UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE -UNIVILLE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ADELIR STOLF

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E SUA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE RECURSO OU DE GESTÃO?

JOINVILLE
2013

ADELIR STOLF

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E SUA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE RECURSO OU DE GESTÃO?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Prof.ª Orientadora: Prof.ª Dra. Rosânia Campos

JOINVILLE
2013

Catalogação na publicação pela Biblioteca Universitária da Univille

Stolf, Adelir
S875f Financiamento da educação básica no Brasil e sua qualidade uma questão de recurso ou de gestão? / Adelir Stolf ; orientadora Dra Rosânia Campos – Joinville: UNIVILLE, 2013.

124 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Educação – Universidade da Região de Joinville)

1. Educação básica. 2. Política educacional. 3. Rede Pública Municipal – Educação básica – Joinville. 4. Rede Pública Municipal – Educação básica – Recursos públicos. I. Koerner, Rosana Mara. (orient.). II. Título.

CDD 372

Termo de Aprovação

"Financiamento da Educação Básica no Brasil e sua Qualidade: Uma Questão de Recurso ou de Gestão?"

por

Adelir Stolf

Dissertação julgada para a obtenção do título de Mestre em Educação, aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado em Educação.

Profa. Dra. Rosânia Campos
Orientadora (UNIVILLE)

Profa. Dra. Márcia de Souza Hobold
Coordenadora do Programa de Mestrado em Educação

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Rosânia Campos
Orientadora (UNIVILLE)

Profa. Dra. Marilda Merência Rodrigues
(UFFS)

Profa. Dra. Raquel Alvarenga Sena Venera
(UNIVILLE)

Joinville, 20 de março de 2013

Dedicatória

Ao meu pai Harry Stolf e à minha mãe Maria de Lourdes Stolf, pois sempre ensinaram os filhos que a luta pela justiça social é o timoneiro de suas vidas. Sempre apostaram e incentivaram todos os filhos a buscarem novos conhecimentos por entenderem que a educação auxiliaria na formação e contribuiria para a disseminação do sonho de igualdade e de dias melhores a todos.

À Enilda Mariano Stolf, minha sempre companheira, amiga e parceira e todos os outros adjetivos possíveis a uma pessoa que sempre pensa no bem comum e entendeu os momentos, em que ao longo de nossa vida, foi necessário tomar algumas decisões e, em algumas circunstâncias, recolher-me à minha individualidade de construção de pensamento, ausentando-me de sua adorável companhia.

Aos meus tesouros Pâmela Cristina Stolf e Paola Luiza Stolf, razão de viver e lutar por um futuro que assegure a continuidade do projeto ensinado pelos meus pais.

Agradecimentos

A todas as forças ativas e ocultas que propiciaram chegar aqui neste momento.
À minha orientadora Profª. Drª. Rosânia Campos, a qual socializou seu conhecimento, ajudou a construir um novo olhar sobre a educação básica de Joinville e, no auge das aflições, compreendeu os momentos, respeitou e incentivou várias ações, tanto na vida acadêmica quanto na profissional - e também na vida pessoal.
Aos companheiros de classe que durante este período de produção do conhecimento sempre estiveram juntos, buscando ajudar e socializar suas descobertas, em especial ao Douglas Bahr Leutprecht, à Tatiane Dominoni Rodrigues e à Rafaela Spezzia Capuani, os quais contribuíram para que tudo ficasse sob controle.
Às Profªs Drªs Marilda Merência Rodrigues e Raquel Alvarengua Sena Venera por terem aceitado o convite para avaliar meu trabalho e contribuir com a formação de um novo olhar sobre a temática proposta.
À Profª Drª Elizabete Tamanini, a qual contribuiu com seu conhecimento na banca de qualificação, momento importante que ajudou a direcionar os pensamentos, sugerindo outros olhares e saberes que enriqueceram a pesquisa.
À Profª Bernadette Uber, que com toda paciência e sensibilidade fez a revisão da pesquisa e contribuiu para lapidar os pensamentos ora escritos.
À amiga e professora Rafaela Antonioli, que ajudou com seu conhecimento da língua estrangeira a traduzir e a tornar mais próximos os conhecimentos já desvendados mundo afora.

“Estado não tem dinheiro. Nenhum dinheiro é do Estado. O dinheiro, antes e depois de entrar nos cofres públicos, é do povo e, como tal, o seu controle paira acima de qualquer outro direito”.

João Feder
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

RESUMO

Esta pesquisa investiga quais os gastos educacionais do município de Joinville, especificamente aqueles relacionados aos gastos diretos de funcionamento das instituições públicas da educação básica da rede municipal de educação. Alicerçada na legislação brasileira, em relatórios contábeis e financeiros e em documentos oficiais da educação, buscou-se a base epistemológica necessária para dialogar com os dados coletados, sendo calculado o gasto/aluno/ano referente ao ano de 2011. No que diz respeito ao método da abordagem será utilizado o estudo de caso, quanto à natureza das fontes, a pesquisa documental será o timoneiro do processo, devido ter sido utilizada a análise de documentos variados como matéria-prima da pesquisa. Após a sistematização das informações, os dados foram agrupados por categorias econômicas e elementos de despesa, conforme é orientado pelas normas da contabilidade pública e do sistema orçamentário nacional. Optou-se por utilizar o conceito de gasto por entender ser mais completo do ponto de vista metodológico. Como resultado observou-se que o planejamento dos gastos deve ser dimensionado por meio de uma ação conjunta entre a área orçamentária e a área pedagógica, por entender que política pública educacional pensada deve seguir, obrigatoriamente, as normas contábeis e orçamentárias a fim de aplicar de forma correta todas as fontes disponíveis de financiamento.

Palavras-chaves: Educação; Financiamento educação básica; Gasto/aluno/ano; Política educacional.

ABSTRACT

This research wants to investigate the educacional spending for the county of Joinville, specifically those related to the direct spending on the operation of public basic educational institutions of the county. The calculation of Spending/student/year, considering the whole structure used for implementation of the policy is the central object of study. Legal frameworks that make up the funding, as well as the specification of the inputs used in more spending and how much is FUNDEB for basic education funding closes the set of research objectives. The debate over whether or not the absence of funding sources that could fund education has guided discussions at all levels. Clarify how education is funded, the surface is relevant for managers, educators and society can understand how it is engendered funding policy, may opine in a more incisive at format time and planning of public education policy.
Concerning the approach method, the Case Study will be used. As to source nature, the documentary research will be the helmsman of the process due to the use of documetary analysis as raw material for the research.As a result, the observation made was that the spending planning should be dimensioned through a joint action between the budget department and the pedagogical department due to an understanding that educational public policy previously thought should, mandatorily, follow the budget and accounting standards in order to correctly aplly all of the available financial sources.

Key words: Education; Financing basic education; Spending/student/year. Educational policy

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição Recursos Salário-educação/2011 por região.....51
Tabela 2 - Distribuição Recursos Salário-educação/2011 por modalidade de ensino.....52
Tabela 3 - Impostos e Entes arrecadadores 54
Tabela 4 - Receitas do Ensino/ 2010 63
Tabela 5 - Receitas do Ensino/2011 64
Tabela 6 - Outras Receitas do Ensino/2010 65
Tabela 7 - Outras Receitas do Ensino/2011 66
Tabela 8 - Despesas Custeadas com Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb/2010 ...69
Tabela 9 - Despesas Custeadas com Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb/ 2011 .71
Tabela 10 - Receitas do Fundeb/2010 74
Tabela 11 - Receitas do Fundeb/2011 75
Tabela 12 - Despesas do Fundeb/2010.....77
Tabela 13 - Despesas do Fundeb/2011.....78
Tabela 14 - Gastos da educação por programa de governo em 2011.....83
Tabela 15 - Gasto na Função Educação/2011 87
Tabela 16 - Gastos com Pessoal e encargos sociais na Função Educação/2011 88
Tabela 17 - Gastos com obrigações patronais na Função Educação/ 2011.....89
Tabela 18 - Gastos com Outras Despesas Variáveis Pessoa Civil na Função Educação/2011 90
Tabela 19 - Gastos com Outros Benefícios Assistenciais na Função Educação/2011 90
Tabela 20 - Gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoa Civil na Função Educação/2011...91
Tabela 21 - Gastos com Outras Despesas Correntes na Função Educação/2011.....93
Tabela 22 - Gastos com Locação de Mão de Obra na Função Educação/2011.....94
Tabela 23 - Gastos com Material de Consumo na Função Educação/2011 95
Tabela 24 - Gastos com Material, Bem ou Serviços de Distribuição Gratuita na Função Educação/2011 97
Tabela 25- Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física na Função Educação/2011 99
Tabela 26 - Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação/2011 ...101
Tabela 27 - Gastos com Investimentos na Função Educação/2011.....104
Tabela 28 - Gastos com Equipamentos e Material Permanente na Função Educação/2011 104
Tabela 29 - Gastos com Obras e Instalações na Função Educação/2011 105

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURA

Gráfico 1- Matrículas em Joinville por níveis educativos 2010 61
Gráfico 2- Composição das Receitas Adicionais para Financiamento da Educação 67
Gráfico 3 - Pagamento do Magistério com Recursos do Fundeb anos 2010 e 2011 80
Gráfico 4 - Outras Despesas com Recursos do Fundeb anos 2010 e 2011 81
Gráfico 5 - Gastos por Programa de Governo - 2011 84
Gráfico 6 - Gastos com Material de Consumo na Função Educação - 2011 96
Gráfico 7 - Gastos com Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação 103
Gráfico 8 - Definição de Fontes de Recursos para os Gastos com o Ensino Fundamental- 2010/2011 107
Gráfico 9 - Definição de Fontes de Recursos para os Gastos da Educação Infantil -2010/2011 108
Gráfico 10 - Definição de Fontes de Recursos para os Gastos com o Ensino Fundamental - 2010/2011 109

Figura 1 - Sistema Orçamentário Nacional 45

LISTA DE SIGLAS

AGEE- Agenda Globalmente Estruturada para Educação

AJOCEDI - Associação Joinvilense dos Centros de Educação Domiciliar Infantil

AJORPEME- Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Média Empresa

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAEs- Conselhos de Alimentação Escolar

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAPEs- Centros de Apoio Pedagógico

CEIs- Centros de Educação Infantil

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

CONAE- Conferência Nacional da Educação

DOU - Diário Oficial da União

EC -Emenda Constitucional

EJA- Educação de Jovens e Adultos

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDAMAS - Fundação Albano Schmidt

Fundeb- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

Fundef- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INSS- Instituto Nacional do Seguro Social

IOF-Ouro - Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro

IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano

IPVA – Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS – Imposto sobre Serviços

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos

ITR – Imposto Territorial Rural

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério de Educação

MP - Medida Provisória

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola

PF - Pessoa Física

PIS - Programa de Integração Social

PJ - Pessoa Jurídica

PNAE- Programa de Alimentação Escolar

PNATE- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNC- Plano Nacional de Contas

PNE- Plano Nacional de Educação

PNLD -Programa Nacional do Livro Didático

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PMJ – Prefeitura Municipal de Joinville

PPA- Plano Plurianual

PR –Paraná

Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação

RFB/MF -Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda

RREO- Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RS -Rio Grande do Sul

SFCI -Secretaria Federal de Controle Interno

SC -Santa Catarina

SIOPE- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
1 EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL DO ESTADO 23
1.1 Os mecanismos de investimentos da educação e a estrutura de Estado 34
2 O FINANCIAMENTO E A DETERMINAÇÃO DOS GASTOS 39
2.1 O financiamento da educação pública no Brasil: estrutura e marco jurídico-institucional 42
2.2 Definição legal das fontes de recursos para financiamento da educação pública municipal 46
2.3 Categorização dos insumos e dos gastos 56
2.3.1 Definições teóricas e conceituais dos gastos e insumos da educação 56
2.3.2 Categorização dos insumos 58
3 CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE JOINVILLE (EDUCAÇÃO BÁSICA) 60
3.1 A composição da rede pública municipal de ensino de Joinville - estrutura e atendimento ..
3.2 Financiamento da educação básica da rede pública municipal de Joinville 60
3.3 Fundeb em Joinville, receitas, despesas e ganhos 73
4 GASTOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE JOINVILLE NA EDUCAÇÃO BÁSICA 82
4.1 A composição dos gastos com a educação básica e o gasto/aluno/ano 82
4.2 Gastos do município de Joinville no ano de 2011 conforme a função educação 85
4.3 Origem e participação dos recursos públicos na composição do gasto/ aluno/ ano 106
CONSIDERAÇÕES FINAIS 112
REFERÊNCIAS 116

INTRODUÇÃO

O investimento em educação e a busca por uma educação de qualidade transformaram-se em discursos onipresentes. A preocupação com o tema já ultrapassou as discussões e análises acadêmicas e avança, principalmente, pelos meios de comunicação, a diferentes instâncias sociais. Em contrapartida, ao mesmo tempo em que é um tema relevante e de suma importância para o desenvolvimento do País, ainda são incipientes as investigações e estudos que verticalizem essas discussões no sentido de aprofundar as relações dos financiamentos estatais com a abrangência e a amplitude das redes municipais de ensino.

No cenário atual, educação básica no Brasil, em sua maioria, é financiado por dividendos estatais, oriundos do pagamento de impostos, taxas e contribuições. No caso dos municípios, os recursos podem ser derivados da sua própria arrecadação, ou ainda de cotas por parte de impostos federais e estaduais, além de transferências derivadas de programas específicos estabelecidos por leis[1].

Assim, as discussões referentes ao financiamento público em educação é tema de diversos debates, vindo à tona a todo o momento em que se discutem políticas públicas, sejam elas de Estado ou de Governo, focais ou universais. Sempre que são discutidas propostas ou alternativas para uma educação de qualidade, a questão do financiamento ganha destaque. Nesse sentido é preciso debater: Qual o montante necessário para que se garanta uma educação pública de qualidade? Caso esse valor seja atingido, poderá por si só garantir uma educação de qualidade? Além desses questionamentos é possível ainda verificar a que corresponde uma educação de qualidade[2]? De modo mais específico, qual será o valor investido em educação pelos municípios? A intenção, portanto, não é ater-se aos investimentos como um todo, e sim restringir o foco apenas aos gastos educacionais.

A partir dessas inquietações, a presente pesquisa pretende investigar quais os gastos educacionais investidos no município de Joinville, especificamente aqueles diretamente

[1]Importante destacar que, embora a política pública estabelecida no modelo em vigor priorize as escolas públicas, há instituições privadas e até de ensino não formal que recebem recursos originários dos cofres públicos. Esse fato tem gerado diversas discussões, no entanto neste estudo não será aprofundada essa discussão, tendo em vista o objetivo do mesmo.

[2]A discussão relativa à qualidade na educação não será objeto de investigação neste trabalho, entretanto, considerando a relação entre financiamento e qualidade, entende-se que essa é uma questão orientadora importante para a investigação que se pretende. Seguindo essa perspectiva, entende-se que "Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos" (DOURADO; SANTOS; OLIVEIRA, 2007, p. 07).

relacionados aos gastos referentes ao funcionamento das instituições públicas de educação básica da rede municipal de educação. O período delimitado para essa investigação foi de 2006 a 2011, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:

a) Apresentar a estrutura e os marcos jurídicos institucionais que compõem o financiamento da educação pública no Brasil;

b) Calcular qual o gasto-aluno/ano das escolas públicas na educação básica da rede pública municipal de ensino de Joinville em 2011;

c) Especificar qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresenta(m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores se apresentam como elementos intervenientes nesse custo;

d) Determinar qual a participação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino em 2011.

Acredita-se que esse tipo de estudo poderá auxiliar tanto nas discussões acadêmicas do Custo Médio Aluno por Ano - conceito tornado relevante nos vários debates sobre financiamento nas últimas décadas - como poderá contribuir para que o gestor público tenha mais uma fonte de estudo e referência para seus planejamentos.

Cabe ainda destacar que o direito à educação básica é primordial ao desenvolvimento dos sujeitos como cidadãos. Desse modo, entender a forma pela qual ela é financiada torna-se imprescindível para a formulação e posterior implementação efetiva de uma educação básica de qualidade. Nesse horizonte, estudar o financiamento da educação básica na rede pública municipal de Joinville poderá contribuir com debates acerca dos dividendos que compõem este *mix* de recursos, de modo que essa sistematização auxilie durante a gestão e a elaboração de políticas educativas e no próprio planejamento estratégico da Secretaria de Educação.

Interessante observar que, mesmo sendo um estudo de caso, compreende-se que seus resultados poderão ser úteis para outras gestões municipais. Dito de outro modo, ao se aprofundar o debate sobre a composição dos recursos investidos na educação, pretende-se contribuir nas análises que discutem financiamentos e suas aplicações.

Além desses aspectos, a presente investigação foi impulsionada também por motivações particulares, uma vez que nos últimos anos, atuei diretamente como gestor público e também como professor no curso de Administração[3].

[3]Este pesquisador é economista formado pela Universidade da Região de Joinville (Univille), com especialização em Políticas Públicas pela Universidade da Região de Blumenau (FURB) e em Orçamento Público pelo Instituto Brasileiro de Apoio aos Municípios (IBRAM). Professor acadêmico de profissão, lecionando atualmente no

De modo especial, no cotidiano do trabalho, por vezes, impossível observar muitos profissionais- tanto na gestão pública quanto na acadêmica - fazendo análises e observações, as quais evidenciam o desconhecimento com relação aos ditames legais.

Muitas alternativas e promessas, provenientes de gestores públicos, observadas ao longo da carreira profissional demonstram desconhecimento da política de financiamento atualmente em voga no País. Essa observação se desdobra ainda em outros questionamentos, como: É possível um gestor municipal planejar o orçamento para a educação sem compreender de fato quais recursos estarão disponíveis e como poderão ser aplicados? Ou ainda, os conhecimentos referentes à definição de como o Fundeb é organizado e de como pode ser aplicado são suficientes para um município planejar os investimentos necessários à educação?

Procedimentos metodológicos

Ao propor a investigação referente ao gasto-aluno/ano no financiamento da educação básica na cidade de Joinville no ano de 2011, no que tange à rede pública municipal de ensino, optou-se por uma pesquisa do tipo documental, que será delimitada no contexto da cidade, por se considerar o mais adequado para atingir o objetivo proposto. No que diz respeito ao método da abordagem empregou-se o estudo de caso. Quanto à natureza das fontes, a pesquisa documental foi o timoneiro do processo, visto que foi utilizada a análise de documentos variados como matéria-prima da pesquisa.

Lakatos e Marconi (2006, p. 176), em seus escritos consignam que a pesquisa documental "[...] é a fonte de coleta de dados que está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias".

Lopes (2006, p. 220) corrobora quando afirma que a pesquisa documental é:

> [...] a pesquisa realizada com base na documentação direta (questionários, entrevistas, formulários, etc.) ou indireta (resultante da extração de produtos oriundos de publicações oficiais ou privadas encontradas nos arquivos) de uma ou várias fontes.

Instituto de Ensino Superior Santo Antônio (Inesa), além do percurso profissional desta última década, trata diretamente das questões de aplicação de recursos públicos, seja ela como analista de contas, bem como gestor público, atuando como Secretário de Planejamento Orçamento e Gestão do Município de Joinville neste último biênio.

A pesquisa documental difere-se da bibliográfica, sendo que o presente estudo utilizar-se-á da pesquisa documental para a busca de dados que posteriormente irão se transformar em informação. Os principais documentos que serão utilizados são: os balancetes de receitas e despesas do município de Joinville, os relatórios de gestão apresentados ao tribunal de contas, relatórios destinados ao Ministério de Educação (MEC), bem como as apresentações de prestação de contas da Secretaria Municipal de Educação e Portal da Transparência da prefeitura, que disponibiliza os dados em tempo real.

A pesquisa proposta, como já mencionado, é um estudo de caso.

Yin (2001) afirma que o estudo de caso é uma maneira de ser fazer pesquisa em ciências sociais e utiliza-se como estratégia em diversas situações, incluindo política, ciência política e administração pública.

Yin (2001, p.27) continua sua descrição acerca do estudo de caso, asseverando que: "[...] estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes[...]".

Nessa perspectiva, afirma-se ainda que o estudo de caso assemelha-se às pesquisas históricas.

> [...] embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações - além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Além disso, em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal (YIN, 2001, p.27).

Deduz-se, por conseguinte, que o estudo de caso é uma estratégia ampla que não fica somente relatando dados históricos e/ou um amontoado de informações sobre determinado fenômeno fixo em uma única variável. Essa estratégia, no entanto, tem merecido certo desprezo por alguns pesquisadores, como relata Yin (2001), justamente porque em alguns casos ocorreu que utilizadores dessa estratégia foram negligentes, permitindo visões distorcidas que contribuíram para influenciar o resultado das pesquisas.

Seguindo o raciocínio e historiando um pouco mais o estudo de caso, Yin (2001, p.29) chama a atenção sobre outra confusão teórica que ocorre entre os pesquisadores:

> Também existe a possibilidade de que as pessoas tenham confundido o ensino do estudo de caso com a pesquisa do estudo de caso. No ensino, a matéria-prima do estudo de caso pode ser deliberadamente alterada para ilustrar uma determinada questão de forma mais efetiva. Na pesquisa, qualquer passo como esse pode ser terminantemente proibido. Cada pesquisador de estudo de caso deve trabalhar com afinco para expor todas as evidências de forma justa [...]

A pesquisa em tela utilizou como estratégia a pesquisa do estudo de caso, e não o ensino de estudo de caso como bem frisou Yin (2001, p. 29), já que a matéria-prima dos estudos, ou seja, a gama de documentos analisados durante o estudo não sofreram qualquer tipo de alteração para obter algum resultado imaginado. A reestruturação do recorte temporal da pesquisa comprova a afirmação feita, pois para poder conseguir cruzar os dados conforme o recorte originalmente proposto seria necessário alterar algo na matéria-prima, portanto com o recorte temporal alterado, permanecem os dados inalterados.

De acordo com Pesce (2009) um estudo de caso tem por objetivo analisar em profundidade um determinado fenômeno. Por isso, ao pesquisador cabe não somente descrever o fenômeno em questão, mas, sobretudo, explicá-lo, pois o objetivo da pesquisa não é somente ver, mas, acima de tudo, compreender.

Segundo Lopes (2006 p. 221), o estudo de caso pode ser entendido como: "[...] estudo específico, concentrado, amplo e detalhado de um único caso. Utiliza-se esse tipo de pesquisa quando o pesquisador quer aprofundar seus estudos enfatizando um único assunto".

Severino (2011, p.121) define o estudo de caso como sendo uma: "[...] pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo".

Tendo como base os fundamentos metodológicos descritos, a pesquisa seguiu o seguinte percurso metodológico:

Seguindo esses questionamentos e reflexões, foi realizada uma revisão bibliográfica junto ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), procurando conhecer a produção já existente, relacionada ao financiamento da educação básica no período entre 2006 a 2010. O recorte temporal foi definido a partir da modificação do fundo nacional destinado à educação básica. Melhor dizendo, selecionou-se o período no qual o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)[4]. A pesquisa no banco de dados foi iniciada com o descritor "financiamento da educação básica" e foram encontrados dez estudos.

[4]O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação básica, da creche ao Ensino Médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. Já o Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Destes, três trabalhos discorriam sobre a aplicação dos recursos a partir da óptica do Fundef. Outros três discutiam questões relativas ao tipo de política pública educacional implementada no Brasil com um viés aproximando a discussão do financiamento destas. Questões sobre o financiamento e gasto, visualizando a capacidade de atendimento dos municípios, pautaram duas das pesquisas subsequentes. Nas duas restantes, uma delas abordava a política de financiamento total da educação na década compreendida entre 1996 a 2006 e a outra tratava pontualmente sobre a política de financiamento na cidade de Porto Alegre.

Outros descritores utilizados foram "financiamento da educação" e "educação básica". Os dois descritores restantes não apresentaram materiais que contribuíssem para proporcionar consistência à pesquisa proposta.

Os resultados dessa revisão, bem como a leitura dos materiais que versavam sobre financiamento reafirmaram a importância de discutir o tema.

Após a revisão no banco de teses e bibliografias, como também a partir do objetivo desse estudo, foi realizado um levantamento documental nos órgãos competentes: Prefeitura Municipal, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catariana, Governo Federal, em especial no Ministério da Educação; concentrando os primeiros esforços no que tange à legislação sobre o financiamento e os investimentos propostos e efetivamente aplicados na área educacional do município de Joinville.

A coleta de dados iniciou a partir do exame dos relatórios contábeis e orçamentários, além dos históricos das legislações, os quais descrevem o método de aplicação financeira das políticas públicas em educação e de financiamento dela, ou seja, foi possível verificar de que modo os recursos são aplicados nesta política seguindo todas as normativas legais.

Nesse estágio, houve necessidade de alterar o período, no qual se pretendia executar a investigação, visto que os dados referentes aos anos de 2007 a 2009[5] eram imprecisos, não possibilitando os desdobramentos necessários às análises. Somente a partir de 2010, após a implantação do novo Plano Nacional de Contas (PNC) da contabilidade pública, bem como com o auxílio do novo Plano Plurianual (PPA) do município é que foram localizados todos os dados, tendo sido possível sistematizá-los para análises posteriores. Durante a sistematização

[5]No ano de 2009 assumiu o novo prefeito. Sendo assim, a lógica orçamentária e de organização contábil sofreu alterações. Os programas descritos no Plano Plurianual (PPA) anterior eram compactos, dificultando a análise dos resultados. Com a nova gestão, o PPA foi reescrito e a área da educação teve um cuidado especial. Os programas foram definidos de acordo com as modalidades de ensino e suas características peculiares. Além desse fator discricionário, a Prefeitura de Joinville, no período de 2007 a 2009 sofreu inúmeros problemas na área de Informática, relacionados diretamente à compilação de dados e envio de remessa de informações aos órgãos fiscalizadores, tornando imprecisos os dados disponibilizados.

dos dados, entretanto, deparou-se com outra dificuldade, o que forçou a uma nova revisão de como deveriam proceder às análises. As análises iniciais indicaram que as categorias de insumos e a metodologia de descrição de relatórios contábeis, bem como a exigência de dados a fim de que fossem produzidas informações junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) e ao Governo Federal - sofreram alterações nesse período de tempo. Essas alterações resultaram em um modelo com maior detalhamento em 2011. As consequências dessas alterações no tocante à pesquisa impossibilitaram a realização de estudos comparativos entre os anos delimitados anteriormente. Destarte, optou-se pelo aprofundamento dos estudos no ano base de 2011, não avançando no estudo comparativo entre os anos, exceto em comparações possíveis no biênio 2010/2011.

Necessário destacar que, conforme pôde ser observado nos objetivos, foi citado o ano de investigação e o conceito de *gasto,* e não de *custo.* Desse modo, ressalta-se que foi uma opção, neste estudo, utilizar a categoria *Gasto*. Embora a maioria dos estudos revisados, em geral, tenha usado o conceito de custos, a opção pelo conceito de gastos não foi alterada, sendo justificada pela compreensão de que ao se fazer o recorte somente sobre os custos, ignorava-se toda a estrutura que indiretamente era utilizada para manter os serviços da rede municipal de educação. A abrangência dos gastos é substancialmente superior a dos custos. Isso ocorre devido à utilização do somatório dos custos, mais a das despesas ocorridas para a efetivação da política educacional, diante da metodologia de cálculo aplicada com o conceito adotado. Salienta-se que a abordagem dos custos não está equivocada, no entanto, foi defendido um olhar diferenciado sobre a estrutura de financiamento da educação, o qual pôde trazer mais contribuições ao debate. No transcorrer do trabalho essa discussão foi novamente retomada com maior aprofundamento.

A legislação brasileira, que se refere às questões do financiamento da educação básica, configurou como elemento fundante na análise dos dados. Os relatórios disponibilizados pelos órgãos governamentais que acompanham a aplicação dos recursos (leiam-se Tribunal de Contas, Ministério da Educação e do Desenvolvimento Social) também fazem parte desse arcabouço documental que balizou toda a pesquisa.

A análise de dados se deu por meio da utilização de planilhas eletrônicas, com o auxílio de gráficos, para melhor aferição dos dados. O cruzamento de dados distribuídos em diversos documentos foi concentrado no mesmo instrumento (tabela ou gráfico), possibilitando assim o entendimento da forma com que foram aplicados os recursos nas diversas ações da educação básica na cidade de Joinville. Quando possível foram cruzadas informações referentes a outros anos, desde que houvesse compatibilidade de fontes e dados

entre a amostra estudada, preservando a confiabilidade da análise. Os documentos dos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social, bem como os *sítios* dos demais organismos públicos serviram como base de coleta de dados. Os relatórios contábeis e orçamentários apresentados pelo município em estudo, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ofereceram os dados fundamentais para a análise no que se refere ao comparativo da proposta orçamentária, ou seja, à propensão em investir, ao que foi efetivamente aplicado na rede pública municipal da educação básica de Joinville.

Após a sistematização das informações, os dados foram agrupados por categorias econômicas e elementos de despesa conforme é orientado pelas normas da contabilidade pública e do sistema orçamentário nacional. A fonte primária dos principais dados é de caráter contábil, e necessariamente a qualificação dos dados deve ser feita por meio de afluência de investimentos com a mesma e/ou similar natureza, por isso, foram divididos inicialmente os números estudados em duas classes contábeis de despesas*: Despesas Correntes e Despesas de Capital,* as quais serão conceituadas no decorrer deste trabalho. Da mesma forma, houve a necessidade de subdividir as despesas em outras categorias de insumos (elementos de despesa) para melhor qualificar os gastos inerentes à educação básica, facilitando a análise da aplicação dos recursos públicos, a fim deque fosse demonstrado que categoria consumiu a maior quantia de dividendos e o porquê dessa necessidade.

A decisão por essa classificação partiu da necessidade de maximizar as informações, levantadas junto aos órgãos responsáveis pelo levantamento e contabilização dos gastos decorrentes da aplicação da política pública. Dessa forma, ao serem examinadas as categorias eleitas na definição do gasto aluno/ano, desagregou-se cada uma, tendo sido identificada a participação de cada modelagem de insumo na composição do gasto total na rede.

O cálculo final para encontrar o gasto do aluno/ano derivou da divisão do somatório de todas as categorias de insumos, efetivamente liquidadas no ano de 2011 na educação básica da rede pública municipal pelo número de alunos matriculados no mesmo período, conforme o censo escolar apresentado ao Ministério da Educação.

Ao serem analisadas as fontes de financiamento, utilizadas para cobrir os gastos mencionados pelo estudo em tela, foi identificado quanto o Fundeb contribui para o pagamento dos gastos assinalados. As composições das fontes de recursos, que não correspondiam ao Fundeb, estavam descritos em um item específico e a forma pela qual eram calculados também estava discriminada naquele espaço. Isso foi possível a partir dos relatórios contábeis que identificavam as fontes de recursos utilizadas para o financiamento da política de educação da rede pública municipal de Joinville. Desse montante foram extraídos

os valores correspondentes somente à educação básica, os quais custearam os gastos descritos dentro de cada categoria. Por intermédio dessa análise foi possível identificar qual a contribuição do Fundeb, bem como o montante de recursos próprios utilizados para implementar a política no Município.

