



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO
ANTONIO NILSON GOMES MOREIRA

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO
Estudo exploratório em municípios cearenses com
melhores resultados do IDEB

FORTALEZA - CEARÁ

2011

ANTONIO NILSON GOMES MOREIRA

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO
Estudo exploratório em municípios cearenses com melhores
resultados do IDEB

Dissertação apresentada à coordenação do curso de
Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de
Educação da Universidade Estadual do Ceará como
requisito parcial para obtenção do título de Mestre.
Área de Concentração: Formação de Professores.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira.

Fortaleza - Ceará

2011

M835a Moreira, Antonio Nilson Gomes

Aplicação dos recursos da educação - Estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do IDEB/ Antonio Nilson Gomes Moreira

Fortaleza, 2011.

170 p.; il.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação)-
Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação. Área de
Concentração: Formação de Professores.

1. Financiamento da Educação. 2. Gestão Financeira da
Educação. 3. Aplicação dos Recursos da Educação. I.
Universidade Estadual do Ceará. Centro de Educação

CDD 371.206

ANTONIO NILSON GOMES MOREIRA

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

Estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do
IDEB

Dissertação apresentada à coordenação do curso de Mestrado Acadêmico em Educação, do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.
Área de Concentração: Formação de Professores.

Aprovada em 28/09/2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof.^a Dr.^a Eloísa Maia Vidal
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE

*Ao Márcio Leite, pela força, compreensão e apoio.
Em especial a todos os alunos, professores, gestores e
demais trabalhadores das escolas, razão maior do nosso
trabalho.*

*Agradeço ao Prof. Marcelo Farias, pelas oportunidades e créditos concedidos;
Sou grato às amigas Eliana, Gláucia, Gleíza e Kamile, pelo permanente apoio;
Obrigado aos membros da Banca Examinadora, Prof^a Eloísa e Prof^o Horácio, pela
disponibilidade em contribuir com a minha formação;
Dirijo agradecimento em especial à Prof^a Sofia Lerche, minha orientadora, pelo exemplo
positivo que sempre é.*

É de grande importância iniciar um caminho de mudanças nas mentalidades para passar de uma destinação de recursos financeiros baseada na rigidez e inércia do sistema a um baseado na busca da atenção das necessidades de aprendizagem. (UNESCO, 2008, p. 89).

RESUMO

Analisa a aplicação dos recursos da educação em dez municípios - Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral, com base em dados disponíveis no TCM, na STN e no SIOPE, relativos ao período de 2002 a 2009. Estes municípios apresentaram o maior IDEB em 2007 ou a maior evolução desse indicador no período 2005-2007, no Estado do Ceará. Os objetivos consistem em: analisar as receitas quanto às fontes, origens e evolução, e as despesas quanto à classificação funcional, ao gasto por aluno, à valorização do magistério, e ao julgamento pelo TCM; e comparar informações disponibilizadas pelos órgãos TCM, STN e SIOPE. O trabalho foi desenvolvido tendo como pano de fundo a legislação que rege as finanças públicas. A metodologia adotada foi a análise documental, com amparo no cruzamento das informações referidas acima com as disponíveis em outras fontes, como o censo escolar e as normas que disciplinam a matéria. Inicialmente, são apresentados os desafios postos ao financiamento da educação no Brasil no contexto atual. Previamente à análise dos dados é feita uma apresentação do TCM, da STN e do SIOPE. Depois, procede-se uma apreciação das receitas e das despesas da educação. Como conclusões, o trabalho aponta para: deficiências na informação prestada pelos municípios quanto à receita e ou à despesa realizada; fragilidade nos mecanismos de controle social, em especial os conselhos do FUNDEF; limitação na atuação do órgão de controle externo (TCM) no que se refere à identificação de discrepância entre a subfunção da despesa informada e a realizada; diversidade nos dados apresentados pelo TCM, STN e SIOPE, ainda que se tratem da mesma informação; diversidade nas redes de ensino dos municípios.

Palavras-Chave: Educação; Financiamento da Educação; Gestão Financeira da educação; Aplicação dos Recursos da Educação.

ABSTRACT

Examine the application of educational resources in ten cities - Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca Jericoacoara, Martinópolis, Mucambo, São Gonçalo do Amarante and Sobral, based on data available in TCM, STN and SIOPE for the period 2002 to 2009. These municipalities had the highest IDEB in 2007 or the further evolution of this indicator in 2005-2007, the state of Ceará. The objectives are to: analyze the revenues of the sources, origins and evolution, and expenses in the functional classification, the spending per student, the enhancement of teaching, and judging by TCM, and compare information provided by TCM agencies, STN and SIOPE. The work was developed with the backdrop of the laws governing public finances. The methodology included documentary analysis, with support at the intersection of the above information with those available from other sources, such as the school census and the rules governing the matter. Initially, we present the challenges posed to the financing of education in Brazil in the current context. Prior to data analysis is made a presentation of TCM, the STN and the SIOPE. Then proceeds to an examination of revenue and expenditure of education. As conclusions, the work points to: deficiencies in the information provided by municipalities for revenue and expense made or weakness at social control mechanisms, especially the advice of FUNDEF, limiting the role of the board of external control (TCM) in refers to the identification of discrepancies between the subfunction spending informed and held, diversity in the data presented by TCM, STN and SIOPE, even if that is the same information; diversity in educational systems of the municipalities.

Keywords: Education; Financing Education; Financial Management Education; Application Resource Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (tabelas, gráficos, figuras, quadros, siglas e abreviaturas)

LISTA DE TABELAS

Tabelas

| | | |
|------|---|----|
| 01 - | Aratuba: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 58 |
| 02 - | Aratuba: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 59 |
| 03 - | Boa Viagem: Receitas resultantes de impostos , 2002 a 2009..... | 60 |
| 04 - | Boa Viagem: Recursos vinculados à educação, de 2002 a 2009..... | 61 |
| 05 - | General Sampaio: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 62 |
| 06 - | General Sampaio: Recursos vinculados à educação,2002 a 2009..... | 63 |
| 07 - | Ipu: Receitas resultantes de impostos , 2002 a 2009..... | 64 |
| 08 - | Ipu: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 65 |
| 09 - | Martinópole: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 67 |
| 10 - | Martinópole: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 68 |
| 11 - | Catunda: Receitas resultantes de impostos , 2002 a 2009..... | 69 |
| 12 - | Catunda: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 70 |
| 13 - | Jijoca de Jericoacoara: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 71 |
| 14 - | Jijoca de Jericoacoara: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 72 |
| 15 - | Mucambo: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 73 |
| 16 - | Mucambo: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 75 |
| 17 - | São Gonçalo do Amarante: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009..... | 77 |
| 18 - | São Gonçalo do Amarante: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009..... | 78 |
| 19 - | Receitas resultantes de impostos, 2003 e 2005 a 2009..... | 79 |
| 20 - | Sobral: Recursos vinculados à educação, 2003 e 2005 a 2009..... | 81 |
| 21 - | Composição da receita resultante de impostos nos dez municípios..... | 82 |
| 22 - | Evolução da receita resultante de impostos nos dez municípios, de 2002 a 2009..... | 83 |
| 23 - | Evolução da receita total para a educação nos dez municípios, 2002-2009.. | 84 |
| 24 - | Fontes de recursos da educação dos dez municípios em percentual..... | 85 |
| 25 - | Crescimento da receita com a implantação do FUNDEB, em relação ao FUNDEF..... | 87 |
| 26 - | Proporção de alunos de 2009 em relação a 2006..... | 88 |
| 27 - | Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 90 |
| 28 - | Aratuba. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 92 |
| 29 - | Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 93 |
| 30 - | Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 94 |
| 31 - | Boa Viagem. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 95 |
| 32 - | Boa Viagem. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 96 |
| 33 - | Boa Viagem. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 98 |
| 34 - | Boa Viagem. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 98 |

| | | |
|------|--|-----|
| 35 - | General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 99 |
| 36 - | General Sampaio. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 100 |
| 37 - | General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 101 |
| 38 - | General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 102 |
| 39 - | Martinópole. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 103 |
| 40 - | Martinópole. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 103 |
| 41 - | Martinópole. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 104 |
| 42 - | Martinópole. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 105 |
| 43 - | Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 106 |
| 44 - | Ipu. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 107 |
| 45 - | Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 108 |
| 46 - | Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 109 |
| 47 - | Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 110 |
| 48 - | Catunda. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 112 |
| 49 - | Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 113 |
| 50 - | Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 113 |
| 51 - | Jijoca de Jericocoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009.. | 114 |
| 52 - | Jijoca de Jericoacoara. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 116 |
| 53 - | Jijoca de Jericoacoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009 | 116 |
| 54 - | Jijoca de Jericoacoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009 | 117 |
| 55 - | Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009 | 118 |
| 56 - | Mucambo. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 120 |
| 57 - | Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 121 |
| 58 - | Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 121 |
| 59 - | São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 122 |
| 60 - | São Gonçalo do Amarante. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009..... | 123 |
| 61 - | São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009. | 125 |
| 62 - | São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009. | 125 |
| 63 - | Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009..... | 126 |
| 64 - | Sobral. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009... .. | 127 |
| 65 - | Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 128 |
| 66 - | Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009..... | 129 |
| 67 - | Aratuba: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 130 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 68 - | Boa Viagem: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 131 |
| 69 - | Catunda: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009. | 131 |
| 70 - | General Sampaio: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 132 |
| 71 - | Ipu: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 132 |
| 72 - | Jijoca de Jericoacoara: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 133 |
| 73 - | Martinópole: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 133 |
| 74 - | Mucambo: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 133 |
| 75 - | São Gonçalo do Amarante: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2002 a 2009..... | 134 |
| 76 - | Sobral: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na Função Educação, 2003 e 2005 a 2009..... | 134 |
| 77 - | Custo aluno-ano dos dez municípios de 2002 a 2009, e valor aluno-ano do FUNDEF/FUNDEB..... | 135 |
| 78 - | Relação entre o custo-aluno-ano praticado no município e o valor-aluno-ano do FUNDEF/FUNDEB, no período de 2002 a 2009..... | 136 |
| 79 - | Estimativa de população dos municípios – 2002/2009. | 136 |
| 80 - | Número de alunos por habitante nos dez municípios, no período de 2002 a 2009.... | 137 |
| 81 - | Investimento em educação por habitante nos dez municípios, no período de 2002 a 2009..... | 138 |
| T82 - | Percentual de investimentos em educação conforme Art 212 da Constituição Federal, em 2009, por município, segundo STN e TCM..... | 139 |
| 83 - | Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)..... | 140 |
| 84 - | Resultados do julgamento das despesas do Fundo Municipal de Educação, 2002 a 2007, pelo TCM..... | 142 |
| 85 - | Resultados do julgamento das despesas do FUNDEB, 2002 a 2007, pelo TCM..... | 142 |
| | | |
| Gráficos | | |
| 1 - | PIB <i>per capita</i> 2007, IDEB 2007 e investimento por aluno 2009 nos municípios de maior evolução..... | 157 |
| 2 - | PIB <i>per capita</i> 2007, IDEB 2007 e investimento por aluno 2009 nos municípios de maior IDEB..... | 157 |
| | | |
| FIGURA - | Brasil: municípios segundo as condições socioeconômicas..... | 33 |
| | | |
| QUADRO - | Dissertações e teses no período de 1999 a 2008, tendo com assunto o financiamento da educação, por grupo de discussão..... | 20 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ARO - Antecipação de Receitas Orçamentárias
CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD - *Compact disk*
CGU – Controladoria Geral da União
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONSED - Conselho de Secretários Estaduais de Educação
DAT - Dívida Ativa Tributária
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP - Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPECE - Instituto de Planejamento Estratégico do Estado do Ceará
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda
ISS - Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos
ITCMD - Imposto sobre a Transmissão de Bens Causa *Mortis* e Doações
ITR - Imposto Territorial Rural
LC 87/96 - Lei Complementar 87/96
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC - Ministério da Educação
PAR - Plano de Ações Articuladas
PIB - Produto Interno Bruto
PNAC - Programa Nacional de Alimentação Escolar em Creches
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISTN - Sistema de Informações da Secretaria do Tesouro Nacional
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Pública do Estado do Ceará
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCM - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO | 16 |
| 1. INTRODUÇÃO: OS CONTORNOS DA INVESTIGAÇÃO | 17 |
| 1.1 O foco na gestão financeira – justificativa do interesse pelo tema..... | 17 |
| 1.2 As preocupações que movem o estudo – o problema de pesquisa | 21 |
| 1.3 Os objetivos norteadores da pesquisa – definição de rumos | 27 |
| 2 CAMINHOS METODOLÓGICOS | 28 |
| 2.1 Tipos de estudo..... | 28 |
| 2.2 Campos de estudo..... | 29 |
| 2.3 Os sujeitos do estudo..... | 32 |
| 2.4 Procedimentos e técnicas de coleta de dados..... | 33 |
| 2.5 Análise e interpretação dos dados..... | 36 |
| 3 DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL | 38 |
| 4 AS FONTES DOS DADOS | 47 |
| 4.1 O Tribunal de Contas dos Municípios..... | 47 |
| 4.2 A Secretaria do Tesouro Nacional..... | 51 |
| 4.3 O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE..... | 52 |
| 5 AS RECEITAS E AS DESPESAS DOS DEZ MUNICÍPIOS | 54 |
| 5.1 Receitas dos dez municípios..... | 55 |
| 5.1.1 Receitas resultantes de impostos e os demais recursos vinculados à educação..... | 57 |
| 5.1.1.1 Municípios com maior evolução de IDEB no período 2005/2007..... | 57 |
| 5.1.1.2 Municípios que obtiveram o maior IDEB em 2007..... | 68 |
| 5.1.2 Receitas resultantes de impostos: origem, evolução e transição FUNDEF/FUNDEB..... | 81 |
| 5.2 As despesas da educação..... | 88 |
| 5.2.1 As despesas da educação conforme dados informados ao TCM, à STN e ao SIOPE..... | 88 |
| 5.2.1.1 Municípios com maior evolução de IDEB no período 2005/2007..... | 89 |
| 5.2.1.2 Municípios que obtiveram o maior IDEB em 2007..... | 110 |
| 5.3 Relação entre receitas e despesas. | 129 |
| 5.4 Educação é prioridade? Gasto em educação por aluno e por habitante..... | 134 |
| 5.5 Valorização dos profissionais do magistério..... | 139 |
| 5.6 Julgamento das contas da educação pelo Tribunal de Contas dos Municípios..... | 141 |
| 5.7 A gestão dos recursos da educação na voz dos seus agentes..... | 142 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 147 |
| REFERÊNCIAS | 160 |
| APÊNDICES | 164 |

APRESENTAÇÃO

Este trabalho, produzido como Dissertação no âmbito do Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade Estadual do Ceará, apresenta o estudo *Aplicação dos Recursos da Educação - Estudo Exploratório em Municípios Cearenses com Melhores Resultados do IDEB*. A iniciativa se insere na linha de pesquisa “Política Educacional, Formação e Cultura Docente” deste curso, integrando investigação¹ mais ampla desenvolvida no âmbito do Observatório da Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (Edital CAPES 2008).

O texto está dividido em seis partes. Na primeira, são apresentados os Contornos da Investigação, justificando o interesse pelo tema, delimitando o problema da pesquisa e definindo os rumos a serem percorridos. A segunda parte explicita os pressupostos metodológicos adotados para a implementação da investigação.

Na terceira parte tratamos dos referenciais teóricos norteadores do trabalho: os desafios para o financiamento da educação no Brasil no contexto atual. Na quarta parte apresentamos as fontes dos nossos dados: o TCM, a STN e o SIOPE; na quinta parte discutimos acerca das receitas e das despesas destinadas à educação nos dez municípios. Sobre as receitas discutimos principalmente a sua origem e evolução. A partir das despesas realizadas verificamos a sua destinação, o investimento por aluno e por habitante, a valorização dos professores e o julgamento das contas pelo TCM.

Finalmente, na sexta parte apresentamos as constatações obtidas a partir da realização do trabalho.

¹ Referimo-nos a investigação *Bons Resultados do IDEB: Estudo Exploratório de Fatores Explicativos*, coordenada no Ceará pela Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira. Essa pesquisa, realizada no âmbito do Observatório da Educação, analisa dez municípios do Estado do Ceará, sendo que, destes, cinco obtiveram os melhores resultados de IDEB em 2007 (Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral) e outros cinco obtiveram a maior evolução entre 2005 e 2007 (Aratuba, Boa Viagem, General Sampaio, Ipu e Martinópolis). O estudo também aprecia outros 20 municípios, sendo dez em São Paulo e dez no Mato Grosso do Sul.

1. INTRODUÇÃO: OS CONTORNOS DA INVESTIGAÇÃO

Esta sessão traz elementos que evidenciam e justificam a gestão dos recursos da educação como tema desta investigação. Além disso, aduz argumentos que buscam tematizar o problema, bem como evidenciar caminhos percorridos na pesquisa.

1.1 O foco na gestão financeira – justificativa do interesse pelo tema

Gestão dos recursos da educação, para efeito deste trabalho, consiste nas etapas de captar recursos, bem como de executá-los, seja no âmbito das secretarias de educação ou no interior das escolas, para o atendimento as suas demandas.

Captar recursos aqui se relaciona com o desenvolvimento de estratégias para arrecadá-los, incluindo desde a percepção das demandas, arregimentação de fontes e disponibilização das verbas, para a superação das necessidades das escolas, com ênfase na aprendizagem dos educandos. Executá-los inclui o planejamento, a gestão colegiada, além de todas as etapas previstas nas normas que disciplinam a realização da despesa pública, bem como da abertura para os mecanismos de controle social, tudo no atendimento aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Esta pesquisa tem como foco a aplicação dos recursos da educação, compreendida como a prática cotidiana dos agentes que lidam com o planejamento e a operacionalização do financiamento da educação, nas secretarias municipais de educação e ou nas escolas. Nas secretarias, envolve, evidentemente, quando houver, a estrutura que lida diretamente com o planejamento financeiro e orçamentário e com sua execução. Nas escolas, estará mais articulada com a pessoa responsável pela execução financeira e a prestação de contas dos recursos.

Podemos constatar, com origem no FUNDEF², o crescente volume de recursos postos à disposição das secretarias municipais de educação. Logo em seguida, no movimento de descentralização, no interior da reforma do Estado, também percebemos recursos serem disponibilizados às escolas. Primeiro em programa único. Depois a intensidade tem se ampliado, de forma que, nos dias atuais, são diversos as iniciativas que transferem recursos

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério, instituído pela lei 9.424/96 como estratégia de descentralização de recursos tendo como principal critério o número de alunos matriculados por rede pública de ensino.

diretamente para os estabelecimentos de ensino, sejam de origem federal, estadual, distrital ou municipal. Considerável também pode ser o volume de recursos a serem movimentados pelas escolas. Constata-se crescente a demanda por um número cada vez maior de sujeitos aptos a tratar das questões afetas à gestão dos recursos da educação.

O financiamento é condição *sine-qua-non* para se implementar qualquer política pública. Consiste, então, em “conhecimento importante para todos aqueles que de uma maneira ou de outra lidam com os problemas relativos à estrutura e ao funcionamento da educação básica”. (VIEIRA, 2008, p. 51). Esse gasto resulta no custo-aluno, que pode ser obtido da divisão das despesas totais de uma etapa específica, em determinado ano, pelo número de alunos da mesma etapa, naquele ano. Ainda conforme Vieira (2008, p. 51),

As finanças públicas tendem a ser uma matéria árida, desconhecida e desinteressante. Com o aumento de exigências legais e do controle social em relação à transparência na gestão pública, contudo, começa a haver melhores instrumentos de acompanhamento de gastos, neste setor. Ainda assim, por tratar-se de conteúdo técnico, é raro o cidadão comum apropriar-se desses conhecimentos.

Assim, é comum ouvirmos dos gestores educacionais preferirem priorizar as questões pedagógicas do sistema, em detrimento da problemática administrativo-financeira. A título de ilustração, segue a fala de uma Secretária Municipal de Educação em pesquisa coordenada por Suhas e Amorim (2008, p. 67): “no caso de emergências, por se tratar de uma cidade onde todos se conhecem, faz a compra do material necessário e, depois, *pensa como vai pagar*”. Ainda segundo essa mesma pesquisa, nos municípios investigados “as áreas financeira e de apoio pedagógico são as citadas como deficientes e necessitando de melhorias” (SUHAS et al. 2008 p. 62).