Em função dessas informações foi possível analisar a composição dos gastos e a necessidade de engendrar novos mecanismos, a fim de que fosse assegurado um melhor planejamento para a aplicação dos recursos da educação, com o propósito de garantir uma educação básica de qualidade na rede pública municipal de ensino de Joinville.

Importante ainda destacar que a escolha pelo município de Joinville decorreu do fato de essa ser a maior cidade do estado de Santa Catarina com uma população de 515.288 habitantes segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), durante o ano 2011.

De acordo com o censo de 2010, a sistema educacional de Joinville conta ao todo com 285 estabelecimentos de ensino, os quais possuem 67.349 alunos matriculados no Ensino Fundamental; 28.962, no Ensino Médio e 23.363, no Ensino Superior. A rede pública municipal de ensino é composta por 88 escolas municipais. Destas, 50são de 1º ao 9º ano e estão localizadas na zona urbana; há 12 escolas urbanas de 1º ao 5º ano e 26 escolas localizadas na zona rural.

Na Educação Infantil a composição é feita por 57 Centros de Educação Infantil (CEIs) e o município ainda estabelece parcerias com a iniciativa privada para completar a oferta de vagas, adicionadas a esse sistema, por meio de convênios firmados entre 18 instituições de Educação Infantil do Instituto Ajorpeme[6]; bem como por 12 instituições de Educação Infantil, sob a organização da Associação Joinvilense dos Centros de Educação Domiciliar Infantil (AJOCEDI). Estas últimas são denominadas creches domiciliares. Ainda sob a responsabilidade da rede municipal encontram-se 2 bibliotecas municipais, 5 unidades de Centros de Apoio Pedagógico (CEAPEs) e um polo da Universidade Aberta do Brasil.

A partir dos objetivos citados e do procedimento metodológico apresentado, o presente trabalho foi organizado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo “Educação como Política Social do Estado”, a intenção foi apresentar a definição e contextualizar a educação como uma política pública social, além de localizar na atual estrutura do Estado a educação como um investimento, e não como despesa, como um direito, e não como um serviço oferecido pelo Estado.

[6]O Instituto Ajorpeme é um órgão ligado à Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Média Empresa, responsável pela área de treinamento e desenvolvimento educacional.

No capítulo dois foram abordados como é engendrado o financiamento e determinados os gastos com a educação, para tanto foi discutido o marco jurídico institucional, procurando elencar de que forma é feita a definição das fontes de recursos e , por fim, a classificação dos gastos divididos em categorias de insumos. Ainda nesse capítulo,foram definidos os mecanismos existentes, por meio dos quais o poder público opera durante a execução do financiamento da política educacional em todas as esferas.

Em vista disso, a atual estrutura da rede de educação pública municipal foi demonstrada no capítulo três. Neste apresentou-se como é composta a rede pública municipal de educação, como procede ao financiamento da educação básica e a relação entre receitas, despesas e ganhos do Fundeb em Joinville.

Toda essa caracterização foi necessária para que se pudesse, no capítulo quatro, fazer as análises do gasto aluno/ano da rede municipal de ensino.

As variáveis apresentadas nos capítulos anteriores auxiliaram na compreensão e discussões das análises desenvolvidas.

No capítulo quatro foi apresentada, a composição dos gastos com a educação básica, a origem e participação dos recursos na composição dos gastos, os gastos do município de Joinville no ano de 2011 - conforme a função educação e a origem e participação dos recursos públicos na composição do gasto/ aluno/ano.

O cruzamento de todos esses dados - segundo descrito anteriormente - será de grande valia em futuras discussões e análises, bem como para auxiliar na formação de gestores públicos.

O trabalho em tela apresentou ainda as ‘considerações finais’, deixando claro o real cenário dos investimentos na educação básica por parte do poder público; além de descrever quais as fontes de receitas que mais contribuem para o financiamento da política educacional, como também quais as categorias de insumos que são responsáveis pelos maiores gastos.

Por fim, o gasto aluno/ano da rede pública municipal de ensino de Joinville foi demonstrado por meio das análises dos coeficientes apresentados ao longo do estudo.

Dessa forma ficou evidenciado que o planejamento dos gastos da rede deve ser dimensionada por meio de uma ação conjunta entre a área orçamentária e a área pedagógica. Isso devido à percepção de que embora o gestor tenha a intenção de produzir uma política pública educacional de qualidade, obrigatoriamente, deve seguir as normas contábeis e orçamentárias a fim de que aplique corretamente todas as fontes disponíveis de financiamento, caso contrário estará fadado a ter problemas nas prestações de contas e na aprovação das mesmas.

1 EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA SOCIAL DE ESTADO

O Brasil vive um momento ímpar nas discussões das políticas da educação, pois está em debate o Plano Nacional de Educação (PNE)[7], que definiu as metas para a educação na próxima década (2011 – 2020). Nesses debates, as análises de cenário e as perspectivas da política de educação em um horizonte de médio prazo, suscitam a discussão sobre o incremento ou não do montante despendido para essa área.

Essa dúvida quanto ao incremento, suscitada já há algum tempo, deriva do debate da melhoria das condições na execução da política educacional do País. Melhor dizendo, qual o montante de investimentos na área da educação é suficiente para garantir a efetivação de uma política pública de educação de qualidade? Como estes investimentos podem colaborar para a equidade social, garantindo o acesso e a permanência dos alunos em todos os níveis e modalidades da educação?

Sobre o percentual investido em âmbito educacional, Castro (2011(b), p. 29) destaca a necessidade de ampliá-los, além de melhorara qualidade da educação:

> No momento, faz parte da agenda, ainda, a discussão sobre a necessidade de ampliação do acesso a bens e serviços educacionais na educação infantil, no ensino médio e na educação superior. Também se coloca a discussão sobre a melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos em todos os níveis e modalidades. Além disso, ainda convivemos com o atraso crônico do analfabetismo. Tudo isso coloca na agenda também a necessidade de ampliação do investimento público em curto e longo prazo. Neste sentido, é importante acompanhar os resultados das mudanças na estrutura de financiamento da educação que ocorreram com inevitáveis impactos de curto e longo prazo para a área, com o fim de aferir possíveis dificuldades a serem enfrentadas.

Como bem colocado por Castro (a) (2011), os mecanismos e as condições de financiamento da educação, devem ser estudados e compreendidos para efetivação das políticas, bem como no sentido de auxiliar durante o processo das análises referentes aos não investimentos realizados ao longo da história.

No contexto da reforma do Estado esse debate ganhou novos contornos, de modo que, a discussão referente ao montante foi desviada para a discussão da gestão de valores dentro de

[7] Após dezoito meses de tramitação no Congresso Nacional, a Comissão Especial do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovou no dia 13 de junho de2012, parecer do relator, o PL n. 8.035/10, elaborado pelo Poder Executivo, com período de vigência de 2011 a 2020. Foi dado mais um passo, porém o debate a cerca do aumento de investimentos públicos na educação continua.

uma vertente do debate neoliberal[8]. Desse modo defende-se que o financiamento é mal gerido, por conseguinte o valor é suficiente para se manter uma educação de qualidade.

Tal discurso foi introduzido principalmente pelos organismos internacionais, como PNUD, Cepal dentre outros, que insistem em comparar a realidade brasileira com países com características diferentes e utilizam-se de mecanismos midiáticos.

Sobre isso Camargo; Pinto e Guimarães (2008, p. 820) afirmam:

> Em primeiro lugar, é imperativo acabar com o engodo midiático de que "os recursos existem, mas são mal administrados". Como mostram sistematicamente os relatórios das agências internacionais (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal –, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), os gastos por aluno na rede pública de educação básica no Brasil são cerca de 40% menores que aqueles praticados por países como Chile e Argentina e cerca de um quinto da média nos países ricos. Além disso, esses gastos representam cerca de um terço do valor das mensalidades cobradas nas escolas do país freqüentadas pela classe média.

Tal afirmação leva à dedução de que o comparativo entre as diversas realidades é importante, desde que os indicadores aferidos sejam correlatos. Conforme descrito na citação anterior, os comparativos feitos entre os países pelas agências internacionais, principalmente pelos relatórios apresentados pelas Nações Unidas são desproporcionais.

Igualmente, convém considerar que quando a educação é discutida sob a óptica do modelo apresentado pelas agências internacionais, tem-se um modelo globalizado em uma perspectiva gerencial.

Tal ponto de vista é descrito por Evangelista e Shiroma (2007), ao relatarem que se leva em consideração um Estado mínimo como modelo defendido pela teoria neoliberal.

Nessa perspectiva, os investimentos em educação seguem a lógica de atingir maior eficiência e eficácia com o menor investimento possível, incentivando a redução do protagonismo do Estado no que concerne ao gasto público social:

> [...] na medida em que a implementação de práticas de gestão da esfera pública baseada na descentralização de responsabilidades e ações tornou possível não apenas a privatização de programas sociais, como também a transferência de responsabilidade para a própria população pela oferta de serviços sociais (CAMPOS, 2008, p. 40).

[8]Giron (2008) explica que o neoliberalismo pode ser considerado como um arranjo institucional, um modelo de Estado que expressa uma saída política, econômica jurídica e cultural, visando solucionar a ciclicidade de problemas oriundos da economia do mundo capitalista. Nesta concepção o Estado é minimizado em seu papel no que diz respeito à garantia dos direitos sociais, ao qual estão inseridas as políticas educacionais, alterando o modelo organizacional, funcional e estrutural do Estado, que a partir da adoção deste sistema, seu principal pressuposto é conter a influência do poder público na esfera privada.

Desse modo, esse modelo de Estado mínimo evidencia, conforme Evangelista e Shiroma (2007, p. 535):

> [...] o seu recuo não propriamente no que respeita à definição das políticas públicas, mas no financiamento das políticas sociais, no estímulo à privatização da educação, saúde, previdência, habitação, saneamento e na transferência da sua responsabilidade de provedor para a sociedade civil, procurando envolver movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos, catalisando a capacidade gerencial da esfera social, sob a forma de parcerias entre outras. De outro lado, à autonomia reiterada no discurso, correspondem a descentralização das questões operacionais e a centralização das questões estratégicas.

Ainda seguindo essas análises, Vieira (2001, p.11) destaca que:

> [...] política social neoliberal é aquela que nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria.

Assim, a política social fundamentada nessa perspectiva de Estado é excludente, portanto, como observa Campos (2008, p. 41):

> [...] as políticas implementadas nos últimos anos na América Latina não resultam exclusivamente de políticas consensuais; antes, como todo processo hegemônico, o neoliberalismo no contexto de um capitalismo globalizado, resultou também de poderosas estratégias de coerção, que como projeto hegemônico de uma determinada classe social.

Ainda segundo Campos (2008) esse processo é desenvolvido na lógica de continuidade e ruptura, modo característico das históricas formas de dominação nas sociedades capitalistas.

Diante dessa concepção, as políticas públicas acabam sendo desenvolvidas seguindo a lógica da focalização, sendo secundarizadas as políticas de cunho universais. Desse modo, em especial na década de 1990, muitas políticas foram desenvolvidas para a educação, mas sob a perspectiva focal.

Diante desse contexto, entende-se que é necessário haver um referencial de análise para políticas. Assim sendo, optou-se pelo referencial desenvolvido por Roger Dale (2004), que defende a ideia de uma Agenda Globalmente Estruturada pela Educação (AGEE), assegurando ainda que:

> [...] a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

É necessário destacar que Dale não é defensor da globalização, pelo contrário, sua discussão diz respeito à construção de um modelo de referencial de análise que consiga avaliar as políticas públicas.

Para tanto, Dale (2004)acrescenta que, quando se pensa em termos regionais, esses agrupamentos não são caracterizados somente pela localização geográfica, mas pela construção social, mais precisamente pela condição político-econômica dos membros desses agrupamentos.

Os agrupamentos, no entanto, não implicam em grupos homogêneos de pensamento e ação, porém as preocupações são similares conforme afirma Dale (2004, p. 437):

> [...] os agrupamentos regionais partilham a preocupação com o controlo e concordam sobre certas regras do jogo. Competem ferozmente para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis, mas reconhecem que, em última análise, dependem da existência de um mundo que seja seguro para o prosseguimento da procura do lucro e não de um mundo que seja seguro para perseguir o seu lucro próprio a expensas de outros.

Embora teoricamente os países concordem com o controle centralizado, entre si competem ferozmente no sentido de avançar as metas globais e as condições que lhes sejam mais favoráveis para a obtenção de lucros, mas convergem, em última análise,para a necessidade de formar um mundo mais seguro, a fim de que esse lucro seja assegurado. Esse modelo apregoa uma subordinação econômica com operações transnacionais.

De acordo com Evangelista e Shiroma (2007, p. 534):

> [...] a conformação dessa espécie de governação supranacional estende- se por três conjuntos de atividades: econômicas (caracterizadas pelo hiperliberalismo), políticas (visando a governação sem governo) e culturais (marcadas pela mercadorização e consumismo).

A operacionalização dessa agenda é caracterizada por um conjunto de ferramentas que - postas em prática –possam levar à obtenção do resultado planejado.

Entre essas ferramentas:

> [...] podemos elencar as noções de provisão, financiamento, avaliação, regulação, gestão, controle e desresponsabilização do Estado, seja pela descentralização da execução das políticas, seja pela determinação de seus compromissos por agenda definida pela economia política global. [...] (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 534).

As ferramentas apontadas descrevem o eixo central da operacionalização das políticas neoliberais, o modo pelo qual são pensadas e como o controle das mesmas é materializado.

Tais indicações são provenientes, de modo especial, do Consenso de Washington (1989) que definia o papel do Estado com relação às políticas sociais, conforme narra Evangelista e Shiroma (2007, p. 534):

> O Consenso de Washington (1989), entre outros acontecimentos, impôs a regulamentação do campo social de acordo com a nova ordem econômica, ademais de pretender operar mudanças conceituais, canalizando as aspirações sociais e a ação comunitária por meio de projetos que não permitissem a ultrapassagem em relação às metas estabelecidas. No horizonte, está a problemática da governabilidade, razão pela qual o Estado busca legitimação e coesão social, difíceis dada a política que desenvolve de supressão de benefícios sociais historicamente conquistados, em particular no Brasil (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 534).

As repercussões desse modelo de Estado foram sentidas em várias instâncias e, de modo especial, na gestão das políticas públicas, as quais acabaram sendo minimizadas e fragilizadas. Destarte, a propagada equidade e inclusão social ficaram mais distantes, isso porque o neoliberalismo, enquanto projeto de uma classe, afastou-se dos objetivos centrais de um Estado democrático - qual seja o de garantir os direitos básicos de cidadania. Passou a construir um Estado à imagem e semelhança do mercado. De modo que serviços sociais foram transferidos gradativamente para a responsabilidade do capital privado, como é possível observar na educação (CAMPOS, 2008).

Assim, o que outrora era visto como direito social, hoje é considerado como possibilidade de consumo individual.

Nesse sentido é imprescindível discutir o papel do Estado no que tange à regulação das políticas sociais, de modo especial, o das políticas para a educação; garantindo sua efetividade e a universalidade do acesso, a permanência e a qualidade em todos os níveis educativos.

Do mesmo modo é necessário discutir o que são políticas públicas, como surgem e qual deveria ser seu papel em um estado democrático.

Para Oliveira (2005, p.30) a política é "[...] entendida como forma de atividade ou de *práxis* humana, está estreitamente ligado ao poder, sendo que o poder pode ser definido como a relação de domínio do homem sobre o meio ou sobre outros homens".

Já Höfling (2001) define as políticas públicas como "Estado em Ação", que por meio de programas, implementa o projeto de governo com ações voltadas para setores específicos. Discute também a responsabilidade do Estado perante a política pública:

> As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p. 31).

Conforme discutido até então, o modelo de Estado repercute diretamente na gestão de políticas públicas. Assim, entende-se que o tipo de política de financiamento adotado relaciona-se com o modelo de Estado.

Desse modo, considera-se pertinente discutir a relação entre financiamento e educação; ultrapassando a lógica focal e de gestão que fundou muitos dos debates na década de 1990. Antes se acredita ser fundamental recolocar o debate na arena política, entendendo educação como direito, e não como investimento.

Para tanto, é essencial discutir o entendimento de política de financiamento, relacionando-a com a qualidade da educação, bem como compreender o que é política focal e como esta repercute no meio educacional.

Essencial lembrar que a formulação de uma política pública nasce a partir de uma demanda social, ou seja, de algum problema ou necessidade que aflige um conjunto de pessoas. A partir dessa demanda, as forças constituintes do Estado, analisam-no a fim de que seja solucionado ou buscam dar uma resposta, mesmo que paliativa a essa demanda. Esse tipo de política, porém, passa a inexistir caso haja ausência de financiamento e nenhum comprometimento por parte do Estado com as demandas a serem solucionadas.

A implementação e manutenção da política pública deve ser exercida por intermédio de um processo de tomada de decisões conjunta, envolvendo diferentes organismos e agentes da sociedade correlacionadas com a política, além do próprio Estado.

Azevedo (2004) pontua que as políticas públicas possuem caráter dinâmico, ou seja, modificam-se de acordo com as interferências sociais, econômicas e tecnológicas. Assim, devem ser geridas pelo Estado para solucionar os conflitos de classe. Conforme discussões anteriores, as políticas públicas surgem quando a sociedade identifica um problema social e exige a atuação Estatal.

Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2005, p.324) contribui com o debate ao afirmar que:

> [...] políticas sociais, inseridas nas políticas públicas em geral, se referem às ações de construção de rede de proteção social implementadas pelo Estado na busca de redução da polarização econômica e social.

Ainda seguindo essa perspectiva, Demo (1994) afirma que a política social é sempre um desafio fundamental e contraditório do sistema produtivo -e o problema da desigualdade social está imerso como pano de fundo em um contexto histórico cultural. "[...] As desigualdades sociais perfazem a própria dinâmica histórica em termos de resistência e necessidade de mudança" (DEMO, 1994, p. 09).

Em sua assertiva, Demo (1994) ainda pontua que a política pública poderia reconhecer a desigualdade social, porém consigna que os arranjos arquitetados para a execução da política facilmente caem em questões funcionalistas e sistemáticas, as quais não conseguem eliminar e nunca chegam a reduções substanciais das desigualdades.

A discussão de Demo (1994) coaduna-se com a de Oliveira (2005),o qual afirma que no Brasil as políticas sociais sempre foram marcadas pela contradição em sua essência, ou seja, o acesso e a extensão dessas políticas sempre foram efetivados de maneira desigual.

Sobre essa questão Oliveira (2005) salienta ainda que as políticas de ampla cobertura e universais se desenvolveram tardiamente, quando comparadas a outros países com o mesmo porte econômico do Brasil.

Corroborando com os autores até aqui apresentados, Höfling (2001) afirma que o Estado determina o tipo de proteção social ao qual ele quer se referir quando planeja as políticas sociais. Estas estão sempre voltadas à diminuição das desigualdades estruturais, produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Lembra ainda que a origem das políticas sociais foi enraizada nos movimentos populares do século XIX– as quais buscavam dirimir conflitos sugeridos entre o trabalho e o capital - frutos das primeiras revoluções industriais.

Vieira (2001, p.11) contribui com o debate afirmando que:

> Políticas sociais envolvem direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos, etc. Evidentemente, as políticas sociais devem sempre passar por avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória quando custeadas com recursos pertencentes às sociedades.

As observações de Vieira (2001) e dos demais autores reforçam a tese de que o planejamento da política como um todo é necessária. Inferem ainda que nenhum gestor pode cogitar a política social sem parâmetros para avaliar os efeitos, muito menos esquecer a amplitude das mesmas, pois é por meio desses instrumentos que se constroem caminhos em busca de condições dignas de vida e cidadania.

Na percepção de Behrinh e Boschett (2011), nota-se que as questões da política social estão intimamente ligadas às noções de cidadania. Sendo assim, não se podem discutir investimentos em política social desarticulando-os das questões de cidadania. No geral, os autores ainda lembram que a cidadania perpassa as relações econômicas e sociais, pois uma nação com desigualdade social é uma nação sem perspectiva de qualidade de vida.

Nesse ponto, é interessante ressaltar que a origem política do Brasil é baseada em um contexto de colonização portuguesa e escravidão.

Carvalho (2002) descreve o processo de discussão de cidadania de forma clara. Ele aponta a evolução dos estágios da democracia e da cidadania.

Carvalho (2002) chama a atenção também para a dificuldade em se materializar a cidadania ao longo da história brasileira, devido, principalmente ao fato de o Brasil ter se constituído como uma nação escravocrata:

> [...] o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. [...] Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. A escravidão penetrava em todas as classes, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto abaixo (CARVALHO, 2002, p. 20).

Mesmo com a Proclamação da Independência e a subsequente instituição da República, o País não evoluiu para uma democracia de fato. Ao longo da história brasileira, quando os movimentos sociais surgiam e questionavam a forma de governo, ameaçando a hegemonia das classes dominantes, o procedimento clássico do Estado e das classes hegemônicas era o de minimizar ou subtrair tais movimentos.

Essa "manobra" fica explícita na obra de Germano (2005), a qual retrata o período da ditadura militar no País e das repercussões na sociedade civil.

Outro autor que ajuda a compreender o tortuoso caminho da cidadania no País é Cunha (2009), enfatizando como durante o período da Ditadura Militar[9] (1964 – 1985) o Brasil não conseguiu avançar em termos de democracia, pois as medidas governamentais eram repressivas e não consideravam a opinião popular. O modelo burocrático militar muito se assemelhava às concepções de nominação escravagista e imperial.

Em vista disso, pode-se presumir que o País ainda se encontra em um processo de construção de reconhecimento e garantia dos direitos sociais, entre estes o do acesso e da permanência à educação. Conforme os estudos dos autores citados até aqui, as conquistas sociais trilharam um caminho singular.

Tal pressuposto é defendido por Carvalho (2002, p.22):

> [...] cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente ainda, hoje, muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

[9] O regime militar se traduz como o movimento mais austero da história do Brasil, marcado por perseguição, censura e cerceamento de direitos.

Ao longo da história do Brasil, nota-se que a criação de políticas é galgada nas relações de poder, enquanto a participação popular foi excluída desse processo; de modo que e quando supostamente houve participação popular, as forças hegemônicas trataram de desarticular tais iniciativas.

É imperativo comentar, no entanto, que a simples mudança de regime governamental, como por exemplo, a democracia participativa, efetivamente não resolverá todos os problemas de formulação de políticas sociais.

Sobre a democracia participativa Schugurensky (1999, p. 187) aponta o seguinte:

> A democracia participativa, apesar de todos os seus potenciais impactos positivos em várias áreas, não se constitui na varinha mágica para resolvermos todos os problemas sociais. Tampouco deve ser interpretada necessariamente como uma alternativa à democracia representativa, mas como um complemento. Assim mesmo, é importante que esteja consciente das principais críticas formuladas aos modelos de democracia participativa, para que se esteja consciente das limitações.

Ao serem analisadas as questões discutidas por Carvalho (2002), comparando-as à observação feita por Schugurensky (1999), percebe-se a necessidade de implantar políticas sociais que tenham capacidade de ajudar a transformar o meio no qual o cidadão vive, proporcionando-lhe autonomia e poder para contribuir com as decisões a fim de que haja uma tentativa de minimizar os efeitos corrosivos das estruturas de poder; bem como de possibilitar a construção de um modelo de Estado que viabilize uma melhor equidade social.

O modelo de Estado pensado a partir das discussões sociais e da participação popular tende a buscar um maior equilíbrio das classes sociais, que são determinadas a partir da distribuição de renda.

Dito de outro modo, o objetivo das políticas sociais deveria ser amenizar os desequilíbrios gerados pelo próprio capital, isto é, as políticas sociais devem ser geridas para diminuir a diferença entre as necessidades sociais e a satisfação dessas necessidades (OLIVEIRA, 2005).

Assim sendo, complementando o que foi discutido anteriormente: “[...] quando se fala em políticas públicas deve-se ter em mente as estruturas de poder e de dominação presentes no tecido social; destas derivam as políticas” (GIRON, 2008, p.02).

Em outras palavras, é possível observar que a opção ideológica do dirigente do Estado - ou do grupo político que dirige o Estado, o governo - implica diretamente na formulação das políticas públicas, as quais são implementadas, reformuladas ou desativadas seguindo sempre as funções e formas de políticas ancoradas nos pensamentos seguidos por estes.

É importante destacar que essas escolhas são engendradas "[...] em um quadro de conflito, não havendo, portanto, governos imparciais, pois as escolhas sempre envolverão julgamento de valor, ainda que estejam ancoradas em avaliações técnicas" (OLIVEIRA e DUARTE, 2005, p. 283).

No campo das políticas sociais, podem-se observar dois tipos de ações: focais e universais.

Para Höfling (2001) as políticas focais, também chamadas pelo autor de políticas compensatórias, têm maior incidência em Estados de inspiração neoliberal, baseando suas estratégias e ações sociais em programas focalizados em um público que não usufrui do progresso social em função de sua "capacidade e escolhas individuais".

Nesse tipo de Estado, a política educacional comumente é uma política pública focal, pois promove ações pontuais inspiradas somente na busca da eficiência e na eficácia do processo de aprendizagem, e não da emancipação intelectual dos atores envolvidos no processo.

Nas últimas décadas, testemunhou-se no Brasil um avanço nas políticas focais, em especial, na educação.

Sobre esse aspecto, Oliveira e Duarte (2005), certificam que os discursos atuais do governo afirmam a necessidade de consolidar políticas de cunho universal, porém na prática o que é possível observar são políticas orientadas pela lógica da focalização.

Nesse contexto, a orientação de concentrar esforços e processos que vise assegurar o acesso e a permanência da população socialmente mais vulnerável na escola é imperativa, denotando assim o caráter focal da política, contradizendo o direito universal à educação assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 6º, p.17: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [EC n. 26/2000 e EC n. 64/2010]".

Almeida (2011), com a mesma singularidade de pensamento explicita a dicotomia existente no Brasil, onde a universalização das políticas é assegurada constitucionalmente e os governos estimulam a adoção de políticas focais influenciada na maioria das vezes por organismos internacionais, principalmente a partir da década de 1990.

As políticas sociais entram nesse contexto de política pública, o qual foi se constituindo por intermédio da organização popular, a fim de que houvesse uma diminuição do hiato forjado entre as classes derivadas do processo de constituição da sociedade capitalista. Entender a educação como uma política pública é corolário, todavia, persiste a

necessidade de aprofundar o debate tanto com relação à qualidade dessa política, quanto no tocante à questão do financiamento da mesma.

Conforme Carreira e Pinto (2006), a questão da qualidade na educação, da mesma forma que o financiamento, está assegurada em legislação, porém a efetividade prática do mecanismo jurídico carece de regulamentação e aplicabilidade em alguns casos.

Segundo essa perspectiva, é possível questionar: O que poderia ser indicativo de uma educação de qualidade? Como é possível avaliar se a educação possui ou não qualidade?

Sobre isso, Carreira e Pinto (2006) entendem que " [. . .] qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído, ao mesmo tempo, consideram um conceito complexo.

Assim, de acordo com Dourado, Santos e Oliveira (2007, p. 03):

> A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria traz implícita múltiplas significações.O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas,com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar,avaliar e precisar a natureza,as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania.

De acordo com Frigotto (2006), as práticas e as políticas não são neutras e podem se constituir em elementos de emancipação humana, merecendo estudos para que se possam compreender as dificuldades objetivas e subjetivas de superação da lógica de uma educação de adestramento, proposta principalmente nos processos massivos de qualificação.

Amaral (2010), destaca que antes mesmo de discutir o financiamento para ampliar a qualidade na educação, deve-se debater o que é qualidade, no que se refere à sua definição. A mesma deve ser apontada em cada nível e etapa educacional, pois cada período possui peculiaridades e especificidades.

Amaral (2010) também chama a atenção para que sejam discutidas qualidades e não qualidades, justamente para poder mediar às diversas formas de qualidade de educação dentro de suas modalidades e etapas.

Dourado (2007) traz à luz a complexidade de se determinar a qualidade na educação, devido às múltiplas dimensões e aos processos apresentados. Corrobora ainda com Amaral (2010) que fala em qualidades e não qualidades na educação.

Fator importante a se ressalvar na discussão sobre a qualidade da política educacional são os insumos, sobre os quais discorre Dourado (2007, p. 09):

> [...] qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao

> desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Estes documentos ressaltam, ainda, a complexidade da Qualidade da Educação bem como a sua mediação por fatores e dimensões extra-escolares, bem como intra-escolares.

Desse modo, discutir a educação de qualidade à luz de um modelo estritamente econômico abre uma lacuna de dimensões grandiosa. Caso não sejam consideradas as variáveis apresentadas por Dourado (2007), comete-se o erro de quantificar, e não de qualificar o debate acerca da real necessidade de investimentos na educação básica, bem como de ser feita uma análise superficial, induzida pela lógica de um Estado mínimo, determinado pelo modelo neoliberal.

O debate sobre a qualidade traz à tona elementos que merecem ser aprofundados em outras pesquisas, tratando da política pública da educação. Por intermédio da leitura necessária para se construir os pilares de sustentação da pesquisa em tela, este pesquisador observou que sempre que se discute qualidade, as hipóteses levantadas são balizadas por indicadores quantitativos, permeados de subjetividades qualitativas. Essa observação é feita com o intuito de chamar a atenção para que tipo de qualidade está sendo discutida e como é possível mensurar ou mesmo construir elementos comparativos para demonstrar os resultados da política aplicada.

Como já conceituado nesta pesquisa, a educação é uma política social, portanto quando são feitas avaliações acerca de sua execução, deve-se tomar o cuidado de não apenas quantificar os efeitos, mas utilizar um referencial apropriado para a análise das políticas públicas. A título de consideração é importante lembrar que o conceito de qualidade é derivativo, principalmente, das áreas de economia e administração, utilizado como mensurador de atividades inerentes a essas áreas. Quando aplicadas na área social não se pode simplesmente utilizar os mesmos princípios aplicados naquele ambiente.

Conforme foi discutido, o Estado tem o papel constitucional de gerir as políticas públicas. Por isso, é necessário que sejam investidos recursos suficientes para colocá-los em prática. Nessa perspectiva, será apresentado como o Estado investe na área da educação.

1.1 Os mecanismos de investimentos da educação e a estrutura de Estado

O Estado é constituído por uma estrutura governamental, determinada a partir da divisão de poderes e de competências. De acordo com esse arcabouço institucional, a estrutura orçamentária e financeira é modelada, a fim de que seja possível dar condições à execução de

políticas públicas em áreas diversas. O Estado, contudo, é constituído por meio de um modelo econômico que dita as regras da política estatal, montada a partir dos princípios fundantes desse modelo.

De modo similar ao pressuposto econômico descrito por Schugurensky (1999), a estrutura vigente nas políticas de educação - em especial a de financiamento - é organizada a partir da estrutura capitalista, logo segue a lógica do capital e é forjada à luz dessa mesma lógica.

A educação como direito subjetivo pressupõe que não seja cerceado esse direito da grande parte da população, que já fica à margem nos quesitos econômicos, graças a uma estrutura capitalista vigente no Brasil.

Segundo Garcia (2004, p. 16), o reconhecimento da educação como direito subjetivo, reduziu "[...] a abstração que sempre circunda os limites do mínimo existencial e afasta a possibilidade de que sua oferta seja postergada ou negada", ou seja, o direito à educação é irretocável, plural e universal.