Diversos autores (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001; DAVIES, 1999) já se referiram ao financiamento da educação como uma *caixa-preta a desvendar*. Na definição de Aurélio Buarque de Holanda³, “caixa-preta” consiste em “qualquer sistema cujas funções internas são desconhecidas e cujo funcionamento é estudado mediante avaliação das relações entre valores de entrada (*input*) e de saída (*output*)”. E ainda, “qualquer aparelho ou processo tecnológico vendido ou licenciado para uso, sem que seja permitido ao usuário conhecer os detalhes de seu funcionamento ou interferir neste”. Com efeito, há em parte dos educadores um desconhecimento e até uma resistência ao assunto, o que acreditamos decorre de lacunas em sua formação inicial e da “aridez” do conteúdo. Investir na superação dessas demandas é um

³ *Novo Aurélio Século XXI* – O Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira, Versão 3.0, digital.

desafio dos sistemas educacionais. Considerando, todavia, a ausência de cultura dos entes em investimentos na formação de seus quadros e, ainda, a abrangência e complexidade dos assuntos envolvidos, cremos ser necessário longo prazo para uma mudança mais consistente nesse quadro.

Este estudo se justifica, na medida em que tenta contribuir para desvencilhar seus processos, aparar arestas e iluminar as práticas concernentes ao tema, desvelando o real.

Para definir a abrangência da administração financeira, Solomon (1963, p.13) afirma ser consenso entre os autores tratar-se das “tarefas executadas pelo tesoureiro [...], o mais notório empregado do setor financeiro”. Ensina, porém, o autor, embora este profissional desenvolva várias atividades do setor financeiro, haverá sempre outras tantas, tão importantes, que não o afetam. Exemplificando, algumas decisões básicas sobre finanças podem ser atribuídas a um conselho de diretores, ou a um superintendente, ou ainda ao presidente etc. Assim, constata-se que as responsabilidades podem variar bastante nas diversas organizações.

Entendemos que as ações cotidianas dos sujeitos que tecem a realidade educacional brasileira devem ser objeto de análise e de estudos sistemáticos, inclusive da academia, que tem como função principal proporcionar a formação profissional da população. Compreendemos que as condições subjetivas e objetivas daqueles que realizam a administração financeira dos sistemas educacionais, nas secretarias de educação, e em especial nos municípios de pequeno porte, ou nas escolas, bem como as suas práticas, poderão resultar em efetivas contribuições à aprendizagem dos educandos. Mesmo que suas atuações constituam meras “funções administrativas acidentais às finanças”, devem, também, ser objeto de preocupação da ciência.

No magistério de Sousa (2002, p.23-24), as discussões acerca do financiamento da educação podem ser reunidas em quatro grupos:

O primeiro abrange os gastos macro-educacionais, tenta dimensionar o esforço educacional (relação gastos/PIB), verificar como este esforço se divide entre o setor público e o setor privado, e, dentro do setor público, verificar qual é a participação dos diversos níveis governamentais nessas despesas [...]. O segundo discute os mecanismos de distribuição orçamentária dos recursos públicos. Aborda assuntos como os efeitos das vinculações existentes, os mecanismos redistributivos dos gastos públicos, os procedimentos utilizados nas transferências educacionais, e o papel da descentralização [...]. O terceiro é o da discussão das características dos gastos familiares e dos gastos públicos, destacando-se a importância de políticas educacionais que os tornem menos regressivos [...]. O quarto lida com a questão dos incentivos e das políticas micro, que atuam diretamente sobre as escolas, ao favorecer um clima de eleição e de competitividade.

Acrescentaremos a esses, outros três grupos temáticos: o quinto, com foco do estado da arte e do conhecimento; o sexto, tratando de registros sobre o controle social, e por fim, o sétimo, com análises de ordenamentos jurídicos específicos.

Em uma incursão acerca da produção bibliográfica em no período de 1999 a 2008, no âmbito da CAPES, numa pesquisa que contemplou como assunto o tema Financiamento da Educação, foram localizadas 121 produções, sendo 94 dissertações de mestrado, e 27 teses de doutorado. O enquadramento desse conjunto nos grupos acima pode ser verificado conforme quadro a seguir:

QUADRO Dissertações e teses no período de 1999 a 2008, tendo com assunto o financiamento da educação, por grupo de discussão

| Grupo Temático | Dissertações | Teses | Total | % |
|--|--------------|-------|-------|-------|
| Grupo I – gastos macroeducacionais | 9 | 5 | 14 | 11,57 |
| Grupo II – mecanismos de distribuição orçamentária dos recursos públicos | 64 | 20 | 84 | 69,42 |
| Grupo III – gastos familiares e gastos públicos | 9 | 0 | 9 | 7,44 |
| Grupo IV – políticas micro, que atuam diretamente sobre a escola. | 3 | 0 | 3 | 2,48 |
| Grupo V – estado da arte e estado da questão. | 1 | 0 | 1 | 0,83 |
| Grupo VI – controle social. | 6 | 1 | 7 | 5,78 |
| Grupo VII – análise de ordenamentos jurídicos. | 2 | 1 | 3 | 2,48 |
| Totais | 94 | 27 | 121 | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta pesquisa enquadra-se no Grupo IV, porquanto se propõe a uma análise das políticas micro, que incidem diretamente sobre as escolas, na perspectiva de dotá-las de condições mais efetivas para a eficiência e eficácia da gestão de seus recursos financeiros. Conforme exposto, do total de pesquisas inventariadas, apenas 2,48% são direcionadas para a análise do problema com suporte nesse *locus*, o que nos permite constatar haver lacuna nos estudos acadêmicos sobre o tema, justificando a proposição deste ensaio.

As três pesquisas referidas, enquadradas no grupo IV⁴, analisam a repercussão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e seus efeitos, enquanto política de descentralização de recursos. Sem uma análise aprofundada dessas produções, percebemos a

⁴ As três pesquisas referidas são: MOREIRA, A. M. de A. **A Gestão de Recursos Financeiros na Escola: O Caso do Programa Dinheiro Direto na Escola.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1999; SANTOS, I. M. dos. **A Política de Descentralização do Financiamento do Ensino Fundamental e sua Repercussão nas Unidades Escolares:** um Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola – Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 2001; e SCHUCH, C. C. T. **Implementação da Política da Autonomia Financeira em duas Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul:** Um Estudo de Caso. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

visão “de dentro para fora”, no sentido de verificarem os efeitos administrativos e pedagógicos da iniciativa implementada. O estudo que propomos analisará a situação numa perspectiva “de fora para dentro”, na medida em que fará uma interpretação das receitas arrecadas e das despesas realizadas, tendo como ferramenta os valores informados ao TCM, à STN e ao SIOPE. Assim, concluímos não haver proximidade entre os estudos realizados e esta pesquisa. Por esse motivo, entendemos que a investigação sob relatório constitui em um avanço na temática.

Convém apresentar aqui nossa vivência na área. Nos últimos 15 anos atuamos como membro de Núcleo Gestor de Órgão Central de Sistema de Ensino – Secretarias de Educação de Palmácia, de 1993 a 1999, de Fortaleza, de 2001 a 2005, e de Maracanaú, de 1999 aos dias atuais.

Na Secretaria de Educação de Maracanaú, exercemos a coordenação da área de Planejamento e Controle, responsável pelas questões orçamentárias, financeiras, controle interno e, ainda, formulação e avaliação de políticas públicas, além do suporte técnico aos conselhos escolares para essas questões.

Em todos estes vínculos citados, a preocupação central esteve e está relacionada com a formulação e implementação de políticas voltadas para o fortalecimento da escola e para a conquista de sua autonomia, na perspectiva de melhoria dos resultados na aprendizagem dos estudantes.

1.2 As preocupações que movem o estudo – o problema de pesquisa

Menezes (2001) situa o início da descentralização de recursos para gasto na política educacional brasileira, em uma análise da trajetória histórica e política do Brasil, nas três últimas décadas do século XX. Dentre as razões que levaram a sociedade a demandar a descentralização das políticas públicas, vários autores citam a ineficiência do aparelho estatal (BRESEER PEREIRA, 1996; DINIZ; AZEVEDO, 1997). Esta situação é em geral relacionada ao gigantismo estatal, à crise do modelo tributário do Estado do Bem-Estar Social e, ainda, ao regime autoritário em que se encontravam muitos países da América Latina durante as décadas de 1960 e de 1970, entre os quais o Brasil.

Nesse âmbito, a alocação de recursos não obedecia a critérios impessoais, e a aplicação das verbas não era alvo de fiscalização para verificar sua adequada utilização,

resultando em ineficiência na prestação dos serviços e no atendimento às demandas sociais. O controle dos recursos públicos era usado como moeda de troca em barganhas políticas, caracterizando uma privatização do Estado por grupos políticos. (MENEZES, 2001, p. 62). Assim, a descentralização funciona como um mecanismo para superar os problemas citados. “Seria uma forma de operacionalização da gestão das políticas públicas, permeável a controle, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e gasto” (MENEZES, 2001, p. 63).

Em meados da década de 1990, com a reforma administrativa do Estado, deu-se início à descentralização dos recursos destinados à educação. Primeiramente, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, (1993), para, em seguida, serem implantados o atual Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, (1996), como também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério, em sua primeira versão, o FUNDEF, (1997 no Pará e 1998 nos demais estados) e em sua versão atual, o FUNDEB (2007).

Essa ainda é, todavia, uma “descentralização tutelada”, pois se transfere para o ente local a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas permanecem inalterados, concentrados na cúpula do Ministério, os centros decisórios em relação à política pública educacional. De qualquer modo, a melhoria dos serviços educacionais, prioridade da ação ministerial, “seria obtida através de dois mecanismos: o combate ao desperdício de recursos e o aperfeiçoamento das estratégias de gasto, por intermédio do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação de verbas públicas”. (MENEZES, 2001, p. 68).

Para maior racionalização da execução financeira, foram instituídas, no âmbito de cada escola, as unidades executoras. Estas são personalidades jurídicas de Direito privado, compostas de representantes dos segmentos da comunidade escolar, que têm a finalidade de deliberar sobre a aplicação dos recursos, executá-los, prestar contas e, ainda, exercer o controle social sobre eles. Essa política foi aos poucos sendo ampliada, tanto para outros programas como também pelos demais entes. Assim, hoje, diversas são as iniciativas no âmbito da União que repassam recursos diretamente às escolas, em todo o País, para a execução financeira por elas. De algum modo, essa prática foi adotada por estados e municípios, na perspectiva de maximização dos recursos.

Nesse ínterim, é comum na literatura voltada para a política educacional o destaque à capital importância do financiamento da educação para o pleno êxito dessa ação. Aí, em geral, as discussões travam-se mais em torno da (in)suficiência dos recursos, bem como dos

mecanismos de captação e (re)distribuição de recursos (MELCHIOR, 1987; CARREIRA; PINTO, 2007; UNESCO, 2008).

Com efeito, é comum a contratação de escritórios para a realização de todas as demandas. Essa atuação consiste, no entanto, em um trabalho de controles burocráticos, sem um vínculo direto com os resultados educacionais, em especial com a aprendizagem dos educandos. Por outro lado, o recurso a tais estratégias retira das secretarias de educação a capacidade decisória sobre o uso de seus recursos, não raro contribuindo para práticas que conduzem a fraudes e corrupção, como revelam auditorias realizadas pela CGU bem como pelo Ministério Público. A matéria do caderno de Política do *O Povo*, de Fortaleza, edição de 09 de julho de 2011, traz um levantamento recente de pelo menos oito municípios com gestores além de outros servidores envolvidos. Transcrevemos parte da matéria apenas para exemplificar essas situações no uso dos recursos da educação.

A operação Caça Fantasma, que investiga fraudes em licitações em empresas fantasmas nos municípios de Tianguá, Ubajara e Santana do Acaraú, resultou nas prisões do ex-prefeito de Tianguá, Gilberto Moita; Vítor de Castro Moita e Gilberto Moita Filho, filhos Messias Rodrigues, Ronaldo Teixeira dos Santos, Jean Carlos Aguiar e José Auricélio Vidal Júnior, presidente da Comissão de Licitação do município e irmão do Secretário de Educação de Santana do Acaraú. Com um dos filhos do ex-prefeito a polícia encontrou cerca de R\$ 3,8 milhões em cheques, euros, dólares e reais. Segundo o Ministério Público, mais de cinquenta processos licitatórios fraudulentos foram contabilizados pela Polícia após a prisão dos cinco primeiros acusados de participar das fraudes. As investigações do Ministério Público apuraram a existência de duas empresas de transporte escolar fantasmas, com sede em Ubajara, que atuavam nas cidades de Santana do Acaraú, Itaipoca, Acopiara e Acaraú. Além das licitações envolvendo as empresas de transporte escolar, a Polícia e o Ministério Público informaram que as licitações fraudulentas envolvem vários setores da gestão pública. Os ralos por onde o dinheiro escorre. (P. 23, 09 jul. 2011).

Este trabalho apresentará uma discussão inicial dessa temática, na perspectiva de contribuir para iluminar a área de atuação desses profissionais, bem como de oferecer elementos para uma qualificação dos sistemas de ensino.

O foco central deste estudo está relacionado com o processo de gasto dos recursos da educação nas secretarias municipais de educação e nas escolas. Assim, as questões que norteiam a investigação orbitam ao redor das seguintes preocupações: como ocorre a gestão dos recursos da educação nos municípios da amostra da pesquisa referida, com base em dados da execução da receita e da despesa informados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado

do Ceará – TCM, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, e ao Sistema de Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE.

Esses organismos são instituições para as quais a informação da receita e da despesa realizada constitui-se como atividade obrigatória, sob o risco de penalidades severas, como a tomada de contas especial e o impedimento do recebimento de transferências voluntárias, dentre outras.

Literatura produzida nesse sentido nos ensina que, apesar do avanço da participação popular pós-Constituição de 1988, ainda assim, o controle social e o controle externo, quando funcionam, atuam, ainda, de forma muito incipiente. Assim, percorremos os dados na tentativa de responder a algumas questões: quais as origens das receitas destinadas à educação nos municípios? Como se comportam essas receitas? Quais despesas são realizadas para a educação? Qual a relação entre receita e despesa? Qual o custo-aluno? Qual o investimento em educação por habitante? Existem indícios da atuação dos organismos de controle social? As informações prestadas aos diferentes órgãos (TCM, STN e SIOPE) são correspondentes? Para compreender esta realidade, ouviremos os agentes envolvidos nos processos, o que inclui as escolas, as secretarias de educação e o TCM.

As respostas a estas indagações nos oferecerão pistas para maior aproximação do assunto financiamento da educação no plano local, da gestão desses recursos nos referidos municípios, incluindo a atuação de mecanismos de controle social.

Faz-se necessário observar que nossa reflexão está voltada para a educação pública. Assim, os argumentos apresentados irão se reportar aos limites estabelecidos pela legislação específica, do Direito financeiro público e da educação ou, ainda, de outros disciplinamentos que estabelecem os mecanismos de planejamento e controle.

Devemos considerar que a gestão dos recursos da educação por parte dos municípios encontra uma série de elementos dificultadores, préestabelecidos, conforme seguem:

- 1) com o esquema de vinculação de recursos, a prática recorrente é liquidar as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino⁵ com esses recursos, dentro dos limites financeiros possíveis, sem uma relação direta com a demanda real;
- 2) grande parte dos órgãos municipais de ensino não dispõe, em sua estrutura, de uma unidade responsável pela administração financeira, aí incluindo a identificação das demandas e

⁵ Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são as “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”, conforme disciplina o Art 70 da LDB.

- captação de recursos para supri-las. Em geral essas responsabilidades são transferidas para escritórios de contabilidade que, à distância, se limitam a distribuir os recursos vinculados em dotações orçamentárias específicas, tendo por base a prática em anos anteriores, mas sem o vínculo de uma política pública específica, seja de âmbito local ou mais amplo;
- 3) apesar dos recentes instrumentos de transparência da gestão pública e de controle social⁶, a prática demonstra que esses agentes em geral têm vínculos políticos ou não dispõem ainda da competência técnica necessária para a sua atuação, que exige conhecimentos abrangentes e complexos em finanças públicas (MORAIS, 2007; QUEIROZ, 2007);
 - 4) no âmbito do Estado do Ceará, são raras as políticas públicas de transferência de recursos do erário municipal às escolas de sua rede. É provável que isto fosse determinante para uma imediata solução dos problemas, além de contribuir para uma aparência agradável e instalações bem cuidadas, fatores elementares para uma escola de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007);
 - 5) estudos clássicos em financiamento da educação sugerem que ainda temos muito que fazer para garantir que os recursos públicos cheguem, de fato, à sala de aula (MELCHIOR, 1987, citado por CARREIRA; PINTO, 2007). Assim, é possível que nesses entes exista desperdício de recursos em funções-meio, ou em outras atividades que não resultem em aprendizagem dos educandos;
 - 6) embora não seja determinante para a aprendizagem, pressupõe-se em uma escola de qualidade a existência de uma infraestrutura adequada, aí incluindo os espaços e os equipamentos voltados para o atendimento de suas demandas. Uma análise superficial do Diagnóstico no Plano de Ações Articuladas desses municípios – PAR⁷ aponta para situação bastante deficitária na dimensão infraestrutura;
 - 7) há um sentimento comum entre os educadores e entre alguns pesquisadores (CARREIRA; PINTO, 2007), de que as verbas da educação são insuficientes para garantir a qualidade necessária. Considerando, Contudo, que nem sempre os conhecimentos em finanças públicas são comuns, raros são os municípios do Ceará que dispõem de uma estrutura responsável pela captação de recursos voltados para amenizar a problemática da área; e
 - 8) então, alguns sistemas educacionais desenvolvem mecanismos de captação de outros recursos adicionais. Conforme denuncia Pinto (2002), há uma corrente política defensora da

⁶ Referimo-nos aos conselhos de controle social (FUNDEB, Alimentação Escolar), e aos relatórios de gestão estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷ Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em 05/03/2009

ideia de que para a educação “os recursos já existentes são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização”. Concordando com o autor citado, não corroboramos este pensamento. Compreendemos que há desperdícios em decorrência da repetência, por ineficiência na gestão e, ainda, por políticas inadequadas (UNESCO, 2008, p.87). Percebemos, no entanto, que os agentes, em geral, não possuem formação adequada para o trato das questões alusivas à gestão financeira dos recursos públicos, o que pode contribuir para a ineficiência e ineficácia da política pública.

Pretendemos analisar a aplicação dos recursos da educação nos municípios da amostra escolhida, na perspectiva de responder aos seguintes questionamentos: existe na estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SME) unidade responsável pela gestão financeira do sistema? Se sim, quais as suas competências? Quem são os sujeitos que as compõem, em termos de perfil técnico? Que políticas eles propõem, ou das quais participam, que contribuem para o sucesso de suas escolas? Existe algum mecanismo para a autonomia financeira das escolas? Como se dá a gestão financeira no âmbito das escolas? Como acontece o suporte técnico às unidades executoras, ou conselhos escolares? Existe captação de recursos adicionais aos vinculados ou às transferências diretas? Os recursos são gastos conforme as leis e normas? As despesas são registradas/contabilizadas em funções e subfunções corretamente e considerando o fato que as gerou? A evolução dos gastos apresenta regularidade? Como sucede o comportamento dos gastos em anos de eleição? Há indícios do funcionamento dos mecanismos de controle interno e de controle social dos recursos para a educação? Qual o custo-aluno desse sistema?

Em não havendo essa estrutura local, precisaremos responder de que forma ocorre e quem responde pelo desenvolvimento das competências da gestão financeira dos órgãos municipais de educação, além das respostas às demais indagações.

À luz desses pontos é que tencionamos apreender a gestão financeira do sistema educacional, nesses municípios. A intenção mais ampla é contribuir para iluminar essa prática com origem na discussão de seus dados essenciais: as receitas e as despesas da educação.

1.3 Os objetivos norteadores da pesquisa: definição de rumos

1.3.1 Objetivo Geral

- Analisar a gestão dos recursos da educação nos Municípios de Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral, com arrimo nos dados disponíveis junto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Secretaria do Tesouro Nacional, e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, no período de 2002 a 2009.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar as informações relativas às receitas destinadas à educação, fazendo relações quanto às fontes, origens e evolução;
- examinar as informações relativas às despesas da educação, procedendo a relações quanto à classificação funcional, ao total da receita, ao gasto por aluno, à valorização do magistério e ao julgamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará; e
- comparar informações disponibilizadas por órgãos como TCM, STN e SIOPE.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

2.1 Tipo de estudo

A produção do conhecimento científico é uma ação coletiva e histórica. Nenhuma pesquisa, por mais completa que possa ser, esclarece cabalmente a questão que deu origem a ela. Várias investigações, feitas por diferentes pesquisadores em diferentes laboratórios, muitas vezes com variações metodológicas, são necessárias para sistematizar razoavelmente o conhecimento acerca de algum fenômeno (OMOTE, 2005, p.323).

Bastos (2004) categoriza as pesquisas com esteio em quatro critérios: a abordagem, os fins, a utilização dos resultados e o tipo. Considerando tal ordem, este trabalho será uma investigação qualitativa, de cunho exploratório, aplicada, tudo isto fazendo uso da análise documental.

A perspectiva qualitativa está posta pelo fato de pretendermos atuar sobre aspectos subjetivos de opiniões ou de atitudes em populações pequenas, interessando-nos mais por interpretar as ações e relações dos grupos humanos e de indivíduos, elementos pouco traduzíveis pela quantificação (BASTOS, 2004).

A pesquisa aplicada é realizada a fim de determinar os possíveis usos para as descobertas da pesquisa básica ou com vistas a definir novos métodos ou maneiras de alcançar certo objetivo específico e predeterminado. Ela envolve consideração de conhecimento disponível e sua ampliação com vistas à solução de problemas específicos. Assim, no que se refere à utilização dos resultados, a investigação terá por finalidade contribuir para intervir na realidade, pretendendo transformar em ação os resultados do trabalho. É concebida pelo interesse em adquirir novos conhecimentos e, primordialmente, dirigida em função de um objetivo prático.

Asseveramos ser a nossa pesquisa exploratória pelo fato de se tratar de fenômeno pouco investigado. Assim, entendemos, carecemos de estudos aprofundados, que permitem identificar categorias de análise ou geração de hipóteses para estudos posteriores.

Quanto ao método, optamos por utilizar a análise documental. Assim, buscamos compreender a realidade social por meio da análise de tipos diversos de documentos produzidos.

Conforme Calado e Ferreira (2005), na realização da análise documental, convém clarificar alguns conceitos frequentemente utilizados - dado, documento e análise:

Dado – um dado suporta uma informação sobre a realidade, implica uma informação conceptual dessa informação, e o modo de expressá-la que possibilite a sua conservação e comunicação” (FLORES, 1994, p. 16). [...]

Documento – impressão deixada num objeto físico por um ser humano e pode apresentar-se sob a forma de fotografias, de filmes, de diapositivos, de endereços eletrônicos, impressa (a forma mais comum), entre outras [...]

Análise – em investigação educativa, de uma forma geral, consiste na detecção de unidades de significado num texto e no estudo das relações entre elas e em relação ao todo [...] (CALADO; FERREIRA, 2005, p. 2).

Nessa perspectiva, os documentos, conforme as mesmas autoras,

São fontes de dados brutos para o investigador, e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações, e verificações realizadas a partir dos mesmos, com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação [...] (CALADO; FERREIRA, 2005, p. 3).

Como principais etapas da análise documental, diversos autores reconhecem a recolha dos documentos e a análise de conteúdo.

2.2 Campos de estudo

Este trabalho, como já exposto, se insere em uma investigação maior, do âmbito do Observatório da Educação/INEP/MEC, intitulada *Bons Resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos*.

No Estado do Ceará, dez municípios são investigados, sendo cinco com melhores IDEB em 2007 e outros cinco com maior evolução entre 2005 e 2007. Fizeram parte da investigação os Municípios de Aratuba, Boa Viagem, General Sampaio, Ipu, e Martinópolis, por apresentarem maior evolução no IDEB em 2007, em relação a 2005, e Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral, estes últimos por terem obtido os IDEBs mais elevados no Ceará, em 2007.

O trabalho de campo foi realizado em quatro momentos: o primeiro, em que foram entrevistados os(as) secretários(as) municipais de educação, bem como os(as) diretores(as) de escolas de maior IDEB dos dez municípios, com foco na gestão dos recursos da educação. A interação com esses sujeitos ocorreu na ocasião do trabalho de campo da pesquisa maior.

Preferimos trabalhar com os dez municípios pelo fato de ainda serem raras as investigações sobre a temática, o que nos levaria, com a ampliação do universo, a contribuir

ainda mais para o reforço das constatações, bem como para abrir outras perspectivas de pesquisas futuras.

Em outro momento, analisamos as receitas resultantes de impostos e os demais recursos vinculados à educação, nos dez municípios, no período de 2002 a 2009, com base em dados disponíveis nos sítios do TCM e do FNDE.

Outra etapa do trabalho foi a análise das despesas da Função Educação, por subfunção, desses mesmos municípios, e no mesmo período. Nesse momento, trabalhamos com dados disponíveis nos sítios do TCM-CE, da STN e do SIOPE.

A decisão pelo período de 2002 a 2009 deu-se por duas razões. Primeiro, porque era o limite máximo das informações disponíveis, naquelas fontes, no início da pesquisa. No TCM as informações estão disponíveis desde 2002. Na STN, se iniciam em 2005, e no SIOPE, apenas parcialmente, mas também a partir de 2005. Depois, porque, nesse período ocorreu um fenômeno interessante no financiamento da educação, que foi a extinção do FUNDEF em 2006. Bem assim sucedeu o início da implementação do FUNDEB em 2007, até a sua conclusão em 2009⁸. Acreditamos que observar o comportamento das receitas dos municípios ao longo do período poderia contribuir para iluminar melhor a compreensão dessa realidade

Tentamos realizar a segunda etapa com as secretarias municipais de educação, desta feita com um questionário tratando apenas de dados mais intrigantes constatados na análise de suas despesas. Apesar dos diversos contatos telefônicos e de pelo menos três tentativas via *e-mail*, nenhum município respondeu ao solicitado.

Como última etapa do trabalho de campo, realizamos entrevista junto ao TCM-CE acerca de situações constatadas nos dados analisados, as quais chamavam mais a atenção. Embora previamente agendada, o entrevistado preferiu conhecer as questões antes da realização da entrevista. Ao conhecê-las, afirmou que as respostas não poderiam ser pessoais, mas sim institucionais. Desse modo, orientou-nos a protocolizar as questões junto à Secretaria do Tribunal.

As respostas à “entrevista” ao Tribunal foram recebidas 81 dias após o protocolo, no seguinte formato: um ofício em resposta às solicitações, com duas páginas de texto, e mais um CD anexado, este contendo 92 arquivos, totalizando 1.267 páginas de texto.

⁸ O FUNDEB foi implantado gradativamente nos anos de 2007 a 2009. Nesse período, tivemos a ampliação da matrícula para toda a educação básica presencial (educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino médio, antes não contempladas pelo FUNDEF); um conjunto maior de impostos (IPVA, ITBI); e a elevação para uma parcela maior dos tributos que o compõem (de 15% para 20%).

Os arquivos tratavam de acórdão, que são os posicionamentos do Colegiado sobre os gastos dos municípios com a educação no período, incluindo Secretaria de Educação, e FUNDEF ou FUNDEB. Esses documentos nos permitem constatar, dentre outros: o percentual investido pelo município em manutenção e desenvolvimento do ensino; o percentual do FUNDEB (ou FUNDEF) investido no pagamento do pessoal do magistério; e as contas aprovadas.

Importante é salientar que nos arquivos fornecidos pelo TCM não constavam quaisquer informações relativas a Ipu e Sobral. Nos demais municípios, os dados recebidos não permitem constatar o conjunto completo das informações acima.

Esta pesquisa, como já expresso, se insere numa investigação maior, do âmbito do Observatório da Educação, intitulada *Bons Resultados do IDEB: estudos exploratórios de fatores explicativos*, na qual são investigados 30 municípios brasileiros, nos Estados de Ceará, São Paulo, e Mato Grosso do Sul. Foram considerados alvo da pesquisa maior todos os municípios que em 2005 tinham acima de 1.000 matrículas até a 4ª série do ensino fundamental, o que totalizou 2.463 municípios. Para apreciação dos dados, foi elaborado um indicador socioeconômico composto pelas variáveis riqueza, condições sociais e riqueza, conforme segue:

Riqueza: PIB per capita (2006), Remuneração média do emprego formal (2008) e Percentual do valor adicionado na administração pública no total do valor adicionado (2006).

Condições Sociais: Taxa de mortalidade na infância (2005-2007) e Proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família (maio/2010).

Receitas: Receita Orçamentária per capita (2007) e Percentual de Receitas de Arrecadação Própria no total da Receita Bruta (2007). (OLIVEIRA, 2011).

O cruzamento dos dados produziu um conjunto que foi organizado em cinco grupos, conforme segue, cuja feição gráfica está representada na Figura da página 33.

Grupo 1: constituído por 364 municípios que totalizam 75,7 milhões de pessoas (47,0% da população). Os municípios deste grupo são predominantemente urbanos (taxa de urbanização de 96,1%) e caracterizam-se por apresentarem as melhores condições de vida e riqueza econômica. Situam-se basicamente nas regiões Sudeste (59,1%) e Sul (31,6%), destacando-se o Estado de São Paulo (41,8% do total de municípios deste grupo).

Grupo 2: formado por 442 municípios com uma população de aproximadamente 34 milhões de habitantes em 2008 (21,1% da população) e taxa de urbanização de 90,2%. Esse grupo apresenta o segundo melhor perfil entre as variáveis analisadas. Em termos geográficos, 47,5% dos municípios desse grupo encontram-se na região Sudeste (especialmente em Minas Gerais e São Paulo), 26,9% na região Sul (com destaque para o Paraná) e 14,9% na região Centro-Oeste.

Grupo 3: formado por 307 municípios com uma população de 17,8 milhões de habitantes em 2008 (11,0% da população). Apresentam uma taxa de urbanização de 82,7% e possuem o terceiro melhor perfil com relação aos indicadores considerados. Localizam-se, predominantemente, nas regiões Sudeste (32,9%), Nordeste (25,1%) e Sul (18,9%).

Grupo 4: constituído por 443 municípios que totalizam 15,7 milhões de pessoas (9,8% da população) e taxa de urbanização de 64,1%. Esse grupo caracteriza-se por apresentar o segundo pior perfil em todas as variáveis analisadas. Em termos geográficos, tais municípios se encontram principalmente nas regiões Nordeste (62,3%) e Norte (21,9%).

Grupo 5: formado por 907 municípios com uma população de 17,8 milhões de habitantes em 2008 (11,0% da população) e taxa de urbanização de 45,9%. Nesse grupo estão os municípios com os piores indicadores de condições de vida, estando localizados nas regiões Nordeste (91,1%) e Norte (7,3%), principalmente nos Estados da Bahia, do Maranhão, de Pernambuco e do Ceará. (OLIVEIRA, 2011).

2.3 Os sujeitos do estudo

Temos como unidade de análise cada um dos municípios, cujo foco de interesse é a aplicação dos recursos da educação, incluindo as receitas e as despesas. No primeiro momento, foram sujeitos da pesquisa os(as) secretários(as) de educação dos dez municípios, bem como os (as) diretores(as) das escolas de maior IDEB desses entes.

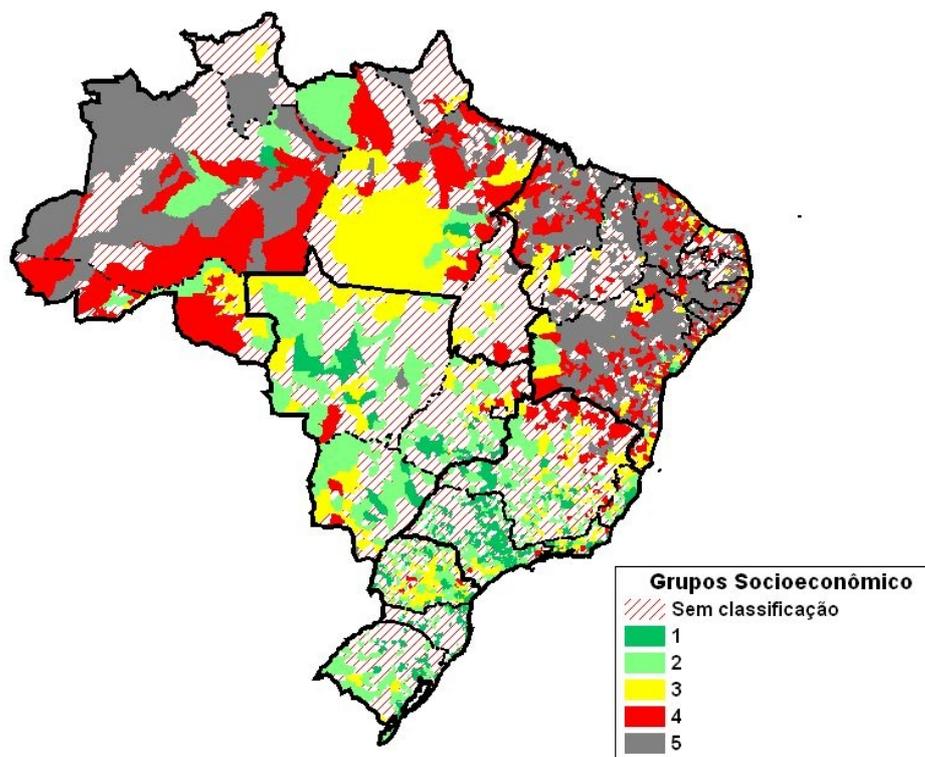
Os dados foram obtidos de fontes diversas, como TCM, a STN e o SIOPE. Assim, entendemos necessário realizar alguma incursão em cada um desses órgãos, na perspectiva de compreender a sua missão, princípios e métodos de trabalho.

Como procedimentos de coleta de dados, foram considerados a observação, as entrevistas, a análise de conteúdo e o questionário, nestes privilegiando a execução financeira e orçamentária. A análise documental também foi importante procedimento utilizado nesta pesquisa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Conforme Holanda, Documento consiste em “qualquer base de conhecimento, fixada materialmente e disposta de maneira que se possa utilizar para consulta, estudo, prova etc.”, e ainda, a “escritura destinada a comprovar um fato; declaração escrita, revestida de forma padronizada, sobre fato(s) ou acontecimento(s) de natureza jurídica”⁹. Assim, na primeira etapa do trabalho, utilizamos documentos diversos fornecidos pelas secretarias de educação, incluindo organogramas, planos plurianuais, leis orçamentárias, dentre outros. Também inserimos nessa categoria as páginas eletrônicas dos órgãos cujas informações foram por nós processadas, aí considerando o TCM, a STN, o SIOPE

⁹ *Novo Aurélio Século XXI* – O Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira, Versão 3.0, digital.

e o FNDE. Finalmente, nesse grupo, também fizemos constar as informações recebidas do TCM, em meios escrito e magnético, por ocasião da entrevista com aquele órgão.

FIGURA - Brasil: municípios segundo as condições socioeconômicas



Fonte: Oliveira, 2011

A perspectiva que dirigiremos para os dados não poderá deixar de estar revestida das normas, princípios e valores que orientam a execução das receitas e despesas públicas. Com efeito, o nosso referencial teórico procurará reaver esses pressupostos na organização do Estado brasileiro, em sua forma federalista, no financiamento da educação no Brasil e nos fundamentos das finanças públicas.

2.4 Procedimentos e técnicas de coleta de dados

Para realizar análise documental, consideramos as fontes a seguir descritas:

- 1 receitas de cada um dos municípios, no período de 2002 a 2009, conforme disponíveis na página eletrônica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará¹⁰. Acessado o

¹⁰ <http://www.tcm.ce.gov.br/site/consultas/receitas_e_despesas/>.

endereço, informamos o município e o ano, solicitando a “receita orçamentária”. As repostas obtidas constam da Receita Prevista e da Receita Prevista e da Receita Arrecadada no exercício. Trabalhamos com esta última;

- 2 despesas de cada um dos municípios, no período de 2002 a 2009, conforme disponíveis na página eletrônica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará¹¹. Acessado o endereço, informamos o município e o ano, solicitando a “Despesas Orçamentárias por Função e Subfunção”. As repostas obtidas constam de um arquivo contendo informações sobre todas as despesas realizadas, por função e subfunção, em duas colunas: a primeira contendo o “Valor Fixado mais Créditos Adicionais” e a segunda com o “valor empenhado até o mês”. Neste caso também trabalhamos com a última informação;
- 3 despesas de cada um dos municípios, no período de 2005 a 2009, conforme disponíveis na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional. Para obter a informação, acessado o endereço, primeiramente informamos o estado e o município; em Poder, o Poder Executivo; em Órgão, a Prefeitura Municipal. Em seguida, o ano-base de interesse e, como tipo de declaração, o Balanço Anual. A resposta obtida consta de um arquivo em PDF contendo o Balanço do exercício. Aqui trabalhamos com as informações relativas às despesas da educação, por subfunção;
- 4 despesas de cada um dos municípios, no período de 2005 a 2009, conforme disponíveis na página eletrônica da Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)¹². Aqui a consulta fornece informações em diversos formatos - despesa empenhada, despesa liquidada, despesa paga etc., por subfunção. Trabalhamos com a primeira opção;
- 5 matrícula de cada município, de 2002 a 2009, em cada etapa/modalidade de ensino, conforme resultado final do censo escolar, publicado a cada ano no *Diário Oficial da União*.
- 6 Dados sobre as transferências feitas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹³, a cada um dos municípios, no período de 2002 a 2009.

Os documentos referidos há pouco foram pontos de partida para a elaboração de planilhas e tabelas, contendo as informações e análises, conforme nosso interesse: nas receitas,

¹¹ <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp>

¹² <<https://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicipio.do>>

¹³ <https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc>

as suas origens, se resultante de impostos, de transferências diretas, ou de convênios; nas despesas, a sua subfunção e a relação com a matrícula existente naquele ano, dentre outras.

Mediante observação direta, por ocasião do trabalho de campo, procuramos registrar os espaços, as relações e sujeitos envolvidos nos processos, as condições objetivas e subjetivas que fornecem elementos para conclusões. Na inteligência de Lakatos e Marconi (1992), a observação direta não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se tenciona estudar. Consiste em um tipo de observação intensiva que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade.

Essa ferramenta foi utilizada principalmente no primeiro momento, quando das entrevistas junto às secretarias de educação e escolas, quando atitudes, posturas, estruturas e ambientes, dentre outros, nos permitiam fazer proposições e inferências para melhor investigar ou compreender a realidade.

A entrevista semiestruturada funcionou como um roteiro, com liberdade ao entrevistador e ao entrevistado para ampliação ou redução das questões e respostas. Na lição de Triviños (1987), a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dão origem a novas hipóteses surgidas das respostas dos informantes. O foco principal é posto pelo investigador-entrevistador. Complementa o autor, ensinando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (P. 152).

Manzini (2003, apud Manzini 1990/1991, p. 154), assevera que “a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. Segundo esse autor, podem emergir informações de modo mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de opções, no uso desse tipo de entrevista.

Para ambos os autores, um ponto comum é a necessidade de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa. Assim, faz-se necessário planejar a coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos propostos. Esse romaneio serve para coletar as informações básicas e representa um instrumento para apoiar o pesquisador na interação com o informante.

Pelos motivos há pouco expostos optamos por esse formato de entrevista, utilizada na primeira etapa, junto às secretarias municipais de educação e às direções das escolas e, em etapa posterior, junto ao TCM-CE.

Para realizar a análise de conteúdo, consideramos os documentos citados, principalmente os do TCM, da STN e do SIOPE, tendo como categorias de análises as subfunções em que as despesas foram realizadas (educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos etc.), à luz da legislação vigente à época, e em relação com a matrícula daquela etapa/modalidade no exercício correspondente.

Em período mais adiantado do trabalho percebemos a necessidade de ouvir novamente as secretarias de educação, objetivando esclarecer questões suscitadas durante a análise de suas receitas e despesas. Aí preferimos fazer uso do questionário, compreendendo que este poderia ser respondido independentemente da presença do entrevistador. Com as questões elaboradas, contatamos os municípios via telefone e *e-mail*, apresentando as questões e esclarecendo dúvidas. Obtivemos promessa de resposta, mas após pelo menos três tentativas com cada município, tanto via telefone como via *e-mail*, sem êxito, desistimos da investida e passamos a trabalhar com os elementos disponíveis.

Entendemos que a forma como os recursos foram arrecadados e gastos traduzem as decisões tomadas e implementadas pelos gestores da educação nos municípios. Nosso estudo consiste em compreender melhor a abrangência e a complexidade dessa ação com suporte nos registros constantes nos balanços anuais, informados aos órgãos referidos.

2.5 Análise e interpretação dos dados

A análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em Tabelas, testar, ou, do contrário, recombinar as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo. (YIN, 2005, p. 137).

Aqui houve a preocupação com os dados coletados das entrevistas, dos documentos e em registros de observação, o seu processamento e interpretação. Foi feita a relação entre o referencial teórico estudado e as categorias empíricas.

Como estratégia analítica, por se tratar de pesquisa exploratória, optamos por desenvolver uma descrição geral de município, com uma análise de suas receitas resultantes de impostos e de suas despesas na Função Educação. “uma abordagem descritiva pode ajudar a

identificar as ligações causais apropriadas a serem analisadas – mesmo quantitativamente” (YIN, 2005, p. 143).

3 DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, trazemos à baila as normas que regulam essa política em nosso País, tendo como pano de fundo o cenário da Federação, onde a União, os estados, Distrito Federal e municípios, sob a égide da Constituição, têm relações estabelecidas com fins de eliminar as desigualdades sociais.