Oliveira (1999) corrobora com essa ideia quando afirma que o § 1º, do art. 208 deixa claro o acesso ao Ensino Fundamental como direito público subjetivo. Essa consignação na Carta Magna afasta a longa discussão jurídica acerca do tema.

Como já afirmado anteriormente o direito à educação básica é fato, tanto é que Garcia (2004, p. 16) afirma parecer incontroverso esse direito por entender que:

> [...] trata-se de uma parcela integrante do mínimo existencial, não só por suas características intrínsecas como em razão de sua importância para a concreção de outros direitos necessários a uma existência digna.

Infere-se, pois, que a educação é a base para a concretização da busca de uma vida mais digna e de qualidade. Diante dessa perspectiva, entender a forma pela qual ela é financiada torna-se imprescindível para a efetivação de uma educação básica de qualidade. A lógica das políticas de financiamento e da política de educação implementadas baseiam-se, por vezes, nas virtudes financeiras e não são orientadas pelo direito subjetivo. Melhor dizendo, nos últimos anos investe-se em práticas de resultados de curto prazo ou para a eliminação de algum gargalo apontado pela sociedade, onde o custo-benefício é imputado a curtíssimo prazo.

Importante ressaltar a observação de Garcia (2004, p. 16), ao afirmar que: "[...] há muito a educação fundamental foi incorporada aos tratados e convenções internacionais, isto sem olvidar a sua paulatina inserção nos ordenamentos de inúmeros Estados, inclusive o Brasil".

Agregado a isso, não se pode negar que o sistema econômico e social vigente no País é o capitalismo e os princípios de qualquer política pública são galgados por essa estrutura. Com a posse do presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, o Brasil assumiu, de fato, um modelo de Estado Neoliberal, cuja ideologia permaneceu durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu em 2003, a expectativa era de rompimento com o modelo em vigência, no entanto, em nome da sustentabilidade econômica e avanço do País, foram desenvolvidos arranjos e estratégias que atenuaram as ações do Estado, mas contrariando as expectativas sociais, não houve rompimento com o modelo neoliberal.

Nesse sentido, ainda que seja possível reconhecer alguns avanços nas políticas sociais, não se pode afirmar que as mesmas foram engendradas a partir de um Estado que superou as premissas neoliberais. Um exemplo disso é o contexto descrito no documento de abertura do Plano Plurianual (PPA)[10] 2004 – 2007, enviado pelo Presidente Lula ao Congresso Nacional em seu item 10.[11] Neste afirma-se que o governo seguiria três fundamentos para manter um regime macroeconômico estável: consistência fiscal, caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; inflação baixa e estável; além de contas externas sólidas.

Isso denotou que o governo ainda buscava soluções econômicas baseadas estritamente na ancoragem dos fluxos de capitais internacionais. No mesmo documento, contudo, afirmava-se a necessidade de enfrentar a concentração de riquezas, a exclusão social, a baixa criação de emprego, como também conseguir alavancar o volume de recursos percebidos pelas famílias trabalhadoras[12]. O texto foi bem enfático em afirmar que os desafios deveriam ser encarados por meio de programas emergenciais em um primeiro momento (política focal),

[10] Plano Plurianual – peça orçamentária incluída na Constituição Federal de 1988 que demonstra a programação física financeira para os quatro anos subsequentes, apontando as prioridades, programas e estruturas de governo que serão seguidos pelo gestor neste período. A vigência dessa peça inicia no segundo ano de mandato e segue até o primeiro ano do mandado subsequente. Segundo o art. 165 (CF) essa lei é de iniciativa do executivo, tendo de ser aprovada pelo legislativo em sua forma original ou com emendas apresentadas pelos legisladores.

[11] A estratégia a ser adotada no PPA deve ter sólida base econômica e aderência à realidade do País. É indispensável uma clara estratégia macroeconômica que valorize a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabem por reverter essa expansão.

[12] Os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de empregos e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Programas de emergência são necessários, mas insuficientes para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil. Isso requer crescimento sustentado, com a geração de riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País (BRASIL, 2003, p.14).

mas advertia que essa mesma política não seria capaz de erradicar a pobreza, o analfabetismo, o trabalho precoce e a mortalidade infantil.

A mensagem consignada no Plano Plurianual apontou que seriam desenvolvidas políticas de governo de maneira focal e emergencial, na classe de baixa renda, concentradora dos maiores índices das mazelas apontadas como objeto dos programas em tela. Embora tenha sido pontuado anteriormente, que o "novo modelo de governo" não tenha se desvencilhado totalmente do programa neoliberal, o apontamento da necessidade de um olhar mais profundo à classe menos favorecida, como também a afirmação da necessidade de um crescimento sustentado com geração de riqueza em escala suficiente para elevar a massa salarial do País, indicou uma nova forma de construir políticas públicas. Entende-se que tais observações indicaram uma ampliação da ação do Estado que deixou de ter uma perspectiva de Estado mínimo e assumiu o papel protagonizador na busca de um País com igualdade social e inclusão da grande massa em um degrau acima da pirâmide social, pelo menos no contexto teórico.

Essa assertiva foi demonstrada quando no Capítulo 42 do documento em tela afirma-se que:

> No longo prazo, objetiva-se com o PPA 2004-2007 inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de entretenimento) (BRASIL, 2003. p.17).

A proposta apresentada pelo Governo Federal, a ser implementada naquele período, apontou a necessidade de uma nova dinâmica econômica a fim de que fosse incluído no que os economistas chamam de população economicamente ativa. Uma parcela da população que sequer é atingida pelos programas econômicos implementados nas últimas décadas.

Sem sombra de dúvidas, faz-se necessária a construção de um arcabouço de políticas sociais, que possam vir a mitigar as distorções nas condições de acesso a bens básicos para o desenvolvimento de uma sociedade com equidade de direitos.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 - chamada de Constituição Cidadã - cumpriu um papel fundamental no marco legalista da história do Brasil. Várias demandas agora consignadas na legislação brasileira foram frutos dos debates enraizados nos movimentos sociais. Mesmo com a ditadura militar opressora, estes não deixaram de existir,

atuando na clandestinidade, porém com estruturas sólidas, baseadas em princípios fundantes na igualdade e na hegemonia de direitos.

Os avanços das políticas sociais no contexto teórico e legal têm sido notados, todavia a luta para que se coloquem em prática tais avanços é constante. Isso tem ocorrido por intermédio da organização da sociedade civil em suas mais diversas esferas.

Nessa perspectiva, com o intuito de colaborar com a efetivação das políticas públicas, o financiamento e a determinação dos gastos também devem ser garantidos pela legislação.

A fim de que se possam apresentar como são engendrados esses quesitos, no capítulo seguinte serão descritas as diretrizes utilizadas para financiar e determinar os gastos no setor público, tendo como foco a política educacional.

2 O FINANCIAMENTO E A DETERMINAÇÃO DOS GASTOS

No contexto das conquistas dos direitos, a Constituição Brasileira deixa claros os avanços nas relações sociais, quando descreve os direitos assegurados ao indivíduo e à sociedade. Dentro desses direitos destaca-se o direito à educação, visto que conforme o que reza a Lei Magna é considerado um direito social.

Ao analisar a estrutura governamental, Saviani (2008) aponta que a política pública educacional encontra-se no organograma dentro do que é denominado de "área social", configurada, pois, como uma modalidade de política social. Do mesmo modo o autor questiona a semântica da expressão "política social". Defende que a política social é a arte de administrar o bem comum, contudo interroga se toda política não seria necessariamente social.

Nesse sentido há de se comungar com o questionamento levantado por Saviani (2008), pois a política social é apontada como tendo uma ligação direta com a cidadania, estando ainda associada aos fatos sociais que impulsionam a criação da política. Carvalho (2002) afirma que cidadania está ligada ao social porque entende que nas duas situações a distribuição às riquezas é preponderantes, diferente dos direitos civis e políticos que não preconizam na prática esta distribuição.

Esses aspectos como bem colocados por Behrinh e Boschett (2011) estão ligados diretamente ao coletivo, e não ao indivíduo, portanto a política é, necessariamente, social.

Ao ler o referencial sobre a educação contida nos ditames legais, fica evidente que a educação é um direito social conquistado por meio da mobilização dos movimentos sociais, embora este não esteja sendo respeitado.

Esse desrespeito decorre do não cumprimento dos deveres, principalmente por parte do Estado. A Constituição Federativa do Brasil preconiza que a educação é um direito social e cabe ao Estado assegurá-lo, investindo suficientemente para tornar isso possível.

Sobre esse pressuposto o Cap. III, art. 205 da Constituição Federativa do Brasil aduz:

> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, In.:CF, 1988, cap. III, art. 205, p.121.

Já no cap. III, art. 206 do mesmo instrumento legal são ditados os princípios que norteariam como o ensino seria ministrado:

> O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII - garantia de padrão de qualidade. [...] (BRASIL, 1988, p.121).

Nos artigos da Constituição Federal transcritos é possível observar que a intencionalidade da Lei foi a de garantir uma estrutura que conseguisse ofertar uma educação laica, de acesso irrestrito. Nesse quesito destaca-se a gratuidade em estabelecimentos públicos, além de garantir a valorização e carreira dos atores protagonistas no que diz respeito à construção, transformação, disseminação e indução do conhecimento aos profissionais da educação.

O Estado, porém, nem sempre cumpre com a parte que lhe deve. Em situações que exigem subsídios à política pública no que tange ao financiamento e à estruturação da mesma, nem sempre o anunciado é cumprido. Tal omissão do Estado compromete o objetivo maior da política que é o de ofertar uma educação de qualidade.

A defesa do investimento para proporcionar uma educação de qualidade é baseada nos resultados auferidos em um tempo recorrente.

Sales e Silva (2008) afirma que o investimento feito pelo Estado na Educação retorna à sociedade sob a forma de desenvolvimento social, humano, competitividade internacional e cidadania. Afirma ainda que investir em uma estrutura educacional, em um primeiro momento, pode até ser sinônimo de mero investimento, mas a médio e longo prazo - com uma população menos ignorante do ponto de vista educacional - os resultados dessa investidura trarão economia ao Estado em diversas outras áreas sociais, pois as mesmas estarão em uma condição de equidade no que diz respeito à sobrevivência e inclusão social.

Como toda ação governamental, a implementação, manutenção e longevidade da política carece de financiamento. No caso específico do Brasil, o "[...] financiamento de toda e qualquer política pública está ancorado, obrigatoriamente, na arrecadação compulsória de impostos, taxas e contribuições dos cidadãos" (STEINHORST, 2009, p.74).

Steinhorst (2009) também ressalta que a cobrança de impostos dos cidadãos para o custeamento e manutenção dos investimentos públicos realizados em todas as áreas por meio

do poder estatal vem desde a antiguidade e como tal, ao longo do tempo, veio sendo aperfeiçoada, sofrendo alterações nas diversas formas de organização da sociedade.

Em se tratando de políticas educacionais, a Constituição Federal além de assegurar o direito à educação, fixa em texto no cap. III, art. 212, o modelo de financiamento mínimo para a política de educação.

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino [EC n. 14/96, EC n. 53/2006 e EC n.59/2009] (BRASIL, 1988, p.123).

A exigência é clara, 18% da receita líquida de impostos da União e mais 25% dos estados e municípios devam ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Castro (2005) complementa que a educação pública deve ser realizada por todos os entes da Federação, ou seja, União, Estados e Municípios, conforme apregoam as normativas legais vigentes da Carta Magna. Reforça que essas três esferas têm a competência e a responsabilidade pela expansão e manutenção dos três sistemas de ensino. Afirma ainda que os gastos desses sistemas devem ser viabilizados por estruturas de financiamentos correspondentes a cada um.

Por outro lado, Davies (2004) assevera que é preciso assegurar a real destinação dos recursos, pois a garantia de disponibilidade contábil não é suficiente para assegurar os investimentos na área de educação. Melhor dizendo, a previsão orçamentária é o primeiro passo para a garantia dos investimentos, porém a vigilância sobre a aplicabilidade destes em erários se faz necessária.

Dito de outro modo seria importante o controle social em toda a execução da política pública, inclusive na aplicação dos recursos; entretanto, a linguagem técnica e complexa presente nos relatórios técnicos dificulta, por vezes, o acompanhamento dos investimentos sociais.

A educação básica, foco dessa pesquisa, tem financiamento específico, e entre suas fontes encontra-se a Lei 11.494 /2007 – Lei do Fundeb, um de seus principais financiadores.

O Fundeb terá vigência de 14 anos, a partir do primeiro ano de sua implantação (2007). Os percentuais de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o Fundeb sobre as receitas de impostos e transferências especificadas pela Emenda Constitucional (EM) n. 53/06, elevar-se-ão gradualmente, de forma a atingir 20% em três anos, quando então o Fundeb estará plenamente implantado.

A regulamentação do Fundeb deu-se por meio da Medida Provisória n. 339/2006, publicada no DOU em 29/12/06. A utilização deste instrumento para regulamentar o Fundeb teve como objetivo apressar o repasse dos recursos, tendo em vista que a EC n. 53/06 só foi publicada em 20/12/06. O envio de um projeto de lei poderia atrasar o repasse dos recursos do Fundo no exercício de 2007.

É importante lembrar, no entanto, que o Fundeb não resolve todas as situações de ausência de financiamento do ensino básico, pois o seu antecessor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (Fundef)[13], que vigorou até dezembro de 2006, financiava somente o Ensino Fundamental nas modalidades regulares e especiais.

Desse modo, a ausência de financiamento nos demais níveis educativos gerou uma "herança" que exigiu atenção especial. Fora isso, ainda que o Fundeb preveja o financiamento de toda a educação básica, as demandas educativas superam os valores desse fundo.

Assim, na composição do financiamento da educação, além do Fundeb, o Ministério da Educação disponibiliza numeráveis programas e linhas de financiamento que possibilitam investimentos educacionais, por exemplo, os programas de merenda escolar, livro didático, dinheiro direto na escola, bolsa de estudos para professores, entre outras ferramentas. Tais práticas serão apresentadas e discutidas subsequentemente, bem como as normativas para a aplicação de recursos nas esferas públicas.

2.1 O financiamento da educação pública no Brasil: estrutura e marco jurídico-institucional

Para avançar no debate do financiamento é necessário conhecer a lógica e a estrutura das contas públicas e dos financiamentos nesses ambientes, todavia, para entender as questões financeiras do setor público, é indispensável conhecer o art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil doravante denominada de CF.

[13] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério **(**Fundef**)** foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

No art. 165 da CF é descrito o sistema orçamentário nacional que obriga a todos os entes da Federação a se planejarem de acordo com os preceitos impostos pelas normas legais vigentes e suas regulamentações.

Essas previsões não necessariamente se transformam automaticamente em recursos à disposição, até porque são tão somente intenções[14]. Para se efetivar a real aplicação dos recursos do financiamento das políticas públicas, além da vontade política do gestor público, é necessário seguir normas fiscais e regras para que os atos sejam lícitos e legais.

Assim, o gestor deve seguir o sistema orçamentário nacional que consta na CF, conforme já mencionado anteriormente, acrescido da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964[15], da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000[16] e regulamentações efetivadas pelos organismos governamentais competentes que durante a vigência da Lei se fizeram necessárias, formando assim a base legal para as questões orçamentárias.

Além dos princípios da administração pública consignada no art. 37 da CF que são: legalidade[17], impessoalidade[18], moralidade[19], publicidade[20] e eficiência[21], deve-se ainda observar que a lógica orçamentária também goza de princípios determinados ao longo da história.

Giacomoni (1998) descreve-os como sendo anualidade[22], anterioridade[23], universalidade[24] e a não afetação da receita[25]; os quais funcionam como princípios balizadores de todas as leis orçamentárias.

---

[14]Consideram-se intenções, justamente porque na lei orçamentária em seu título sempre indica que se "[...] estima a receita e fixa a despesa", ou seja, a arrecadação é uma previsão, estimativa ou intenção. Como legalmente deve-se manter o equilíbrio entre a receita e a despesa, caso a intenção de arrecadar não seja efetivada, logo a despesa não pode ser executada.

[15]Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[16]Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[17] Condiciona o gestor público a ter sua administração regrada na Lei, não podendo dela afastar-se.

[18] Administrador público é remetido a só poder praticar o ato que tenha finalidade pública e legal. Não pode praticar ato que vise seu interesse próprio ou de terceiros

[19] A moralidade é pressuposto para validar uma administração pública. O administrador, não pode observar apenas o que é legal ou ilegal. Tendo que dar ênfase ao justo ou injusto, honesto ou desonesto, haja vista que nem tudo que é legal e moral.

[20] "Todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da administração" (MEIRELLES, 2006, p.92)

[21] Além de seguir o que expressa os princípios anteriores, deve exercer seu papel com rapidez, agilidade e perfeição. Tem como objetivo fazer com que o serviço público seja realizado com rendimentos satisfatórios, atendendo às necessidades dos cidadãos.

[22] O orçamento público tem a vigência de um ano fiscal, ou seja, inicia-se em 01 de janeiro e é encerrado em 31 de dezembro.

[23] Nenhuma despesa ou receita pode ser executada antes da aprovação da lei orçamentária, para tanto no ano imediatamente anterior ao exercício em vigor, esta peça orçamentária deve ser submetido ao poder legislativo para apreciação e aprovação.

Na introdução da obra de Machado Jr. e Reis (2001, p. 11), ao comentarem os objetivos da Lei n. 4320/64 e o objetivo do orçamento público, afirmam que: "[...] na prática, ele deve operar como ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e do de finanças".

Para tanto, ao analisar as operações contábeis, o pesquisador deve ter cuidado e não observar somente os recursos orçados, mas sim os liquidados[26]. Essa observação é pertinente uma vez que, anteriormente, a referência legal era o recurso empenhado.[27]

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, entretanto, realizou modificações em seus processos de fiscalização. Assim, determinou que a apuração real deva ocorrer por meio dos recursos liquidados. Em outras palavras - considera-se para fins de análise - que os recursos efetivamente aplicados são aqueles que tenham sido reconhecidos por pelo menos três funcionários públicos, bem como que os produtos ou serviços constantes na nota de empenho tenham sido entregues ou efetuados conforme descrito na autorização nominada.

Essas modificações observadas no modo de fiscalizar e financiar a educação - conforme discutido anteriormente - decorrem também dos inúmeros debates desenvolvidos nos últimos anos.

Desse modo, é possível verificar que o debate sobre o financiamento da educação vem tomando cada dia mais espaço nas agendas de discussões do País. Em todas as esferas da sociedade, seja no poder público, bem como na sociedade civil, a necessidade de garantir o mínimo de investimentos para o setor educacional é ponto pacífico nas discussões.

Muitas vezes, no entanto, as análises e debates carecem de maior compreensão tanto sobre como os recursos são gerados, quanto acerca das formas de investimento. Em outras palavras, a fim de que sejam averiguados os dividendos aplicados na área de educação pelo poder público, é necessário que se compreendam a dinâmica e o fluxo dos investimentos.

Seguindo essa perspectiva é imprescindível lembrar que os entes governamentais - segundo a Constituição Federal em seu art. 165 - precisam obrigatoriamente fazer com que todo e qualquer recurso auferido pelo poder público por meio de arrecadação sob forma de: impostos, taxas e contribuições sejam consignadas no Sistema Orçamentário Anual,

---

[24] Existirá somente uma Lei orçamentária em cada ente federado, por ano, onde estará contido todo e qualquer elemento de despesa ou receita.

[25] Não poderá ser aprovado nenhum novo tributo, que seja vinculado diretamente a uma despesa, salvo os determinados constitucionalmente.

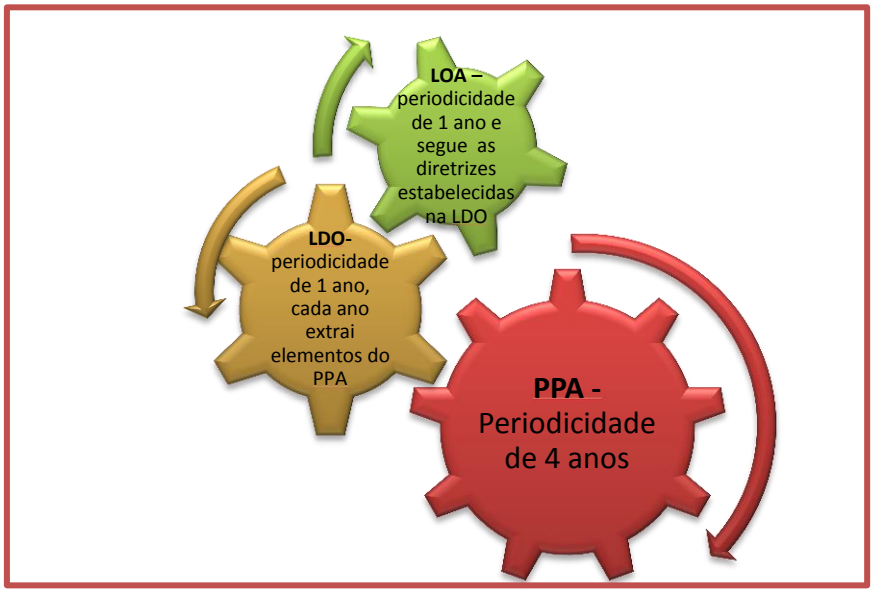
[26] Liquidação: operação contábil que aponta quando o serviço ou produto foram efetivamente entregues e aceitos pelo ente público.

[27] Empenho: documento que autoriza a aquisição de bem ou serviço por parte do órgão público após verificar a existência de saldo orçamentário.

constituído pelo Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias,[28]bem como nas Leis Orçamentárias Anuais,[29] tendo cada lei sua periodicidade de validade.

Se fosse possível expressar a relação entre essas leis em forma de ilustração, a imagem seria semelhante a da **Figura 1.**

Figura 1- Sistema Orçamentário Nacional



Fonte: Elaboração própria. Joinville, agosto 2011.

Com relação aos recursos, Bremaeker (2011) explica que o conjunto de recursos disponíveis no âmbito das leis nominadas anteriormente constitui-se nas chamadas receitas orçamentárias, divididas em receitas correntes e receitas de capital. Entre elas, a receita corrente, que representa a arrecadação efetuada pelos órgãos governamentais e de transferências de origem constitucional e voluntária, merece destaque.

Quanto às despesas Bremaeker (2011) informa que as mesmas são classificadas de forma similar às receitas, ou seja, despesas correntes e despesas de capital.

[28]A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

[29] A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do ente público no exercício financeiro.Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento.A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Legislativo um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

A despesa corrente é destinada ao custeio da administração. Já a despesa de capital é reservada para investimentos em obras e instalações novas, para a aquisição de material permanente ou de imóveis, bem como para inversões financeiras e amortização de dívidas.

Conhecendo esse arcabouço legal, compreende-se que a entrada de recursos nos cofres públicos e a destinação para os mesmos devem seguir fielmente o regramento imposto pela Constituição Federal, bem como pelas leis acessórias ao tema, principalmente a Lei n. 4320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.

Esse ordenamento jurídico, embora tenha redação federal, estende-se a todas as esferas do Estado, ou seja, sua aplicação é equivalente nos municípios, nos estados e no Distrito Federal. Para tanto, na sequencia, será apresentado a definição das fontes de recursos exclusivos para o financiamento da política pública de educação municipal.

2.2 Definição legal das fontes de recursos para financiamento da educação pública municipal

Quando a discussão gira em torno da oferta de bens e serviços educacionais, é imperativo lembrar que o atendimento educativo não é ofertado apenas pelo Estado, mas também por entidades privadas.

Sobre isso, Castro (2011) complementa que quando se trata de direito à educação, a lei prevê a responsabilidade do Estado (governo federal, estadual e municipal). Além do mais os recursos necessários para garantir a oferta da política educacional são oriundos dos pagamentos de tributos, cobrados de forma impositiva do cidadão.

Quando o Estado se propõe a ofertar as principais condições materiais a fim de que sejam viabilizadas a construção e a implementação de uma política pública universal de direito à educação, a ausência dos recursos públicos pode também ser um obstáculo ao atendimento das demandas e necessidades de bens e serviços educacionais.

De acordo com Castro (2011(b)), o período de 1995 a 2007 é descrito como uma fase de reestruturação da gestão da política educacional. Nesse período novos programas[30] e projetos[31]/atividades[32] foram criados e/ou reformulados.

[30] Conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no Plano Plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Essa reengenharia foi justificada pela ausência de um montante de recursos suficientes para a implementação da política proposta, desencadeando assim essa nova formulação com um novo modelo de gestão dos recursos.

Toda essa nova composição produzida foi necessária para otimizar os recursos de baixa monta, bem como para aprimorara política pública educacional.

Ainda segundo Castro (2011, p. 29), em decorrência dessas reestruturações, a ação do governo federal no período citado engendrou novos mecanismos de gestão:

> [...] definiu critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induziu a descentralização institucional e financeira das ações, avançou nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino.

Com o propósito de centralizar no Governo Federal a função de coordenação e articulação da educação básica, por intermédio do Ministério da Educação - doravante denominado MEC - apresentam-se vários mecanismos de financiamento para ações nas políticas de educação dos municípios. De modo sintetizado e a partir de informações do próprio ministério, os programas em ação atualmente são:

a) *Programa Caminho da Escola*: Criado em 2007 com o objetivo, segundo o governo, de renovar a frota de veículos escolares, garantir a segurança e a qualidade no que se refere ao transporte dos estudantes, bem como contribuir para a redução da evasão escolar. Outra intenção do programa foi o de ampliar, por meio de transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica, da zona rural, das redes estaduais e municipais. Para a utilização desses recursos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[33] realiza um pregão eletrônico[34] nacional, pelo qual os entes da Federação interessados podem obter diretamente os veículos. Para executar o programa, os interessados podem adquirir os veículos por três meios: recursos próprios; via convênio firmado com o FNDE; ou por meio de financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero

---

[31] Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação dos Governos. Cada Administração tem a liberdade de definir os títulos de seus projetos.

[32] É o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação dos Governos.

[33]Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE**)** é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos**.**

[34] Modalidade de licitação.

quilômetro e de embarcações novas. A partir de 2010, esse programa foi ampliado, tendo sido ofertado aos municípios uma linha de crédito também para a aquisição de bicicletas. O objetivo foi o de atender à demanda de alunos que percorriam até quinze quilômetros a pé. Aos municípios com até cinco mil alunos, o Governo Federal costuma doar as bicicletas.

b) *Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate):* Visa a atender alunos moradores da zona rural. O objetivo é ode garantir o acesso e a permanência dos alunos do ensino fundamental público nos estabelecimentos escolares que utilizam transporte escolar. O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros - sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere - para custear despesas com reformas, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública. Serve também para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

c) *Programa Alimentação Escolar (PNAE):* Instituído em 2005, tendo por objetivo, segundo *sítio* do FNDE, atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público. O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal. A partir de 2010, o valor repassado pela União a estados e municípios foi reajustado para R$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio, bem como para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa “Mais Educação” terão R$ 0,90 por dia. Com a Lei n. 11.947, de 16/6/2009,

30% desse valor – ou seja, R$ 930 milhões – devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades.

d) *Programa Dinheiro Direto na Escola* (PDDE): Consiste na assistência financeira às escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, como também às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos, uma vez por ano, de acordo com o número de alunos, conforme dados do censo escolar do ano anterior ao do repasse. O dinheiro destina-se à aquisição de material permanente, utilizados para a manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; para a aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola e avaliação da aprendizagem; bem como para a implementação de projetos pedagógicos e desenvolvimento de atividades educacionais. Todas as escolas públicas rurais de educação básica recebem também uma parcela suplementar, equivalente a 50% do valor do repasse. As escolas urbanas de Ensino Fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), estipuladas para 2009, também recebem essa parcela suplementar. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória n. 455, de 28 de janeiro, transformada posteriormente na Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de Ensino Médio e Educação Infantil. Esse programa implica no desenvolvido por parte das unidades educativas de um Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

   Para as escolas que não tiveram desempenho satisfatório no Ideb, o MEC criou dentro do Programa um regime especial chamado de Programa Dinheiro Direto na Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), que visa contribuir para a melhoria da gestão nas escolas públicas de educação básica. Os recursos são repassados para as unidades de ensino das redes estaduais e municipais que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e planejaram a implementação do PDE Escola. Os recursos do PDE Escola devem ser usados, prioritariamente, em adaptações arquitetônicas e estruturais para assegurar a instalação e operação de

laboratórios de informática distribuídos pelo Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), bem como para garantir acessibilidade aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida.

e) *Programa Nacional do Livro Didático (PNLD):* Desenvolvido para prover, segundo dados do governo, as escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares de qualidade. O programa atende também aos alunos da EJA das redes públicas de ensino e das entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado.O programa é executado em ciclos trienais alternados. Assim, a cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de um segmento, que pode ser: anos iniciais do Ensino Fundamental, anos finais do Ensino Fundamental ou Ensino Médio. Em 2011, o orçamento do PNLD foi de R$ 1,2 bilhão, para a compra de livros didáticos do Ensino Médio e reposição e complementação do Ensino Fundamental. À exceção dos livros consumíveis, os livros distribuídos deverão ser conservados e devolvidos para utilização por outros alunos nos anos subsequentes.

Além dos programas, existem outros instrumentos que contribuem com o montante de recursos destinados à manutenção e aos investimentos na política educacional como, por exemplo, o salário-educação, instituído em 1964.

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Esse mecanismo financiador é um importante reforço para o caixa dos municípios, no que tange ao financiamento da educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis n. 9.424/96, n. 9.766/98,Decreto n. 6003/2006 e Lei n. 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, sendo arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

A distribuição dos recursos é dividida entre estados e municípios por meio de uma metodologia criada pelo Governo Federal. A apresentação dessa contribuição se faz necessária por figurar como uma receita significativa do ponto de vista do montante

arrecadado pelos municípios, configurando-se como uma das principais fontes para a educação básica.

Para ter uma noção da importância dos valores aqui discutidos serão demonstrados na **Tabela 1** os valores referentes ao ano de 2011. Serão apresentados inicialmente os totais brasileiros distribuídos entre os estados e os municípios.

Em seguida a verificação será equivalente aos valores destinados à região Sul do País. Por fim, será exposto o montante de recursos destinados aos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Ressalva-se que esses valores representaram a estimativa total no ano de 2011.

Tabela1 - Distribuição recursos salário-educação/2011por região

UF/REGIÃO	ESFERA	TOTAL/ 2011
Brasil	Estados	3.947.718.641,94
	Municípios	3.921.553.444,46
	Total	7.869.272.086,40
Sul	Estados	641.127.721,21
	Municípios	550.997.079,88
	Total	1.192.124.801,09
PR	Estado	242.565.876,21
	Municípios	191.258.575,22
	Total	433.824.451,43
RS	Estado	245.460.182,16
	Municípios	208.420.708,33
	Total	453.880.890,49
SC	Estado	153.101.662,84
	Municípios	151.317.796,33
	Total	304.419.459,17

Fonte: Adaptado do Sistema STL/DIFIN/FNDE (2012, p.02).