Iniciamos nossa discussão assinalando compreendermos que dispomos no Brasil de uma avançada estrutura de financiamento da educação. Esta compreende a vinculação de recursos com seus mecanismos de arrecadação e distribuição, comprometidos com a redução das desigualdades regionais e com a justiça social, posto levar em consideração o número de alunos atendidos.

Faz-se comum, todavia, ainda a afirmação da insuficiência dos recursos destinados à educação (DAVIES, 2000; MONLEVADE, 2001; CARREIRA; PINTO, 2007). A superação desse problema é uma luta histórica dos educadores, e o seu reflexo, com avanços e recuos, pode ser constatado nas constituições brasileiras.

A análise da utilização dos recursos da educação, compreendendo suas receitas e despesas, pressupõe entendimento acerca da estrutura de financiamento da educação em vigor no Brasil, objeto de debate deste tópico. Não poderíamos, obviamente, tratar dessa temática desconsiderando o disposto na legislação, quer seja na Constituição Federal, ou na LDB. Na primeira, destacamos o disposto no art. 212:

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.

Três aspectos merecem destaque nesse artigo: 1) a vinculação de gastos mínimos em educação - nunca menos de 18% pela União, e de 25% pelos estados, Distrito Federal e municípios; 2) estes percentuais incidem sobre uma receita definida - a resultante de impostos. Daí estão excluídas todas as outras receitas públicas que não se enquadram nessa categoria - as taxas e as contribuições sociais ou de melhoria; e 3) esses valores serão aplicados em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). Posteriormente, a LDB disciplinará o que pode e o que não ser enquadrado como MDE.

Ainda no art. 212, da CF 88, vale ressaltar os Parágrafos 4º, 5º e 6º:

§ 4º - os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino

No parágrafo 4º, destacamos que as despesas com os programas de alimentação escolar, de atenção à saúde e/ou assistenciais, não poderão ser quitadas com os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ou seja, não serão computados para atingir os 25% no mínimo em MDE.

No parágrafo 5º, é apresentada outra fonte de recursos destinada à educação, não proveniente de impostos: o salário-educação. Esta receita é uma contribuição social, composta por dois e meio por cento da folha de pagamento das empresas, e recolhida mensalmente via INSS em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde é feita uma divisão em três partes - União, estados (mais Distrito Federal) e municípios. Entre estes últimos, acontece um rateio na proporção da matrícula na educação básica, conforme disposto no parágrafo 6º.

Ainda na Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), está estabelecido que

Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta emenda constitucional, os estados, o distrito federal e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da constituição federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação [...].

Esse artigo resulta da Emenda Constitucional nº 53/2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF, que será comentado adiante.

A LDB (Lei nº 9.394/96) destina uma seção específica aos recursos da educação (Título VII), com dez artigos, do 68 ao 77. Dois merecem destaque: o art. 70 e o art. 71. O primeiro, em oito incisos, estabelece quais despesas podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), podendo ser quitadas com as receitas constitucionalmente vinculadas à educação, e o segundo, em seis incisos, estabelece despesas que não poderão ser quitadas com recursos vinculados à educação.

Conforme exposto, a União deverá destinar no mínimo 18% dos seis impostos por ela arrecadados para custear as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino de sua

competência. Além destes, deverá destinar também as parcelas referidas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, para a composição de duas “cestas” de recursos: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Esses fundos são importantes instrumentos de desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais, na perspectiva de cumprimento dos objetivos da República federalista. Com efeito, proporcionam a redistribuição dos recursos tendo como critérios fundamentais o tamanho da população e sua renda *per capita*.

Tanto o FPE quanto o FPM destinarão no mínimo 25% de suas receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que 20% serão direcionados à conta do FUNDEB, e os 5% restantes serão destinados à MDE, mas sem compor esse Fundo.

No âmbito dos estados, podemos classificar essas receitas em três grupos: os impostos recebidos a título de transferência da União (FPE, IPI, valor adicionado, e Lei Complementar 87/96); os impostos de arrecadação própria, que não serão distribuídos (Imposto de Renda Retido na Fonte, e Imposto sobre a Transmissão de bens Causa Mortis e Doação); e os impostos de arrecadação própria, que serão distribuídos junto aos municípios (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

O FUNDEB aperfeiçoou a sistemática de transferência de recursos para a educação, em relação ao seu antecessor, o FUNDEF, à medida que privilegia toda a educação básica, e que o ingresso de recursos da União já estava previamente definido: quatro bilhões em 2010, corrigidos nos anos seguintes. A crítica feita é destinada principalmente ao valor aluno-ano, que ainda não representa padrão de qualidade do ensino. No que diz respeito à negociação em torno do Fundo, a fórmula que se pactuou para estabelecê-la limita a contribuição da União a 10% do total do fundo. Isso significa que seu potencial de reduzir desigualdades é menor do que O FUNDEF (OLIVEIRA, 2010).

Assim, a crítica feita ao FUNDEB é pelo fato de ele não impedir as desigualdades sociais e educacionais regionais. Como ilustração, um aluno do estado do Piauí, por exemplo, tem a sua disposição no sistema educacional apenas a metade dos recursos de um colega seu, estudante de estado da região Sudeste. Oriundo da Emenda Constitucional nº 53/2006, que modificou o Art. 60 do ADCT, o FUNDEB foi regulamentado pela lei 11.494/2007. Constitui um fundo estadual, de natureza contábil, composto por 20% das receitas oriundas de alguns impostos federais (FPE e FPM) e estaduais (ICMS, IPVA, LC 87/96). Composto o Fundo, este

é rateado entre os entes da Federação, tendo como critério o número de alunos da educação básica, conforme o censo escolar do ano anterior.

Convém destacar que, a princípio, o FUNDEB não representa recursos adicionais para a educação, pois consiste em uma vinculação de parte dos recursos já vinculados, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição. Assim, dos 25% das receitas resultantes de impostos a serem destinadas à manutenção e desenvolvimento de ensino, uma parte comporá esse Fundo.

Na perspectiva federalista, o FUNDEB objetiva, dentre outras finalidades, contribuir para reduzir as desigualdades regionais. Assim, é composto no âmbito de cada unidade da Federação, com a parcela das receitas que o compõem, arrecadadas pela União ou pelo próprio estado. A receita total será rateada entre o estado e os municípios, proporcionalmente à matrícula da educação básica.

Faz parte da dinâmica do FUNDEB a definição de um valor aluno-ano mínimo nacional. Assim, haverá a transferência de recursos federais, a título de Complementação da União, para aqueles estados cuja composição do Fundo com a arrecadação própria em relação ao total de alunos não atingiu o custo aluno-ano estabelecido nacionalmente.

Nessa perspectiva, poderá haver ganho de recursos para aqueles municípios cuja composição do Fundo no estado não atinja o valor aluno-ano mínimo estabelecido. Também poderá haver perdas, se o valor com arrecadações próprias superar a média estadual. Neste caso, o valor a maior é destinado ao Fundo, que o redistribui aos municípios cuja arrecadação não atingiu o valor mínimo, na mesma unidade da Federação. Esta perda e aquele ganho caracterizam a redução das desigualdades regionais, ou a contribuição para uma maior justiça social, conforme objetivos da política educacional estabelecida para o País.

Cabe ressaltar que o FUNDEB cobre todas as despesas de MDE (conforme art. 70 da LDB), em todas as etapas e modalidades da educação básica. Um mínimo de 60% de seus recursos deverá ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério; o restante cobrirá os demais gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Faz-se comum em municípios do Ceará o não alcance desse mínimo estabelecido, e a realização desse rateio, na forma de abonos, com uso político, e a título de 14º, 15º e até 16º salários. Esta situação pode significar uma limitada competência técnica dos gestores no que diz respeito ao planejamento e execução financeira dos recursos da educação. Sugere também uma má-fé de governantes, ao fazerem uso político dessa situação. A distribuição de mais

salários por ano se deu em decorrência da ausência de planejamento. Esta situação demonstra ainda a ingenuidade e a baixa criticidade dos educadores, quando corroboram esses abonos, em vez de mobilização por sua distribuição mais justa, com a melhoria dos vencimentos ao longo do ano.

As despesas debitadas à conta do FUNDEB são submetidas à apreciação de um conselho de controle social, composto de representantes de vários segmentos que compõem a comunidade educativa. Considerando, porém, a aridez e tecnicidade dos conhecimentos relativos às finanças públicas e financiamento da educação, a atuação desses colegiados ainda é muito limitada. Estão muitas vezes sujeitos ao uso político de sua atuação, pelos governantes, ou por membros com intenções eletivas.

Além dos recursos vinculados à educação, oriundos da receita de impostos, os municípios contam com a contribuição social do salário-educação.

O salário-educação consiste em um tributo do tipo contribuição social, incidente sobre a folha de pagamento das empresas, em 2,5%. É arrecadado pela previdência social, e destinado ao FNDE, que divide em três cotas (federal, estadual e municipal), e as distribui aos demais, na proporção da matrícula. Pode ser utilizado em todas as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 da LDB), exceto para pagamento de pessoal, em toda a educação básica. A cota da União é utilizada para programas como Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Merenda Escolar, além de outros, como transporte e saúde do escolar.

Outros recursos da educação nos municípios são as Transferências Diretas e as Transferências Constitucionais Voluntárias.

As transferências diretas são recursos arrecadados pela União e transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, ou às escolas, para a implementação de uma política ou programa, autorizados por medida legislativa competente, oriunda de um fato gerador, independentemente de convênio firmado entre as partes.

São exemplos de Transferências Diretas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que transfere recursos em caráter suplementar para a alimentação dos alunos durante sua estada na escola; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transfere recursos em caráter suplementar para a manutenção da escola, sendo destinado principalmente à aquisição de materiais didático-pedagógicos e de expediente; o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que transfere recursos para a manutenção de turmas de alfabetização de adultos, baseada em um plano previamente aprovado; o Programa Nacional de Transporte Escolar

(PNATE), que transfere recursos para auxiliar as despesas com a manutenção do transporte escolar dos estudantes residentes em zona rural que se utilizam desse serviço.

Em geral, o fato gerador para as transferências diretas é o número de alunos matriculados naquela etapa, modalidade, ou nível de ensino, ou ainda os que se utilizam do serviço ou participam do programa, conforme dados do Censo Escolar informados no ano anterior.

As Transferências Constitucionais Voluntárias são os recursos captados pelos entes para a solução de problemas específicos. A captação pode dar-se por iniciativa própria, ou do concedente, União ou estado. Depende, também, de autorização legislativa, e faz-se necessária a celebração de um termo de convênio, ajuste, ou equivalente, entre as partes.

Por iniciativa própria, com suporte em uma demanda local, devidamente fundamentada, o Município elabora um projeto e o apresenta ao Ministério da Educação/FNDE (ou ao estado), solicitando a liberação de recursos, podendo ter seu pleito deferido ou não. A liberação da verba pressupõe um termo de convênio, onde estarão firmadas todas as regras do gasto e da prestação de contas. A existência desses recursos no município sugere vários aspectos positivos, como, por exemplo, a competência técnica para a identificação dos problemas, a forma de solução, a elaboração dos projetos e a articulação para captar os recursos.

Na iniciativa do concedente, o agente financiador (estado ou União) torna público um edital, resolução ou equivalente, que estabelece as normas para o concurso entre os interessados que preenchem os pré-requisitos indicados. Cabe a esses agentes a competência técnica para a elaboração do projeto na forma e no tempo estabelecidos. São exemplos recentes dessa situação o financiamento da construção de centros de educação infantil, em andamento no Estado do Ceará, e, da mesma forma, a edificação de creches do Programa Pró-Infância, do Ministério da Educação.

Em 2010, tivemos a realização de uma Conferência Nacional de Educação (CONAE), com a participação de vários segmentos da sociedade, preparatória para o Plano Nacional de Educação a vigorar no decênio 2011-2020. No que diz respeito ao financiamento da educação, para efeito deste trabalho, destacamos as seguintes propostas:

Redefinição do modelo de financiamento da educação, considerando a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais, distrital e municipais) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação.

Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino.

Retirar as despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados/as e ativos/as, mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais.

Aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação, como: ampla divulgação do orçamento público; acesso aos dados orçamentários e transparência nas rubricas orçamentárias; e articulação entre as metas do PNE e os demais instrumentos orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios. (BRASIL, 2011).

Essas proposições enfatizam essencialmente a ampliação dos recursos para a educação, quando pleiteiam a elevação do investimento em relação do PIB, tendo como estratégia o crescimento dos percentuais mínimos de recursos vinculados de 18% para 25%, no caso da União, e de 25 para 30%, nos estados, Distrito Federal e municípios, mas agora privilegiando todos os tributos e não apenas os impostos. Ainda, quando solicitam a retirada dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos com aposentadorias e pensões, e também quando propõem que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente às instituições públicas, há uma defesa de mais recursos destinados à educação. Também merece destaque a preocupação com a transparência e o controle social das contas públicas, instrumento imprescindível na sociedade democrática.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo, que propõe o Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. Para o financiamento da educação foi inscrita uma meta voltada para a ampliação dos recursos destinados à educação. Diferentemente, no entanto, da proposição aprovada na CONAE, que pleiteava investimentos em educação em 10% do PIB até 2014, o projeto de lei do PNE apresenta um mínimo de 7% do PIB a ser investido em educação, e isto ao longo do período de

duração do plano, ou seja, até 2020. A justificativa para essa diferença está apresentada na mensagem enviada ao Legislativo, que acompanha o Projeto de Lei, conforme segue.

A disputa em torno da porcentagem adequada é conhecida e considerável. É por essa razão que a própria lei que estabelece o Plano recomenda que a meta de aplicação de recursos públicos em educação seja avaliada em 2015, pois é preciso compatibilizar o montante de investimentos necessários para fazer frente ao enorme esforço que o País precisa fazer para resgatar a dívida educacional histórica que nos caracteriza. Com isso, se à luz da evolução da execução do PNE for necessário rever a meta de financiamento, haverá previsão legal para tanto, a fim de que a execução do PNE não fique comprometida por insuficiência de recursos. (BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035/2010). Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em 15/05/2011.

Esses dados são explicitadores da luta a ser desenvolvida pelos educadores e movimentos sociais na busca de garantia de mais recursos para a educação. Chama atenção o fato de a proposta de PNE do governo Lula propor o alcance de investimentos na educação, 7% do PIB, apenas em 2021. Embora vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o texto do PNE anterior já propunha essa meta em 2001.

Nessa mesma linha de raciocínio do MEC, Amaral (2010) realiza estudo onde analisa os desafios para o financiamento da educação no Brasil em todas as etapas até o ano 2050. Em termos populacionais, o autor, com base em projeções utilizadas pelo IBGE, apresenta 84,4 milhões de habitantes em idade educacional em 2008. Em 2020, essa população está estimada em 75,4 milhões, e em 2050 em 50,9 milhões de habitantes, havendo uma redução de -40% no período.

Assim, de um total de 189 milhões de habitantes em 2008, 84,4 milhões estavam em idade escolar, o que representava 44% da população brasileira. Segundo as estimativas apresentadas pelo autor, em 2050, teremos um população total de 215 milhões de habitantes e, destes, 50,9 milhões estarão em idade educacional, o que representa 24% da população total.

Em termos financeiros, segundo esse mesmo autor, em 2008, houve um investimento de 4% do PIB em educação. Considerando as metas de qualidade e de universalização atualmente expressas, até 2020, essa taxa deverá ser ampliada para cerca de 8,65%. Depois, considerando a redução da população em idade educacional, até 2050 a demanda para financiamento da educação será em torno de 5,57% do PIB. Acentua, ainda, o autor que atingir esse patamar em 2020 será um grande desafio, e que isto produzirá um gasto educacional *per capita* de US\$ 3.439,00, valor este menor do que a metade do investido em

educação, nos dias atuais, por um conjunto considerável de países, incluídos Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Estados Unidos, França, Japão, Noruega e Portugal.

Inferimos a ideia de que, nessa conjuntura, os recursos disponibilizados aos sistemas educacionais não são suficientes para implementar uma educação de qualidade, e que a estrutura posta, via FUNDEB, ainda não possibilita a equidade a que todos os cidadãos têm direito. Reforçam essa tese o fato de que cerca de 80% dos recursos se destinam à remuneração dos servidores, e que, no Brasil, muitos estados e municípios ainda não possuem um parque escolar consolidado.

4 AS FONTES DOS DADOS

Neste tópico, apresentaremos os órgãos e instituições junto aos quais foram obtidos os dados para análise: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). A inserção objetiva esclarecer o fluxo de mecanismos de controle externo dos recursos públicos.

Com tal intenção, apresentaremos cada um dos institutos citados, situando e justificando a fundamentação legal para a obrigação das informações prestadas pelos municípios. Trataremos, ainda, de informações acerca de seu papel, estrutura, modo de funcionamento e formas de processamento, análise e disponibilização das informações por nós coletadas, bem como apontaremos considerações de alguns autores acerca dessas instituições.

4.1 O Tribunal de Contas dos Municípios

Tribunais de contas são órgãos especializados na apreciação das despesas públicas realizadas pelos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário. A sua instituição no Brasil remonta à implantação da República (1890), tendo sido criados na perspectiva de garantia, para o Estado de Direito que se implantava, da existência de controle realizado por instituições e por mecanismos hábeis para fazer valer a submissão à lei (COSTA, 2005).

A existência desses institutos está fundamentada nos art. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as

fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Conforme exposto, os tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo para a análise das contas da Administração. Não lhe são subordinados nem vinculados. Contam com competência técnica especializada para a apreciação e julgamento das contas dos gestores públicos, sendo a dos chefes do Executivo julgadas pelo Poder Legislativo (COSTA, 2005).

Merece destaque o rol de competências atribuídas a essa Corte, inscritas no texto da Constituição, conforme incisos I a XI do art. 71. Esse fato revela uma inquestionável essencialidade destinada pelo legislador constituinte a esses órgãos, de capital importância para o controle externo.

Considerando, nessa perspectiva, a grande extensão territorial do Estado brasileiro, e a diversidade do sistema federalista, para o âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, ficam estabelecidas as respectivas cortes de contas, conforme art. 75:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Nessa perspectiva, contamos atualmente no Brasil com 34 tribunais de contas, sendo um Tribunal Contas da União, 27 tribunais de contas dos estados, e 06 tribunais de contas de municípios, estes sendo um do Município do Rio de Janeiro, um do Município de São Paulo, e os outros quatro abrangem, cada um, todos os municípios dos Estados do Pará, Bahia, Goiás e Ceará.

No Estado do Ceará, a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios está inscrita na Constituição Estadual, em subseção específica, dos artigos 77 ao 81, os quais disciplinam, dentre outros, a estrutura e organização, as competências, a composição e a forma de escolha dos conselheiros.

Esse disciplinamento reproduz, com alguma ampliação e fazendo as devidas adequações, ao disposto nos artigos 71 ao 75 da Constituição federal, e é complementado pela Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993 (lei Orgânica do tribunal de Contas dos Municípios) e pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios, este aprovado pela Resolução nº 08/1998.

Estudo da evolução histórica do controle externo e do papel do Tribunal de Contas no mundo e no Brasil foi desenvolvido por Costa (2005) e Scliar (2007). Segundo Mileski,

[...] o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público. (MILESKI, 2003, *apud* COSTA, 2005, p.61).

Numa aproximação de síntese para a definição desses órgãos, Costa (2005) informa que

Os Tribunais de Contas, no Brasil, são órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação com os poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, onde suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional. (P. 66).

Esclarecendo a ausência de definitividade jurisdicional nas decisões dos tribunais de contas, o autor esclarece que estas são de natureza administrativa. No Brasil, a competência

jurisdicional é monopólio do Poder Judiciário, conforme expresso no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Os responsáveis pelos gastos públicos enviam as prestações de contas em relatórios conforme formato, periodicidade e outras normas estabelecidas na legislação e em resoluções do Tribunal de Contas de sua alçada.

As contas dos chefes do Poder Executivo são analisadas pelo Tribunal de Contas e encaminhadas ao Poder Legislativo, para julgamento, o qual aufere uma dimensão política. As contas dos demais gestores, administradores ou ordenadores de despesas são julgadas diretamente pelo Tribunal de Contas que, mediante competente processo administrativo, as considera regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares. Conforme Costa (2005), são

Regulares: as contas que expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, possibilitando a baixa de responsabilidade dos administradores no registro dos órgãos de contabilidade.

Regulares com ressalvas: serão julgadas as contas que evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Quando as contas apresentarem falas, cuja importância não é de molde a macular a globalidade das contas, mas é merecedora de advertência ou até mesmo de uma multa, as contas serão julgadas como regulares, havendo a baixa na responsabilidade dos responsáveis, mas com ressalvas e penalidades pertinentes às falhas apontadas. [...]