Analisando os dados apresentados na **Tabela 1**, dos R$ 7.869.272.086,40 distribuídos no País, os três estados que compõem o Sul do Brasil receberam 15,15% do total. Santa Catarina auferiu R$ 304.419.459,17 do montante de R$ 1.192.124.801,09 destinados à Região Sul, o equivalente a 25,54% do total. Esses valores contribuíram bastante para o financiamento da educação nos estados e principalmente nos municípios.

A **Tabela 2** apresentará os recursos do salário-educação do ano de 2011, agrupados em três níveis diferentes: Brasil, Santa Catarina e Joinville.

Os valores de cada nível serão divididos em Educação Infantil, Ensino Fundamental Regular de oito e nove anos e EJA presencial. Estes apresentarão os números de matrículas por modalidade, conforme o censo escolar de 2010.

Na sétima coluna será apresentado o coeficiente de distribuição desses recursos, segundo a metodologia estipulada pelo MEC. Na última coluna, a estimativa de valores em reais a serem investidos.

Tabela 2- Distribuição recursos salário-educação/2011 por modalidade de ensino

Quantidade de alunos matriculados no Ensino Básico Público – Censo/ 2010							
UF	**Rede de ensino**	**Total**	**Educação infantil**	**Ensino fundamental regular 8 anos e 9 anos**	**Educação de jovens e adultos presencial**	**Coeficientes**	**Valor estimativa (R$ 1,00)**
BR	Total Br.	43.065.401	4.925.063	27.038.678	3.648.936	1,0000000	7.142.535.560
	Rede Est.	19.421.375	71.302	10.116.856	1.930.281	0,4509739	3.594.299.492
	Rede Mun.	23.644.026	4.853.761	16.921.822	1.718.655	0,5490260	3.548.236.068
SC	Total UF	1.307.361	218.394	796.739	78.089	1,0000000	275.251.796
	Rede Est.	657.511	148	384.125	60.455	0,5029299	138.432.371
	Rede Mun.	649.850	218.246	412.614	17.634	0,4970700	136.819.424
SC	JLLE	58.193	10.899	45.835	45.835	0,0895483	12.251.954

Fonte: Adaptado do Sistema de Transferências Legais (STL) e Censo Escolar INEP, 2010, p.122.

Conforme os dados apresentados pela **Tabela 2**, no estado de Santa Catarina, a *rede estadual* recebeu o equivalente a 50,29% dos recursos do salário-educação, As *redes municipais* receberam o restante, ou seja, 49,70% aproximadamente. O valor nominal do salário-educação no estado foi equivalente a R$ 275.251.796,00, dos quais Joinville teve direito a R$ 12.251.954,00, o que representou em torno de 8,95% dos valores distribuídos entre as redes municipais do estado. Considerando o número de municípios do estado de Santa Catarina, em consonância com o regramento estabelecido pela legislação, Joinville auferiu resultados nominais superiores aos demais municípios, pois se fossem divididos linearmente os valores, todos os municípios receberiam valores inferiores a 1% cada. Diante desse contexto, observou-se o quanto foi importante essa receita para a cidade e para a política educacional do Município.

Continuando a apresentação dos recursos para a educação, outra fonte de financiamento, considerada a principal fonte de recursos para as políticas de educação do Brasil é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela EC n. 53/2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

O Fundeb é um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal em um total de vinte e sete fundos), formado por parcelas financeiras de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Embora seja o fundo com maior presença no rol dos financiadores da política, a própria Conferência Nacional da Educação (CONAE), que ocorreu em Brasília entre os dias 23 e 27 de abril do ano de 2010, aponta em seus anais que o Fundeb "[...] não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade" (CONAE, 2010, p.110).

Da citação acima se pressupõem que é necessário engendrar outras fontes de recursos para prover as políticas de educação.

Não obstante, ainda que não seja suficiente para financiar toda a educação nacional, o Fundeb - conforme já discutido - é um fundo fundamental para a efetivação da educação.

Assim, para um melhor entendimento da aplicabilidade e da forma como é constituído o Fundeb, é necessário compreender a composição tributária do fundo.

De modo sintetizado o Fundeb é constituído da seguinte forma: inicialmente é composto por um fundo estadual, o qual se denomina Fundo Estadual do Fundeb, onde é depositado a fração dos impostos municipais de todos os municípios do estado que será explicitada a seguir. Esse fundo receberá também um percentual das transferências constitucionais e voluntárias dos municípios.

Cada município contribuirá[35]para a formação do fundo estadual com o montante de 20% dos impostos municipais[36] arrecadados, bem como com o mesmo percentual das multas

[35] Na contabilização dos investimentos em educação pelos municípios, notar-se-á que haverá municípios que, além da contribuição ao Fundeb, também receberão um retorno do Fundeb, ou melhor, o retorno representará a diferença entre o quanto o município contribuiu para a formação do fundo estadual e quanto efetivamente o município terá direito a receber do fundo. Esse cálculo é feito por meio da divisão do valor geral do Fundo Estadual do Fundeb pelo número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino daquele Estado. Esse coeficiente será multiplicado pelo número de alunos efetivamente matriculados na rede pública municipal de

aplicadas sobre o atraso no pagamento dos mesmos. Será retido automaticamente o mesmo percentual da cota-parte[37] que cada município tem direito, por meio das transferências constitucionais e legais[38].

Para melhor compreender a composição dos tipos de impostos e a que entes federados cabem a sua arrecadação, será apresentada a seguir a **Tabela 3.**

Tabela 3 - Impostos e entes arrecadadores

Tributos Municipais:	IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos Taxas – ex: limpeza pública Contribuições de Melhoria
Tributos Estaduais:	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias – (25% deste imposto é redistribuído aos municípios) IPVA – Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores – (50% se destina ao município arrecadador)
Tributos Federais:	FPM – Fundo de Participação dos Municípios (Formado por 23,5% do IPI e do IR e também é repassado aos Estados e Municípios) IR – Imposto de Renda Retido na Fonte ITR – Imposto Territorial Rural

Fonte: Tabela de elaboração própria.Joinville, julho de 2012.

No que diz respeito aos financiamentos educacionais é importante ressaltar que os programas elencados na **Tabela 3** não são os únicos disponibilizados pelo MEC, porém para a educação básica são os mais relevantes, visto que geram maior impacto financeiro nos estados e municípios.

Com o decorrer da operacionalização dos programas, observa-se que os entes federados vão sendo aperfeiçoados e novos mecanismos e sistemáticas são criadas para fazer

ensino. A razão monetária auferida pelo município será o valor de direito do Fundeb, logo diminuído de quanto foi contribuído o resultado será o retorno do Fundeb.

36 Compreende os impostos municipais: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão Intervivos (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) Imposto de Renda retido na fonte (IR).

37 Percentual fixado na CF, ao qual o outro ente federado tem direito sobre o imposto cobrado.

38 As transferências constitucionais e legais são compostas pela cota-parte dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores(IPVA),Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (somente exportação), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF-OURO).

frente às demandas cotidianas. Com exceção do salário-educação e dos recursos do Fundeb, os demais são de cunho voluntário, ou seja, os municípios se propõem a participar dentro das regras estabelecidas e a partir da propensão firma-se um convênio entre os entes que normatizam a relação de repasse, seja ela financeira ou de bens e serviços.

Outra regra importante a destacar é a composição do pressuposto constitucional. O art. 212 da Constituição Federal exige que os municípios invistam pelo menos vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante dos impostos e das transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O composto é similar ao que já foi descrito sobre o Fundeb, porém a grande diferença é que o município deve somar - além dos 20% já destinados ao fundo - mais 5% do total das receitas dos impostos[39]. Na base do cálculo também se efetiva o somatório dos recursos provenientes do salário-educação e outras transferências do FNDE.

Vale ressaltar que, quando o município opera com o retorno do Fundeb, esse mesmo valor não pode ser considerado para fins de índice constitucional. Isso significa que quando o valor contribuído pelo município com o fundo for menor do que o valor que tem direito a receber[40], essa diferença entre o contribuído e o recebível, obrigatoriamente, tem de ser investida em educação, porém não é aceita como recurso integrante do coeficiente obrigatório constitucional.

Para elucidar melhor essa assertiva, compreende-se que o resultado financeiro do retorno do Fundeb deve ser acrescido ao limite constitucional mínimo estabelecido. Melhor dizendo, diante dessa condição, deve gastar apenas o equivalente ao somatório dos valores constitucionais obrigatórios mais o retorno do Fundeb na política educacional, salvaguardando os objetivos finais de cada receita.

Até aqui se apresentaram as fontes de recursos que compõem o montante a ser investido na política pública de educação. No subcapítulo a seguir será apresentado como foram estudadas as despesas ocorridas com essa política.

---

[39]Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), além do mesmo percentual das transferências legais da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS),Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores (IPVA),Imposto de Renda Retido na Fonte (IR),Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Produção Industrial para Exportação (IPI - Exportação), Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF - Ouro), além é claro da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

[40] Este cálculo se faz multiplicando o número de alunos matriculados naquele município pelo resultado da divisão do valor total arrecadado pelo fundo, dividido pelo número total de alunos matriculados no estado a que se refere o fundo.

2.3 Categorização dos insumos e dos gastos

Como discutido anteriormente, os investimentos em educação se dão de diversas formas, de modo que é possível contabilizar esses gastos por categorias de insumos. Nesse subcapítulo serão apresentadas, exclusivamente, as categorias de análise dos gastos com a política educacional na cidade de Joinville, bem como a conceituação e contextualização dos gastos e insumos da educação básica.

2.3.1 Definições teóricas e conceituais dos gastos e insumos da educação

Conforme foi anunciado no início deste trabalho, optou-se em se trabalhar com o conceito de *gasto,* e não de *custos*, por entender que a estrutura de uma política pública, bem como seu financiamento são compostos por elementos constitutivos de caráter direto e indireto.

No caso específico da educação, para que essa política seja efetivada, isto é, para o processo educativo ocorrer, não se depende única e exclusivamente dos atores que protagonizam o ato, professores/as e alunos/as, mas sim de uma série de outros atores indiretos que contribuem para a realização das atividades.

Além dos sujeitos, é fundamental considerar também que, durante o processo educativo são necessários ainda materiais e estruturas físicas.

Como já exposto, optou-se em utilizar o conceito de gasto, e não o de custo, pois como afirma Crepaldi (2004, p. 18):

> [...] a contabilidade de custos, qualquer que seja o sistema, necessita da distinção entre custos e despesas. Teoricamente, a distinção é fácil: custos são gastos (ou sacrifícios econômicos) relacionados com a transformação de ativos (consumo de matéria-prima ou pagamento de salários), despesas são gastos que provocam redução do patrimônio (exemplo: impostos, comissões de vendas e etc.) e gasto é o termo genérico que pode tanto representar um custo como uma despesa. É o compromisso financeiro assumido por uma empresa na aquisição de bens e serviços.

Em se tratando de política pública de educação, é possível entender os custos como tudo aquilo que está diretamente ligado à ação exclusiva da política, ou seja, o ato de ensinar. Citam-se como exemplos o pagamento dos salários dos professores, a aquisição de livros e equipamentos utilizados diretamente no processo.

Quando se fala em gastos, acrescenta-se ao exemplo dado, os erários despendidos para a aquisição ou manutenção das atividades indiretas, como toda a estrutura da Secretaria de Educação, de vigilância e limpeza[41].

Corroborando com o pensamento de Crepaldi (2004), Martins (2008, p. 25) afirma que gasto é um:

> [...] conceito extremamente amplo e que se aplica a todos os bens e serviços adquiridos; [...] só existe gasto no ato da passagem para a propriedade da empresa do bem ou serviço, ou seja, no momento em que existe o reconhecimento contábil da dívida assumida ou da redução do ativo dado em pagamento.

Martins (2008, p. 25)complementa dizendo que "[...] custo é também um gasto, só que reconhecido como tal, isto é, como custo, no momento da utilização dos fatores de produção (bens e serviços), para a fabricação de um produto ou execução de um serviço".

Em outras palavras, pode-se dizer que os gastos são todos os esforços financeiros despedidos para efetivar a aquisição de um bem ou serviço.

No que se refere à educação pode-se definir os gastos como todo o pagamento efetivado para investir em novas estruturas educacionais, bem como para a manutenção das já existentes[42].

Assim, a compreensão para a discussão dos investimentos necessários à educação deve considerar toda a estrutura que sustenta o processo educativo.

Daí deduz-se que o escopo da política educacional não se restringe somente à sala de aula, pois existe uma estrutura completa que funciona como antecedente do ato pedagógico e outra subsequente.

Para que haja o desenvolvimento da política educacional é preciso manter uma estrutura pensante que define as regras, os planos e o modelo de política a ser aplicado em sala de aula.

Convém lembrar ainda que durante a execução do processo de aprendizagem devem ocorrer o acompanhamento e a monitoria das atividades. Após o ato docente, uma terceira estrutura entra em cena para efetivar e avaliar a prática executada pelo corpo docente.

Por entender que a execução da política pública acontece dentro de uma cadeia de ações e envolve diferentes atores, entende-se que ao fazer somente o recorte dos custos, ignora-se toda a estrutura que indiretamente é utilizada para manter os serviços da rede municipal de educação.

---

[41] No decorrer deste trabalho será definida a conceituação de custos diretos, indiretos e despesa.

[42] Embora a conceituação esteja firmada sob a óptica da produção e do produto, Martins (2008) entende que educação em momento algum se pode imaginar como tal.

Ressalta-se, contudo, que a abordagem dos custos - utilizada em diversos outros estudos - não está equivocada. O que se defende por intermédio deste estudo é que um olhar diferenciado sobre a estrutura de financiamento da educação poderá trazer mais contribuições ao debate.

2.3.2 Categorização dos insumos

Os gastos com a educação são compostos por diversos itens que devem ser agrupados para que seja possível efetivar a análise dos investimentos necessários para o desenvolvimento de uma política pública educacional com qualidade. Para conseguir estudar que tipo de investimento está tendo maior aporte financeiro e qual necessita de um valor mais elevado, faz-se necessário o levantamento dos dados contábeis, a fim deque essas variáveis sejam aferidas.

Tais dados foram localizados nos relatórios de gestão, apresentados pelo poder público ao órgão de controle externo - nesse caso o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - bem como por intermédio das informações estatísticas enviadas ao Ministério da Educação. O conjunto dos dados resultantes do levantamento foi agrupado por classes de insumos. Os insumos utilizados no cálculo do custo estavam relacionados às despesas efetivadas na rede pública municipal, no que se refere à educação básica durante o ano de 2011, como já definido.

Inicialmente foram classificados em dois grupos denominados categorias econômicas: *Despesas Correntes*[43] e *Despesas de capital*[44], de acordo com a normatização da contabilidade pública, facilitando assim o cruzamento de dados dos relatórios apresentados pelo ente federado. Neste trabalho, essas categorias econômicas foram subdivididas em novas categorias de natureza de despesa, a saber: *Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.* Essas modalidades sofreram novos desdobramentos, chegando ao nível de detalhamento das variáveis de despesas.

43 Conforme a Lei 4.320/64e a Portaria Interministerial 163/01 classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. É a classificação das despesas que objetivam manter os serviços do ente federado, ou seja, todas as despesas necessárias para a manutenção da máquina pública.

44 Conforme a Lei 4.320/64e a Portaria Interministerial 163/01 classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Dentro da categoria *Pessoal e Encargos Sociais* foi dado destaque às *obrigações patronais, outras despesas variáveis, outros benefícios assistenciais*, bem como aos *vencimentos* e *vantagens fixas*.

Na categoria *Outras Despesas Correntes* foram destacados os gastos com *outros serviços de terceiros pessoa física* e *outros serviços de terceiros pessoa jurídica*, *material de consumo e de distribuição gratuita, locação de mão de obra* e *diárias*.

A última divisão deu-se na categoria *Investimentos* que foi desdobrada em *equipamentos e material permanente, obras e instalações*, bem como em *serviços de terceiros pessoa jurídica*, porém voltados para as despesas de capital.

A decisão por essa classificação partiu da necessidade de maximizar as informações levantadas junto aos órgãos responsáveis pela apuração e contabilização dos gastos decorrentes da aplicação da política pública, sendo efetuada a descompactação e a descrição de cada categoria de insumo, de acordo com a Portaria Interministerial n. 163, de 04 de maio de 2001 e suas atualizações, as quais serão mais bem detalhadas quando todos os dados tiverem sido explorados.

3 CARACTERIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE JOINVILLE (EDUCAÇÃO BÁSICA)

A política pública municipal de educação é efetivada por meio da prestação de serviços dos agentes públicos à comunidade. Para isso, o poder público tem de engendrar uma estrutura capaz de ofertar a todo o conjunto da sociedade o principal propósito dessa política, ou seja, educação para todos.

O presente trabalho busca aprofundar quais os gastos educacionais do município de Joinville, especificamente aqueles referentes aos gastos diretamente relacionados ao funcionamento das instituições públicas da educação básica da rede municipal de educação.

Para atingir esse intuito, é necessário, em primeira instância, conhecer a estrutura vigente para, subsequentemente, produzir análises a fim de que se possam atingir os objetivos propostos no ato introdutório deste trabalho. Dito isso, inicia-se a apresentação da composição da rede pública municipal de ensino de Joinville.

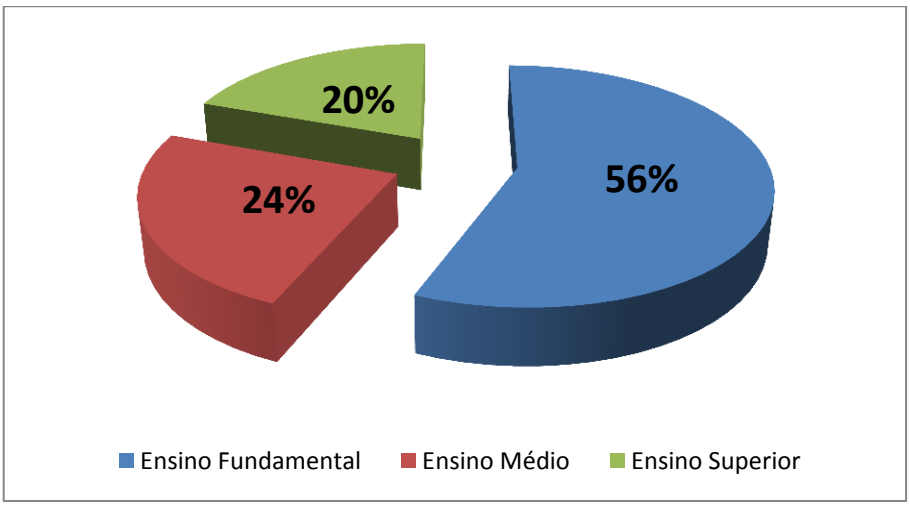
3.1 A composição da rede pública municipal de ensino de Joinville – estrutura e atendimento

Joinville, cidade localizada ao norte do estado de Santa Catarina com uma população de 515.288 habitantes, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo 2010. Desse total, 255.756 são homens e 259.532 mulheres. Desta população, 462.237 pessoas são alfabetizadas.

De acordo com a contagem, a rede educacional de Joinville conta ao todo com 285 estabelecimentos de ensino, os quais possuem 67.349 alunos matriculados no Ensino Fundamental; 28.962, no Ensino Médio e 23.363 no Ensino Superior.

O percentual referente a esses números será apresentado no **Gráfico 1:**

Gráfico 1- Matrículas em Joinville por níveis educativos 2010



Fonte: Censo IBGE, 2010.

Em abril de 2011, a Secretaria de Educação do Município publicou em seu sítio[45] a prestação de contas do ano de 2010 e os números correspondentes à educação municipal.

A composição da rede municipal em 2010 era de 88 escolas municipais, sendo 50 escolas urbanas de 1º ao 9º ano, 12 escolas urbanas de 1º ao 5º ano e 26 escolas rurais. Na Educação Infantil a composição é feita por 57 Centros de Educação Infantil (CEIs).

Adicionado a esse sistema tem-se 18 CEIs do Instituto Ajorpeme e 12 CEIs da Associação Joinvilense dos Centros de Educação Domiciliar Infantil (AJOCEDI). Ainda sob a responsabilidade da rede municipal estão as duas bibliotecas municipais, seis unidades de Centros de Apoios Pedagógicos (CEAPEs) e um Polo da Universidade Aberta do Brasil.

Assim, segundo a Secretaria Municipal de Educação, em 2010, existiam 1.701 turmas na rede pública municipal; 3.716 funcionários efetivos e 685 contratados. Destes, 1.065 eram professores atuantes nas séries inicias e 884 lecionavam nas séries finais. Havia ainda 73 orientadores e 126 supervisores educacionais. Os auxiliares dos educadores somavam 73 profissionais, 58 mediadores de leitura e mais 587 educadores atuando somente na Educação Infantil.

Cabe ressaltar que os supervisores eram divididos por áreas de conhecimento: supervisor de Geografia, História, Matemática, Artes, Tecnologia na Educação, Língua Portuguesa, Educação Especial, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Física.

[45]Disponível em: <http://cidadedoslivros.com/site/wp-content/uploads/2011/04/Prestacao_Contas_Educacao_Abril_2011.pdf>. Acesso em 05 mai. 2012.

De acordo com o Censo Escolar, a rede pública municipal de Joinville contava com 61.046 alunos em 2011; sendo 10.815 matriculados na Educação Infantil e 45.325 alunos no Ensino Fundamental. Na EJA estavam matriculados 4.906 alunos.

3.2 Financiamento da educação básica da rede pública municipal de Joinville

O objetivo deste subcapítulo é demonstrar a composição geral dos recursos destinados à manutenção do ensino na rede pública municipal de Joinville. Devido à organização estatal, o poder público conta com organismos de controle externos, os quais desenvolvem e exigem uma série de relatórios a fim de que se possa fiscalizar de melhor forma os atos do gestor público.

Com o advento da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, a Secretaria do Tesouro Nacional, passou a definir por meio de portarias os relatórios que traçam um método padrão de avaliação dos resultados dos índices a serem atingidos pelos gestores públicos. Conforme a fiscalização e evolução dos sistemas de avaliação, novas portarias são emitidas e modelos de relatórios são alterados.

Para que fosse possível alcançar o objetivo proposto neste trabalho, os dados analisados foram retirados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), equivalentes aos anos de 2010 e 2011. Esse relatório está disponível no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)[46], fornecido pelo FNDE.

Na **Tabela 4** e na **Tabela 5** serão apresentados os indicativos de receitas para o ensino. A primeira delas relacionar-se-á ao ano de 2010 e a seguinte, a 2011.

A **Tabela 4** será composta pela categoria *Receitas Resultantes de Impostos*, sendo desmembrada entre a receita que provém diretamente de impostos e as transferências constitucionais e legais, as quais compreenderão, principalmente, os repasses da cota-parte dos impostos arrecadados por outros entes federados.

Quando for ponderada a *Previsão Inicial*, será analisado justamente o valor previsto na lei orçamentária de autoria do poder executivo e, aprovada pelo poder legislativo, valor estimado de arrecadação.

[46]SIOPE – Disponível em:<http://www.fnde.gov.br/index.php/siope-relatorios-municipais>.Acesso em 20 de mai. 2012

No que tange à *Previsão Atualizada*, será tratado do valor correspondente à previsão orçamentária no final do período. Este poderá corresponder à previsão inicial ou ainda ser alterada devido a algum crédito adicional[47] ou alguma redução nessa projeção.

Já as *Receitas Realizadas* corresponderão exatamente aos dividendos que entraram efetivamente no caixa da Prefeitura naquele período. A última coluna mostrará justamente o percentual arrecadado com relação à previsão orçamentária, ou seja, quanto efetivamente foi arrecado frente à previsão das receitas estimadas.

Tabela 4 - Receitas do Ensino/ 2010

RECEITAS DO ENSINO – ANO/ 2010					
	RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITAS REALIZADAS**	
				R$	**%**
1	RECEITA DE IMPOSTOS	344.030.000,00	344.030.000,00	193.306.908,33	56,18
2	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	431.320.000,00	431.320.000,00	340.233.752,18	78,88
3	**TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)**	**775.350.000,00**	**775.350.000,00**	**533.540.660,51**	**68,81**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.01).

Observando as informações contidas na **Tabela 4**, dentro do que estava programado para a categoria R*eceita de Impostos* no ano de 2010, apenas 56,18% se realizou efetivamente. Por outro lado, do montante esperado no que concerne às *receitas de transferências constitucionais e legais*, 78,88% foi atingido. Somando as duas fontes de receitas, chegou-se à importância de R$ 533.540.660,51, ou seja, arrecadou-se 68,81% do total efetivamente estimado.

A **Tabela 5** trará a mesma composição de dados da **Tabela 4**, porém o período de análise será o ano de 2011. Nesta, serão verificados os dados da composição das receitas do ensino na cidade de Joinville.

[47] Segundo a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seus arts. 40 e 41 são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e são classificados em créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Tabela 5 - Receitas do Ensino/2011

	RECEITAS DO ENSINO - ANO/2011				
	RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITAS REALIZADAS**	
				R$	**%**
1	RECEITA DE IMPOSTOS	378.433.000,00	378.433.000,00	225.625.991,58	59,62
2	RECEITA DETRANSFERÊNCIASCONSTITUCIONAIS E LEGAIS	474.452.000,00	474.452.000,00	395.754.933,54	83,41
3	**TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)**	**852.885.000,00**	**852.885.000,00**	**621.380.925,12**	**72,85**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2011, p.01).

Segundo informações da **Tabela 5**, os indicadores referentes à conquista da previsão orçamentária, proposta pelo poder executivo no ano de 2011, tiveram melhores desempenhos do que os realizados no ano anterior.

O total equivalente à variável *receita de impostos* arrecadados chegou a 72,85% do previsto, obtendo um resultado de R$ 621.380.925,12. Mesmo assim, continuou muito aquém do previsto, pois a arrecadação atingiu somente 59,62%. Já as *receitas e transferências constitucionais e legais* foram as variáveis de melhor performance, registrando a entrada de R$ 395.754.933,54 - 83,41% do orçado - nos cofres públicos municipais Ao comparar os resultados de arrecadação dos dois anos, verificou-se que o município de Joinville ampliou sua receita para a educação em R$ 87.840.264,60 em 2011, se comparado ao ano anterior.

Dando continuidade ao levantamento das receitas utilizadas para financiar a área da educação, na **Tabela 6** e na **Tabela 7** serão apresentadas as demais fontes de recursos que compõem o montante total das receitas da educação.

A primeira delas dirá respeito às receitas oriundas de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - e a segunda referir-se-á às transferências de outros convênios recebidos pelo Município nos anos de 2010 e 2011, respectivamente.

Tabela 6 - Outras Receitas do Ensino/2010

	RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (2010)	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITA REALIZADA**	
				R$	**%**
1	RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0	0	0	0
2	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	24.500.000,00	24.500.000,00	16.067.917,15	65,58
2.1	Transferências do Salário-Educação	18.500.000,00	18.500.000,00	11.051.581,91	59,73
2.2	Outras Transferências do FNDE	6.000.000,00	6.000.000,00	5.016.335,24	83,6
3	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.615.000,00	1.615.000,00	941.519,59	58,29
3.1	Transferências de Convênios	1.615.000,00	1.615.000,00	941.519,59	58,29
4	OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	**26.115.000,00**	**26.115.000,00**	**17.009.436,74**	**65,13**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.02).

Conforme dados da **Tabela 6,** no ano de 2010, foi estimada uma *Receita Adicional para o Financiamento do Ensino* de R$ 26.115.000,00. Desse valor, entraram nos cofres públicos municipais R$ 17.009.436,74, o equivalente a 65,13% do total esperado.

Embora a estimativa tenha ficado muito abaixo do esperado (59,73%), os recursos recebidos por intermédio das *receitas de transferências do FNDE* somaram um valor de 16.067.917,15. Analisando as duas variáveis das *transferências do FNDE*, aquela relacionada ao *salário-educação* - em termos nominais - alcançou o maior volume, ou seja, do total arrecadado R$ 11.051.581,91 foram provenientes dessa rubrica.

Considerando que a expectativa de arrecadação partiu do princípio de que existiam indicativos sólidos a serem concretizados, a *receita de transferências de convênios* protagonizou a rubrica mais instável de ser estabelecida, justamente porque ela dependeu de inúmeros fatores externos,[48]os quais dificultaram precisar de melhor forma o importe real a

[48]Para ser efetivado um convênio, a Prefeitura necessita transpor barreiras burocráticas como: formatação de plano de trabalho a ser executado com os recursos solicitados, aprovação do plano de trabalho pelo órgão concedente dos recursos. Quando não aprovado o plano de trabalho, o município proponente sugere ajustes no mesmo e submete novamente ao concedente que efetua nova análise e aprovação do pleito. Vencida essa etapa de aprovação, faz-se a confecção do termo de convênio que deve ser assinado por ambos e publicado em órgão

ser alcançado no exercício financeiro. Mesmo assim, continua sendo uma fonte interessante para fazer frente às demandas existentes no Município.

Tabela 7 - Outras Receitas do Ensino/2011

	RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (2011)	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITA REALIZADA**	
				R$	**%**
1	RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0	0	0	0
2	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	20.950.000,00	20.950.000,00	18.173.508,34	86,74
2.1	Transferências do Salário-Educação	13.700.000,00	13.700.000,00	13.396.892,33	97,78
2.1	Outras Transferências do FNDE	7.250.000,00	7.250.000,00	4.776.616,01	65,88
3	RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.815.000,00	1.820.500,00	1.122.614,50	61,66
3.1	Transferências de Convênios	1.815.000,00	1.820.500,00	1.122.614,50	61,66
4	OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	0,00	36.000,00	20.405,00	56,68
	TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	**22.765.000,00**	**22.806.500,00**	**19.316.527,84**	**84,69**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2011, p. 02).

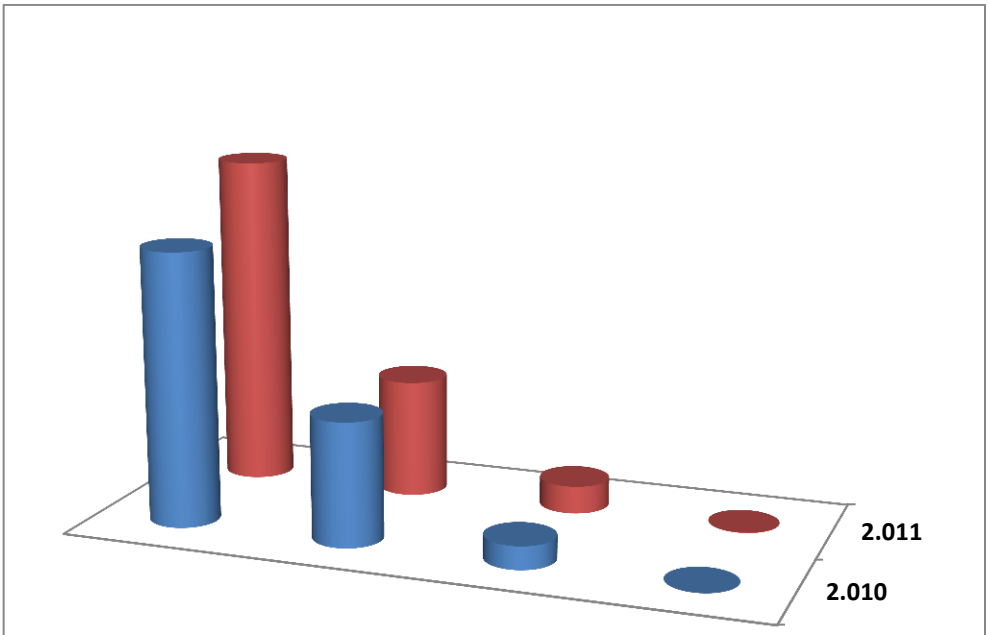
Conforme os dados mostrados pela **Tabela 7**, as projeções feitas para 2011 tiveram maior índice de acerto, quando comparadas ao ano anterior. A arrecadação das *Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino* atingiu o patamar de 84,69%. Com a estimativa atualizada em R$ 22.806.500,00, Joinville conseguiu arrecadar R$ 19.316.527,84. Ao contrário do ano anterior, quando foi arrecadado somente 59,73% das receitas de *transferências do salário-educação* estimadas.

Em 2011, o índice de acerto foi de 97,78%, contribuindo com R$ 13.396.892,33 para as cifras entrantes no caixa do Município, tornando-se a melhor fonte de arrecadação da **Tabela 7**.

legal. Somente após essa tramitação é que o órgão concedente irá liberar o recurso para ser inscrito nas finanças do proponente.

No **Gráfico 2** será apresentado um comparativo das receitas adicionais para o financiamento da educação nos anos de 2010 e 2011.

Gráfico 2 - Composição das Receitas Adicionais para Financiamento da Educação



	Transferências do Salário-Educação	Outras Transferências do FNDE	Transferências de Convênios	Outras Receitas para Financiamento do ensino
2.010	11.051,58	5.016,34	941,52	0,00
2.011	13.396,89	4.776,62	1.122,61	20,41

Fonte: RREO (Brasil, 2010, p. 02) e RREO (Brasil, 2011, p. 02).

No **Gráfico 2** evidenciou-se que a principal fonte de recursos nesse grupo foram as *transferências do salário-educação*. A segunda maior fonte de receitas foram as *outras transferências do FNDE.*

Em grau de comparação, as *outras transferências do FNDE* representaram, em valores nominais, o equivalente a 40% do montante percebido na fonte salário-educação, ou seja, entre as fontes apresentadas aqui, as *transferências do salário-educação* foram, disparadamente, as mais importantes para a educação.

Como recursos extras, as *transferências de convênios* foram excelentes indicativos para os gestores públicos, abrangendo projetos exequíveis e coerentes. Existem várias alternativas e programas à disposição como já foi exemplificado em capítulos anteriores.

No **Gráfico 2** demonstrou-se ainda a ascensão na captação desse tipo de recurso pela Prefeitura Municipal de Joinville, com um volume próximo de R$ 1.000.000,00 em cada ano.

A **Tabela 8** e a **Tabela 9** demonstrarão a forma pela qual as receitas auferidas nos anos de 2010 e 2011 foram efetivamente aplicadas. Elas apresentarão todos os recursos gastos[49] com educação,[50] e não somente com o ensino[51], além de destacarem os investimentos e as receitas aplicadas com os recursos oriundos do Fundeb.

Com relação à **Tabela 8** e à **Tabela 9**, antes de apresentar os dados propriamente ditos, convém delinear a composição das mesmas.

Ambas as tabelas apresentarão as receitas de impostos e transferências destinadas à manutenção do ensino[52], as quais serão divididas nas categorias: *Previsão Inicial*, *Previsão Atualizada* e *Receita Realizada*. Com relação à *Receita Realizada* serão demonstrados os valores tanto em moeda corrente como em percentual. Assim, na primeira parte das tabelas, serão apresentados os gastos despendidos com a educação básica, subdividida em Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Dentro de cada nível educacional será apresentado quanto das despesas foram custeadas pelo Fundeb e quanto foi custeado por meio de outros recursos de impostos. Na parte final das tabelas estarão consignados os totais dos gastos.

A exemplo dos detalhamentos a serem apresentados, nesse ponto das tabelas os dados serão demonstrados tanto em valores de moeda corrente, como em forma de percentual. De tal

---

[49] Nas tabelas relativas aos gastos com educação, por convenção e reprodução automática do modelo de relatório apresentado ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério da Educação, aparecerá a expressão despesas, todavia de acordo com a fundamentação utilizada para classificar esse elemento na pesquisa em tela, entenda-se as despesas como "gastos".

[50] Entende-se por "educação" todos os gastos com a função educação, ou seja, são considerados todos os recursos despendidos a fim de que possa ser propiciada a efetivação das políticas educacionais independentemente da modalidade.

[51] Entende-se por "ensino", os gastos descritos pelo art. 212 da Constituição federal, ou seja, os recursos gastos diretamente com o ensino básico como, por exemplo, salário de professores, investimentos com construção de escolas, aquisição de equipamentos, entre outros. É necessário observar, contudo, que esses gastos devem ser aplicados pelos cofres municipais. Caso o ente consiga estabelecer convênios ou parcerias que recebam algum fundo para aplicar no ensino básico, esse valor será computado como investimento em educação e não poderá ser aproveitado para fins de composição do índice de aplicação em ensino - o famoso 25% - do qual trata o dispositivo legal citado anteriormente nesta nota. Outra regra é a questão de investimentos indiretos na educação básica que também não serão reconhecidos dentro dos investimentos do ensino e sim somente em educação, exemplo: distribuição de material escolar, distribuição de uniformes, aquisição de livros para bibliotecas públicas (os livros didáticos utilizados podem ser computados como ensino), investimentos de qualquer monta nas bibliotecas públicas, pagamento de bolsa de estudos para professores ou servidores, gastos com educação de outra modalidade (EJA, profissionalizantes, ensino superior, entre outros).

[52] É obrigatório ao município investir 25% do resultado do recolhimento de impostos e transferências, porém automaticamente, devido à lei do Fundeb, 20% do total das transferências dos impostos estaduais e federais (FPM, IPI, ICMS, ICMS Desoneração, ITR, IPVA) são retidos e depositados diretamente na conta do Fundeb Estadual, o qual posteriormente rateará o valor entre os municípios de acordo com o número de matrículas em cada ente, conforme a legislação estabelece.

forma, será indicado qual o nível de acerto da realização dos gastos comparado às estimativas feitas quando da aprovação da lei orçamentária.

Esses desdobramentos do custeamento do ensino oportunizarão ainda observar qual foi o percentual atingido em relação às receitas arrecadas, conforme o disposto na Constituição Federal (1988, art. 212, p. 120) ao rezar que os municípios deverão aplicar nunca menos do que "[...] vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Tabela 8 - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb/2010

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB/2010

	RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITA REALIZADA**	
				R$	**%**
1	1. IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE	193.837.500,00	193.837.500,00	133.385.165,13	68,8
	DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE	**DOTAÇÃO INICIAL**	**DOTAÇÃO ATUALIZADA**	**DESPESAS LIQUIDADAS**	
				R$	**%**
2	EDUCAÇÃO INFANTIL	68.200.000,00	68.200.000,00	59.427.472,92	87,1
2.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	24.320.000,00	24.320.000,00	22.229.764,49	91,4
2.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	43.880.000,00	43.880.000,00	37.197.708,43	84,8
3	ENSINO FUNDAMENTAL	171.188.000,00	171.188.000,00	137.299.546,32	80,2
3.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	108.610.000,00	108.610.000,00	103.073.969,45	94,9
3.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	62.578.000,00	62.578.000,00	34.225.576,87	54,7
4	**TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE**	**239.408.000,00**	**239.408.000,00**	**196.727.019,24**	**82,2**
	TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE(Gastos com ensino)			**135.840.305,88**	**25,46**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p. 04).

Conforme dados da **Tabela 8**, ao analisar as informações relativas ao montante arrecadado por intermédio dos *impostos e transferências destinadas à manutenção e*

desenvolvimento do ensino, observou-se que no ano de 2010, o município de Joinville conseguiu arrecadar 68,8% do valor estimado com essa rubrica.

Dos valores destinados aos gastos com a Educação Infantil, somente 37,41% das despesas foram custeadas com os *recursos provenientes do Fundeb*.

Em contrapartida, ao analisar o detalhamento das despesas com o Ensino Fundamental, constatou-se que foram utilizados os restantes 75,07% dos *recursos do Fundeb* para custear esta modalidade de despesa, ou seja, R$ 103.073.969,45, foi o montante custeado com a fonte de recurso analisada.

Outro dado que chamou a atenção foi o valor correspondente ao *total dos gastos com ensino.* O poder público joinvilense gastou como ensino 25,46%[53], ou seja, 0,46% a mais do que preconiza a lei, o equivalente a R$ 2.454.302,40.

Se for considerado o valor total investido na função educação, o município de Joinville liquidou R$ 63.341.015,80, investimento este superior ao exigido por lei.

É essa matemática que em diversos momentos causa estranhamento aos gestores públicos, pois muitos dos gastos que são despendidos com a política educacional do Município não podem ser contabilizados no índice obrigatório, justamente porque o mesmo trata dos investimentos em ensino, ou melhor, refere-se aos gastos descritos pelo art. 212 da Constituição Federal, aplicados diretamente em ensino básico.

Ao serem analisados os números do ano de 2011, no que tange ao percentual realizado, comparando as estimativas apontadas, Joinville apresentou uma evolução em seu planejamento orçamentário, como será demonstrado na **Tabela 9.**

[53] O valor que a se refere, é o mínimo necessário de aplicação em ensino conforme determina a Constituição Federal, ou seja, 25% sobre o total de impostos e transferências voluntárias.

Tabela 9 - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb/ 2011

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB/2011					
	RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITA REALIZADA**	
				R$	**%**
1	IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE	213.221.250,00	213.221.250,00	155.345.231,28	72,85
	DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE	**DOTAÇÃO INICIAL**	**DOTAÇÃO ATUALIZADA**	**DESPESAS LIQUIDADAS**	
				R$	**%**
2	EDUCAÇÃO INFANTIL	75.830.000,00	76.587.000,00	68.909.652,96	89,97
2.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	24.400.000,00	16.957.000,00	16.778.662,17	98,94
2.1	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	51.430.000,00	59.630.000,00	52.130.990,79	87,42
3	ENSINO FUNDAMENTAL	181.084.000,00	192.865.000,00	164.514.759,77	85,30
3.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	111.740.000,00	131.701.000,00	128.860.549,95	97,84
3.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	69.344.000,00	61.164.000,00	35.654.209,82	58,29
4	**TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DAMDE**	**256.914.000,00**	**269.452.000,00**	**233.424.412,73**	**86,62**
	TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (Gastos com ensino)			**162.687.423,23**	**26,18**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2011, p. 04).

Quando analisados os dados da **Tabela 9**, no que se refere aos *impostos e transferências destinados à MDE,* Joinville conseguiu recolher R$ 155.345.231,28 de um total previsto de R$ 213.221.250,00, atingindo 72,85% da estimativa, variável superior aos 68,8% contabilizados em 2010.

O percentual destinado a cumprir os *gastos com ensino* também alcançou o patamar de 26,18%,percentual mais elevado do que os 25,46% do ano anterior.

As previsões de *gastos custeados com recursos do Fundeb*, relativos à Educação Infantil e à educação básica alcançaram 98,94% e 97,84%, respectivamente, demonstrando que o planejamento conseguiu pelo menos, em 2011, melhorar sua função.

O Ensino Fundamental foi responsável pelos gastos de 70,48% do importe utilizado na educação básica em 2011, sendo que os demais 29,52% foram despendidos em Educação Infantil.

A maior discrepância foi verificada na previsão dos gastos do Ensino Fundamental, custeado por *outros recursos de impostos*, além do Fundeb, que mesmo com a previsão atualizada para menor, atingiu somente 58,29% do previsto, ou seja, dos R$ 61.164.000,00 planejados, somente R$ 35.654.209,82 foram gastos.

Caso sejam analisadas as razões que levaram as demais variáveis a atingirem padrões satisfatórios, será possível investigar as hipóteses do porquê somente esta variável ficou tão aquém do planejado para o ano.

A hipótese mais plausível é a de que - devido à ausência de recursos próprios em caixa - foram priorizados os *investimentos com recursos do Fundeb*. Tal fator pode ser detectado ao se fazer a análise do balanço final do Município, isto é, ao examinar o volume do restante de pagamentos consignados no documento citado, assim como averiguando qual o volume de recursos próprios arrecadados e a destinação dos mesmos.

Como no ano de 2010, o ente federado em análise investiu em ensino o valor de R$ 7.332.741,00, importância superior ao exigido por lei. Os gastos com a educação básica passaram de R$ 196.727.019,24 para R$ 233.424.412,73, atingindo um incremento de 18,65%,quando comparados os dois anos. Separando os gastos da educação, foi computado a favor da Educação Infantil o montante de R$ 128.337.080,90 nos dois anos observados, tendo um incremento de 15,96% em 2011, quando comparado ao ano de 2010. Em se tratando do Ensino Fundamental, o Município gastou R$ 301.814.306,00 no biênio 2010/2011, sendo que em 2010 foram investidos 19,82% a menos do que no ano imediatamente subsequente.

Nas avaliações anteriores, foi possível visualizar o aporte que o poder público municipal vem aplicando na educação básica. Nos dois anos em análise, percebeu-se que os gastos foram além do estabelecido pela Constituição Federal, exigindo um subsídio superior para que se possa manter a estrutura completa de toda a rede de educação do Município.

Verificou-se também a importância dos recursos subsidiados pelo Fundeb para o desenvolvimento da política educacional de Joinville, tanto que no próximo subcapítulo será avaliada e quantificada a importância da aplicação desses recursos.

3.3 Fundeb em Joinville – receitas, despesas e ganhos

A partir do ano de 2007, o financiamento da educação básica, teve um reforço no que se refere às fontes de recursos, tendo em vista a promulgação da lei que criou o Fundeb, o qual atende toda a educação básica, da creche ao Ensino Médio.

Como nos demais entes federados, em Joinville a receita advinda do Fundeb compõe a fatia mais significativa dos investimentos na área da educação básica.

As tabelas e gráficos que passarão a ser apresentados demonstrarão a composição dessas receitas e dos gastos, bem como os ganhos efetivos do Fundeb, uma vez que os valores a receber do Fundeb pelo Município superam o valor contribuído pelo município ao fundo.

Na **Tabela 10** e na **Tabela 11** serão apresentadas as receitas que compõem o Fundeb. Tais informações serão delineadas em três colunas: *Previsão Inicial*, *Previsão Atualizada e Receita Realizada* - as quais serão apresentadas em moeda corrente e por meio de percentual.

Na parte seguinte, serão apresentadas as receitas transferidas ao Município, ou seja, o quanto o Município tem direito a receber do Fundeb Estadual, correspondente ao número de alunos matriculados na educação básica.

Por fim, será apresentado o resultado do Fundeb, isto é, diminuindo das transferências do quanto o Município contribuiu, o resultado relaciona-se, no caso de Joinville, aos ganhos[54] do Fundeb.

Importante salientar que os valores automaticamente retidos dos impostos, os quais compõem o Fundeb, equivalem a 20% da cota-parte[55] que o Município tem direito a receber desses impostos. Os mesmos são retidos diretamente em uma conta específica no Banco do Brasil.

---

[54] Quando o Município, devido ao rateio estadual, tem direito a receber mais recursos do que contribuiu, esse resultado chama-se retorno do Fundeb ou ganhos do Fundeb, contudo esse recurso deve obrigatoriamente ser investido na educação básica, somado à contribuição já efetivada pelo Município. Nesse caso, é importante salientar que os ganhos do Fundeb, embora tenham de ser gastos com ensino, esse valor jamais poderá ser computado no índice obrigatório determinado no art. 212 da Constituição Federal.

[55] Parte estipulada pela Constituição Federal, a qual o Município tem direito a receber sobre os valores arrecadados dentro da jurisdição dos mesmos e repassada por meio de repasses diretos, os quais são chamados de repasses voluntários constitucionais.

Tabela 10 - Receitas do Fundeb/2010

	RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA	
				R$	%
1	**1-RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB**	**86.262.000,00**	**86.262.000,00**	**67.743.642,91**	**78,53**
1.1	Cota-Parte FPM[56] Destinada ao Fundeb	11.040.000,00	11.040.000,00	6.961.982,42	63,06
1.2	Cota-Parte ICMS Destinada ao Fundeb	62.000.000,00	62.000.000,00	51.584.628,92	83,2
1.3	ICMS-Desoneração Destinada ao Fundeb	1.400.000,00	1.400.000,00	330.034,08	23,57
1.4	Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao Fundeb	1.800.000,00	1.800.000,00	1.102.088,72	61,22
1.5	Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadados Destinados ao Fundeb	22.000,00	22.000,00	32.281,79	146,73
1.6	Cota-Parte IPVA Destinada ao Fundeb	10.000.000,00	10.000.000,00	7.732.626,98	77,32
2	**RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB**	**133.000.000,00**	**133.000.000,00**	**125.303.733,94**	**94,21**
2.1	Transferências de Recursos do Fundeb	133.000.000,00	133.000.000,00	124.961.448,20	93,95
2.2	Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb[57]	0,00	0,00	342.285,74	
	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (2.1 -1)	**46.738.000,00**	**46.738.000,00**	**57.217.805,29**	**122,42**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.03).

Conforme foi possível observar na **Tabela 10**, o município de Joinville alcançou em 2010 uma projeção de *receitas destinadas ao Fundeb* na ordem de R$ 86.262.000,00; no entanto, a arrecadação efetiva deu-se no patamar de R$ 67.743.642,91, o equivalente a 78,53% do previsto.

A parcela mais importante no que diz respeito ao volume nominal foi a da *cota-parte do ICMS destinada ao Fundeb*, a qual somou o valor de R$ 51.584.628,92; seguida pela

[56] Fundo de Participação dos Municípios.
[57] Receita oriunda da aplicação financeira dos recursos do Fundeb no período em que os dividendos estão à disposição do ente federado e não foram utilizados. A aplicação é obrigatória a todos os municípios.

parcela de arrecadação da *cota-parte do IPVA destinada ao Fundeb*, que representou R$ 7.732.626,98. A soma de ambas equivale a 87,56% do total de retenções.

Ainda em 2010, conforme dados elencados pela **Tabela 10**, o volume total de *receitas recebidas do Fundeb* foi na ordem de R$ 125.303.733,94, o equivalente a 94,21% dos R$ 133.000.000,00 estimados.

Ao terem sido subtraídos dos valores transferidos, a contribuição municipal ou as *receitas destinadas ao Fundeb*, obteve-se um resultado positivo de R$ 57.217.805,29. Este resultado foi denominado de *resultado líquido das transferências do Fundeb*. Ao serem analisados esses mesmos dados em 2011, tem-se a **Tabela 11**:

Tabela 11- Receitas do Fundeb/2011

	RECEITAS DO FUNDEB/2011	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**RECEITA REALIZADA**	
				R$	**%**
1	**RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB**	**94.888.200,00**	**94.888.200,00**	**78.776.815,15**	**83,02**
1.1	Cota-Parte FPM Destinada ao Fundeb	12.144.000,00	12.144.000,00	8.429.150,35	69,40
1.2	Cota-Parte ICMS Destinada ao Fundeb	68.200.000,00	68.200.000,00	60.098.169,55	88,12
1.3	ICMS-Desoneração Destinada ao Fundeb	1.540.000,00	1.540.000,00	330.242,64	21,44
1.4	Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao Fundeb	1.980.000,00	1.980.000,00	1.177.863,90	59,48
1.5	Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadados Destinados ao Fundeb	24.200,00	24.200,00	38.013,90	157,08
1.6	Cota-Parte IPVA Destinada ao Fundeb	11.000.000,00	11.000.000,00	8.703.374,81	79,12
2	**RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB**	**140.000.000,00**	**140.000.000,00**	**149.355.778,37**	**106,68**
2.1	Transferências de Recursos do Fundeb	140.000.000,00	140.000.000,00	148.393.722,63	105,99
2.2	Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	0,00	0,00	962.055,74	0,00
	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (2.1 -1)	**45.111.800,00**	**45.111.800,00**	**69.616.907,48**	**154,32**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2011, p. 03).

Acompanhando a tendência do ano anterior, a **Tabela 11** revela que, em 2011, a maior receita para a composição do Fundeb veio da *cota-parte do ICMS*, a qual teve um incremento na ordem de R$ 8.513.540,63, atingindo a arrecadação de R$ 60.098.169,55. A contribuição total das *receitas destinadas ao Fundeb* foi de R$ 78.776.815,15, incrementado em 16,29% com relação ao mesmo período de 2010.

Na distribuição estadual das *receitas recebidas do Fundeb*, Joinville embolsou o valor de R$ 149.355.778,37. Deduzindo ao valor da contribuição, o *resultado líquido das transferências do Fundeb*, em 2011, foi de R$69.616.907,48. Na composição das receitas, a *cota-parte do FPM* teve um crescimento de 21,07%, superando em 4,78% o aumento total das receitas, somando o montante de R$ 8.429.150,35.

Outra receita que chamou a atenção foi *a receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb*, que rendeu aos cofres públicos a importância de R$ 962.055,74. Sabendo que essa receita foi fruto da aplicação financeira pelo período de não utilização dos recursos, pela quantidade dessa receita, percebeu-se que o Município teve dificuldades para a aplicação dos mesmos. Diante dessa perspectiva, convém investigar qual a real causa da não aplicação, que em hipótese pode ter sido vinculada a entraves burocráticos, licitações frustradas[58], falha no planejamento, ou ainda à má gestão dos recursos por parte do gestor responsável pela alocação dos mesmos.

Para encerrar este subcapítulo, será abordado na **Tabela 12** e na **Tabela 13** como foram aplicados os recursos provenientes do Fundeb nos anos de 2010 e 2011, respectivamente.

Ambas as tabelas serão compostas por uma coluna descrevendo que despesas foram liquidadas com os recursos do Fundeb. Essas despesas serão divididas em duas categorias: *Pagamento dos Profissionais do Magistério* e *Outras Despesas.* Dentro dessas categorias haverá o desmembramento dos gastos com a *Educação Infantil* e o *Ensino Fundamental*. Seguindo o padrão das demais tabelas, estas também incluirão as previsões iniciais e

[58] Qualquer aquisição seja ela de bens ou serviços carece de um processo licitatório, o qual é regido pela Lei 8.666/93, onde é consignado todo o rito para a efetivação da compra desejada em qualquer ambiente público. Essa compra parte do pressuposto que por meio dos vários mecanismos legais, o município oferte o desejo de adquirir e que as empresas qualificadas para tal operação se proponham a efetivar a entrega do bem ou serviço solicitado. Quando se fala em licitação frustrada, significa que o processo licitatório não conseguiu ser concluído, ou seja, o poder público não conseguiu adquirir o bem ou serviço desejado e essa frustração advém de vários fatores, como: ausência de interessados em ofertar ao poder público, todas as empresas participantes do certame foram inabilitadas por ausência de documentos mínimos exigidos pelo instrumento convocatório, recursos advindos tanto de empresas, bem como de órgãos de controle e/ou ainda da promotoria pública, ou do próprio Juiz da Comarca, onde o certame esteja sendo disputado por existir suposta burla ao processo legal, incoerência nos instrumentos constitutivos do processo; bem como ausência de elementos essenciais exigidos pela legislação vigente.

previsões atualizadas dos gastos com a educação. Para completar os dados, serão apresentadas as despesas liquidadas em cada categoria de análise, sendo disponibilizados os dados em moeda corrente, bem como pelo percentual de realização frente às previsões.

É importante lembrar que a opção de abordagem das despesas liquidadas, e não das despesas pagas, seguem as determinações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) - conforme anteriormente discutido - que considera como efetivação da despesa/gastos as operações que tenham sido liquidadas. Dentro do conjunto de dados a serem dispostos na **Tabela 12** e na **Tabela 13**, poderá ser visualizado, portanto, o total de despesas previstas e efetivadas com os recursos do Fundeb e uma linha exclusiva que irá mensurar o total de gastos somente com magistério.

Tabela 12 - Despesas do Fundeb/2010

	DESPESAS DO FUNDEB 2010	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**DESPESAS LIQUIDADAS**	
				R$	**%**
1	PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	99.430.000,00	99.430.000,00	94.931.335,53	95,47
1.1	Com Educação Infantil	17.620.000,00	17.620.000,00	16.489.239,74	93,58
1.2	Com Ensino Fundamental	81.810.000,00	81.810.000,00	78.442.095,79	95,88
2	OUTRAS DESPESAS	33.500.000,00	33.500.000,00	30.372.398,41	90,66
2.1	Com Educação Infantil	6.700.000,00	6.700.000,00	5.740.524,75	85,67
2.2	Com Ensino Fundamental	26.800.000,00	26.800.000,00	24.631.873,66	91,9
3	**TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB**	**132.930.000,00**	**132.930.000,00**	**125.303.733,94**	**94,26**
	MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO COM EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL				**75,76**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.03).

No ano de 2010 observou-se que o planejamento teve um índice de acerto satisfatório, pois com exceção da categoria *Outras Despesas com a Educação Infantil* (Ver: item 2.1 da **Tabela 12)** as quais atingiram um percentual de 85,67% de acerto - as demais categorias superaram o patamar de 90%, tendo sua maior precisão na categoria *Pagamento dos Profissionais do Magistério*, com um percentual de 95,47%.

O *total das despesas liquidadas pelo Fundeb* durante esse exercício financeiro somou um montante de R$ 125.303.733,94. Desses recursos, a maior fatia foi aplicada no *pagamento dos profissionais do magistério*, com a liquidação de R$ 94.931.335,53, o equivalente a 75,76% do total das despesas em análise.

A obrigatoriedade de aplicação dos recursos do Fundeb em despesas com o magistério é de no mínimo 60% do total despendido por essa fonte de recurso. Em 2010, Joinville investiu em seu quadro de profissionais o equivalente a R$ 19.747.868,46, valor maior do que o mínimo consignado pela lei.

Na apreciação dos dados, evidenciou-se que a Educação Infantil recebeu o aporte de R$ 22.229.764,49. Já para o Ensino Fundamental houve um subsídio de R$ 103.073.969,50, o equivalente a 82,26% de todos os recursos aplicados na educação básica, objeto central e irrestrito conforme a preconização da lei que institui o Fundeb.

Na **Tabela 13** as mesmas categorias e variáveis da **Tabela 12** serão apresentadas, contudo com informações referentes ao ano imediatamente subsequente, ou seja, 2011.

Tabela 13 - Despesas do Fundeb/2011

	DESPESAS DO FUNDEB 2011	**PREVISÃO INICIAL**	**PREVISÃO ATUALIZADA**	**DESPESAS LIQUIDADAS**	
				R$	**%**
1	PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	106.300.000,00	118.700.000,00	116.320.529,69	97,99
1.1	Com Educação Infantil	19.000.000,00	11.100.000,00	10.991.417,49	99,02
1.2	Com Ensino Fundamental	87.300.000,00	107.600.000,00	105.329.112,20	97,88
2	OUTRAS DESPESAS	29.840.000,00	29.958.000,00	29.318.682,43	97,86
2.1	Com Educação Infantil	5.400.000,00	5.857.000,00	5.787.244,68	98,8
2.2	Com Ensino Fundamental	24.440.000,00	24.101.000,00	23.531.437,75	97,63
3	**TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB**	**136.140.000,00**	**148.658.000,00**	**145.639.212,12**	**97,96**
	MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO COM EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL				**77,88**

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2011, p. 03).

Em 2011, a precisão do planejamento orçamentário conseguiu atingir excelentes patamares, tendo seu menor índice de acerto em 97,63% na categoria *Outras Despesas com o Ensino Fundamental* - e sua maior precisão na categoria *Pagamento dos Profissionais do Magistério* com projeção de 99,02% de acerto.

O Ensino Fundamental recebeu também em 2011 o maior investimento, consumindo o equivalente a 88,48% dos R$ 145.639.212,12 liquidados pelo Fundeb na educação básica do município de Joinville. Não poderia ser diferente se observada a proporcionalidade do tamanho da rede de Ensino Fundamental em detrimento da de Educação Infantil.

Ao considerar os investimentos obrigatórios em despesas com remuneração do magistério, Joinville novamente ultrapassou a barreira do mínimo exigido.

A aplicação em 2011 chegou a 77,88%, investindo-se R$ 116.320.529,69 nessa categoria de análise. O mínimo legal seria de R$ 87.383.527,26, valor correspondente aos 60% do total investido na educação básica, todavia foram investidos R$ 28.937.002,43 a mais, valor correspondente à diferença entre o que foi aplicado efetivamente e o mínimo exigido por lei, resultado que é importantíssimo para a melhoria da educação.

Na análise dos dados, percebeu-se que os recursos do Fundeb cresceram de 2010 a 2011 em 16,23%. Destaca-se ainda que os investimentos no magistério foram elevados em 2,12% em relação ao exercício anterior.

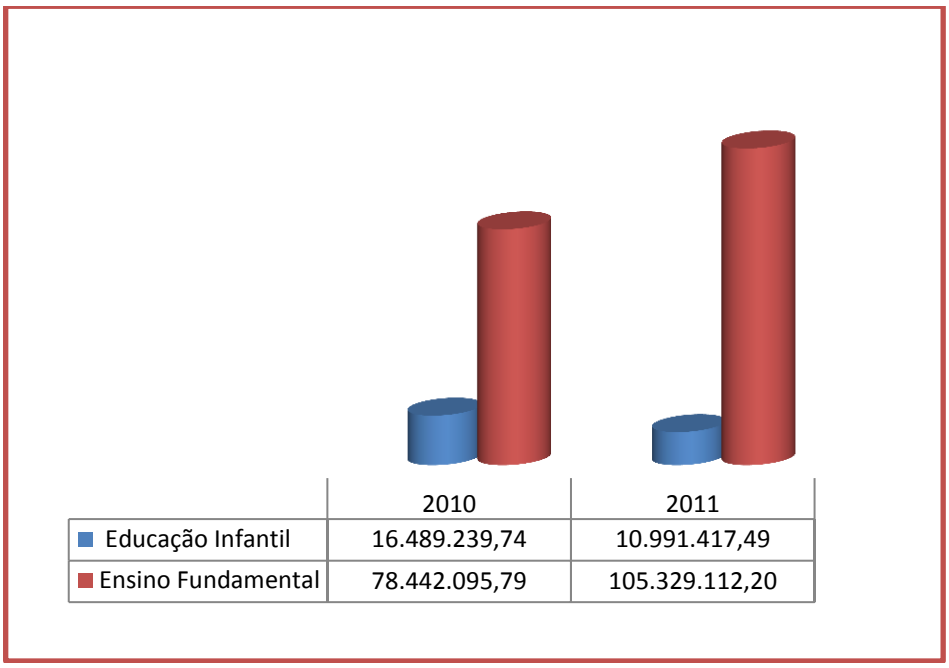
Esse indicador é importante para a análise, pois se percebe que mesmo com patamares acima do mínimo exigido por lei, o Município apresenta uma política de investimento na categoria como um todo e com uma tendência de aumento nos investimentos, caso venha a ser considerado o fenômeno recorrente que aconteceu durante esse período.

Tal afirmação é balizada pelo entendimento de que - se o gestor público, nesse caso, não objetivasse valorizar os profissionais - bastaria continuar empregando o mesmo volume de recursos nominais já investidos no ano anterior, sendo que o valor correspondente ao incremento da receita poderia ter sido aplicada em outra categoria econômica.