Irregulares: quando for comprovada a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração às normas legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou o desvio de dinheiros, bens e valores públicos, e por decisão do Tribunal, ainda poderão as contas ser julgadas irregulares, no caso de reincidência no descumprimento de determinação ou o responsável tenha tido ciência, feita em processo ou tomada de prestação de conta. Poderá aplicar multa, além de outras penalidades administrativas previstas em lei, sem prejuízo do envio dos autos ao Ministério Público. (P. 112-113).

A atuação dos tribunais de contas, todavia, não está imune a críticas. Em uma série de trabalhos, Davies (2000, 2001, 2004, 2010) analisa o posicionamento desses órgãos na apreciação das contas da educação. Conclui que eles consideram suas resoluções e normas internas acima da legislação educacional e das disposições do Conselho Nacional de Educação. Expressa, ainda, que há divergência entre os próprios tribunais na metodologia de análise dos dados. Como exemplo dessa situação, há os que consideram as despesas com aposentados e pensionistas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

No Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM), os dados (receitas e despesas) estão disponibilizados por ano, desde 2002. As receitas estão apresentadas

conforme codificação específica estabelecida em manual próprio, e as despesas estão agrupadas na Função Educação, por subfunção. Ainda, estas estão agrupadas em duas colunas. A primeira evidencia o valor fixado em lei mais os créditos adicionais, enquanto a segunda apresenta o valor empenhado até o mês, no caso do nosso trabalho, sempre até o dia 31 de dezembro de cada ano. O TCM estabelece em resolução específica o prazo de pagamento da despesa empenhada, para que esta venha a ser contabilizada como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

4.2 A Secretaria do Tesouro Nacional

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é um órgão componente da Administração Pública Direta da esfera federal. Integra o organograma do Ministério da Fazenda. Tem como principais atribuições a administração financeira e a Contabilidade Federal, exercendo também atividades relacionadas à emissão e implementação de operações que envolvem a dívida pública do País. É responsável ainda pela realização do recolhimento de impostos e contribuições para a Receita Federal do Brasil, bem como o recolhimento de recursos que venham a ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional.

Na condição de órgão central de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional atua junto à sociedade definindo e normatizando procedimentos que permitam a evidenciação orçamentária, financeira e patrimonial dos entes da Administração Pública. Também é de sua competência a padronização dos demonstrativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na perspectiva da harmonização contábil de toda a Federação.

Com efeito, a Secretaria do Tesouro Nacional consolida, por meio de ferramenta específica (SISTN), junto à Caixa Econômica Federal, os relatórios contábeis de todos os entes da Federação, de modo a possibilitar a Contabilidade Nacional. Esta ação favorece, dentre outras, a estimativa de valores para o FUNDEB, e para a Complementação da União a este, a cada ano, bem como as suas correções e ajustes necessários, no exercício seguinte.

Esse órgão administra, ainda, a dívida pública, bem como as transferências constitucionais voluntárias (convênios) firmados entre os entes e a União. Em seu sítio, os dados (receitas e despesas) estão disponibilizados a partir de 2005, em um Balanço Anual, conforme normas contábeis. As receitas também estão apresentadas conforme codificação

específica. As despesas estão agrupadas na Função Educação, por subfunção, e informadas em coluna única, evidenciando o valor empenhado até o dia 31 de dezembro de cada ano.

Convém destacar o fato de que as subfunções originárias de outra função que não a Educação (Administração Geral, Alimentação e Nutrição etc.) estão consolidadas na informação da STN sob o título Demais Subfunções – Educação.

4.3 O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE

O SIOPE foi instituído pela Portaria Ministerial (MEC) nº 06, de 20 de junho de 2006. É operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), anualmente, podendo ser acessado via *internet*.

É um sistema informatizado para a coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos em educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das ações próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. (BRASIL, 2010, p.10).

A implementação desse sistema se insere no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), com diretrizes educacionais a serem atingidas até o ano de 2022, metas para cada escola, e sistemática de avaliação do rendimento escolar. A perspectiva é “transformar o SIOPE em um banco de dados confiável e acessível, que possa respaldar decisões gerenciais e permita o acompanhamento dos investimentos públicos em educação realizados no país”. (BRASIL, 2010, p.13).

São objetivos do Sistema, conforme art. 1º da Portaria ora referida:

- I – gerar base de dados nacional detalhada e confiável sobre a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- II – assegurar transparência, publicidade e efetividade ao controle público da aplicação constitucional mínima em educação;
- III – disponibilizar ferramenta de auxílio aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;
- IV – Subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo;
- V – Produzir indicadores de eficiência e eficácia da despesa pública em educação. (BRASIL, Portaria nº 06, de 20 de Junho de 2006).

Conforme estabelecido pela Portaria que instituiu o SIOPE, desde 1º de janeiro de 2009, só celebraram convênios ou termos outros de parceria com a União, através do Ministério da Educação ou órgãos outros a ele vinculados, os estados, Distrito Federal e municípios que tenham prestado ou venham a prestar as informações ao Sistema, no prazo estabelecido.

Ainda conforme o MEC, espera-se que o SIOPE

Favoreça a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados à sociedade pelo estado;
Permita a utilização dos indicadores, gerados pelo sistema, para subsidiar a definição e a implementação de políticas públicas educacionais orientadas para a promoção e inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da melhoria da qualidade do ensino público;
Facilite o “controle legal” dos recursos destinados à educação;
Fortaleça os mecanismos de acompanhamento e do controle social dos investimentos públicos em manutenção e desenvolvimento do ensino;
Contribua para uma maior eficiência, efetividade e eficácia dos investimentos efetuados na educação pública;
Facilite o processo de capacitação dos gestores educacionais no uso de informações gerenciais;
Combate aos desvios e má aplicação dos recursos públicos vinculados à educação. (BRASIL, 2010, p. 17).

Embora ainda muito pouco utilizado pelos sistemas educacionais e pelos profissionais da educação, o SIOPE já disponibiliza um conjunto vasto de dados acerca da gestão e do financiamento da educação que podem subsidiar a formulação, avaliação e implementação de políticas públicas da área.

Dentre os principais dados, destacamos, por exercício, a partir de 2005, as receitas arrecadadas, as despesas realizadas, bem como o Quadro de Indicadores. As despesas, por subfunção, estão organizadas em pelo menos cinco grupos: Dotação Orçada; Dotação Atualizada; Despesa Empenhada; Despesa Liquidada; Despesa Paga.

MereceM um destaque especial os sete grupos de indicadores disponibilizados pelo sistema, a saber: Indicadores Legais; Indicadores de Desempenho Financeiro; Indicadores de Dispêndio com Pessoal; Indicadores de Gasto por Aluno; Indicadores de Desenvolvimento Educacional; Indicadores de Composição da Receita; e Resultado Financeiro do Exercício.

5 AS RECEITAS E AS DESPESAS DOS DEZ MUNICÍPIOS

Em etapa inicial deste trabalho foram entrevistados secretários(as) de educação, técnicos da secretaria de educação, além de diretoras de escolas dos dez municípios objeto de pesquisa maior, desenvolvida no âmbito do estudo do Observatório da Educação, antes referido.

Neste capítulo, apresentamos as informações relacionadas às receitas dos municípios da amostra, bem como a decomposição em recursos destinados à educação, nos anos de 2002 a 2009, com arrimo nos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará-TCM, por publicação em seu sítio. No primeiro momento, verificaremos o movimento das receitas resultantes de impostos, para identificar o valor mínimo a ser investido em educação e, em seguida, analisaremos as outras receitas captadas no período.

Posteriormente, discutiremos o total investido na Função Educação, por subfunção. Aqui também comparamos os dados do TCM, da STN e do SIOPE. Para estas análises fez-se necessário adicionar informações a respeito do quantitativo de alunos em cada etapa da educação básica da rede municipal no mesmo período. Isto foi possível mediante consulta ao *Diário Oficial da União* de cada ano, na ocasião em que foram publicados os resultados do Censo Escolar.

Em seções posteriores discutiremos a relação entre as receitas e as despesas, o total investido em educação por aluno e por habitante, a parcela do FUNDEB destinada à remuneração dos profissionais do magistério, a análise das contas da gestão realizada pelo TCM, bem como a fala dos agentes acerca da gestão financeira.

Oportunamente, apresentamos as tabelas com as informações relativas às despesas da educação por subfunção nos dez municípios e, ainda, com o quantitativo de alunos destes, e com o investimento em educação por aluno-ano, em relação ao valor do FUNDEF/FUNDEB, tudo relativo ao período de 2002 a 2009.

A observação desses dados será feita com suporte nos seguintes questionamentos: qual o comportamento da receita resultante de impostos de cada município no período? Houve crescimento da receita, ou queda? Quais os principais impostos? Há sinais de esforços para o crescimento da receita nas arrecadações próprias do município? Há sinais de esforços para o crescimento da receita nas arrecadações feitas por meio de transferências

voluntárias? Qual a relação receita/despesa? Há ganhos ou perdas com o FUNDEB? Qual o gasto educacional por aluno? E por habitante? Procuraremos responder a estas questões com base nos dados disponíveis no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

5.1 Receitas dos dez municípios

Apresentaremos, nesta seção, as receitas dos dez municípios. Primeiramente será discutido o total arrecadado com impostos, os quais originam as receitas a serem aplicadas por parte de cada um com manutenção e desenvolvimento do ensino.

As receitas estarão apresentadas em tabelas, contendo o arrecadado por ano, de 2002 a 2009, com os impostos, a saber:

- IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, arrecadado pelo município;
- Imposto de Renda, retido na fonte pelo município, incidindo sobre a folha de pagamento de seus servidores;
- ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-Vivos, arrecadado pelo município;
- ISS – Imposto Sobre Serviços, arrecadado pelo município;
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios, composto por partes do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, arrecadados pela União;
- ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Arrecadado pela União, e distribuído com o município;
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, arrecadado pela União, transferido parcialmente aos estados, que o redistribui junto aos seus municípios, proporcionalmente ao valor adicionado em seus territórios;
- LC 87-96 – Lei Complementar 87/96, ou Lei Kandir, forma de compensação aos estados pela desoneração das exportações. Os recursos são transferidos pela União aos estados, que os redistribuem aos seus municípios proporcionalmente ao valor da perda de receitas;
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, arrecadado pelo estado que rateia 50% dessa receita com os municípios, na proporção dos veículos licenciados em seus territórios;

- ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, arrecadado pelo estado. 25% são distribuídos aos seus municípios na proporção do valor adicionado em seus territórios, e dos índices de qualidade da educação, da saúde e do meio-ambiente local; e
- DAT – Dívida Ativa Tributária, receita arrecadada pelo município referente a tributos, no caso, impostos, cujo fato gerador ocorreu em exercícios anteriores.

Em seguida, mostraremos as receitas vinculadas à educação, incluindo aquelas oriundas dos impostos, a contribuição social do salário-educação, as transferências diretas e as transferências voluntárias, o que totaliza o mínimo a ser investido em educação.

- Os 25% das receitas resultantes de impostos, conforme estabelece o Art 212 da Constituição de 1988. Neste valor já está incluído o FUNDEB (ou FUNDEF) local, composto por 20% (a partir de 2009) de alguns impostos e transferências.
- Os ganhos com o FUNDEB (ou FUNDEF) em âmbito estadual. Este valor foi obtido da dedução entre o valor informado no balanço como receita desse fundo, e a multiplicação de 20% (em 2009, e o equivalente nos demais anos) sobre todos os impostos que o compõem.
- Os ganhos com o FUNDEB (ou FUNDEF) como complementação da União, conforme informado nos balanços.
- As “transferências do FNDE”, que sugerem a existência de captação de recursos e celebração de convênios de transferências diretas.
- As transferências diretas aos diversos programas - Alimentação Escolar, Transporte Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Alfabetização de Adultos etc. Aqui, essas informações foram totalizadas por objeto. Por exemplo, merenda escolar de creche, pré-escola, ensino fundamental etc. estão todas totalizadas em única informação.
- Transferências de convênios realizados com a União. Em muitos casos se confundem com as “transferências do FNDE”, conforme já informadas. Preferimos transcrever as informações, conforme apresentadas nos balanços.
- Transferências de convênios realizados com o Estado.
- Salário-Educação.

Convém ressaltar que os dados sobre o FUNDEF ou FUNDEB, conforme constam nos balanços e foram informados ao TCM, ainda estão bastante deficientes. Ora estão informados como complementação da União, ora como transferências do estado. Não deixa claros a real origem e o comportamento dessa receita (ganho do estado, ganho da União,

perda). Acreditamos que a situação decorre da incipiência dessa fonte de recursos, mas que poderá ser superada em breve.

Posteriormente, faremos considerações a respeito do conjunto das receitas nos dez municípios. Estes estão organizados conforme os resultados no IDEB, sendo os primeiros os de maior índice e os cinco últimos os de maior evolução, no período 2005-2007.

Convém destacar os casos em que dados estão comprometidos por omissão, equívoco ou informação apenas parcial. Isto ocorre com quatro municípios: em General Sampaio, as receitas de 2002 sugerem estar informadas apenas parcialmente; em Ipu, há o registro de receita negativa do FPM em 2003; em Mucambo, há a informação de receita negativa do ISS em 2005; em Sobral, as receitas de 2002 e 2004 não foram informadas.

Estes fatos podem comprometer algumas análises, seja a relação com outros anos da série ou a comparação com outros municípios. Assim, quando houver esse risco, informaremos ao leitor e excluiríamos a informação.

5.1.1 Receitas resultantes de impostos e os demais recursos vinculados à educação

5.1.1.1 Municípios com maior evolução de IDEB no período 2005/2007

a) Aratuba

Os valores arrecadados com impostos pelo Município de Aratuba, no período de 2005 a 2009, estão demonstrados na Tabela 01. Os dados sugerem que a arrecadação decorrente de impostos se manteve crescente no período. A menor evolução foi de 3%, em 2005, com relação ao ano anterior. Convém ressaltar que este era o primeiro ano de gestão de uma equipe nova no Governo, embora com movimentos de recondução. O maior crescimento deu-se de 2005 para 2006, na ordem de 20%. Neste mesmo ano, em relação ao anterior, o FPM evoluiu 24%. Ao longo da série, a evolução total dessa receita foi de 135%.

Na soma de todas as receitas do período, os principais impostos foram o FPM (75,23%) e o ICMS (19,79%), totalizando 95,02% da receita arrecada com impostos, o que nos permite concluir da dependência do município pelas transferências de impostos arrecadados por outros entes (Estado e União).

Considerando os impostos próprios (IPTU, IR, ITBI, ISS, DAT), podemos constatar que a soma do IPTU em todos os anos da série é menor do que a de todos os outros

municípios, só se igualando, em percentual, ao Município de General Sampaio (0,03%). Este resultado sugere que não há um esforço local na arrecadação dessa verba, o que é bastante comum em municípios pequenos, onde os prefeitos evitam desgastes políticos dispensando essa tributação à população local.

O Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Serviços (ISS) representaram, respectivamente, 2,56% e 1,52% do total da receita. O primeiro foi retido na fonte, em folha de pagamento dos servidores municipais. No período, ambos apresentam variação intensa, formando pelo menos três ondas com movimentos de aumento e de queda na arrecadação.

O ITBI apresenta resultado pouco significativo, não apenas neste (0,03%), mas em todos os municípios, considerando a soma da arrecadação no período. Isto se explica pela pequena movimentação dos bens a que alude o imposto, bem como pela informalidade dessas relações em municípios de pequeno porte e com zona rural.

Os recursos transferidos vêm de duas origens:

- do Estado - a cota-parte do ICMS; a cota-parte do IPVA, e a cota-parte do IPI;
- da União - a cota-parte do FPM, formado pelo IPI e o IR, a cota-parte do ITR e a cota-parte da LC 87/96.

Da evolução dessas receitas, podemos dizer que o crescimento do FPM em muito se assemelha ao crescimento da receita total do Município, exceção feita ao exercício de 2009, quando esse imposto foi 5% menor do que o arrecadado no ano anterior. Isto ocorreu com todos os municípios e pode ser explicado com a crise financeira que assolou o mercado no período.

A perda de FPM nesse ano no Município de Aratuba foi compensada, todavia, com o crescimento do ICMS, que foi 99% maior do que o arrecadado no ano anterior.

TABELA 01 - Aratuba: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| IPTU | 2.950,96 | 1.017,51 | 3.972,17 | 972,72 | 1.505,22 | 3.703,15 | 2.075,05 | 360,87 |
| IR | 87.894,43 | 124.420,26 | 163.864,64 | 153.687,26 | 148.527,53 | 234.576,84 | 194.966,08 | 216.889,27 |
| ITBI | 2.217,32 | 2.069,98 | 1.569,90 | 566,00 | 356,00 | 300,00 | 2.292,00 | 5.424,20 |
| ISS | 51.211,76 | 58.146,55 | 94.392,39 | 78.304,98 | 80.494,24 | 106.190,92 | 96.237,91 | 220.481,48 |
| FPM | 3.103.940,38 | 3.634.252,18 | 4.126.961,08 | 4.200.410,85 | 5.227.834,06 | 6.133.616,23 | 6.398.774,45 | 6.088.393,98 |
| ITR | 538,36 | 5.844,96 | 1.161,38 | 1.200,42 | 963,43 | 791,23 | 1.575,75 | 1.173,56 |
| IPI | 7.070,14 | 7.367,89 | 8.255,27 | 10.406,10 | 9.249,89 | 9.533,22 | 10.158,20 | 15.317,73 |
| LC 87/96 | 20.673,96 | 17.183,18 | 17.430,72 | 18.892,44 | 9.857,65 | 10.503,82 | 10.080,35 | 19.591,92 |
| IPVA | 8.700,23 | 13.243,00 | 18.278,86 | 21.899,92 | 21.890,90 | 34.452,11 | 37.521,86 | 48.351,40 |
| ICMS | 778.965,10 | 863.179,76 | 898.559,60 | 1.005.880,12 | 1.112.782,78 | 1.167.845,40 | 1.473.645,44 | 2.936.576,11 |

| | | | | | | | | |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| DAT | 3.378,06 | 1.046,16 | 1.622,02 | 2.078,63 | 1.209,20 | | 3.996,14 | 3.497,44 |
| TOTAL | 4.069.542,70 | 4.729.774,43 | 5.338.072,03 | 5.496.304,44 | 6.616.676,90 | 7.703.519,92 | 8.233.331,23 | 9.558.066,96 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Aratuba no período de 2009 a 2009 estão demonstrados na Tabela 02. Os dados sugerem que:

- existem recursos de Transferências do FNDE, ou de Convênios com a União em todos os anos da série. Isto sugere esforço local na captação desses recursos. Merece destaque a verba informada em 2004;
- não há informações sobre recursos para Alimentação Escolar nos anos de 2003 a 2005, bem como para Transporte Escolar, de 2002 a 2005; todavia, é possível que essa receita tenha sido realizada, mas esteja informada no conjunto de Transferências do FNDE;
- também não há informação sobre a arrecadação do salário-educação em 2002. Constatamos a transferências desses recursos em consulta ao sítio do FNDE. Assim, é possível que ele esteja computado como Transferências do FNDE;
- percebemos ganhos com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, mas este dado será analisado separadamente;
- considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o município atingiu uma média de 2,53 vezes a soma do valor mínimo a investir. A maior situação, 3,05 vezes, ocorreu em 2004, e a menor, 2,91, em 2009.

TABELA 02 - Aratuba: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 1.017.385,68 | 1.182.443,61 | 1.334.518,01 | 1.374.076,11 | 1.654.169,23 | 1.925.879,98 | 2.058.332,81 | 2.389.516,74 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 1.070.881,99 | 1.029.830,57 | 1.189.367,87 | | | 541.483,11 | 688.209,87 | 3.863.109,19 |
| Ganho no Estado (Fundef Fundeb) | | | | 1.401.269,78 | 1.553.250,62 | 1.478.175,06 | 2.323.018,61 | |
| Transf. FNDE | 121.009,38 | 110.040,00 | 837.859,64 | 238.373,11 | | | 165.880,00 | 34.710,00 |
| Aliment. Escolar | 76.947,00 | | | | 144.424,00 | 133.663,20 | 165.880,00 | 157.887,60 |
| Transporte Escolar | | | | | 86.198,48 | 176.548,88 | 139.113,87 | 213.986,40 |
| Alfab. de Adultos | | | | | 24.456,07 | 37.400,00 | 104.980,00 | |
| Convênios União | 33.896,69 | | | 55.090,66 | 23.319,72 | 120.698,56 | 125.482,50 | |
| Convênios Estado | 57.945,30 | 18.180,00 | 64.231,12 | | 268.065,61 | 1.274,67 | 47.289,96 | 124.999,67 |
| Salário-Educação | | 79.635,51 | 2.182,23 | 97.044,00 | 123.141,35 | 119.412,78 | 136.241,76 | 157.601,34 |
| Mínimo a investir em Educação | 2.378.066,04 | 2.420.129,69 | 3.428.158,87 | 3.165.853,66 | 3.877.025,08 | 4.534.536,24 | 5.954.429,38 | 6.941.810,94 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

b) Boa Viagem

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Boa Viagem, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 03. Os dados sugerem que a evolução dessas receitas não apresenta um movimento crescente regular, como seria natural, mas uma constante oscilação. A partir do segundo ano, e sempre em relação ao anterior, os resultados foram -9%, 12%, 20%, 24%, 13%, 20% e -3%. Ao longo do período, o crescimento total foi de 99%.