O **Gráfico 3** e o **Gráfico 4**, apresentados na sequência, permitirão uma melhor visualização do pagamento do magistério nos dois níveis de ensino, bem como as outras despesas com recursos do Fundeb, considerando os exercícios financeiros de 2010 e 2011.

A demonstração gráfica retratará a aplicação dos recursos oriundos do Fundeb no biênio 2010/2011 na modalidade de aplicação *Educação Infantil e Ensino Básico*. No **Gráfico 3** será apresentado o pagamento do magistério e no **Gráfico 4** serão expostos os demais gastos das duas modalidades com a fonte do Fundeb.

Gráfico 3 - Pagamento do Magistério com Recursos do Fundeb - anos 2010 e 2011



	2010	2011
Educação Infantil	16.489.239,74	10.991.417,49
Ensino Fundamental	78.442.095,79	105.329.112,20

Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p. 03) e RREO (Brasil, 2011, p.03).

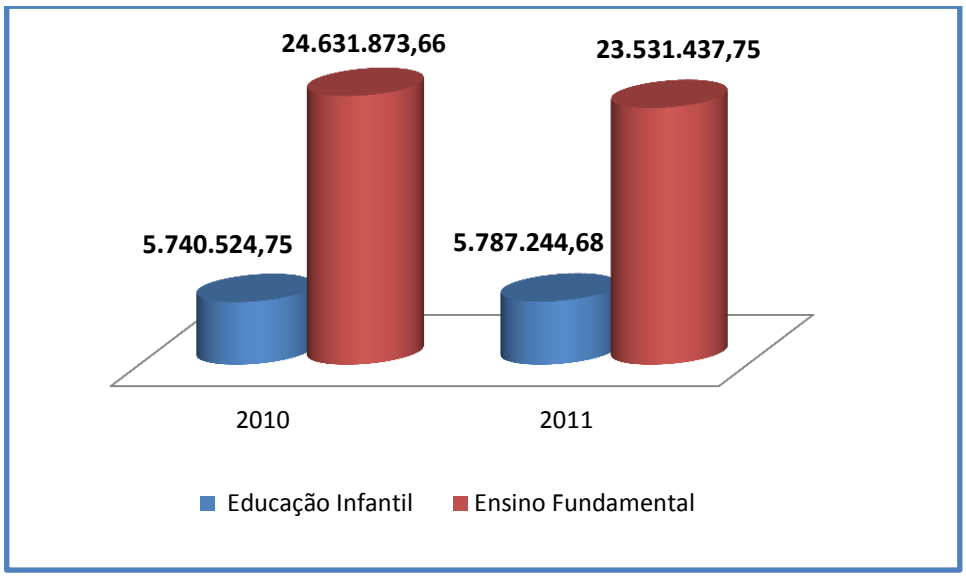
Por intermédio dos valores indicados no **Gráfico 3**, verificou-se que, no geral, houve um empenho no sentido de liberar um aporte considerável de recursos que intencionaram pagamentos ao magistério.

Quando observada, no entanto, a categoria *Educação Infantil*, notou-se que no ano de 2011 foram investidos R$ 5.497.822,25 a menos do que no ano anterior. O inverso também foi verdadeiro, visto que o *Ensino Fundamental* teve um acréscimo na ordem de R$26.887.016,41. Quando analisada a realidade exposta no **Gráfico 3**, poder-se-ia deduzir que os profissionais da *Educação Infantil* tiveram perdas salariais e/ou foi reduzido o quadro de profissionais. Deve ser esclarecido, porém que os dados em questão consideraram apenas os investimentos feitos com os recursos do Fundeb.

O Município, como já esclarecido nesta pesquisa, forma seu caixa utilizando diversas fontes de recursos. O Fundeb é somente uma delas, tanto que quando analisado o art. 212 da Constituição Federal, este não menciona somente os investimentos do Fundeb, ou melhor, não cita essa fonte como referência, mas sim um conjunto de impostos e transferências que irão compor a base de cálculo para atingir o percentual mínimo ao investimento educacional, ou seja, o equivalente a 25% desses recursos. Essa narrativa fez-se necessária para explicar que a folha do magistério é maior do que somente os gastos com a fonte de recursos do Fundeb.

A análise dos dados seguintes - representados no **Gráfico 4 -** ilustrará as demais despesas que foram liquidadas com os recursos do Fundeb.

Gráfico 4- Outras Despesas com Recursos do Fundeb - anos 2010 e 2011



Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.04) e RREO (Brasil, 2011, p.04).

O **Gráfico 4** representa as despesas liquidadas nos anos de 2010 e 2011, separando-as por categorias de análise: *Educação Infantil* e *Ensino Fundamental*. Pelos números, verifica-se que os valores destinados à *Educação Infantil* permaneceram relativamente estáveis ao ser considerado que houve um incremento de R$ 46.719,93.

No que diz respeito ao *Ensino Fundamental* ocorreu um decréscimo de R$ 1.100.435,91 em 2011, ao serem comparados os dois exercícios financeiros. Novamente ressalta-se que os dados em tela representaram apenas uma fonte de recursos disponibilizados à execução da política educacional na cidade de Joinville.

Ao encerrar as reflexões deste subcapítulo, consegue-se perceber o quão é complexa a formatação da política de financiamento para a educação básica. Visualiza-se também que o Fundeb é uma das principais ferramentas financeiras que o Município possui para poder custear todos os gastos desta área.

A transferência do salário-Educação contribui grandemente para a formatação do caixa financiador das políticas públicas de educação, não esquecendo de que permanece a exigência legal de o Município também investir uma parcela considerável do recolhimento dos recursos próprios. No seguinte capítulo será apresentado, de forma mais verticalizada, como são aplicadas todas as fontes de recursos na função educação.

4 GASTOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE JOINVILLE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

4.1 A composição dos gastos com a educação básica e o gasto/aluno/ano.

A análise da composição dos gastos da rede pública municipal é imprescindível no âmbito acadêmico para que se possam fazer análises das políticas públicas na área da educação. Igualmente é oportuna no sentido de propor, dentro desse cenário, alternativas para equalizar algum ponto em desconformidade com a aplicação dos recursos para a gestão do Município.

Como já colocado, essa pesquisa admite, conceitualmente, a aplicação dos recursos na educação como "gastos", e não como "custos" por entender que a estrutura de uma política pública, bem como seu financiamento são compostos por elementos constitutivos de caráter direto e indireto. Seguindo essa lógica, devem ser aglutinados os gastos em categorias de insumos para que se possam atribuir valores relativos, facilitando a análise dos diversos gastos.

Nos relatórios de despesas com educação do município de Joinville, apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, observa-se que na série histórica do ano de 2000 a 2006 os gastos eram divididos em três categorias diferentes: *Ensino Fundamental*, *Educação Infantil* e *Outras Despesas*.

No ano de 1999 e no intervalo dos anos de 2007 a 2010, a categoria *Outras Despesas* foi excluída do rol dos relatórios. Igualmente, no ano de 2011 a métrica para a medição dos gastos foi alterada e as despesas foram divididas em nove categorias diferentes, a saber: *alimentação e nutrição*, *Ensino Fundamental*, *Ensino Médio*, *Ensino Profissionalizante*, *Ensino Superior*, *Educação Infantil*, *EJA*, *Educação Especial* e *outras despesas*. Esse desdobramento e alimentação dos dados se deu por meio da organização dos programas e projetos/atividades, estabelecidos na construção das leis orçamentárias.

Como somente em 2011 os dados foram organizados dessa maneira, o comparativo entre outros anos não foi possível. Considerando, porém, o objetivo deste estudo, as avaliações sobre o exercício financeiro oportunizarão analisar quais os gastos educacionais no município de Joinville.

Assim, embora o universo de análise esteja restrito a um exercício financeiro; o modelo e a caracterização das contas contábeis, os mecanismos engendrados para dar conta de reunir as informações em relatórios que espelham o dia a dia do ensino na cidade de Joinville, bem como a organização dos números dão noções exatas da forma com que a política de educação é disposta na cidade.

A **Tabela 14,** que descreve os gastos por programa de governo no ano de 2011, demonstrará os valores dos gastos executados naquele exercício.

Tabela 14 - Gastos da educação por programa de governo em 2011

Despesa de Ensino por Categorias/2011	
Ensino Fundamental	171.853.922,46
Educação Infantil	69.110.267,78
Outras Despesas	11.067.570,38
Alimentação/ Nutrição	7.641.285,15
Ensino Profissionalizante	967.941,17
Ensino Superior	721.917,05
Educação de Jovens e Adultos	368.680,52
Ensino Médio	102.290,76
Educação Especial	58.952,99
Total:	**261.892.828,26**

Fonte: Adaptado de TCE/SC (Santa Catarina, 2012, p. 08).

Por terem sido analisados os dados de um município, seguindo os princípios constitucionais sob a óptica da responsabilidade de modalidade e níveis da educação, os valores investidos no *Ensino Fundamental* e na *Educação Infantil* foram os maiores.

No ano de 2011, ao todo foram investidos R$ 261.892.828,26 - dos quais 65,62% foram direcionados ao *Ensino Fundamental* e 26,39% à *Educação Infantil*. A *alimentação/nutrição* teve um investimento de R$ 7.641.282,15, o que equivale a 2,92%.

Na estratificação dos dados, a categoria *Outras Despesas* foi classificada como a terceira maior despesa, consumindo o montante de R$ 11.067.570,38. Diferentemente das demais categorias - que por si só justificaram o foco da aplicação do recurso devido à sua especificidade - essa categoria acabou sendo a mais genérica de todas, pois abrangeu os gastos que não puderam ser relacionados a outras categorias.

Quando se observa como foram divididas as etapas da educação no que tange ao regramento estipulado pelo MEC, podem ser confundidas com os recortes das despesas efetivamente lançadas nos relatórios de gestão contábil, sendo necessário alertar que a descrição contábil tem somente similaridade de título às etapas do ensino.

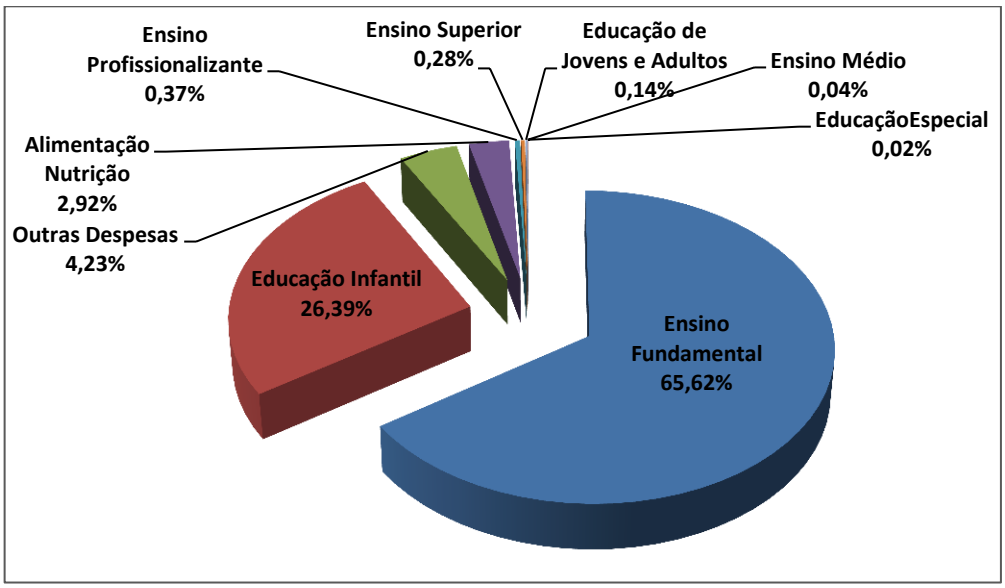
O alerta é feito justamente porque se forem avaliados, por exemplo, os gastos com a categoria de despesas na *Educação Infantil*, o valor ali auferido não foi o total de gastos com a modalidade, pois existia ainda a categoria *Outras Despesas*. Além destas, houve também os gastos com a *alimentação/nutrição*, as quais foram compostas inclusive por gastos da modalidade em análise.

O fato de haver, pois, uma categoria genérica *Outras Despesas*, o processo de análise deve ter sido mais profunda, já que, ao mesmo tempo em que esses investimentos podem ter sido consideráveis, ao mesmo tempo podem ter sido irrisórios.

Isso ocorre porque no momento da construção da peça orçamentária - que posteriormente é transcrita em relatórios contábeis - alguns gastos que custeiam insumos da educação não são possíveis de serem classificados em alguma outra categoria, sendo assim contabilizados em uma conta genérica para fins de rateio, o que obriga a estudos mais aprofundados.

O **Gráfico 5** demonstrará em percentuais os gastos por programa de governo já apresentados na **Tabela 14**.

Gráfico 5 - Gastos por Programa de Governo - 2011



Fonte: Adaptado do TCE /SC (Santa Catarina, 2012).

Conforme os dados apresentados no **Gráfico 5** foi possível verificar que os programas com investimentos que não chegaram a 1% foram: a *Educação Especial*, o *Ensino Médio*, a *EJA*,o *Ensino Profissionalizante* e o *Ensino Superior*.

Com exceção do *Ensino Superior*, onde as aulas não são ministradas em prédios da rede municipal, as demais modalidades todas acontecem em prédios próprios ou locados pela Prefeitura Municipal.

Esse comentário se fez necessário, pois em função de as modalidades mencionadas, em sua maioria, estarem ocupando os mesmos espaços da Educação Básica, do ponto de vista do controle patrimonial e das despesas é bastante complicado separar os gastos básicos das demais, como exemplo: energia, manutenção, água e esgoto.

Cada conta foi citada em uma única fatura, não tendo sido discriminados os gastos em cada modalidade de ensino. Mesmo que tivesse ocorrido uma tentativa de mensurar efetivamente quanto cada modalidade utilizou em cada prédio, seria necessário construir e utilizar um critério de rateio, modelagem esta não estudada.

4.2 Gastos do município de Joinville no ano de 2011 conforme a Função Educação

A cada exercício financeiro o poder executivo - conforme a Constituição Federal - é obrigado a encaminhar ao poder legislativo um projeto de lei contendo a projeção de receitas e despesas para o ano subsequente. Esse projeto aprovado e sancionado passa a ser o timoneiro das finanças públicas para o próximo exercício.

Essa lei orçamentária,[59] no entanto, é composta por vários anexos e exige uma formalidade singular para montá-la. Uma das regras é o agrupamento das despesas por meio das funções e subfunções[60], disciplinados pela Portaria n.42, de 14 de abril de 1999[61].

[59] A Lei orçamentária anual mais conhecida como Orçamento Público, estima a receita e fixa as despesas para o ano seguinte.

[60] Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Esses conceitos estão determinados na Portaria n.42, de 14 de abril de 1999.

[61] Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

Diante dessa perspectiva, para avaliar a política pública do ponto de vista da execução orçamentária, os registros contábeis das funções do governo servem como excelentes balizadores, pois em cada função são registrados todos os gastos concernentes àquela função discriminada.

Já a Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001, disciplina a organização contábil, padronizando a consolidação das contas, sendo que as despesas (gastos) se classificam em: categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa.

A **Tabela 15** e a **Tabela 16** obedecerão aos desdobramentos estabelecidos por essa Portaria. Serão elencados a seguir os desdobramentos dos gastos do município de Joinville em 2011 com a função educação.

Tais desdobramentos possibilitarão, de maneira didática, o conhecimento da aplicabilidade de todas as fontes de recursos na política educacional da cidade por parte do poder público.

Ambas as tabelas serão compostas por quatro colunas, sendo a primeira inerente aos *códigos*. Estes ajudarão a compreender os desdobramentos e cruzamentos de dados entre as diversas tabelas.

A categoria *Econômica/Natureza*, será apresentada em outra coluna, descreverá a categoria de gasto conforme sua natureza.

Na terceira coluna será demonstrado a valor final dos empenhos, ou seja, o valor inicial menos os valores anulados (caso tenha ocorrida alguma anulação) de cada item da planilha.

Por fim, a quarta coluna revelará o montante dos valores liquidados em cada gasto, demonstrando o valor total de gastos efetivamente executados na função educação.

Na **Tabela 15** estarão consignados os valores totais por categoria econômica, gastos com a função educação no ano de 2011.

Serão divididos em duas categorias: *Despesas Correntes* e *Despesas de Capital*. As despesas correntes estão subdivididas em: *pessoal e encargos sociais* - e *outras despesas correntes*. Já as *Despesas de Capital* considerarão uma única variável que representa os *investimentos*.

Tabela 15- Gasto na Função Educação/2011

Cód[62].	**Categoria econômica/natureza[63]**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1	**Despesas correntes**	**R$ 256.969.932,44**	**R$251.222.440,81**
1.1	Pessoal e encargos sociais[64]	R$ 190.482.783,13	R$190.482.783,13
1.2	Outras despesas correntes[65]	R$ 66.487.149,31	R$ 60.739.657,68
2	**Despesas de capital**	**R$ 4.922.895,82**	**R$ 2.363.611,00**
2.1	Investimentos[66]	R$ 4.922.895,82	R$ 2.363.611,00
	Total função educação	R$ 261.892.828,26	R$253.586.051,81

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Com a apresentação dos dados elencados na **Tabela 15**, constatou-se que a categoria *Despesas Correntes* consumiu a maior fatia dos recursos liquidados na função educação. Do total de R$ 253.586.051,81 gastos, R$ 251.222.440,81 foram na categoria citada. Destes, 75,82% foram empregados em *pessoal e encargos sociais*, somando R$ 190.482.783,13. Com relação à variável *outras despesas correntes* o gasto foi de R$ 60.739.657,68, o equivalente a 23,95% do total despendido em 2011 nessa função.

Dentro das análises feitas, o que chamou a atenção foi a categoria *Despesas de Capital*, onde foram alocados os *investimentos* a serem feitos na rede escolar. Dos R$ 4.922.895,82 empenhados, somente R$ 2.363.611,00 foram liquidados, ou seja, 48,01% não chegaram a ser concretizados durante esse exercício financeiro. Essa questão será mais bem debatida quando for apresentada a **Tabela 26** com o desdobramento dos gastos das despesas de capital.

[62] Os códigos auferidos não correspondem à codificação da contabilidade pública, apenas foram enumerados dessa forma para fins pedagógicos e melhor entendimento dos desdobramentos das despesas.

[63] As categorias econômicas descritas nas tabelas que compõem os desdobramentos dos gastos com a função educação são baseadas na Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001, a qual dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Os elementos que compõem os gastos de cada categoria serão apresentados conforme forem identificados nas tabelas.

64São despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza. Estão incluídos também os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18, da Lei Complementar 101, de 2000.

65São despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes", não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

66São despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Prosseguindo com os desdobramentos das categorias de análise, a **Tabela 16** apresentará os dados referentes aos gastos com *Pessoal e Encargos Sociais*, os quais somaram um valor liquidado de R$190.482.783,13. Essa categoria foi dividida em seis variáveis: *indenizações e restituições trabalhistas, obrigações patronais, outras despesas variáveis - Pessoa civil, outros benefícios assistenciais, salário-família, vencimentos e vantagens fixas - pessoa civil.*

Tabela 16 -Gastos com Pessoal e encargos sociais na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.1	**Pessoal e encargos sociais**	**R$190.482.783,13**	**R$190.482.783,13**
1.1.1	Indenizações e restituições trabalhistas	R$ 5.426.535,98	R$ 5.426.535,98
1.1.2	Obrigações patronais[67]	R$27.078.382,85	R$ 27.078.382,85
1.1.3	Outras despesas variáveis - pessoa civil[68]	R$ 3.108.402,57	R$ 3.108.402,57
1.1.4	Outros benefícios assistenciais[69]	R$ 173.626,88	R$ 173.626,88
1.1.5	Salário-família	R$ 97,40	R$ 97,40
1.1.6	Vencimentos e vantagens fixas - pessoa civil[70]	R$154.695.737,45	R$154.695.737,45

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

[67]São despesas orçamentárias com encargos que a administração apresenta pela sua condição de empregadora - resultantes de pagamentos de pessoal ativo, inativo e pensionistas - tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e contribuições para Institutos de Previdência, inclusive a alíquota de contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa.

[68]São despesas orçamentárias relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, cujo pagamento só é efetuado em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

[69] São despesas orçamentárias com: Auxílio-Funeral, devido à família do servidor ou do militar falecido na atividade, ou aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor ou do ex-militar; Auxílio-Reclusão devido à família do servidor ou do militar afastado por motivo de prisão; Auxílio-Natalidade devido à servidora ou militar, cônjuge ou companheiro servidor público ou militar por motivo de nascimento de filho; Auxílio-Creche ou Assistência Pré-Escolar devido ao dependente do servidor ou militar, conforme regulamento, e Auxílio-Invalidez pagos diretamente ao servidor ou militar.

[70] São despesas orçamentárias com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Subsídios; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificações, tais como: Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicação Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; [...] Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de lº e 2º graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; [...]Gratificação de Natal; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7^0, inciso XVII, da Constituição); [...] Diferenças Individuais Permanentes; [...] Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso-Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Parcela Incorporada (ex-quintos e ex-décimos); [...] Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; [...] e outras despesas correlatas de caráter permanente. (Nota: Foram apresentados somente os elementos ligados a educação).

De acordo com os dados expostos na **Tabela 16**, percebeu-se que os maiores volumes alocados de recursos foram os da variável *vencimentos e vantagens fixas - pessoa civil*, os quais totalizaram R$ 154.695.737,45, o equivalente a 81,21% do total liquidado.

O segundo maior orçamento referiu-se à variável *indenizações e restituições trabalhistas*, a qual obteve um montante de R$ 5.426.535,98, valor correspondente às despesas ligadas ao pagamento de férias, indenizações e desligamento de funcionários contratados temporariamente ou afastados após o procedimento administrativo.

Sabe-se que na Secretaria de Educação do município de Joinville, devido ao tamanho da rede, a prática de contratações de funcionários temporários é natural para substituição nos afastamentos por motivo de doença ou gestação, por exemplo. Tal procedimento, sendo agregado ao pagamento das férias e indenizações, faz com que essa rubrica tenha grande representatividade.

A **Tabela 17** apresenta os *gastos com obrigações patronais* na função educação, sendo dividida em três grupos: *contribuição PIS/PASEP sobre a folha, contribuição patronal, regime previdência próprio, contribuição previdenciária – INSS*. Esses dados representam o desdobramento de uma das categorias econômicas – *obrigações patronais* apresentadas na **Tabela 16**.

Tabela 17-Gastos com obrigações patronais na Função Educação/ 2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.1.2	**Obrigações patronais**	**R$27.078.382,85**	**R$27.078.382,85**
1.1.2.1	Contribuição PIS/PASEP sobre a folha	R$ 7.002,31	R$ 7.002,31
1.1.2.2	Contribuição patronal regime previdência próprio	R$24.546.833,88	R$ 24.546.833,88
1.1.2.3	Contribuição previdenciária - INSS	R$ 2.524.546,66	R$ 2.524.546,66

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Analisando os gastos com as *Obrigações patronais* arrolados na **Tabela 17**, a variável *contribuição patronal regime de previdência próprio* somou a importância de R$ 24.546.833,88, dos R$ R$ 27.078.382,85 liquidados, perfazendo um total de 90,65%. Esse percentual justificou-se, pois desde 1996 os funcionários públicos municipais contam com um regime de previdência próprio e as contribuições patronais são despendidas a esse órgão.

Na **Tabela 18** serão apresentados os valores despendidos com a categoria *Outras Despesas Variáveis Pessoa Civil*, valores estes divididos nas seguintes variáveis: *outras despesas variáveis – pessoa civil, serviços extraordinários e substituições.*

Tabela 18 - Gastos com Outras Despesas Variáveis Pessoa Civil na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**		**Liquidado**	
1.1.3	**Outras despesas variáveis - pessoa civil**	**R$**	**3.108.402,57**	**R$**	**3.108.402,57**
1.1.3.1	Outras despesas variáveis - pessoa civil	R$	10.245,44	R$	10.245,44
1.1.3.2	Serviços extraordinários	R$	3.384,01	R$	3.384,01
1.1.3.3	Substituições	R$	3.094.773,12	R$	3.094.773,12

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

A apresentação dos números da categoria *Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil* veio a confirmar o comentário feito anteriormente quando discutida a dinâmica dos funcionários da Secretaria de Educação. De todo o valor gasto com essa representação 99,56% dos gastos foi efetuado em função da variável *substituições*. Isso devido ao contingente de funcionários ser representativo e a função do magistério exigir esforços, tanto físicos como psicológicos, levando a altos índices de substituições de professores com doenças decorrentes da atividade. A ausência de professores com certas especificidades e sem fila de espera nos concursos públicos[71] forçou à contratação de servidores com contratos de prazo determinado. Tais gastos também foram registrados nessa dotação orçamentária.

Dando continuidade às análises dos desdobramentos dos gastos com a categoria *Pessoal e Encargos Sociais*, serão apresentados na **Tabela 19** os gastos com *Outros Benefícios Assistenciais*, desmembrados em duas variáveis de despesa: *auxílio natalidade e outros benefícios assistenciais.*

Tabela 19 - Gastos com Outros Benefícios Assistenciais na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**		**Liquidado**	
1.1.4	**Outros benefícios assistenciais**	**R$**	**173.626,88**	**R$**	**173.626,88**
1.1.4.1	Auxílio-natalidade	R$	76.379,88	R$	76.379,88
1.1.4.2	Outros benefícios assistenciais	R$	97.247,00	R$	97.247,00

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

[71]Essa afirmação foi baseada nas informações captadas junto à Secretaria de Gestão de Pessoas, a qual justifica o lançamento de concursos públicos.

A categoria econômica *Pessoal e Encargos Sociais* é uma das mais representativas dentro dos gastos com a função educação, contudo a variável de despesa *outros benefícios assistenciais*, consumiu somente 0,09% dos R$ 190.482.783,13 gastos com o total da categoria em análise. Embora compusesse o rol de elementos de despesas descrito nos ditames legais, a representatividade para as observações em questão demonstraram pouca expressividade perante os demais gastos.

Para finalizar as análises no que diz respeito à categoria econômica *Pessoal e Encargos Sociais*, a **Tabela 20** mostrará a variável de despesa com maior representatividade dentro dessa categoria: os gastos com v*encimentos e vantagens fixas pessoa civil*. Esses gastos serão representados por onze desmembramentos diferentes, que são: *13º salário; abono de permanência; férias - abono constitucional, férias - abono pecuniário, férias pagamento antecipado, férias indenizadas, gratificação por exercício de cargo, gratificação por exercício de função, gratificação por tempo de serviço, outras despesas fixas - pessoal civil, vencimentos e salários.*

Tabela 20 - Gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoa Civil na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.1.6	**Vencimentos e vantagens fixas - pessoa civil**	**R$154.695.737,45**	**R$154.695.737,45**
1.1.6.1	13º salário	R$10.621.269,12	R$ 10.621.269,12
1.1.6.2	Abono de permanência	R$ 614.212,29	R$ 614.212,29
1.1.6.3	Férias - abono constitucional	R$ 2.970.101,35	R$ 2.970.101,35
1.1.6.4	Férias - abono pecuniário	R$ 243.035,99	R$ 243.035,99
1.1.6.5	Férias pagamento antecipado	R$12.080.533,68	R$ 12.080.533,68
1.1.6.6	Férias indenizadas	R$ 11.536,26	R$ 11.536,26
1.1.6.7	Gratificação por exercício de cargo	R$ 348.379,88	R$ 348.379,88
1.1.6.8	Gratificação por exercício de função	R$ 2.514.196,14	R$ 2.514.196,14
1.1.6.9	Gratificação por tempo de serviço	R$17.436.073,26	R$ 17.436.073,26
1.1.6.10	Outras despesas fixas - pessoal civil	R$10.745.626,84	R$ 10.745.626,84
1.1.6.11	Vencimentos e salários	R$97.110.772,64	R$ 97.110.772,64

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Conforme dados da **Tabela 20**, representando 62,78% do total dos gastos com pessoal e encargos, a variável de despesa *vencimentos e salários* somou R$ 97.110.772,64. Esse valor representou o quanto os trabalhadores da educação receberam em 2011 em seus contracheques mensais, referentemente às horas trabalhadas.

O segundo maior gasto foi o da *gratificação por tempo de serviço*, o qual atingiu o valor de R$ 17.436.073,26. Esse montante foi percebido pelos servidores contemplados com benefícios estipulados no estatuto dos servidores públicos municipais.

Outros tipos de gratificações analisados foram os por *exercício de cargo* e *exercício de função*, os quais juntos somaram R$ 2.862.576,02. Nas leis de criação dos órgãos municipais, cada qual citou o contingente de pessoal, seja ele em seu quadro efetivo, seus cargos, bem como as funções gratificadas. Nos dois últimos casos citados, o servidor exercia determinadas funções que extrapolavam as atribuições para as quais foram contratadas e/ou atividades específicas descritas em lei, por isso o direito às gratificações e, consequentemente, à contabilização em contas diferenciadas.

Ao serem analisadas todas as tabelas que tratam da categoria *Pessoal e Encargos Sociais*, observou-se que os valores liquidados foram idênticos aos valores da coluna que tratou dos valores *Empenhado/Anulado*. Diferentemente do que vinha sendo apresentado até então - que representava as dotações estimadas - nessa fase, como se tratou da execução orçamentária do exercício financeiro de 2011, os gastos corresponderam ao resultado final do valor empenhado, extraindo-se os valores que tenham sido eventualmente anulados.

Caso seja feita unicamente uma simples analogia dos valores correntes, pode-se inferir que a área de planejamento acertou exatamente os valores a serem gastos naquele período? Ledo engano! Para o fechamento das contas contábeis, costuma ser uma prática recorrente anular os valores dos empenhos que estejam acima dos valores liquidados. Em especial na questão em tela, não será deixado nenhum valor para ser inscrito em restos a pagar, logo não há necessidade de permanecer com o valor do empenho diferente da liquidação. Usa-se, pois, essa estratégia legal para igualar os valores.

Na **Tabela 21** e na **Tabela 22** os gastos com relação à educação continuarão a serem demonstrados. Até aqui houve um detalhamento referente somente aos gastos inerentes ao pagamento de pessoal. Os demais gastos serão divididos em duas categorias: *Manutenção*[72] e *Investimentos*.

A primeira categoria de despesa a ser apresentada nesta etapa será a de *Outras Despesas Correntes.* Do total dos gastos com a manutenção da educação, essa categoria, a ser detalhada na **Tabela 21**, consumiu 24,18% do valor total dos gastos liquidados.

[72] A manutenção referida, leia-se: total de gastos com a manutenção da educação exceto gastos com pessoal.