Considerando o total das receitas do período, os principais impostos foram o FPM (79,26%) e o ICMS (11,50%), totalizando 90,76% da arrecadação com impostos. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 7,60% dessa receita. (IPTU: 0,41%; IR: 3,74%; ITBI: 0,18%; ISS: 0,54%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,52%). Convém ressaltar que esta é uma das dez maiores arrecadações em impostos próprios nos dez municípios. Esta realidade explicita a situação de dependências desses entes por impostos arrecadados pela União ou pelo Estado.

Podemos afirmar que o que balizou o crescimento da receita no período foi o crescimento do FPM, sempre igual ou superior ao crescimento da receita total do Município, exceção feita ao exercício de 2009, quando esse imposto foi cerca de 2% menor do que o crescimento da receita, e 5% menor do que o arrecadado no ano anterior. Como já afirmado, este fato pode estar relacionado à crise econômica vivenciada no período.

Quanto ao comportamento do ICMS, segundo principal imposto do Município, este oscilou em todo o período, em movimentos alternados de crescimento e queda, em relação ao total da receita arrecadada com impostos.

TABELA 03 - Boa Viagem: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| NOME | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| IPTU | 24.132,30 | 27.931,21 | 27.169,39 | 29.944,18 | 80.261,95 | 82.607,21 | 90.908,60 | 139.974,61 |
| IR | 570.807,14 | 284.866,20 | 337.051,82 | 322.007,04 | 817.825,85 | 643.443,93 | 913.394,12 | 693.809,54 |
| ITBI | 17.263,13 | 21.335,50 | 22.821,17 | 19.002,64 | 31.915,81 | 29.972,64 | 31.916,12 | 48.912,00 |
| ISS | 284.170,12 | 180.661,21 | 203.508,00 | 230.705,34 | 480.637,91 | 710.706,30 | 558.794,96 | 709.446,21 |
| FPM | 8.298.291,06 | 7.707.598,69 | 8.745.026,09 | 10.733.435,05 | 12.556.694,92 | 14.637.005,25 | 17.596.629,78 | 16.743.088,45 |
| ITR | 14.116,80 | 8.255,98 | 9.991,04 | 6.173,36 | 6.847,20 | 10.813,75 | 8.769,33 | 10.300,31 |
| IPI | 12.254,31 | 11.286,77 | 12.605,77 | 15.890,17 | 14.125,04 | 14.167,76 | 15.593,32 | 14.685,37 |
| LC 87/96 | 35.791,08 | 26.238,78 | 27.383,29 | 28.897,32 | 17.826,10 | 15.922,67 | 15.776,40 | 15.062,52 |

| | | | | | | | | |
|--------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| IPVA | 123.088,93 | 132.212,05 | 145.079,53 | 169.701,01 | 194.494,91 | 259.699,61 | 282.276,23 | 327.934,06 |
| ICMS | 1.328.791,15 | 1.319.008,18 | 1.402.255,67 | 1.540.000,24 | 2.002.940,93 | 1.776.258,80 | 2.303.357,41 | 2.406.372,19 |
| DAT | 34.764,11 | 70.450,68 | 57.205,62 | 40.666,87 | 41.370,07 | 98.881,75 | 77.588,34 | 217.476,63 |
| TOTAL | 10.743.470,13 | 9.789.845,25 | 10.990.097,39 | 13.136.423,22 | 16.244.940,69 | 18.279.479,67 | 21.895.004,61 | 21.327.061,89 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Boa Viagem, no período de 2002 a 2009, estão demonstrados na Tabela 04. Os dados sugerem que:

- apenas em dois anos da série não existem recursos de Transferências do FNDE, ou de Convênios com a União. Isto sugere esforço local na captação desses recursos;
- há ingressos, em todos os anos da série, de recursos para alimentação escolar;
- percebemos ganhos financeiros com o FUNDEB, em relação ao FUNDEF, mas este dado será analisado separadamente.

TABELA 04 - Boa Viagem: Recursos vinculados à educação, de 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Mínimo a investir * | 2.685.867,53 | 2.447.461,31 | 2.747.524,35 | 3.284.105,81 | 4.061.235,17 | 4.569.869,92 | 5.473.751,15 | 5.331.765,47 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 5.261.555,42 | 5.409.154,17 | 6.015.432,61 | 6.750.253,57 | 7.694.769,18 | 8.296.182,77 | 11.169.347,24 | 9.688.949,24 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | | | 33.709,21 | | | 1.877.784,74 | 2.615.365,85 | 4.533.431,01 |
| Transf. FNDE | | | | 508.220,00 | 409.703,89 | 287.862,50 | | |
| Aliment. Escolar | 350.292,80 | 315.559,98 | 377.817,60 | 432.356,40 | 580.537,96 | 537.108,00 | 523.820,00 | 496.509,20 |
| Transporte Escolar | | | | | 176.217,58 | 198.814,66 | 233.691,27 | 309.930,37 |
| Alfab. de Adultos | | 419.250,00 | 441.891,56 | | | 145.280,00 | 34.350,00 | |
| Convênios União Estado | | 36.255,20 | | 243.100,99 | 271.446,08 | 372.814,11 | 330.992,52 | 237.199,62 |
| Salário-Educação | 114.800,85 | 185.972,20 | 282.882,29 | 366.640,19 | 450.557,46 | 421.218,56 | 464.587,96 | 511.977,59 |
| Mínimo a investir em Educação | 8.412.516,60 | 8.813.652,86 | 9.899.257,62 | 11.584.676,96 | 13.644.467,32 | 16.706.935,26 | 20.845.905,99 | 21.109.762,50 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município atingiu uma média de 3,63 vezes, sendo a menor situação de 3,13, em 2002, e a maior, 3,96, em 2009.

c) General Sampaio

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de General Sampaio, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 05.

Os dados nos levam a supor que os lançamentos das receitas de 2002 tenham sido feito apenas parcialmente. Assim, não consideramos esse exercício para o cálculo. A evolução

dessas receitas apresenta um movimento crescente, permanente, em relação ao ano anterior. O maior crescimento foi de 25% em 2008, e o menor ocorreu em 2009, com 1%. Com cálculo feito a partir de 2003, ao longo do período, o total foi de 107%.

Considerando o total das receitas do período, os principais impostos foram o FPM (73,54%) e o ICMS (22,71%), totalizando 96,26% da arrecadação com impostos. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 2,93% dessa receita. (IPTU: 0,03%; IR: 1,85%; ITBI: 0,01%; ISS: 1,03%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0%). Esta realidade, mais uma vez, explicita a situação de dependências desses entes por impostos arrecadados pela União ou pelo Estado, ao tempo em que sugere a ausência de iniciativas pela ampliação das receitas próprias, equivalente a renúncia fiscal.

Chama atenção a ausência da informação de receitas relativas ao IPTU em 2002, o que reforça argumentos há pouco expendidos a respeito de que os dados estão apenas parcialmente disponibilizados, e não em sua totalidade, relativos a esse exercício. Também nos parecem estranhos os valores informados como arrecadação desse imposto nos anos de 2003, 2004, 2005 e até 2006. Segundo dados do IPECE, no Município existem 657 domicílios residenciais na zona urbana. Mesmo considerando as possíveis isenções dos servidores da Prefeitura titulares de imóveis, ainda assim, o valor arrecadado sugere a existência de renúncia fiscal. Reforça esta impressão a inexistência de receitas decorrentes da Dívida Ativa Tributária nos anos de 2005 a 2009.

Da mesma forma que nos municípios anteriores, o crescimento da receita no período deu-se em função do crescimento do FPM, este sempre igual ou superior ao crescimento da receita total do Município. Também no exercício de 2009, contudo, esse imposto foi 5% menor do que o arrecadado no ano anterior.

TABELA 05 - General Sampaio: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| IPTU | 0,00 | 157,28 | 426,80 | 328,89 | 964,95 | 1.734,59 | 3.872,30 | 3.307,14 |
| IR | 2.581,55 | 54.298,00 | 93.989,29 | 66.214,56 | 87.693,98 | 86.925,59 | 113.737,81 | 104.311,35 |
| ITBI | 280,00 | | | 258,00 | | | 975,20 | 460,00 |
| ISS | 893,08 | 23.992,09 | 32.675,32 | 36.324,40 | 46.016,21 | 61.809,80 | 68.347,55 | 71.271,39 |
| FPM | 183.609,03 | 2.177.584,93 | 2.394.469,90 | 2.978.960,30 | 3.300.989,42 | 3.852.131,67 | 4.799.080,51 | 4.566.303,23 |
| ITR | 34,95 | 1.353,09 | 688,82 | 826,97 | 1.030,84 | 651,32 | 616,04 | 656,59 |
| IPI | 433,93 | 8.724,41 | 7.830,23 | 9.738,71 | 8.786,69 | 9.108,93 | 9.558,01 | 9.145,99 |
| LC 87/96 | 1.588,68 | 16.326,40 | 15.164,04 | 15.456,24 | 9.105,24 | 9.388,36 | 9.122,05 | 11.973,96 |
| IPVA | 2.566,97 | 6.106,60 | 34.950,94 | 8.304,52 | 8.609,52 | 13.662,74 | 15.642,71 | 23.168,18 |
| ICMS | 84.770,05 | 812.063,15 | 749.810,85 | 823.203,60 | 1.025.336,48 | 1.026.616,82 | 1.327.562,21 | 1.641.791,13 |
| DAT | 681,07 | 110,02 | 103,51 | | | | | |
| TOTAL | 277.439,31 | 3.100.715,97 | 3.330.109,70 | 3.939.616,19 | 4.488.533,33 | 5.062.029,82 | 6.348.514,39 | 6.432.388,96 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Já o ICMS oscilou em todo o período, apresentando movimentos alternados de crescimento e de queda, em relação ao total da receita arrecadada com impostos.

Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

Os recursos vinculados à educação no Município de General Sampaio no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 06.

Os recursos do PDDE e do Programa de Alimentação Escolar também inexistem em grande parte da série (2002 a 2005 e 2002 a 2004, respectivamente); todavia, é possível que os recursos para custear essas despesas tenham sido informados como Transferências do FNDE. Chama à atenção a inexistência de receitas para o salário-educação em 2002.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município atingiu uma média de 182%, sendo a menor situação de 161%, em 2003, e a maior, 203%, em 2009. Não foi computado o exercício de 2002.

TABELA 06 - General Sampaio: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 69.359,83 | 775.178,99 | 832.527,43 | 984.904,05 | 1.122.133,33 | 1.265.507,46 | 1.587.128,60 | 1.608.097,24 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | | | | 364.231,11 | 424.678,56 | 763.237,02 | 1.182.566,23 | 255.283,76 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 36.285,58 | 371.970,49 | 398.682,83 | 0,00 | | | | 700.726,59 |
| Transf. FNDE | | 78.599,20 | 105.011,68 | 109.145,40 | | | | |
| Aliment. Escolar | | | | 65.390,40 | 148.894,06 | 146.274,26 | 124.628,80 | 98.102,40 |
| Transporte Escolar | | | | | | | 125.482,50 | 195.000,00 |
| Alfab. de Adultos | | | | 24.566,23 | 15.072,00 | 48.207,74 | 53.267,11 | 285.706,08 |
| Convênios União | | | | | 121.997,64 | 5.229,24 | | |
| Convênios Estado | | | | | 6.709,20 | 6.453,80 | 13.337,40 | 15.281,10 |
| Salário-Educação | | 22.680,19 | 36.573,83 | 54.352,63 | 67.431,68 | 85.366,29 | 82.331,41 | 98.880,90 |
| Mínimo a investir em Educação | 105.645,41 | 1.248.428,87 | 1.372.795,77 | 1.602.589,82 | 1.906.916,47 | 2.320.275,81 | 3.168.742,05 | 3.257.078,07 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

d) Ipu

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Ipu, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 07. A análise dos dados será parcialmente

prejudicada em virtude da informação relativa à receita do FPM, em 2003, ultrapassando aos vinte e cinco milhões negativos. É um lançamento feito equivocadamente e ainda não está corrigido na fonte da informação (sítio do TCM-CE). Esse fato compromete uma série de comparações entre receitas e despesas, receitas dos municípios etc.

Extraindo esse ano da série, contudo, é possível observar um movimento crescente e permanente de evolução das receitas a cada ano, em relação ao exercício anterior. A maior taxa foi de 29% em 2008, e menor de em 2009, com queda de 5% em relação a 2008. Ao longo do período, com cálculo feito a partir de 2002 e extraindo as informações de 2003, o crescimento total foi de 160%.

TABELA 07 - Ipu: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|---------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| IPTU | 7.383,95 | 12.533,26 | 236,12 | 12.510,81 | 32.526,91 | 21.423,04 | 18.232,84 | 24.005,01 |
| IR | 108.510,98 | 196.402,08 | 326.044,06 | 203.330,89 | 391.648,97 | 448.008,69 | 543.040,38 | 289.875,12 |
| ITBI | 7.306,22 | 4.417,50 | 3.657,32 | 13.594,20 | 4.453,79 | 8.014,34 | 17.079,32 | 706,12 |
| ISS | 151.348,10 | 356.754,87 | 451.637,83 | 163.922,97 | 270.388,05 | 326.629,80 | 432.731,00 | 342.810,38 |
| FPM | 5.241.024,13 | -25.120.294,16 | 7.183.409,60 | 8.936.880,84 | 9.902.968,26 | 11.091.819,46 | 14.450.447,49 | 13.702.186,67 |
| ITR | 647,47 | 3.996,57 | 3.075,55 | 3.957,62 | 4.067,03 | 3.214,96 | 4.029,13 | 4.700,74 |
| IPI | 8.011,91 | 14.179,76 | 11.578,05 | 6.237,44 | 12.234,32 | 16.775,47 | 18.187,58 | 11.975,20 |
| LC 87/96 | 2.668,57 | 4.671,10 | 6.827,28 | 27.450,36 | 14.887,32 | 14.540,29 | 15.069,44 | 16.430,40 |
| IPVA | 116.252,04 | 137.090,40 | 154.541,25 | 166.483,36 | 187.268,43 | 219.019,54 | 276.947,52 | 307.866,63 |
| ICMS | 958.170,67 | 1.494.647,69 | 1.417.955,53 | 1.471.616,51 | 1.681.536,89 | 1.880.073,97 | 2.384.967,29 | 2.453.026,27 |
| DAT | 1.497,80 | 6.744,06 | 1.154,50 | 54.415,48 | 13.605,71 | 4.937,19 | 4.804,53 | 16.844,79 |
| TOTAL | 6.602.821,84 | -22.888.856,87 | 9.560.117,09 | 11.060.400,48 | 12.515.585,68 | 14.034.456,75 | 18.165.536,52 | 17.170.427,33 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

As principais receitas do Município foram, excluído o exercício de 2003, o FPM (68,54%) e o ICMS (20,75%), totalizando 89,29% da arrecadação. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 8% dessa receita. (IPTU: 0,19%; IR: 3,79%; ITBI: 0,09%; ISS: 3,77%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,16%).

Em Ipu, também, o crescimento da receita no período esteve diretamente relacionado ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local. Nos anos em que este imposto subiu, a receita subiu na mesma proporção, acontecendo também o inverso.

O ICMS do Município apresentou movimento de oscilação em todo o período, exibindo movimentos alternados de crescimento e de queda, em relação ao total da receita arrecadada com impostos.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Ipu no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 08. Como já exposto, a informação de valores

negativos para o FPM de 2003 também compromete a análise dos recursos vinculados, posto resultar valores negativos a serem investidos em educação.

Chama atenção a ausência de recursos do salário-educação no exercício de 2009. Isto se torna mais intrigante quando constatamos, em consulta no sítio do FNDE, que houve a transferência de R\$ 368.000,24 dessa verba para o Município.

Da mesma forma, nesse mesmo ano de 2009 não constam no balanço receitas para o Programa de Alimentação Escolar, para Transferências do FNDE ou para Convênios com a União.

Também em consulta ao sítio do FNDE, sobre a liberação de recursos, constatamos, nesse ano, o envio ao Município de R\$ 368.869,60 destinados à alimentação escolar; de R\$ 200.970,00 destinados à aquisição de ônibus do Programa Caminho da Escola, os quais deveriam estar informados como Convênios com a União, ou, ainda, como Transferências do FNDE, mas não o foram.

Constatamos também que a informação de recebimento de recursos destinados ao PDDE contempla apenas a parcela enviada à Prefeitura, como Entidade Executora do programa, para aquisição de materiais destinados às escolas com reduzido número de alunos, que não conseguem formar o Conselho Escolar. Deixam de estar informados, nesse caso, os recursos enviados diretamente às escolas, o que compromete a análise do investimento total em educação.

TABELA 08 - Ipu: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 1.650.705,46 | -5.722.214,22 | 2.390.029,27 | 2.765.100,12 | 3.128.896,42 | 3.508.614,19 | 4.541.384,13 | 4.292.606,83 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 572.158,84 | | 2.035.643,44 | | | 1.081.159,09 | 3.746.329,54 | 1.818.350,94 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 8.701,34 | 226.626,96 | 18.791,65 | 2.824.944,09 | 3.154.346,06 | 1.090.618,06 | | 2.570.539,81 |
| Transf. FNDE | 19.817,40 | 3.893,88 | 6.854,01 | 7.303,66 | 2.962,43 | | 40.539,02 | |
| Aliment. Escolar | | 258.808,08 | 239.283,00 | 26.349,00 | 355.326,40 | 369.556,00 | 350.020,00 | |
| Alfab. de Adultos | | | 36.160,06 | 8.195,54 | 401.576,10 | 198.267,57 | 212.387,12 | 277.321,28 |
| EJA | | 197.500,00 | 218.913,37 | 79.562,49 | 105.500,00 | | | |
| Alfab. de Adultos | | | 162.900,00 | 171.908,00 | | | | |
| PDDE | | 24.400,00 | 23.100,40 | 0,00 | 14.174,80 | 13.743,20 | 21.286,00 | 31.462,50 |
| Convênios Estado | | 72.000,00 | | | | | | |
| Convênios União | | 22.561,00 | 108.978,82 | | | 81.912,60 | 170.973,00 | |
| Salário-Educação | 20.689,70 | 100.203,20 | 185.582,37 | 221.872,16 | 272.241,92 | 268.781,62 | 308.804,17 | |
| Mínimo a investir em Educação | 2.272.072,74 | -4.816.221,10 | 5.426.236,39 | 6.105.235,06 | 7.435.024,13 | 6.612.652,33 | 9.437.548,98 | 8.990.281,36 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Esses fatos - ausência de informações relativas à receitas do Salário Educação, da Alimentação Escolar e do PDDE - explicitam o descompasso em relação às declarações prestadas ao TCM e as informações dadas a público pelo FNDE, relativas ao envio de recursos para o Município.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu a média de 2,13 vezes, sendo a menor situação de 1,88 em 2007, e a maior, 2,38, em 2006. Não foram computados os exercícios de 2002 e 2003.

Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

e) Martinópolis

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Martinópolis, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 09.

A evolução das receitas resultante de impostos apresenta um movimento crescente em todos os anos da série. No segundo ano, em relação ao primeiro, o crescimento chega a 83%, o maior do período; todavia, em 2009, não acontece crescimento algum, permanecendo o total da receita igual do de 2008. Ao longo da série, o crescimento total foi de 363%.

As principais receitas do Município foram o FPM (68,48%) e o ICMS (24,32%), totalizando 92,80% da arrecadação. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 6,44% dessa receita. (IPTU: 0,27%; IR: 4,33%; ITBI: 0,04%; ISS: 1,67%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,15%).

Deve ser destacada a queda da arrecadação com o IPTU nos anos de 2007 e 2008. Embora haja alguns sinais de recuperação dessa receita na Dívida Ativa Tributária em 2008 e 2009, ainda assim, considerando o volume, acreditamos na possibilidade de renúncia fiscal no período.

Em Martinópolis, também, o crescimento da receita no período esteve diretamente relacionado ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local. Nos anos em que este imposto subiu, a receita subiu na mesma proporção, acontecendo também o inverso.

Como nos demais, o ICMS do Município apresentou oscilação em todo o período, exibindo movimentos alternados de crescimento e de queda, em relação ao total da receita arrecadada com impostos.

Chama a atenção o crescimento das receitas de 2003, em relação a 2002: 83%. Este fato se repete nas parcelas que compõem o total (FPM, ICMS, e demais impostos). Como no período a evolução das receitas não acontece da mesma forma para os demais municípios, acreditamos que a receita desse exercício esteja informada apenas parcialmente.