Tabela 21 -Gastos com Outras Despesas Correntes na Função Educação/2011

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
1.2	**Outras despesas correntes**	**R$66.487.149,31**	**R$60.739.657,68**
1.2.1	Auxílio financeiro a estudantes	R$ 834.187,01	R$ 834.187,01
1.2.2	Auxílio alimentação	R$ 1.981.067,21	R$ 1.981.067,21
1.2.3	Contribuições	R$ 949.688,45	R$ -
1.2.4	Despesas em exercícios anteriores	R$ 205,04	R$ 205,04
1.2.5	Diárias civis	R$ 28.316,17	R$ 28.316,17
1.2.6	Locação de mão de obra	R$20.872.581,09	R$ 19.440.467,55
1.2.7	Material de consumo	R$ 9.469.912,29	R$ 9.360.234,72
1.2.8	Material, bem ou serviço de distribuição gratuita	R$ 9.150.165,09	R$ 8.416.466,29
1.2.9	Obrigações tributárias e contributivas	R$ 77.135,57	R$ 77.135,57
1.2.10	Outros serviços de terceiros - PF	R$ 707.087,19	R$ 703.125,05
1.2.11	Outros serviços de terceiros - PJ	R$13.190.212,39	R$ 12.333.512,93
1.2.12	Passagens e despesas com locomoção	R$ 52.132,95	R$ 28.142,12
1.2.13	Subvenções sociais	R$ 9.174.458,86	R$ 7.536.798,02

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

De acordo com os dados da **Tabela 21**, em função dos desdobramentos apresentados, ficou evidente que a variável de despesa mais representativa foi a da *locação de mão de obra*, seguida pela de *outros serviços de terceiros pessoa jurídica*. As variáveis de despesa que mais consumiram recursos foram as de: *material de consumo, seguidas pelas subvenções sociais, material, bem ou serviço de distribuição gratuita*. Esses posicionamentos referiram-se aos valores empenhados na função educação no ano de 2011.

Considera-se que a rede municipal de ensino possui uma boa estrutura, devido ao baixo investimento na Educação Infantil durante os governos anteriores - tanto que existe um Termo de Ajustamento de Conduta, o qual obriga o Município a aumentar gradativamente a oferta de vagas nessa modalidade. Nesse aspecto a solução imediata foi recorrer à iniciativa privada para cobrir essa lacuna. Diante dessa perspectiva, Joinville vem mantendo convênios com diversas instituições e esses gastos têm sido liquidados na variável *subvenções sociais*, a qual atingiu R$ 7.536.798,02 do total de R$ 60.739.657,68 liquidados no ano de 2011. Esse gasto não foi direcionado apenas à Educação Infantil, mas uma parte significativa foi destinada para esse fim.

Outra variável a ser destacada é a de *diárias civil*, a qual correspondeu a R$ 28.316,17. Fizeram parte dessa variável os gastos decorrentes dos deslocamentos dos funcionários da cidade de origem em atividade oficiais como: cursos, palestras, intercâmbios, congressos,

entre outros. Nessas ocasiões, receberam diárias para custearem os gastos com deslocamento, alimentação e hospedagem. Caso seja considerado que tais atividades fora do ambiente de trabalho e, principalmente, em outras cidades tenham sido agregadoras de conhecimentos e de intercâmbio de experiências, pode-se inferir que esses gastos também fizeram parte do investimento na formação continuada do profissional da educação.

Os demais destaques da variável *diárias civil* serão apresentados na **Tabela 26** com os desdobramentos necessários, pormenorizando os gastos efetivos.

A **Tabela 22** demonstrará os gastos com a categoria *Locação de Mão de Obra*, desmembrada entre os profissionais de *limpeza e conservação* e os de *vigilância*.

Tabela 22 - Gastos com Locação de Mão de Obra na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.2.6	**Locação de mão de obra**	**R$20.872.581,09**	**R$19.440.467,55**
1.2.6.1	Limpeza e conservação	R$14.667.116,58	R$ 13.261.586,60
1.2.6.2	Vigilância	R$ 6.205.464,51	R$ 6.178.880,95

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web)*.

Após a observação da **Tabela 22**, observou-se que os gastos com a *Locação de mão de obra* perfizeram o valor de R$ 19.440.467,55, tendo sido gasto um percentual de 68,22% com *limpeza e conservação* e R$ 6.178.880,95 com v*igilância*.

Ao ser utilizado o referencial total da categoria de análise *Outras Despesas Correntes* que somam R$ 60.739.657,68, o elemento de despesa *Locação de mão de obra* corresponde a 32,01% dos gastos.

Ao comparar os dois gastos, observa-se que o valor despendido à *limpeza e conservação* é, substancialmente, maior do que aquele empregado com *vigilância.* Tal situação justifica-se pela quantidade de pessoas envolvidas nos processos. No que tange à *vigilância,* com novas tecnologias e a adoção de vigilância eletrônica em sua grande maioria, o contingente de pessoal envolvido nas tarefas tende a diminuir e, consequentemente, os gastos.

Os valores despendidos com o *Material de Consumo* é um desdobramento de gastos a ser apresentado pela **Tabela 23**, como também pelos gastos mais significativos, representados pelo **Gráfico 7**. Os dados serão informados, com desdobramentos em vinte variáveis de despesa. Nessa categoria estarão descritos todos os gastos com materiais utilizados no dia a dia da prática educativa, bem como pelas estruturas que auxiliam essas atividades.

Tabela 23 - Gastos com Material de Consumo na Função Educação/2011

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
1.2.7	**Material de consumo**	**R$ 9.469.912,29**	**R$ 9.360.234,72**
1.2.7.1	Alimentos para animais	R$ 41.222,68	R$ 18.607,55
1.2.7.2	Bilhetes de passagens	R$ 2.550,00	R$ 2.550,00
1.2.7.3	Combustíveis e lubrificantes automotivos	R$ 8.563,77	R$ 8.157,27
1.2.7.4	Ferramentas	R$ 3.882,72	R$ 3.722,72
1.2.7.5	Gás engarrafado	R$ 384.225,00	R$ 383.885,00
1.2.7.6	Gêneros de alimentação	R$ 4.291.765,82	R$ 4.275.554,64
1.2.7.7	Materiais de consumo - pagamento imediato	R$ 30,00	R$ 30,00
1.2.7.8	Materiais e medicamentos para uso veterinário	R$ 6.718,44	R$ 6.718,44
1.2.7.9	Material bibliográfico não imobilizável	R$ 5.700,00	R$ 5.700,00
1.2.7.10	Material de copa e cozinha	R$ 191.866,80	R$ 191.866,78
1.2.7.11	Material de expediente	R$ 1.727.666,14	R$ 1.723.366,91
1.2.7.12	Material de limpeza e produção de higienização	R$ 1.048.856,65	R$ 1.035.580,65
1.2.7.13	Material de processamento de dados	R$ 363,80	R$ 363,80
1.2.7.14	Material educativo e esportivo	R$ 867.579,86	R$ 865.138,30
1.2.7.15	Material elétrico e eletrônico	R$ 111.959,58	R$ 111.689,10
1.2.7.16	Material para manutenção de bens imóveis	R$ 616.316,18	R$ 585.391,39
1.2.7.17	Material para manutenção de bens móveis	R$ 337,08	R$ 337,08
1.2.7.18	Material para manutenção de veículos	R$ 34.999,94	R$ 34.999,94
1.2.7.19	Outros materiais de consumo	R$ 74.581,23	R$ 55.848,55
1.2.7.20	Uniformes, tecidos e aviamentos	R$ 50.726,60	R$ 50.726,60

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Conforme demonstrado pela **Tabela 23**, dos R$ 9.360.234,72 gastos com *Material de Consumo*, R$ 4.275.554,64 foram com *gêneros de alimentação*, variável significativa atinente à merenda escolar. Deste valor, R$ 1.273.942,74 foram despendidos para o pagamento de produtos oriundos da agricultura familiar, ou seja, 29,80% foram aplicados em alimentos adquiridos diretamente dos produtores, segundo indicação da Lei Federal.

O segundo maior gasto analisado foi com *material de expediente*, que consumiu R$ 1.723.366,91em2011; seguido pelo *material de limpeza e produção de higienização.* Os gastos em ambas as variáveis resultaram em um valor equivalente a R$ 1.035.580,65.

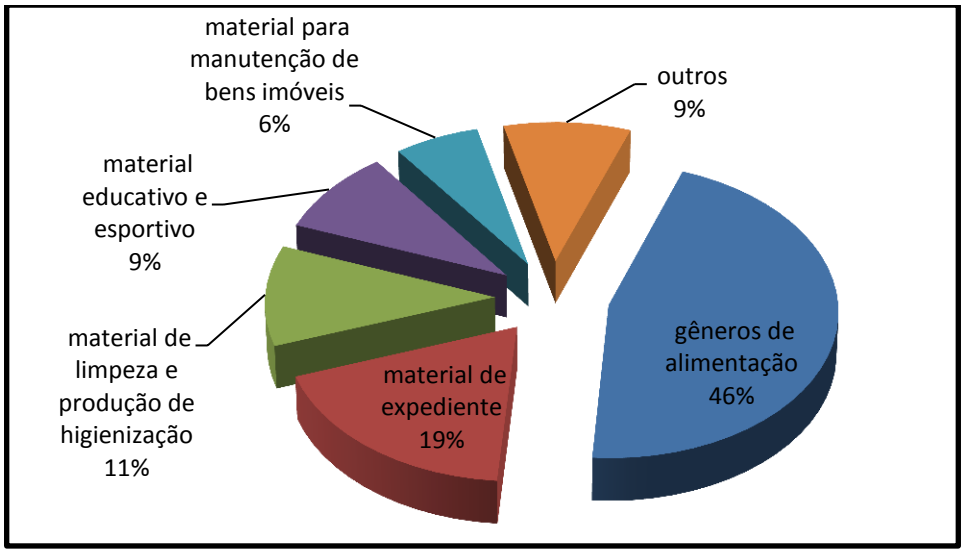
Ao analisar os dados apresentados na **Tabela 22**, verificou-se também que duas variáveis de despesa: *materiais e medicamentos para uso veterinário e alimentos para*

animais figuraram entre os gastos com educação, somando R$ 6.718,44 e R$ 18.607,55 respectivamente. À primeira vista aparentaram ser variáveis não compatíveis com as atividades educacionais, contudo ao saber que havia na rede municipal de ensino - mais especificamente no distrito de Pirabeiraba - área rural da cidade -uma escola agrícola, tais gastos foram admitidos na função educação.

Merecem destaque os gastos efetuados com a variável *material educativo e esportivo*, tendo sido despendidos R$ 865.138,30 nessa área importante para a política educacional de Joinville.

Para melhor elucidar os gastos com a categoria *Material de Consumo*, esses dispêndios serão representados no **Gráfico 6**. As informações serão desdobradas em seis variáveis: *gêneros de alimentação, material de expediente, material de limpeza e produção de higienização, material educativo e esportivo, manutenção de bens imóveis* e ao variável "*outros"*, a qual compreende o somatório dos gastos dos demais desdobramentos apresentados na **Tabela 23.**

Gráfico 6- Gastos com Material de Consumo na Função Educação - 2011



Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Segundo os dados do **Gráfico 6,** 46% dos recursos gastos em *material de consumo* foram despendidos com alimentação escolar, variável esta incluída nas despesas com *gêneros de alimentação.* Na **Tabela 24**, que tratará dos *materiais, bens ou serviços de distribuição gratuita*, aparecerão também os gastos com *gêneros alimentícios*, os quais serão mais bem exemplificados.

Ainda na no **Gráfico 6**, merecem destaque os gastos com *material de expediente*, os quais corresponderam a 19% do valor gasto nessa categoria. No tocante ao *material de limpeza e produção de higienização* a soma atingiu11% dos recursos investidos, fechando assim as variáveis de despesa que tiveram gastos acima de 10% do total.

Com relação ao *material para manutenção de bens imóveis*, as grandes reformas em prédios públicos mereceram tratamento singular no que se referiu ao processo de aquisição e ao modelo de aplicação do gasto. Diz-se isso, pois nesse caso, os materiais foram licitados em conjunto com a mão de obra a ser contratada. A manutenção, no entanto, de menor monta, efetuada na maioria das vezes por funcionários já disponíveis, careceu de aquisição de seus materiais, que somados no ano de 2011, atingiram a marca de 6% do total.

Para finalizar a análise das informações contidas no **Gráfico 6**, reparou-se que o *material Educativo e Esportivo* utilizou 9% dos recursos. Também atingiram esse mesmo percentual às demais variáveis de despesa não citados e somados na categoria *Outros*.

Seguindo com os desdobramentos da categoria O*utras Despesas Correntes*, a **Tabela 24** apresentará os gastos relativos à categoria de despesa de *Material, Bem ou Serviços de Distribuição Gratuita*, os quais somados perfizeram o equivalente a 13,86%. Os dados serão apresentados em variáveis de despesas distintas: *gêneros alimentícios, livros didáticos e outros materiais de distribuição gratuita.*

Tabela 24 - Gastos com Material, Bem ou Serviços de Distribuição Gratuita na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.2.8	**Material, bem ou serviço de distribuição gratuita[73].**	**R$ 9.150.165,09**	**R$ 8.416.466,29**
1.2.8.1	Gêneros alimentícios	R$ 2.021.413,35	R$ 2.000.172,88
1.2.8.2	Livros didáticos	R$ 706.967,00	R$ 3.927,00
1.2.8.3	Outros materiais de distribuição gratuita	R$ 6.421.784,74	R$ 6.412.366,41

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Os gastos descritos na **Tabela 24** somaram o montante de R$ 8.416.466,29 liquidados. Destes, 23,76% foram utilizados com *gêneros alimentícios*, 76,19% foi o percentual despendido com as variáveis de despesa *outros materiais de distribuição gratuita.* Os gastos com *livros didáticos* corresponderam a apenas 0,05% desse total.

[73]São despesas orçamentárias com aquisição de materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita, tais como: livros didáticos, medicamentos, gêneros alimentícios e outros materiais; bens ou serviços que possam ser distribuídos gratuitamente, exceto se destinados a premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras.

Os gastos com *gêneros alimentícios* atingiram um valor de R$ 2.000.172,88. Nesse ponto, percebeu-seque esse valor equiparava-se aos gastos com merenda escolar. Buscou-se saber, portanto, que variáveis compuseram esses gastos, haja vista que na categoria *Material de Consumo* existe uma variável de despesa nominada *gêneros de alimentação.* Retornando à fonte primária dos dados, iniciou-se a abertura de cada nota de empenho que havia sido emitida, a fim de que se pudesse fazer frente a esses gastos. Após essa análise, constatou-se que os mesmos eram similares nas duas variáveis de despesa, contudo a diferença estava no tipo de bem adquirido em cada ocasião. Melhor dizendo, em uma variável de despesa estavam os produtos que eram diretamente consumíveis, e noutra os que precisavam de algum tipo de manipulação e transformação para poderem ser consumidos, por exemplo, ingredientes para fazer sopa ou feijoada. Feita a investigação, pôde-se inferir que o município de Joinville, no âmbito da função educação, gastou com *alimentação* o valor de R$ 6.275.727,52, valor este oriundo do somatório das duas variáveis de despesa.

Os gastos com *livros didáticos, que foram* distribuídos aos alunos, também foram apontados na **Tabela 24**. Nessa variável o valor atingiu R$ 3.927,00, o equivalente a apenas 0,05% do total, tendo sido apresentado como liquidado.

Diante da quantidade de alunos matriculados em toda a rede municipal, tal valor representou apenas os livros adquiridos diretamente pelo Município. Isso ocorreu, pois o maior número de livros distribuídos foi oriundo de programas do MEC, que os disponibilizou sem custo algum aos municípios. Fator este que não careceu de contabilização de gastos por parte dos entes federados, justamente porque os mesmos já haviam sido regularmente contabilizados como gastos no local que originara a despesa, ou seja, no próprio MEC.

Os demais gastos referiram-se a aspectos que não estavam contemplados nas duas variáveis citadas e configuraram como material de distribuição gratuita. Somaram o montante de R$ 6.412.366,41 e foram frutos de investimentos com *uniforme escolar*, cujos valores somaram R$ 3.997.864,97 ou ainda com as *cestas básicas*, distribuídas a funcionários que trabalhavam na educação e que recebiam valores inferiores ao que era estabelecido no estatuto dos servidores públicos como teto máximo para o recebimento desse benefício, o qual atingiu a importância R$ 610.724, 88.

Serviços prestados ao poder público podem ser efetuados por dois tipos de personalidades jurídicas, isto é, pessoa física ou pessoa jurídica. A **Tabela 25** apresentará os gastos com outros serviços que não foram encaixados em nenhuma outra categoria econômica, porém concedidos por pessoas físicas. Os dados serão dispostos em oito variáveis de despesas.

Tabela 25 - Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física na Função Educação/2011

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
1.2.10	**Outros serviços de terceiros – Pessoa Física (PF)**	**R$ 707.087,19**	**R$ 703.125,05**
1.2.10.1	Condomínios	R$ 1.088,06	R$ 1.088,06
1.2.10.2	Estagiários	R$ 50.907,88	R$ 50.907,88
1.2.10.3	Locação de imóveis	R$ 68.353,44	R$ 64.391,75
1.2.10.4	Manutenção e conservação de bens imóveis	R$ 19.750,00	R$ 19.750,00
1.2.10.5	Manutenção e conservação de equipamentos	R$ 625,00	R$ 625,00
1.2.10.6	Outros serviços de terceiros – pessoa física	R$ 8.270,00	R$ 8.270,00
1.2.10.7	Serviços de apoio administrativo, técnico e operacional	R$ 18.897,62	R$ 18.897,62
1.2.10.8	Serviços técnicos profissionais	R$ 539.195,19	R$ 539.194,74

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Os gastos apontados na **Tabela 25** corresponderam ao total de R$ 703.125,05, montante equivalente aos serviços prestados por pessoas físicas. Destes, 76,69% foram gastos relativos a *serviços técnicos profissionais*, seguidos pelas despesas em *locação de imóveis*, com um total de R$ 64.391,75. Quanto aos gastos vinculados aos *estagiários*, houve um total correspondente a R$ 50.907,88.

Merece destaque salientar que nesta análise foram examinados os gastos com a função educação. Ressalta-se que os valores apresentados equivaleram a todas as modalidades de educação, inclusive à profissionalizante. Essa ressalva se faz necessária para consignar que os maiores gastos com *Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física na Função Educação* foram utilizados para a contratação de profissionais professores que prestaram serviços temporários nos cursos profissionalizantes, ministrados pela Fundação Albano Schmidt (FUNDAMAS)[74]. Esse órgão faz parte da administração indireta do Município. Estes profissionais não se enquadram na categoria de professores contratados e não figuram entre o quadro de profissionais apresentados como funcionários da Secretaria de Educação.

Outra ressalva diz respeito ao fato de que os gastos com o pagamento de despesas relacionadas aos *estagiários* estão empenhados nessa categoria econômica, e não na categoria relativa ao *Pagamento de Pessoal e Encargos*. Embora tenham caráter de contratação de

[74] Na composição do poder público do município de Joinville, esta fundação é uma entidade da administração indireta, que tem como objetivo ofertar ensino profissionalizante. Ela aparece no orçamento municipal e consequentemente nos descritivos de análise da função educação do município.

pessoal, os estagiários dentro dos ditames da contabilidade pública não são considerados assim, por manterem somente um vínculo indireto e temporário com a organização pública.

A informação sobre os gastos relacionados à categoria *Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação*, constitui uma das mais importantes descrições dos gastos apresentados neste trabalho, pois é nessa categoria que estão empenhados os serviços prestados pelas empresas à Prefeitura de Joinville.

Tais gastos serão visualizados na **Tabela 26**, que será dividida em 33 variáveis de despesa, somando um valor total de R$ 12.333.512,93 liquidados.

Tabela 26 - Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
1.2.11	**Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica (PJ)**[75]	**R$13.190.212,39**	**R$12.333.512,93**
1.2.11.1	Assinatura de periódicos e anuidades	R$ 502.291,96	R$ 502.291,96
1.2.11.2	Festividades e homenagens	R$ 21.000,00	R$ 21.000,00
1.2.11.3	Fretes e transportes de encomendas	R$ 2.990,00	R$ 2.990,00
1.2.11.4	Hospedagens	R$ 1.295,90	R$ 1.295,90
1.2.11.5	Limpeza de veículos	R$ 191,00	R$ 191,00
1.2.11.6	Limpeza e conservação	R$ 74.170,73	R$ 74.170,73
1.2.11.7	Locação de bens móveis e outras naturezas intangíveis	R$ 2.950,00	R$ 2.950,00
1.2.11.8	Locação de imóveis	R$ 517.693,74	R$ 480.875,29
1.2.11.9	Locação de máquinas e equipamentos	R$ 7.032,00	R$ 6.352,00
1.2.11.10	Locação de veículos	R$ 7.928,00	R$ 248,00
1.2.11.11	Manutenção de *software*	R$ 264.669,12	R$ 234.347,52
1.2.11.12	Manutenção e conservação de bens imóveis	R$ 2.524.842,76	R$ 2.326.185,00
1.2.11.13	Manutenção e conservação de bens móveis de outra natureza	R$ 476.401,66	R$ 464.785,00
1.2.11.14	Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos	R$ 122.826,75	R$ 120.345,24
1.2.11.15	Manutenção e conservação de veículos	R$ 2.525,70	R$ 2.525,70
1.2.11.16	Multas e infrações de trânsito	R$ 136,20	R$ 136,20
1.2.11.17	Outros serviços de terceiros - PJ	R$ 473.802,96	R$ 401.948,77
1.2.11.18	Outros serviços de terceiros - PJ pagamento antecipado	R$ 4.614,07	R$ 4.614,07
1.2.11.19	Seguros em geral	R$ 28.168,52	R$ 26.921,24
1.2.11.20	Serviços bancários	R$ 9.929,41	R$ 9.929,41
1.2.11.21	Serviços de água e esgoto	R$ 847.187,86	R$ 846.944,11
1.2.11.22	Serviços de sinalização visual e afins	R$ 47.310,00	R$ 19.920,00

[75]São despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; *software*; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Tabela 26 - Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação/2011 (continuação)

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
1.2.11.23	Serviços de energia elétrica	R$ 1.614.905,42	R$ 1.614.905,42
1.2.11.24	Serviços de processamento de dados	R$ 7.248,74	R$ 7.236,23
1.2.11.25	Serviços de publicidade e propaganda	R$ 97.301,60	R$ 96.003,60
1.2.11.26	Serviços de seleção e treinamento	R$ 476.218,51	R$ 446.404,51
1.2.11.27	Serviços de telecomunicações	R$ 889.006,12	R$ 886.277,17
1.2.11.28	Serviços de transporte escolar	R$ 2.533.007,04	R$ 2.533.007,04
1.2.11.29	Serviços gráficos e editoriais	R$ 60.590,39	R$ 51.530,39
1.2.11.30	Serviços médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais	R$ 1.398,00	R$ 1.398,00
1.2.11.31	Serviços técnico-profissionais	R$ 261.640,00	R$ 151.040,00
1.2.11.32	Vale-transporte	R$ 1.280.886,24	R$ 968.563,44
1.2.11.33	Vigilância ostensiva/monitorada	R$ 28.051,99	R$ 26.179,99

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Conforme os dados apresentados na **Tabela 26**, o maior valor despendido dentro da categoria *Gastos com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação* diz respeito aos *serviços de transporte escolar* que somou R$ 2.533.007,04 em 2011. Esse gasto foi relativo ao pagamento de condução aos alunos que residem em locais distantes da escola. Cabe lembrar que há um convênio com a Secretaria de Educação do Estado, o qual obriga o uso de transporte escolar conjunto aos alunos das duas redes de ensino. O valor completo e o contrato, porém, são providenciados pelo Município, mediante o ressarcimento por parte do Estado.

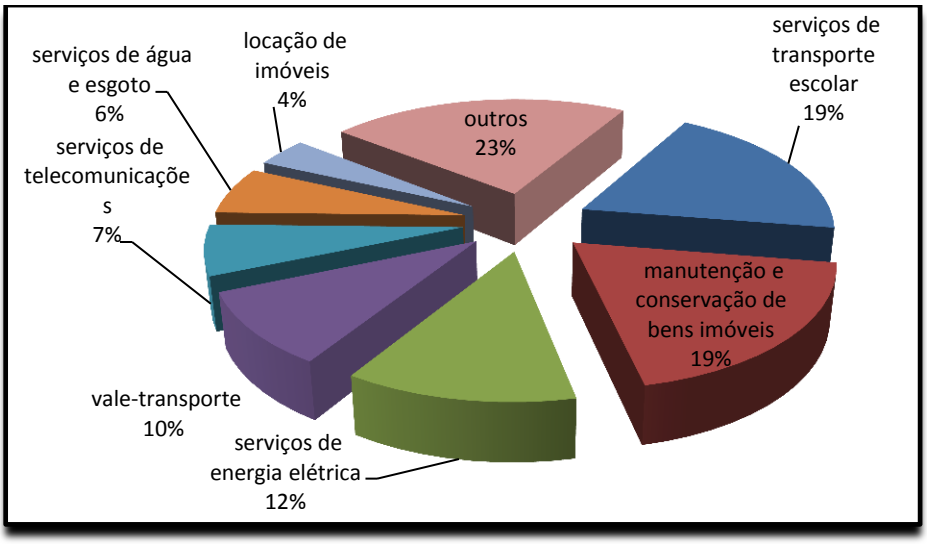
A *manutenção e a conservação de bens imóveis* de toda a rede municipal de ensino foram incluídas nessa categoria, tendo sido gasto o montante de R$ 2.326.185,00 para esse fim durante o período de estudo. Importante apontar que essa despesa abarcou somente as manutenções, pois a ampliação de prédios e as construções de novas salas de aula foram contidas na categoria *Investimentos*, os quais serão descritos na **Tabela 27**. Dos R$ 968.563,44 do total executado para O*utros Gastos de Terceiros - Pessoa jurídica*, a aquisição de *vales-transportes* ocupou o terceiro maior gasto dessa categoria. Os *vales-transportes* aos quais se referem esses gastos foram adquiridos para o uso de profissionais da área da educação, bem como por alunos que necessitaram deslocar-se a fim de que pudessem participar de programas ofertados pelo Município.

Embora a estrutura da rede municipal seja composta, em sua grande maioria, por prédios próprios ainda existe carência de equipamentos. Estes são locados, tanto por pessoas

físicas como por pessoas jurídicas. O valor gasto com a *locação de imóveis por Pessoa Jurídica* foi de R$ 480.875,29. Os *imóveis locados por pessoas físicas* somaram um valor de R$ 64.391,75; totalizando R$ 545.267,04 de gastos.

No **Gráfico 7** serão representados os maiores gastos com *Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação*. As informações serão geradas em forma de percentuais e divididas em oito variáveis de despesas.

Gráfico 7 - Gastos com Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica na Função Educação



Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Ao atentar para as informações visualizadas no **Gráfico 7**, observa-se que as duas variáveis de despesa que mais utilizaram recursos foram *manutenção e conservação de bens imóveis* - e *serviços de transporte escolar*, ambos com 19% cada. Os *serviços de energia elétrica* ocuparam o terceiro lugar, utilizando 12% dos recursos; seguidos do *vale-transporte* que gastou 10% do total. Abaixo dos 10% ficaram as variáveis de despesa *serviços de telecomunicações, serviço de água e esgoto* e *locação de imóveis* com 7%, 6% e 4%, respectivamente. As demais variáveis de despesas somados totalizaram 23% dos gastos.

O detalhamento dos gastos até este momento foi demonstrado dentro das categorias referentes à *Manutenção dos Serviços na Função Educação*.

A **Tabela 27** e a **Tabela 28** tratarão dos gastos executados na categoria *Investimentos*, que será desmembrada em *equipamentos e material permanente, obras e instalações* - e *outros serviços de terceiros pessoa jurídica.*

Tabela 27 - Gastos com Investimentos na Função Educação/2011

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
2.1	**Investimentos**	**R$ 4.922.895,82**	**R$ 2.363.611,00**
2.1.1	Equipamentos e material permanente	R$ 236.321,86	R$ 236.321,86
2.1.2	Obras e instalações	R$ 4.686.400,96	R$ 2.127.116,14
2.1.3	Outros serviços de terceiros- PJ	R$ 173,00	R$ 173,00

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Conforme os dados da **Tabela 27**, no que se refere à categoria *Investimentos*, em 2011, foi empenhado o montante de R$ 4.922.895,82, todavia foram liquidados somente R$ 2.363.611,00. Diante desses pressupostos, pode-se afirmar que as hipóteses mais prováveis para explicar essa diferença acentuada de valores, foram os entraves burocráticos, como também possivelmente climáticos, devido à relação com a demora da finalização de obras civis, o que ocasionou, inevitavelmente, o atraso dos investimentos e serem efetuados nesse período. O maior volume de gastos em *Investimentos* se deu na variável *obras e instalações*, para as quais foram utilizados 89,99% do total liquidado.

Na **Tabela 28** serão apresentados os *Gastos com Equipamentos e Material Permanente*, que serão analisados a partir de oito variáveis.

Tabela 28 - Gastos com Equipamentos e Material Permanente na Função Educação/2011

Cód.	Categoria econômica/natureza	Empenhado/anulado	Liquidado
2.1.1	**Equipamentos e material permanente**	**R$ 236.321,86**	**R$ 236.321,86**
2.1.1.1	Aparelhos e equipamentos de comunicação	R$ 1.649,00	R$ 1.649,00
2.1.1.2	Aparelhos e utensílios domésticos	R$ 177.288,81	R$ 177.288,81
2.1.1.3	Aparelhos, equipamentos, utensílios médicos e odontológicos	R$ 23.500,00	R$ 23.500,00
2.1.1.4	Equipamentos de processamento de dados	R$ 711,93	R$ 711,93
2.1.1.5	Equipamentos e utensílios hidráulicos e elétricos	R$ 7.489,00	R$ 7.489,00
2.1.1.6	Máquinas utensílios e equipamentos diversos	R$ 21.616,12	R$ 21.616,12
2.1.1.7	Mobiliário em geral	R$ 2.478,00	R$ 2.478,00
2.1.1.8	Outros equipamentos e materiais permanentes	R$ 1.649,00	R$ 1.649,00

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

O total despendido com os *Gastos com Equipamentos e Material Permanente* foi de R$ 236.321,86, representando 75,02%.As maiores despesas foram aquelas relacionadas aos *aparelhos e utensílios domésticos,* as quais alcançaram o montante de R$ 177.288,81, utilizadas para equipar e fazer melhorias nas cozinhas das escolas. Tais iniciativas

contribuíram para aumentar significativamente a qualidade da merenda escolar, objeto de premiação nacional.

No que se refere aos *aparelhos, equipamentos, utensílios médicos e odontológicos,* com a intenção de propiciar condições de acessibilidade, permanência e bem-estar aos alunos portadores de deficiências, o Município investiu R$ 23.500,00 na aquisição de cadeiras de rodas para alunos da rede municipal de ensino.

A **Tabela 29** apresentará os gastos que o município de Joinville efetuou com *Obras e Instalações*. Essa categoria será desmembrada em duas variáveis de despesas: *obras contratadas* e *reformas.*

Tabela 29 - Gastos com Obras e Instalações na Função Educação/2011

Cód.	**Categoria econômica/natureza**	**Empenhado/anulado**	**Liquidado**
2.1.2	**Obras e instalações**	**R$ 4.686.400,96**	**R$ 2.127.116,14**
2.1.2.1	Obras contratadas	R$ 2.287.027,82	R$ 30.985,23
2.1.2.2	Reformas	R$ 2.399.373,14	R$ 2.096.130,91

Fonte: Portal da Transparência PMJ (Joinville, 2011, *web*).

Observando a **Tabela 29**, nota-se um total de R$ 4.686.400,96 empenhado nessa rubrica, sendo que R$ 2.127.116,14 foram liquidados. A maior discrepância com relação à categoria *Obras e Instalações* ocorreu com as despesas inerentes às *obras contratadas,* visto quedos R$ 2.287.027,82 empenhados, somente R$ 30.985,23 foram liquidados, o equivalente a apenas 1,35%.Dessa forma, foi necessário averiguar o porquê dessa diferença. Ao conferir as notas a que se destinava o valor proposto, notou-se que as mesmas foram empenhadas no mês de setembro, ou seja, três meses antes do encerramento do exercício financeiro.

Sobre isso convém destacar que a empresa normalmente possui pelo menos um mês para poder se mobilizar afim de que possa ser iniciada a construção da obra. Para proceder à solicitação da primeira medição, parte da obra deve ter sido executada. Após a solicitação dessa primeira medida, ocorre toda uma tramitação burocrática, a qual consiste na aprovação do boletim de medição por parte do engenheiro responsável pela supervisão da obra. Posteriormente há a autorização da emissão da nota fiscal, o encaminhamento da mesma para o aceite final e, por fim, a liquidação da mesma. Tudo isso serve para justificar o baixo nível de liquidação da obra.

Com relação ao índice de liquidação das *reformas* propostas pelo poder público, considera-se que o planejamento foi satisfatório, fato comprovável, já que dos R$

2.399.373,14 empenhados, R$ 2.096.130,91 foram liquidados, ou seja, o equivalente a 87,36% de execução.

A exposição das informações acerca dos gastos na função educação durante o ano de 2011 pelo município de Joinville desvendou a realidade dos investimentos, de que forma foram aplicados e a forma complexa pela qual foi engendrada a política pública educacional em Joinville.

Notadamente compreende-se que é de suma importância o entendimento da formatação dos gastos e da política pública como um todo, a fim de que se tenha um controle social efetivo sobre a ação do Estado.

Diante dos pressupostos apresentados, o próximo subcapítulo desta pesquisa abordará como os recursos são alocados e de que forma podem ser mensurados os gastos/aluno/ano na rede municipal de Joinville.

4.3 Origem e participação dos recursos públicos na composição do gasto/ aluno/ ano

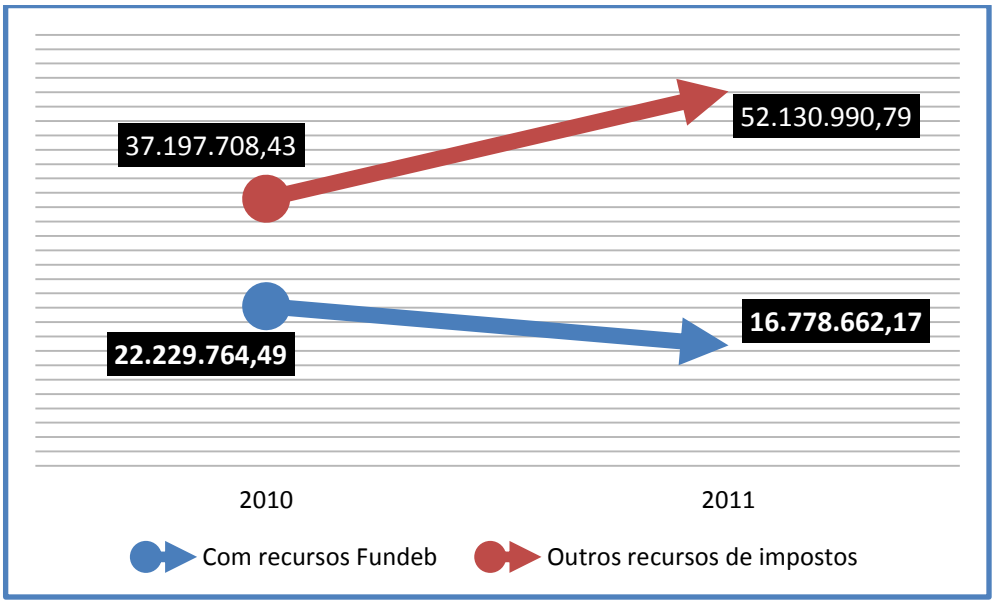
O cálculo dos gastos realizados na rede pública municipal de educação da cidade de Joinville exigiu a identificação dos insumos e as respectivas fontes de financiamento. Nesse sentido, o gasto-aluno/ano levantado na rede resultou da participação dos recursos próprios do Município[76], do Fundeb e da União, repassados pelo MEC por meio do FNDE, dos programas federais de financiamento, do salário-educação, entre outros conforme exposto.

Nesse sentido, após a análise dos gastos da rede municipal, tornou-se importante apresentar a participação dos recursos, considerando a origem de todas as fontes, sejam elas municipais, estaduais ou federais, o valor financeiro investido, bem como na constituição do gasto-aluno/ano, calculado a partir destas informações.

O **Gráfico 8** e o **Gráfico 9** evidenciarão a origem e o destino dos recursos efetivamente investidos na educação básica no município de Joinville, no que diz respeito à estrutura do ensino público municipal.

[76]Exceto os recursos do Fundeb.

Gráfico 8 - Definição de Fontes de Recursos para os Gastos da Educação Infantil -2010/2011



Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p. 05) e RREO (Brasil, 2011, p. 05).

Conforme pôde ser observado no **Gráfico 8**, as fontes de recursos utilizadas para financiara Educação Infantil nos anos de 2010 e 2011 foram agrupadas em duas variáveis: os *recursos do Fundeb* e *outros recursos de impostos*.

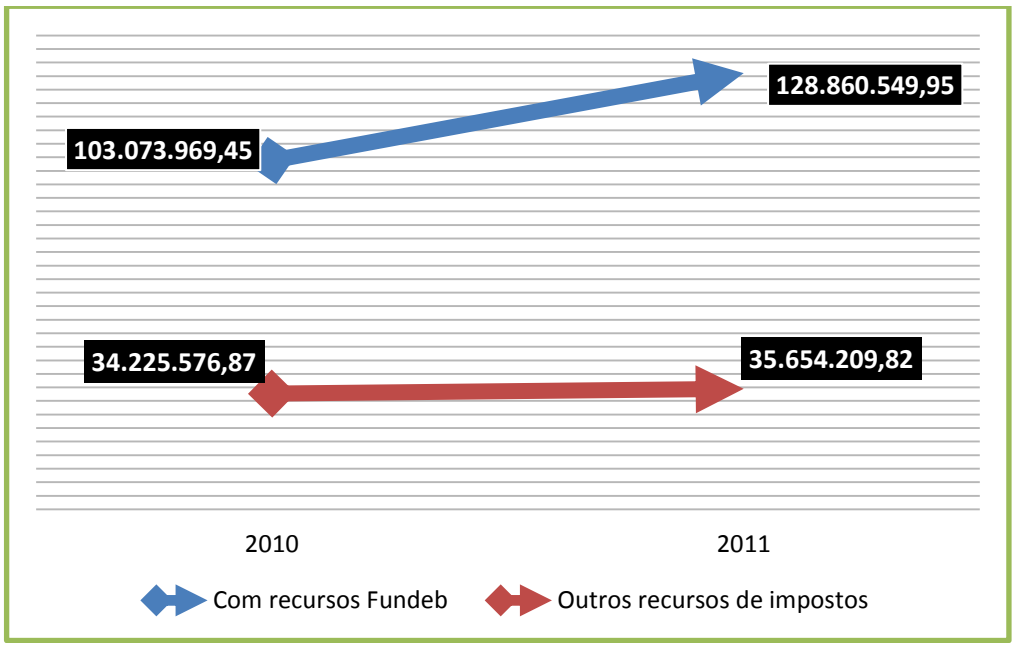
Em 2010 foram investidos R$ 59.427.472,92, sendo que 37,41% desse montante foram financiados pelo Fundeb. Em contrapartida, no ano de 2011, o Fundeb contribuiu com 24,35% dos R$ 69.909.652,79.

Ao ser efetuada a soma dos gastos ocorridos a fim de que a Educação Infantil pudesse ser financiada nos dois anos em análise, chegou-se ao total de R$ 128.337.125,70. A contribuição do Fundeb foi equivalente a 30,40%. Isso significa que a maior parte dos investimentos efetuados na Educação Infantil ainda foi oriunda do somatório das receitas próprias do Município, repasses e convênios com a União e o Estado.

Observou-se também que houve um incremento de 17,64% nos gastos com a Educação Infantil, quando comparados os dois anos. Nesta mesma análise ficou evidente que foram utilizados 24,52% a menos dos recursos do Fundeb no ano de 2011. Consequentemente a contribuição das *outras fontes de recursos* teve de aumentar.

O **Gráfico 9** será composto do mesmo formato do **Gráfico 8**, porém os dados informados estarão relacionados aos gastos com o Ensino Fundamental.

Gráfico 9–Definição de Fontes de Recursos para os Gastos com o Ensino Fundamental- 2010/2011



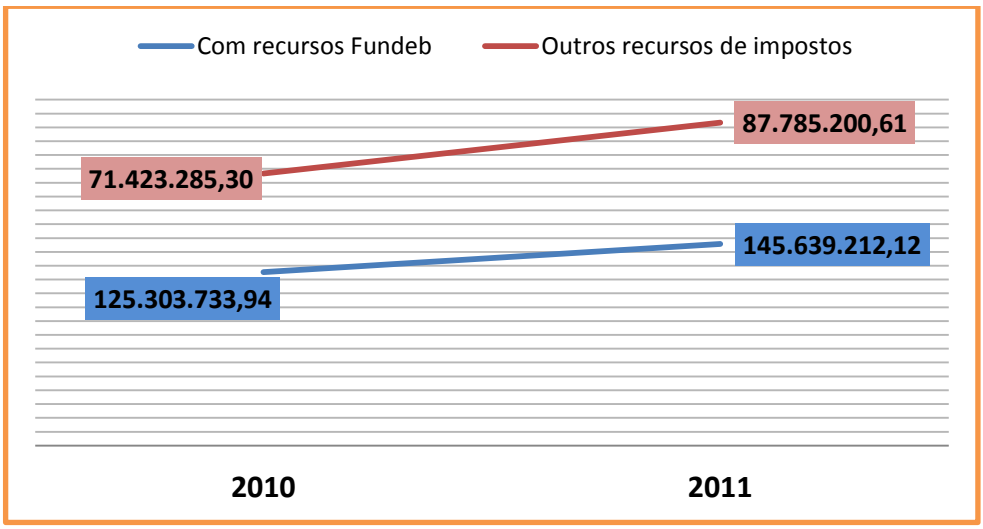
Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p. 05) e RREO (Brasil, 2011, p. 05).

Revendo os dados do **Gráfico 9**, nota-se que os gastos com o Ensino Fundamental atingiram um somatório na ordem de R$ 301.814.306,00 durante o biênio 2010/2011, sendo R$ 137.299.546,30 no primeiro exercício e R$ 164.514.759,70 no ano subsequente. Dos gastos ocorridos com o Ensino Fundamental nos períodos em análise, R$ 231.934.519,30 foram financiados pelo Fundeb, ou seja, 76,85% do total.

No ano de 2011, quando considerados os *recursos provenientes do Fundeb*, constatou-se que houve um incremento de 25,02% com relação ao período anterior, passando de R$ 103.073.969,45 para R$ 128.860.549,95, Não foi percebido, no entanto, o mesmo movimento se consideradas as demais fontes de recursos utilizadas para fazer frente aos gastos com o Ensino Fundamental, visto que essas ficaram praticamente estáveis, tendo somente um crescimento de 4,17%, quando comparadas ao ano de 2010.

Para finalizar a analogia dos gastos conforme sua fonte de recursos, os dados referentes a todos os gastos com educação serão apresentados no **Gráfico 10**, comparando as fontes de recursos diversas e os recursos do Fundeb no período dos dois exercícios financeiros 2010/2011.

Gráfico 10 - Definição das Fontes de Recursos para os Gastos com a Educação- 2010/2011



Fonte: Adaptado de RREO (Brasil, 2010, p.05) e RREO (Brasil, 2011, p. 05).

Na consolidação dos dados apresentados pelo **Gráfico 10**, nota-se a importância dos *recursos do Fundeb* na composição da receita para cobrir os gastos com a educação. No ano de 2010, dos R$ 196.727.019,20 despendidos com educação, R$ 125.303.733,94 foram oriundos do *Fundeb*, corroborando que 63,69% dos gastos com educação nesse período foram pagos com essa fonte.

Já no ano de 2011, o Fundeb contribuiu com 62,39% dos R$ 233.424.412,70 gastos com educação, fazendo com que as demais fontes de recursos aumentassem sua participação em 1,30%, em comparação ao ano anterior.

De acordo com o *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação* (SIOPE), em 2010 o percentual do Fundeb aplicado na Educação Infantil foi de 17,74% e o restante 82,26% foi aplicado no Ensino Fundamental. Ao comparar os gastos com educação, os *recursos do Fundeb* aplicados na Educação Infantil corresponderam a 27,76%, enquanto no Ensino Fundamental o percentual correspondeu aos recursos do mesmo fundo somando 65,56%. Ainda analisando os dados dessa Fonte, pôde-se comprovar que 95,97% dos recursos gastos com educação nesse período foram aplicados na manutenção da política e somente 4,03% foram destinados a despesas de capital, ou seja, investimentos em estruturas e materiais permanentes.

Informações similares também formaram um novo documento no ano subsequente e afirmaram que em 2011 os gastos com a manutenção do desenvolvimento da educação chegaram ao patamar de 98,03%, restando 1,96% somente para gastar nas despesas de capital. Os *recursos do Fundeb* foram distribuídos da seguinte forma: o Ensino Fundamental gastou

86,27% e a Educação Infantil recebeu o equivalente a 11,23%. Se forem apontados os percentuais aplicados nas duas modalidades de ensino, correlacionando com o total dos recursos destinados à manutenção do desenvolvimento da educação, verificar-se-á que o Ensino Fundamental recebeu 67,09% e o Ensino Infantil somou 27, 55%.

Com o intuito de estabelecer o gasto/aluno/ano proposto nesta pesquisa é necessário efetuar o somatório dos gastos e dividir pelo número de alunos matriculados, o cociente passa a ser o gasto perseguido.

Dentro dessa metodologia, foram coletados em fontes documentais os dados necessários, tendo sido encontrados os indicadores desejados junto ao SIOPE. Tais dados apontaram que no ano de 2010 o gasto/aluno/ano para a Educação Infantil foi de R$ 5.452,56, já para o Ensino Fundamental o valor foi de R$ 3.061,91. Dentro da educação básica o gasto/aluno/ano foi de R$ 3.225,32.

Utilizando o mesmo formato e a mesma fonte de pesquisa do ano de 2010, constatou-se que em 2011 o gasto/aluno/ano despendido à educação básica somou R$ 3.976,82. Considerando as modalidades educacionais, notou-se que foi despendido nesse período o valor de R$ 6.263,37 para a Educação Infantil e R$ 3.628,97 para o Ensino Fundamental.

Ao estudar o comparativo do biênio 2010/2011, verificou-se que houve um incremento de gastos na educação básica na ordem de R$ 751,50 per capita, equivalendo a 23,30%de aumento por aluno.

Prosseguindo nas análises pôde-se deduzir que a Educação Infantil obteve um acréscimo no valor de R$ 810,81, totalizando 14,87% a mais do que no ano de 2010. No que tange ao Ensino Fundamental ficou claro que o incremento nos gastos foi de R$ 567,06, alcançando um percentual de 18,52%.

As informações apresentadas até aqui apontaram para a importância da definição das fontes de recursos para que se pudesse utilizá-las de forma racional, vindo a otimizar assim os gastos na educação básica.

Ademais, observou-se fundamentalmente o quão foi importante a aprovação da legislação do Fundeb, visto que, comprovadamente, esse Fundo tem sido uma importante ferramenta que auxilia na estruturação da rede pública de ensino das cidades brasileiras, inclusive em Joinville, em vista dos demonstrativos apresentados. Em contrapartida, de acordo com os resultados das análises ficou comprovado também que a educação não pode ser financiada exclusivamente por intermédio do Fundeb, pois seus recursos não têm sido suficientes para dar conta da demanda que uma educação de qualidade exige.

Dito isso, convém salientar outro aspecto averiguado por meio dos desdobramentos dos dados investigados: a verdadeira dimensão no que se refere aos financiamentos da educação básica é extremamente complexa.

A política de financiamento deveria ser simplificada, facilitando o acesso dos municípios de forma mais equitativa, possibilitando a todos a implementação de uma política educacional universal e de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto desta pesquisa foi o levantamento do gasto aluno/ano da rede pública municipal da cidade de Joinville. O termo “gasto aluno/ano” foi definido como o cálculo dos gastos com insumos essenciais ao desenvolvimento das atividades voltadas ao ensino e aprendizagem na educação básica no universo da amostra.

A opção “gasto” ficou clara quando definida conceitualmente como todos os esforços financeiros despendidos para a execução de uma atividade docente na rede municipal, o que contabilizou os custos diretos, indiretos e as despesas com a execução da política pública nominada.

Para que um município possa oferecer uma política pública educacional de qualidade, primeiramente os gestores devem ter a noção de que as políticas devem ser pensadas a partir de uma lógica universal, e não focal. Disso se pressupõe que ao programar o orçamento é fundamental considerar, por exemplo, que a merenda escolar não deve ser destinada apenas a determinadas escolas ou alunos, antes é um direito de todas as crianças e adolescentes, independentemente da situação econômica.

A educação como direito subjetivo deve ser exercida de maneira prioritária e para tanto seus investimentos devem seguir a mesma lógica. Sendo assim, o Estado deve garantir não somente o acesso, mas criar condições de consolidar a permanência do egresso escolar.

O que se observou no estudo, porém, foi que esse direito assegurado pela Constituição Federativa da República Brasileira não está sendo exercido de maneira plena, pois o tecido social é revestido de inúmeras inconformidades, acarretando a consolidação da desigualdade social. Esse fator acabou se enraizando ainda mais quando o gestor público, investido de seu poder, optou por produzir políticas focais, pensando somente na solução momentânea da demanda existente.

Assim sendo, deduziu-se que o gasto com educação merece aprofundamento, pois a falta de planejamento orçamentário pode causar problemas no momento da execução da política, comprometendo a qualidade e a efetividade da política educacional proposta pelo ente federado.

O modelo de Estado, também está ligado diretamente à concepção da política educacional e costuma nortear qual o percurso e o tipo de gasto a ser executado, a fim de que se possa implementar a política pensada.

Caso a opção de Estado seja de uma política neoliberal, a lógica do financiamento e da execução será pautada por resultados econômicos, e não por inclusão, pois conforme destaca Vieira (2011, p.11) a "política social neoliberal é aquela que nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes [...] vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria".

Quando se concebe um Estado pautado por políticas sociais, a construção das políticas públicas vai de encontro ao neoliberalismo, como explica Behrinh e Boschett (2011), ao afirmarem que a política social está intimamente ligada à noção de cidadania. Sendo assim, não se podem discutir os investimentos em política social desarticulando-os das questões de cidadania. No geral, os autores ainda lembram que a cidadania perpassa as relações econômicas e sociais, pois uma nação com desigualdade social é uma nação sem perspectiva de qualidade de vida. Logo, a educação tida como social, merece ser pensada em um viés de inclusão e para tanto seu financiamento deve obedecer à mesma lógica.

No transcorrer deste estudo, a partir dos objetivos propostos, definiu-se o marco legal, o qual assegurou, minimamente,os valores de investimentos nas políticas de educação. Além disso, conseguiu-se sistematizar quais as categorias de insumos que apresentaram maior participação na composição do custo direto nas instituições educativas do Município.

Nesse sentido, a análise detalhada da participação do Fundeb nesse processo possibilitou visualizar o papel fundamental desse Fundo na execução da educação pública. No caso específico de Joinville, o Fundeb tem sido primordial na composição do pagamento do magistério, de modo que 75,76%, em 2010 e 77,88%,em 2011 dos valores pagos na folha de pagamento foram provenientes desse Fundo.

Ao serem analisados os investimentos ficou evidente que o maior gasto ocorreu no Ensino Fundamental, o que se justificou facilmente pelos 45.395 alunos matriculados em Joinville no ano de 2011. Em contrapartida - conforme demonstrado ao longo deste trabalho - os dados indicaram um incremento dos investimentos na Educação Infantil,onde o número de alunos compreendia apenas 10.115 matriculados.

De modo similar, as análises dos dados indicaram que uma educação de qualidade não pode ser proveniente somente dos investimentos em infraestrutura e pagamento de salário dos servidores da educação.

Dito isso, foi possível verificar que a cidade de Joinville investiu ainda em alimentação e nutrição, categorias de insumos que consumiram o montante de R$ 7.641.285,15, o equivalente a 2,92% do total investido em educação no ano de 2011.

Fazendo um comparativo entre os anos de 2010 e 2011 na Educação Infantil, notou-se que os investimentos na categoria *Outras Despesas com os Recursos do Fundeb* mantiveram-se estáveis, tendo sido investidos R$ 5.740.524,75 e R$ 5.787.244,68, respectivamente. O mesmo não se pode ser afirmado com relação aos gastos com o pagamento do magistério na Educação Infantil, os quais caíram de R$ 16.489.239,74 para R$ 10.991.417,49.

Ficou evidenciado que a prioridade de investimentos dos recursos do Fundeb, no ano de 2011, ficou ao encargo das demais categorias, e não do pagamento de salários dos profissionais da Educação Infantil. Logicamente que essa diferença foi custeada por outras fontes de recursos, pois não houve diminuição de profissionais nessa área, conforme é apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo sido relatado nesta pesquisa.

Tendo como base os gastos da cidade de Joinville por meio dos dados apresentados nesta pesquisa, reafirma-se a necessidade de apurar os gastos, e não somente os custos da política de desenvolvimento da educação, pois foi comprovado que a educação de qualidade é decorrência de uma série de elementos, e não somente dos atores estabelecidos em sala de aula. Prova incontestável dessa pressuposição são os vários desdobramentos utilizados durante a discussão e apresentação das informações constituintes dos relatórios contábeis e orçamentários, partes integrantes desta pesquisa.

Quanto à dicotomia, recursos versus gestão, concluiu-se que não se pode afirmar com tanta simplicidade que é uma variável ou a outra, tão pouco a ausência de uma delas, que efetivará uma política educacional que objetive uma formação de qualidade.

As análises revelaram ainda que os recursos disponíveis não são disponibilizados em quantidade suficiente para aplicar uma política pública universal que garanta aos alunos uma infraestrutura física adequada, profissionais formados, alimentação adequada, entre outros. Embora exista um arcabouço institucional de instrumentos de arrecadação, modos de alocá-los e distribuir os recursos entre os entes federados, esse modelo não dá conta de toda a demanda de financiamento da área da educação.

No que tange à gestão, verificou-se por intermédio deste estudo, que determinações burocráticas dificultam uma gestão ágil e inovadora. Por outro lado, o atual modelo de prestação de contas limita ainda mais as possibilidades de desvios de verbas públicas. A partir dessas constatações, deduziu-se o quanto é importante o gestor público conhecer todos os trâmites e a institucionalidade que sustentam o financiamento da educação.

Decididamente, uma quantidade de recursos aceitáveis, bem como uma gestão adequada, carece de maior aprofundamento teórico, o qual merece ser instigado por meio de

novas pesquisas, justamente porque ainda não se conseguiu definir o que constitui de fato uma educação de qualidade.

Cabe ressaltar, todavia, que é preciso tomar cuidado ao discutir tal tema, pois os conceitos de qualidade, gestão e eficiência estão ligados diretamente a mecanismos empresariais e mercadológicos. Em vista disso, são temas distantes dos conceitos que devem embasar a construção das políticas públicas universais e de evolução conjunta da sociedade.

Ao encerrar estas considerações finais, julga-se imprescindível salientar que as inquietudes que levaram a pesquisar quais os gastos educacionais do município de Joinville - especificamente àqueles relacionados aos gastos diretamente ligados ao funcionamento das instituições públicas de educação básica na rede municipal de educação foram minimizadas.

Tais constatações foram possíveis graças à apresentação da estrutura e dos marcos jurídicos institucionais que compõem o financiamento da educação pública no Brasil, bem como ao cálculo do gasto-aluno/ano das escolas públicas da educação básica da rede pública municipal de ensino de Joinville, em 2011. Sobre o último quesito investigado, especificou-se qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresentou(ram) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais; bem como que fatores se apresentaram como elementos intervenientes na constituição desse gasto. Além disso, verificou-se qual a participação do Fundeb na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino em 2011.

Tomando como chave para fechar essa discussão, resgata-se a afirmação de Abrahão (2005, p.855) ao asseverar que"[...] a educação é bastante importante nos gastos sociais, reafirmando sua posição de constituir-se em um dos pilares da proteção social brasileira". Parte daí a constatação de que a contribuição desta pesquisa veio colaborar para o aprofundamento dos debates acerca da necessidade de se estabelecer padrões mínimos de investimentos para garantir a efetiva qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA; Luana Costa, **Políticas sociais**: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? Revista espaço acadêmico, n. 123, v.11, agosto 2011. Disponível em: <http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/issue/view/511>. Acesso em: 15 fev. 2012.

AMARAL; Nelson Cardoso, **Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020.** Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 6, pp. 123-141, jan./jun. 2010. Disponível em: <http//www.esforce.org.br>. Acesso em: 25 nov. 2011.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BEHRINH, Eliane Rosseti; BOSCHETT, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____.**Decreto 6.253/2007, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 20 mai.2011.

_____.**Decreto 2.264, de 27 de junho de 2006.** Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm>. Acesso em: 20 mai.2011.

_____.**Decreto 6.003, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 20 mai.2011.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 14, 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Medida provisória n.339/2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário** O**ficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez.2006. Seção 1, p.33.

_____. Medida provisória n.455/09. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jan. 2009. Seção 1, p. 01.

_____. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Conferência Nacional de Educação (Conae). **Documento base**. v. 1. Brasília, 2010, 183p.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura**. Lei n. 9.766/98, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura**. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura**. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 10 jan.2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do?acao=ATUALIZAR&pag=result&anos=2010&periodos=-1&cod_uf=42&municipios=420910>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto- Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 dejulho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm>. Acesso em: 20 mai.2011.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial STN/SOF. Nº 163, de 04.05.2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF,de 07 de mai.2001, Seção 1, páginas 15 a 20.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**. Lei n. 4.320, de 17 de março 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos

e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 mai.2011.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 jun.2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** - Brasília: MP, 2003.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. **A Política de Fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios *in.*** Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz **Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação**, Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a14.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional.** 215f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CARREIRA, Denise, PINTO José Marcelino Rezende. **Custo Aluno – Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Campanha Nacional de Direito à Educação. 2006.

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende **Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO ;Jorge Abrahão, **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina.** Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, pp. 841-858, Especial - out. 2005. Disponível em:<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 17 out. 2011(a).

_____ .**Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos *in.*** Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011(b).

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Curso Básico de Contabilidade de Custos**. 3. ed., SP: Atlas, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DALE, ROGER; **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"?** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, pp. 423-460, mai./ago. 2004. Disponível em:<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 29 fev. 2012

DAVIES; Nicholas **o financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, Pedro; **Política social, educação e cidadania** – Campinas, SP: Papirus, 1994.

DOURADO, Luiz Fernando. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando; SANTOS, Catarina de Almeida; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Série Documental (INEP), Brasília, v. 24, n. 22, pp. 05-34, 2007.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. **Professor: protagonista e obstáculo da reforma**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 33, n. 3, dez. 2007. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022007000300010&lng=pt&nrm=iso>. DOI: 10.1590/S1517-97022007000300010>. Acesso em: 02 abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos da Relação Trabalho e educação no Brasil de hoje. In. LIMA, J.C.F e NEVES, L.M.W (orgs.).**Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz, pp. 241-288, 2006.

GARCIA, Emerson **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade.** Revista Jus Vigilantibus, 21 de agosto de 2004. Disponível em: <http://nsae.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/geral/13odireitoaeducacaoesuasperspectivasdeefetividade.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 4. ed.- São Paulo: Cortez, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 8. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

GIRON, Graziela Rossetto; **Desafios políticos para educação -** Pesquisas em Educação, Cultura, Linguagem e Arte (versão eletrônica) Unioeste - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, volume 2, n. 1, 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/2908>. Acesso em: 20 fev. 2012.

HÖFLING, Eloisa de Mattos **estado e políticas (públicas) sociais,** Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001.

JOINVILLE, Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://cloud.publica.inf.br/clientes/joinville_pm/portaltransparencia/home.php?grafico=3&categoria=despesa&id_entidade=&dataInicio=01/01/2011&dataFinal=31/12/2011&tipo_categoria=3&filtro=categoria&exercicio=2011>. Acesso em: 25 mar. 2012.

JOINVILLE, Secretaria Municipal de Educação de. **Prestação de contas da educação- abril 2011.** Disponível em:<http://cidadedoslivros.com/site/wp-content/uploads/2011/04/Prestacao_Contas_Educacao_Abril_2011.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho cientifico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MACHADO JR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **Lei 4320 Comentada**, 30. ed., Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

MARTINS, Eliseu **Contabilidade de Custos.** 9ª ed. – SP: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. 32° Edição. Melhoramentos, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana **Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza** PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, pp. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A educação no contexto das políticas sociais atuais**: entre a focalização e a universalização. Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, pp. 27-40, jan./jun. 2005.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar; SOUSA, Ana Maria Gonçalves de. **A reforma da Educação Superior e os mecanismos de parceria público-privada.** PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, pp. 323-348, jul./dez. 2005. Disponível em:<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 19 fev. 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça.** Revista Brasileira de Educação, Mai/Jun/Jul/Ago 1999, n. 11. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11_07_ROMUALDO_PORTELA_DE_OLIVEIRA.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2012.

PESCE, Lucila. **Estudo de Caso**. TMD/PUC /SP. Abril, 2009. Disponível em:< http://www.slideshare.net/lucilapesce/estudo-de-caso-1254441>. Acesso em: 28 nov. 2012.

PESCE, Lucila. **Estudo de Caso**. TMD/PUC /SP. Abril, 2009. Disponível: http://www.slideshare.net/lucilapesce/estudo-de-caso-1254441>. Acesso em: 28 nov. 2012

SALES E SILVA, Magna Jovita Gomes de. **Custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina – Piauí.** 142f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Piauí, 2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Guia: lei de responsabilidade fiscal:** lei complementar n. 101/2000. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Indicadores por município.** Florianópolis: 2012. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/municipal>. Acesso em: 22 mar. 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma política educacional. 3ª edição, Campinas: Autores Associados, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23 ed. São Paulo: Cortez, 2011, 304p.

SCHUGURENSKY, Daniel. **Globalização, democracia participativa e educação cidadã**: o cruzamento da pedagogia e da política pública. In SILVA, Tomaz Tadeu da. (org.). Séc. XXI: qual conhecimento? Qual currículo? Petrópolis: Vozes, 1999.

STEINHORST; Cézar. **A política de financiamento do ensino médio público no período de 1996 a 2006.** 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

VIEIRA, Evaldo. **A política e as bases do direito educacional**. Cad. Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

YIN, Robert. **Estudo de Caso. Planejamento e método**. 2ª edição. São Paulo: Bookman, 2001.