TABELA 09 - Martinópolis: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| IPTU | 20.592,36 | 26.702,05 | 6.993,20 | 10.535,97 | 13.462,13 | 2.646,00 | 7.644,32 | 27.933,61 |
| IR | 5.577,26 | 57.919,64 | 35.335,93 | 241.351,17 | 301.468,87 | 413.549,64 | 535.421,52 | 293.007,04 |
| ITBI | 3.674,00 | 9.956,65 | 0,00 | 60,00 | 120,00 | 292,00 | 1.283,87 | 160,00 |
| ISS | 9.620,02 | 27.014,02 | 18.268,29 | 81.154,66 | 116.507,06 | 131.806,40 | 267.887,56 | 73.908,90 |
| FPM | 1.219.124,86 | 2.180.831,78 | 2.389.951,97 | 2.978.960,30 | 3.300.989,42 | 5.135.752,09 | 6.398.774,45 | 6.214.798,83 |
| ITR | 2.880,09 | 368,20 | 645,71 | 0,00 | 295,30 | 816,69 | 427,56 | 1.124,59 |
| IPI | 4.824,59 | 4.909,22 | 8.482,12 | 11.241,70 | 10.040,56 | 13.515,21 | 10.153,42 | 9.348,08 |
| LC 87/96 | 14.647,22 | 21.943,50 | 23.392,20 | 21.127,56 | 15.074,65 | 14.603,99 | 10.240,93 | 13.251,80 |
| IPVA | 6.442,09 | 8.224,96 | 9.879,35 | 11.295,57 | 13.359,84 | 18.185,68 | 21.589,95 | 26.658,83 |
| ICMS | 588.082,62 | 1.097.250,21 | 1.196.891,47 | 1.189.469,78 | 1.514.224,11 | 1.408.521,61 | 1.512.579,60 | 2.084.067,25 |
| DAT | 14.729,10 | 16.335,81 | 3.022,14 | 8.793,00 | 658,00 | 6.450,00 | | 13.251,80 |
| TOTAL | 1.890.194,21 | 3.451.456,04 | 3.692.862,38 | 4.553.989,71 | 5.286.199,94 | 7.146.139,31 | 8.766.003,18 | 8.757.510,73 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Martinópolis no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 10.

Os recursos para a alimentação escolar e para o salário-educação estão presentes em todos os anos da série, e com uma progressão regular.

Recursos de Transferências do FNDE ou Convênios com a União estão presentes em todos os anos a partir de 2005. Isto sugere esforços e competências técnica e política na captação desses recursos. Merece destaque a ausência de recursos do PDDE nos anos de 2002 a 2005.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 2,24 vezes, sendo a menor situação de 1,89 em 2002, e a maior, 2,46, em 2005. Não foram computados os exercícios de 2002 e 2003.

Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

TABELA 10 - Martinópolis: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 472.548,55 | 862.864,01 | 923.215,60 | 1.138.497,43 | 1.321.549,99 | 1.786.534,83 | 2.191.500,80 | 2.189.377,68 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 174.602,26 | 408.028,72 | | | | | 1.774.265,93 | 1.593.476,01 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 195.386,17 | 366.618,88 | 959.254,01 | 1.194.589,62 | 1.243.012,63 | 1.689.787,11 | 644.498,06 | 972.557,29 |
| Transf. FNDE | | | | | 150.469,36 | 36.884,07 | 25.347,41 | 133.268,15 |
| Aliment. Escolar | 43.339,20 | 84.344,00 | 91.604,40 | 133.852,00 | 131.955,20 | 142.912,00 | 133.889,93 | 135.396,80 |
| EJA | | 138.250,00 | 112.498,74 | 43.125,00 | | | | |
| PDDE | | | | | 6.885,40 | 5.494,40 | 11.089,00 | 11.360,00 |
| Convênios União | | | | 203.501,78 | | | | |
| Salário-Educação | 6.129,04 | 26.535,73 | 53.790,58 | 84.107,21 | 105.212,44 | 106.780,37 | 114.881,20 | 23.241,41 |
| Mínimo a investir em Educação | 892.005,22 | 1.886.641,34 | 2.140.363,33 | 2.797.673,04 | 2.959.085,02 | 3.768.392,78 | 4.895.472,33 | 5.058.677,34 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

5.1.1.2 Municípios que obtiveram o maior IDEB em 2007

a) Catunda

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Catunda, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 11.

A evolução dessas receitas não apresenta um movimento crescente em todos os anos da série. Em dois exercícios, 2007 e 2009, demonstra queda em relação aos anteriores; contudo, em 2008, o crescimento chegou a 76%, o maior do período. Ao longo da série, o crescimento total foi de 188%.

As principais receitas foram o FPM (75,47%) e o ICMS (20,49%), totalizando 95,95% da arrecadação. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 3,09% dessa receita (IPTU: 0,09%; IR: 2,08%; ITBI: 0,02%; ISS: 0,94%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,01%). Catunda exibe a segunda menor arrecadação própria no conjunto dos dez municípios, só perdendo para General Sampaio, com 2,93%.

Deve ser destacada a ausência de arrecadação com o IPTU nos anos de 2006, 2007 e 2008. Também não há sinais de recuperação dessa receita na Dívida Ativa Tributária em todo o período, o que sugere a prática de renúncia fiscal.

Em Catunda também, o crescimento da receita no período esteve diretamente relacionado ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local. Nos anos em que este imposto subiu, a receita subiu na mesma proporção, acontecendo também o equivalente nos anos de queda.

Como nos demais, o ICMS do Município apresentou oscilação em todo o período, apresentando movimentos alternados de crescimento e de queda, em relação ao total da receita arrecadada com impostos.

Chama atenção o crescimento das receitas de 2008, em relação a 2007: 76%. Este fato se repete nas parcelas que compõem o total (FPM, ICMS, e demais impostos).

TABELA 11 - Catunda: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| IPTU | 1.841,42 | 1.775,67 | 2.214,49 | 745,99 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 28.472,97 |
| IR | 73.966,24 | 80.807,04 | 51.124,98 | 99.695,01 | 106.892,00 | 36.126,71 | 131.692,61 | 186.429,99 |
| ITBI | 4.400,00 | 1.230,00 | 742,56 | 383,00 | 71,75 | | 237,90 | 210,00 |
| ISS | 32.433,00 | 32.792,12 | 19.664,32 | 36.701,07 | 65.831,66 | 24.814,44 | 38.240,81 | 102.350,06 |
| FPM | 1.881.794,90 | 2.180.831,78 | 2.394.469,90 | 2.838.299,97 | 3.300.289,42 | 3.336.553,31 | 6.398.774,45 | 6.088.393,98 |
| ITR | 933,95 | 1.490,11 | 2.271,99 | 3.105,94 | 1.872,86 | 1.475,82 | 2.117,18 | 1.531,22 |
| IPI | 3.670,40 | 8.469,08 | 7.472,10 | 8.656,97 | 8.242,13 | 6.718,20 | 7.712,21 | 5.709,40 |
| LC 87/96 | 15.781,26 | 16.222,08 | 19.258,99 | 14.844,72 | 0,00 | 31.775,39 | 1.548,96 | 7.299,48 |
| IPVA | 35.426,59 | 11.979,04 | 13.192,87 | 14.938,98 | 20.475,17 | 28.143,91 | 21.097,50 | 35.638,36 |
| ICMS | 581.720,55 | 834.754,19 | 843.550,40 | 799.404,65 | 1.114.396,94 | 1.050.076,53 | 1.367.265,00 | 1.124.920,84 |
| DAT | 1.183,19 | 1.376,27 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 2.633.151,50 | 3.171.727,38 | 3.353.962,60 | 3.816.776,30 | 4.618.071,93 | 4.515.684,31 | 7.968.686,62 | 7.580.956,30 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Catunda no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 12.

São raros e de pequena monta os recursos oriundos de Transferências do FNDE, ou de Convênios com a União, o que sugere pequeno protagonismo do Município na captação desses recursos; contudo, o PRODEM, Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal, por meio do Governo Estadual, proporcionou recursos em valores consideráveis nos anos de 2006 e 2007.

Os recursos para a alimentação escolar, para o PDDE e para o salário-educação, não foram informados no ano de 2002. Nos dois primeiros, a informação constante no sítio do FNDE informa ao contrário, da disponibilização de receitas. Quanto ao salário-educação, nesse ano o crédito era realizado pela transferência do Governo Estadual. Aqui também constatamos um descompasso entre das informações prestadas ao TCM em relação às publicadas pelo FNDE.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 2,5 vezes, sendo a menor situação de 2,15 em

2002, e a maior, 3,13 em 2007. Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF serão analisados posteriormente.

TABELA 12 - Catunda: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 658.287,88 | 792.931,85 | 838.490,65 | 954.194,08 | 1.154.517,98 | 1.128.921,08 | 1.992.171,66 | 1.895.239,08 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 755.523,15 | 856.015,03 | 938.935,96 | 1.045.142,85 | 1.237.412,04 | 1.928.125,13 | 1.404.829,70 | 1.281.123,33 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | | | 7.175,13 | | | | 675.138,62 | 1.012.607,79 |
| Transf. FNDE | | | | | | | | 6.600,00 |
| Aliment. Escola | | 84.656,00 | 90.737,28 | 72.447,60 | 93.820,00 | 110.062,74 | 133.840,94 | 136.637,71 |
| PRODEM | | | | | 258.609,37 | 173.390,63 | | |
| Transporte Escolar | | | 15.503,59 | 40.237,11 | 144.373,20 | 17.645,82 | 146.923,86 | 122.725,19 |
| EJA | | | 65.925,41 | 179.166,60 | 151.041,71 | 16.458,37 | 12.750,00 | |
| PROFA | | | 7.929,33 | | | | | |
| Alfab. de Adulto | | | | | 92.488,00 | 25.980,00 | | |
| PDDE | | 8.500,00 | 6.105,30 | 8.756,30 | 8.496,40 | 5.181,60 | 2.726,22 | 3.856,80 |
| Convênios União | | | | 18.881,66 | | | | |
| Convênios Estado | | | 19.238,11 | 10.000,00 | | | | |
| Salário-Educação | | 15.381,75 | 64.639,74 | 121.396,21 | 87.163,51 | 131.543,38 | 128.965,65 | 127.551,38 |
| Mínimo a investir em Educação | 1.413.811,03 | 1.757.484,63 | 2.054.680,50 | 2.450.222,41 | 3.227.922,21 | 3.537.308,75 | 4.497.346,65 | 4.586.341,28 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

b) Jijoca de Jericoacoara

O Município de Jijoca de Jericoacoara, criado em 1992, compõe uma região denominada Litoral de Camocim e Acaraú, distando 284 quilômetros de Fortaleza.

A população do Município é de 16.713 habitantes (IBGE, 2010) distribuídos em uma área de 195,9 km². Merecem destaque a praia de Jericoacoara, a Pedra Furada e as lagoas de água em tom cristalino.

O turismo é a principal vocação do Município, com frequente movimentação de turistas brasileiros e estrangeiros, o que contribui para impulsionar a economia local, o que lhe possibilita algum destaque, quando comparado aos demais municípios do mesmo porte. Segundo anúncios em jornais, pela Secretaria de Turismo do Estado, está em andamento a construção do aeroporto de Jijoca Jericoacoara, situado em Cruz, município vizinho.

O grupo político dominante atua desde 2001, com uma reeleição (2004), e a condução do sucessor (2008).

Percebemos, no contato com a Secretaria de Educação local e com as escolas, uma gestão mais técnica, onde cada servidor apresentava clareza de suas possibilidades e limites, e as informações eram de conhecimento de todos. As instalações eram bem cuidadas, sinalizando

satisfazer as condições objetivas de trabalho. Merece destaque a climatização de salas de aula em algumas escolas.

Além do destaque no IDEB, o Município também está situado entre os melhores do Estado em avaliação realizada pelo Sistema Permanente de Avaliação Pública do Ceará, referente a alfabetização de crianças na 2ª série (SPAECE-Alfa).

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Jijoca de Jericoacoara, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 13.

Diferentemente dos demais municípios, a evolução dessas receitas apresenta um movimento crescente em todos os anos da série. Em 2009, quando os demais demonstram queda na arrecadação, decorrente da crise econômica, Jijoca de Jericoacoara apresenta um ganho de 6% em relação a 2008. O maior e o menor crescimento foram 39% e 4% em 2004 e 2003 respectivamente. Ao longo da série, o crescimento total foi de 171%.

As principais receitas foram o FPM (70,15%) e o ICMS (18,8%), totalizando 88,95% da arrecadação. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 9,04% dessa receita (IPTU: 1,36%; IR: 2,51%; ITBI: 1,25%; ISS 3,83%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,09%).

TABELA 13 - Jijoca de Jericoacoara: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| IPTU | 22.374,71 | 51.012,94 | 150.295,81 | 133.241,31 | 70.278,67 | 147.031,88 | 89.011,03 | 152.754,83 |
| IR | 86.408,65 | 105.873,68 | 140.249,47 | 177.363,25 | 192.868,86 | 187.483,12 | 280.548,66 | 339.818,69 |
| ITBI | 118.449,50 | 112.633,91 | 135.981,02 | 85.260,80 | 81.267,19 | 105.300,47 | 74.486,48 | 39.897,15 |
| ISS | 164.950,43 | 151.961,08 | 204.880,62 | 213.106,79 | 183.267,72 | 224.186,46 | 482.546,55 | 679.836,22 |
| FPM | 2.786.691,11 | 2.907.774,87 | 4.312.178,35 | 4.961.919,36 | 5.500.294,42 | 6.413.414,07 | 7.734.465,46 | 7.610.502,67 |
| ITR | 419,02 | 302,83 | 782,42 | 308,09 | 525,96 | 499,20 | 568,95 | 638,82 |
| IPI | 6.789,77 | 13.748,78 | 9.004,17 | 12.242,05 | 10.825,15 | 10.793,12 | 12.032,84 | 13.658,56 |
| LC 87/96 | 26.882,64 | 20.214,92 | 21.773,05 | 22.417,80 | 12.288,83 | 24.989,61 | 25.772,75 | 17.462,40 |
| IPVA | 29.469,79 | 39.448,44 | 47.215,61 | 104.400,11 | 79.922,76 | 90.910,09 | 414.530,52 | 139.679,54 |
| ICMS | 1.017.560,68 | 1.026.902,48 | 1.137.821,17 | 1.157.214,22 | 1.384.873,75 | 1.295.800,57 | 1.739.700,12 | 2.554.303,55 |
| DAT | 7.366,62 | 22.720,14 | 26.256,98 | | | | | |
| TOTAL | 4.267.362,92 | 4.452.594,07 | 6.186.438,67 | 6.867.473,78 | 7.516.413,31 | 8.500.408,59 | 10.853.663,36 | 11.548.552,43 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Chama atenção, nos recursos próprios, a intensa variação na arrecadação do IPTU ao longo da série. Também, a ausência de receitas decorrentes da Dívida Ativa Tributária nos anos de 2005 a 2009 é algo pouco comum, principalmente quando ocorrem as variações dessas receitas, conforme citado.

Em Jijoca de Jericoacoara, o crescimento da receita no período esteve diretamente relacionado, também, ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local; todavia, em

2009, diferentemente dos demais municípios em que a receita total cai, aqui O FPM caiu 2% em relação ao ano anterior, mas a receita total subiu 6%.

O ICMS do Município também apresentou um crescimento permanente, exceto no ano de 2007, que declinou 6% em relação ao ano anterior.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Jijoca de Jericoacoara no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 14.

Constatamos a ausência da informação relativa às receitas para o Programa de Alimentação Escolar no ano de 2003, ao tempo em que verificamos a existência de recursos a título de transferências do FNDE, nesse mesmo exercício. Assim, acreditamos que nessa última esteja contida a receita daquele primeiro, como também do PDDE, nesse mesmo ano.

TABELA 14 - Jijoca de Jericoacoara: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| Recurso | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 1.066.840,73 | 1.113.148,52 | 1.546.609,67 | 1.716.868,45 | 1.879.103,33 | 2.125.102,15 | 2.713.415,84 | 2.887.138,11 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 619.419,70 | 871.335,19 | 1.043.580,94 | 1.189.642,45 | 1.417.170,76 | 940.066,73 | 563.882,91 | |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 845.901,77 | 1.108.676,17 | 1.334.452,67 | 1.485.250,36 | | 567.565,40 | 823.366,38 | 1.208.265,70 |
| Transf. FNDE | | 176.177,23 | | | | | | |
| Aliment. Escolar | 89.774,00 | | 146.751,60 | 157.701,60 | 184.227,20 | 185.284,00 | 178.376,00 | 169.624,40 |
| Transporte Escolar | | | | 72.800,00 | 100.755,00 | 123.121,05 | 196.670,82 | 223.415,66 |
| EJA | | | 114.381,22 | 27.126,19 | | 4.441,50 | 5.428,50 | |
| PDDE | 7.900,00 | | 7.241,70 | 629,90 | 684,00 | 709,20 | 1.437,30 | |
| Convênios União | | | | | 27.009,62 | | | |
| Salário-Educação | 31.588,53 | | 89.613,60 | 105.582,50 | 132.200,23 | 137.564,84 | 148.064,57 | 168.188,97 |
| Mínimo a investir em Educação | 2.661.424,73 | 3.269.337,11 | 4.282.631,40 | 4.755.601,45 | 3.741.150,14 | 4.083.854,87 | 4.630.642,32 | 4.656.632,84 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Para o PDDE não consta informação de recursos também em 2009. Os valores informados nos anos anteriores, por sua vez, estão inferiores ao informado no sítio do FNDE, transferidos diretamente às escolas municipais. Esta verba não foi contabilizada no balancete da Prefeitura, o que compromete a informação sobre o total investido em educação.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 2,13 vezes, sendo a menor situação de 1,61 em 2009, e a maior, 2,94, em 2003. Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

c) Mucambo

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Mucambo, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 15.

TABELA 15 - Mucambo: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| IPTU | | 10.650,97 | 10.224,48 | 11.025,65 | 13.103,03 | 27.304,39 | 49.607,55 | 33.206,34 |
| IR | 67.543,60 | 75.231,66 | 340.741,33 | 115.876,68 | 132.317,48 | 262.140,65 | 233.124,46 | 320.762,08 |
| ITBI | 440,00 | 1.440,00 | 448,53 | 134,80 | 2.162,88 | 1.420,00 | 1.230,00 | 7.602,89 |
| ISS | 43.765,42 | 44.758,35 | 156.355,54 | -671.442,69 | 174.038,07 | 98.631,34 | 124.572,56 | 117.847,46 |
| FPM | 3.184.223,06 | 3.634.385,60 | 3.605.673,35 | 4.889.417,78 | 5.501.649,04 | 6.420.219,49 | 7.998.468,03 | 7.610.742,27 |
| ITR | 4.461,17 | 4.234,52 | 1.299,21 | 896,77 | 615,92 | 895,31 | 733,88 | 761,70 |
| IPI | 5.642,12 | 7.486,41 | 8.321,01 | 10.120,46 | 9.492,97 | 9.191,04 | 10.431,82 | 239.984,72 |
| LC 87/96 | 16.627,38 | 17.635,01 | 18.903,84 | 19.396,08 | 10.367,04 | 10.580,40 | 11.979,53 | 19.029,24 |
| IPVA | 25.959,53 | 32.607,50 | 34.657,39 | 44.833,60 | 43.129,11 | 55.548,69 | 59.728,07 | 70.704,06 |
| ICMS | 623.873,00 | 888.025,48 | 946.980,91 | 1.024.694,21 | 1.169.444,78 | 1.169.960,76 | 1.528.495,28 | 2.587.421,32 |
| DAT | 468,01 | 1.604,20 | 2.456,45 | 3.024,83 | 10.334,77 | 23.398,24 | 37.498,02 | 28.596,81 |
| TOTAL | 3.973.003,29 | 4.718.059,70 | 5.126.062,04 | 5.447.978,17 | 7.066.655,09 | 8.079.290,31 | 10.055.869,20 | 11.036.658,89 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Chama atenção o registro da informação de receita negativa do ISS em 2005, o que pode comprometer a análise. A evolução dessas receitas, excluído o ano de 2005, apresenta um movimento crescente em todos os anos da série, exceto em 2007, quando mostrou um resultado inferior, e 2% ao total de 2006; todavia, nesse exercício, receita havia crescido consideravelmente: 32%, comparada com 2006. Em 2009, Mucambo apresenta um ganho de 10% em relação a 2008. Ao longo da série, o crescimento total foi de 178%.

As principais receitas foram o FPM (78,42%) e o ICMS (16,36%), totalizando 94,78% da arrecadação. A soma de todos os impostos arrecadados pelo Município no período totaliza 3,74% dessa receita (IPTU: 0,28%; IR: 2,83%; ITBI: 0,03%; ISS 0,40%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,20%).

Não consta a arrecadação do IPTU no ano de 2002. Chama atenção também o valor negativo atribuído ao ISS, valor informado equivocadamente e ainda não retificado, o que inviabilizará as análises relativas a esse ano.

Também, a ausência de receitas decorrentes da Dívida Ativa Tributária nos anos de 2005 a 2009 é algo pouco comum, principalmente quando ocorrem as variações dessas receitas, conforme citado.

Em Mucambo, o crescimento da receita no período, também, está muito aproximado do crescimento do FPM, principal fonte da receita local. Contudo, nos anos de

2004 e 2009, as transferências desse imposto caem em relação aos anos anteriores, em 1% e em 5%, respectivamente. Ainda assim, nesses anos, a receita continuou subindo.

O ICMS do Município apresentou um crescimento considerável ao longo dos anos. Em 2009, 69%, e em 2003, 42%, em relação aos anos anteriores. Em 2006 e em 2007, os valores se equivalem.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Mucambo, no período de 2002 a 2009, estão demonstrados na Tabela 16.

Merece destaque a divergência entre os recursos informados no balanço, e as informações sobre a transferência de recursos para o Município, disponíveis no sítio do FNDE, conforme segue.

Em 2002, embora não haja informação das receitas para o PDDE, e para a Educação de Jovens e Adultos, ainda assim há um crédito classificado como Transferências do FNDE, que é suficiente para compensar essas ausências.

Em 2003, o valor informado para o PDDE corresponde apenas à parcela transferida para a Prefeitura, para a aquisição, por esta, de materiais destinados às escolas com número reduzido de alunos, e que não têm Conselho Escolar. A parcela transferida às escolas não está informada, o que compromete a informação sobre o total gasto com educação.

Ainda em 2003, o FNDE informa, no dia 28 de dezembro, a liberação de recursos no valor de R\$ 50.000,00 destinados à aquisição de ônibus. Não constam informações sobre essa receita nesse ano. Todavia, é possível que o crédito do FNDE, naquela data, só se tenha efetuado na conta-corrente da Prefeitura no início do ano seguinte. Se isto for fato, como as receitas são contabilizadas em regime de caixa, esse crédito deverá estar informado no balanço de 2004, o que veremos adiante.

Em 2004, como em 2002, há valores recebidos que também não estão lançados no programa correspondente, como é o caso das verbas destinadas à manutenção do transporte escolar, e o PDDE destinado às escolas; contudo, essas ausências, como também o recurso destinado à aquisição do ônibus, enviado em 2003, ficam compensadas nos valores classificados como Transferências do FNDE neste último exercício.

Em 2005, merece destaque a informação, em valores negativos, para o Programa de Alimentação Escolar em Creches – PNAC, lançamento que compromete o trabalho. Também neste ano, o valor informado para o PDDE não contempla a parcela transferida às escolas. Nos demais anos o destaque é a informação do valor do PDDE, contemplando apenas a parcela

transferida à Prefeitura, e não considerando o valor transferido diretamente às escolas, comprometendo a informação acerca do valor total investido em educação.

TABELA 16 - Mucambo: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mínimo a investir * | 993.250,82 | 1.179.514,93 | 1.281.515,51 | 1.361.994,54 | 1.766.663,77 | 2.019.822,58 | 2.513.967,30 | 2.759.164,72 |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | | | 10.930,57 | | | 297.779,91 | 1.058.969,44 | 1.153.579,69 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | 847.917,53 | 1.066.113,81 | 1.236.385,66 | 1.533.214,68 | 1.427.158,76 | 1.675.963,53 | 1.174.959,56 | 260.812,75 |
| Transf. FNDE | 245.128,00 | | 129.591,12 | | | | | |
| Aliment. Escolar | | 112.601,04 | 134.195,52 | 156.601,80 | 171.382,40 | 175.912,00 | 163.899,20 | 149.911,68 |
| Transporte Escolar | | | | 48.301,76 | | 40.297,05 | 28.757,85 | 77.830,59 |
| Alfabet. Adultos | | | 26.875,59 | 14.735,32 | 41.590,47 | | 11.760,00 | 17.700,00 |
| EJA | | 106.500,00 | 95.718,26 | 128.541,60 | 113.138,88 | | | 8.536,00 |
| Aliment. Escolar Creches | | | | -7.355,86 | | | | |
| PDDE | | 11.300,00 | 9.465,10 | 8.113,50 | 4.495,00 | 4.528,20 | 8.483,40 | 11.827,90 |
| Convênios União e Estado | 48.301,76 | | 56.359,01 | | 13.860,00 | | 109.500,42 | 76.391,80 |
| Salário-Educação | 18.244,74 | 64.301,87 | 74.202,36 | 134.610,12 | 153.354,92 | 217.336,67 | 141.315,97 | 160.159,04 |
| Mínimo a investir em Educação | 2.152.842,85 | 2.540.331,65 | 3.055.238,70 | 3.378.757,46 | 3.691.644,20 | 4.431.639,94 | 5.211.613,14 | 4.675.914,17 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 2,10 vezes, sendo a menor situação de 1,69 em 2009, e a maior, 2,48, em 2005. Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

d) São Gonçalo do Amarante

Este Município compõe a Região Metropolitana de Fortaleza, distando apenas 59 quilômetros desta.

Com uma população de 42.837 habitantes (IBGE 2010) e uma extensão territorial considerável (845,8km²), o Município apresenta uma diversidade geográfica e cultural, com populações residentes em serras, sertão, praias, zona portuária, e Sede do Município, além do que eles denominam de “moradores das margens da BR” (em referência ao entorno da Rodovia Federal BR 222, que atravessa o Município). Falar uma língua estrangeira já constitui

necessidade elementar para as crianças da região do Porto, realidade ainda muito distante para os estudantes das escolas situadas na região do “sertão”, segundo depoimentos, o que, certamente, constitui desafios para a Administração.

Em termos econômicos, merecem destaque a instalação do porto do Pecém no município e, em andamento, o processo de implantação da usina siderúrgica, fatores que atrairão um número considerável de indústrias para o local, contribuindo para um redesenho do retrato geoeconômico do Estado.

O grupo político em poder atua desde 1997, o que favorece a continuidade das iniciativas e a qualificação dos agentes.

O secretário de educação do Município exerceu por dois mandatos a Presidência estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, UNDIME, o que pode favorecer uma inserção privilegiada em diversos programas, sejam no âmbito do Estado ou federais.

Merecem destaque no contato com os servidores da Secretaria de Educação local a clareza de seus papéis e funções e o vínculo destes com a dimensão pedagógica do sistema, retratada na aprendizagem das crianças.

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de São Gonçalo do Amarante, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 17.

A evolução dessas receitas apresenta um movimento crescente em todos os anos da série, e com resultados surpreendentes, sem igual no conjunto dos dez municípios analisados. O ano de menor crescimento foi 2003, com 9%, e o maior, 2008, com 50%. Ao longo da série o crescimento total foi de 477%.

As principais receitas foram o FPM (52,09%) e, também, diferentemente dos demais municípios, o ISS (16,36%), ficando o ICMS em terceiro lugar, com apenas 11,57%. Essas três totalizam 95,54% da arrecadação.

A soma de todos os impostos próprios totaliza 35,48% do total da receita (IPTU: 0,25%; IR: 1,76%; ITBI: 1,05%; ISS 31,87%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 0,55%).

Merece destaque o crescimento da arrecadação do ISS a partir de do ano de 2005, e em especial, nos anos de 2005, 2008 e 2009, quando o crescimento em relação aos anos anteriores superou, em todos eles, a casa dos 120%. Atribuímos essa evolução ao início da atuação do porto do Pecém.

Chama atenção a oscilação dos valores arrecadados com o IPTU, principalmente nos anos de 2007 e 2008, quando estão bastante inferiores aos registrados no início e no final da série. Nos demais impostos, percebemos um crescimento regular. O Imposto de Renda cresce em níveis próximos ao do ISS.

Em São Gonçalo do Amarante, também, o crescimento da receita no período está muito aproximado ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local; todavia, no ano de 2009 a transferência do FPM é menor do que a realizada no ano anterior. Nesse ano, porém, a receita foi superior ao anterior em 45%, êxito obtido com a evolução da arrecadação do ISS.

O ICMS do Município apresentou um movimento oscilante, mas em apenas um ano (2003) houve queda em relação ao ano anterior. Nos demais foi predominante o crescimento, com os picos em 2009 e 2006 (42% e 15% respectivamente). Nos anos de 2008 e 2007 as receitas foram muito próximas, impedindo de caracterizar evolução.

TABELA 17 - São Gonçalo do Amarante: Receitas resultantes de impostos, 2002 a 2009

| Imposto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| IPTU | 44.558,33 | 80.520,97 | 34.720,41 | 63.751,93 | 46.987,26 | 4.283,17 | 7.078,97 | 90.400,89 |
| IR | 47.463,20 | 44.414,05 | 48.860,39 | 363.335,62 | 433.525,65 | 412.676,45 | 756.287,14 | 550.150,14 |
| ITBI | 15.201,12 | 63.213,09 | 28.591,64 | 138.284,68 | 257.705,79 | 296.560,64 | 382.023,34 | 394.957,91 |
| ISS | 269.371,91 | 710.946,40 | 967.737,38 | 2.144.078,52 | 3.249.108,76 | 4.754.489,71 | 11.063.284,03 | 24.891.081,67 |
| FPM | 5.573.385,74 | 5.815.551,46 | 7.638.565,32 | 8.933.869,37 | 9.901.614,10 | 11.851.626,94 | 15.121.620,12 | 13.698.886,46 |
| ITR | 8.433,06 | 10.717,19 | 7.242,92 | 9.002,34 | 9.132,06 | 13.095,39 | 15.081,52 | 25.446,10 |
| IPI | 12.777,85 | 10.203,26 | 11.301,39 | 14.245,87 | 12.663,05 | 16.952,71 | 13.500,90 | 20.757,15 |
| LC 87/96 | 22.703,10 | 27.674,87 | 31.187,40 | 34.595,52 | 22.167,84 | 22.035,13 | 17.044,91 | 26.640,48 |
| IPVA | 44.320,94 | 53.461,19 | 75.306,31 | 85.279,39 | 104.296,28 | 135.636,02 | 163.792,10 | 241.634,04 |
| ICMS | 1.485.851,93 | 1.419.630,18 | 1.595.396,58 | 1.840.817,68 | 2.491.149,96 | 2.494.936,02 | 2.526.588,22 | 3.585.814,40 |
| DAT | 31.347,20 | 32.335,13 | 70.350,81 | 179.321,12 | 159.657,57 | 126.131,93 | 123.016,06 | 110.067,82 |
| TOTAL | 7.555.414,38 | 8.268.667,79 | 10.509.260,55 | 13.806.582,04 | 16.688.008,32 | 20.128.424,11 | 30.189.317,31 | 43.635.837,06 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de São Gonçalo do Amarante no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 18.

O primeiro destaque nas receitas desse município é o fato de não haver o registro da receita do FUNDEB em 2008, quer do fundo do Estado, ou da complementação da União; contudo, o valor elevado informado a título de Convênios com a União, nesse mesmo ano, nos leva a crer que ali estejam incluídos os recursos devidos ao FUNDEB.

Ao longo dos anos de 2002 a 2008, não há registro de receitas para o Transporte Escolar, Alimentação Escolar, PDDE, Salário-Educação etc, valores estes transferidos ao Município, conforme informações disponíveis no sítio do FNDE. Acreditamos que as receitas recebidas para a manutenção desses programas tenham também sido computadas como

Convênios com a União (ou com o Estado), como no caso citado, pois para esta fonte existe informações com valores consideráveis ao longo de toda a série.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação, Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 2,05 vezes, sendo a menor situação de 1,71 em 2005, e a maior, 2,68 em 2004. Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF serão analisados posteriormente.

TABELA 18 - São Gonçalo do Amarante: Recursos vinculados à educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Mínimo a investir * | 1.888.853,60 | 2.067.166,95 | 2.627.315,14 | 3.451.645,51 | 4.172.002,08 | 5.032.106,03 | 7.547.329,33 | 10.902.299,15 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | | | | 1.515.148,94 | 1.673.968,38 | 3.192.015,63 | | |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 2.019.384,49 | 2.581.529,13 | 3.154.975,57 | | | | | 8.077.366,20 |
| Aliment. Escolar | | | | | | | | 339.868,56 |
| Transporte Escolar | | | | | | | | 627.254,94 |
| PDDE | | | | | | | | 15.000,00 |
| Convênios União e Estado | 575.393,81 | 566.477,17 | 1.255.879,12 | 941.259,02 | 1.638.168,58 | 1.126.578,80 | 9.753.390,68 | |
| Salário-Educação | | | | 6.343,45 | | | | 421.637,94 |
| Mínimo a investir em Educação | 4.483.631,90 | 5.215.173,25 | 7.038.169,83 | 5.914.396,92 | 7.484.139,04 | 9.350.700,46 | 17.300.720,01 | 20.383.426,79 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

e) Sobral

O Município de Sobral, distante 233 quilômetros de Fortaleza, possui uma população de 181.010 habitantes (IBGE: 2010) distribuídos em um território de 2.129 km², dividido em 12 distritos.

O tamanho da população, a centralidade em região geoeconômica do Estado (Zona Norte), e a conurbação com alguns municípios vizinhos conferem a Sobral características de Região Metropolitana, ainda não instituída formalmente.

Sobral possui características que nos remetem tanto à problemática social urbana, própria de metrópoles (infraestrutura, saneamento básico, segurança etc.), quanto aos problemas de municípios com vastas regiões rurais (elevada dispersão populacional, transporte público em paus-de-arara, turmas multisseriadas).

É notável o crescimento da economia local com a instalação no município de indústrias de grande porte. No momento, a população vivencia a expectativa de construção, em andamento, do seu primeiro *shopping center*.

O grupo político dominante está no poder desde 1997. O atual governador do Ceará, Cid Gomes, foi prefeito de Sobral por dois mandatos, e conseguiu a eleição do sucessor, que foi reconduzido.

A política educacional implementada à época (1997-2004) em Sobral agora é modelo para todo o Estado (Programa Alfabetização na Idade Certa), e já inspira outras unidades da Federação.

As receitas resultantes de impostos arrecadados pelo Município de Sobral, no período de 2002 a 2009, estão informadas na Tabela 19.

Tabela 19 - Sobral: Receitas resultantes de impostos, 2003 e 2005 a 2009

| Imposto | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| IPTU | 1.377.905,31 | 1.392.645,75 | 1.317.435,23 | 1.684.804,61 | 1.763.492,71 | 2.331.545,85 |
| IR | 1.730.978,23 | 1.765.545,19 | 1.936.480,82 | 1.974.554,73 | 2.919.348,45 | 2.858.569,48 |
| ITBI | 85.700,50 | 428.937,95 | 439.928,63 | 795.247,87 | 638.795,37 | 792.593,80 |
| ISS | 1.733.473,98 | 5.939.410,06 | 4.295.363,28 | 4.585.040,23 | 6.775.620,40 | 7.399.295,46 |
| FPM | 40.854.408,49 | 44.015.875,90 | 41.358.783,16 | 48.288.003,57 | 60.924.253,38 | 59.961.946,98 |
| ITR | 13.303,83 | 13.899,50 | 10.847,10 | 13.817,60 | 17.017,01 | 18.625,73 |
| IPI | 303.046,27 | 418.246,38 | 293.127,26 | 334.366,38 | 367.104,58 | 287.029,42 |
| LC 87/96 | 856.929,29 | 929.708,20 | 410.127,51 | 460.822,54 | 405.897,13 | 394.603,32 |
| IPVA | 2.167.294,78 | 2.566.344,75 | 1.990.213,72 | 2.427.065,84 | 2.890.872,49 | 3.493.483,05 |
| ICMS | 38.499.862,18 | 50.178.778,32 | 47.473.038,65 | 51.175.582,04 | 59.682.115,04 | 59.789.673,61 |
| DAT | 1.831.991,36 | 1.931.681,18 | 930.702,18 | 1.165.924,48 | 2.452.800,76 | 1.540.218,93 |
| TOTAL | 89.454.894,22 | 109.581.073,18 | 100.456.047,54 | 112.905.229,89 | 138.837.317,32 | 138.867.585,63 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Em dois anos da série, 2002 e 2004, não há qualquer registro de receita. Este fato compromete algumas análises. Considerados os anos em que as receitas foram informadas, a sua evolução apresenta um movimento oscilante. Em 2006, caiu 8% e em 2009 não evoluiu, em relação aos anos imediatamente anteriores. Nos demais, há uma evolução moderada (12% em 2007 e 23% em 2008). Ao longo da série, com relação ao informado em 2003, o crescimento total foi de apenas 55%.

As principais receitas foram o FPM (neste caso, diferentemente dos demais municípios, este imposto representa apenas 42,81% da receita total) e o ICMS (44,46%), totalizando 87,26% da arrecadação total.

A soma de todos os impostos próprios totaliza 9,68% do total da receita (IPTU: 1,43%; IR: 1,91%; ITBI: 0,46%; ISS 4,45%; e Dívida Ativa Tributária - DAT: 1,43%).

Nas receitas informadas, merece destaque a evolução da arrecadação com o ITBI que, ao longo da série, a partir de 2003, cresceu 9,25 vezes.

Em Sobral, também, o crescimento da receita no período está muito aproximado ao crescimento do FPM, principal fonte da receita local. O ICMS do Município, nos anos informados, apresentou uma pequena oscilação, havendo em 2006 queda em relação ao ano anterior. Nos anos de 2009 e 2008 as receitas foram muito próximas, não sendo possível dimensionar sua evolução.

Os valores dos recursos vinculados à educação no Município de Sobral no período de 2002 a 2009 estão demonstrados na Tabela 20.

O primeiro destaque nas receitas desse Município é o fato de não haver os registros da receita do FUNDEB do âmbito estadual, mas apenas da parcela referente à complementação da União, em todos os anos da série. Isto permite concluir que o total de recursos das receitas resultantes de impostos próprios destinados ao FUNDEB dividido pelo número de alunos atinge uma média estadual, não demandando por complementações oriundas dos impostos do Estado (FPE); mas para poder praticar o custo-aluno ano mínimo estabelecido nacionalmente, houve a necessidade de complementação da União.

Nos anos em que houve a informação das receitas, e principalmente 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, não constatamos informações referentes aos recursos transferidos pelo FNDE ao Município, conforme segue:

- PDDE, em todos os anos;
- Educação de Jovens e Adultos e ou Alfabetização de Adultos, em todos os anos;
- Transporte Escolar, nos anos de 2005 a 2008;
- Saúde do Escolar, em 2006; e
- Transferências do FNDE, ou Convênios com a União, em 2005, 2007 e 2008 referente a convênios firmados para a educação especial, educação profissional, e outras atividades de interesse do MEC.

Convém ressaltar que nos anos de 2008 e 2009, há a informação da existência de Transferências do FNDE, onde é possível a inclusão dos valores destinados aos programas acima, na parcela referente a estes dois exercícios.

Considerando a relação entre o mínimo a investir em educação (os 25% estabelecidos constitucionalmente) e o total investido (incluindo as despesas realizadas com recursos oriundos de transferências diretas – PDDE, Merenda Escolar, Salário Educação,

Transporte Escolar etc. – e com transferências voluntárias – convênios –), verificamos que, na soma do período, o Município investiu em média 1,42 vez, sendo a menor situação de 1,24 em 2006, e a maior, 1,71, em 2009. Os ganhos financeiros com FUNDEB, em relação ao FUNDEF, serão analisados posteriormente.

TABELA 20 - Sobral: Recursos vinculados à educação, 2003 e 2005 a 2009

| Recurso | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Mínimo a investir * | 22.363.723,56 | 27.395.268,30 | 25.114.011,89 | 28.226.307,47 | 34.709.329,33 | 34.716.896,41 |
| Ganho Estado (Fundef Fundeb) | | | | | | |
| Compl. da União (Fundef Fundeb) | 4.788.844,08 | 4.726.442,06 | 4.509.520,40 | 8.481.992,24 | 13.811.068,97 | 20.457.927,13 |
| Aliment. Escolar | 1.049.845,86 | 1.124.392,80 | 1.116.236,00 | 1.285.609,60 | 1.900.911,30 | 2.116.480,80 |
| Transporte Escolar | | | | | | 561.958,75 |
| Transf. FNDE | | | | | 716.994,74 | 133.261,80 |
| Salário-Educação | 261.902,97 | 761.521,01 | 362.401,51 | 946.830,43 | 1.120.207,55 | 1.415.209,79 |
| Mínimo a investir em Educação | 28.464.316,47 | 34.007.624,17 | 31.102.169,80 | 38.940.739,74 | 52.258.511,89 | 59.401.734,68 |

* em MDE, já inclui o fundef/fundeb local

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

5.1.2 – Receitas resultantes de impostos: origem, evolução e transição FUNDEF/FUNDEB

Nesta seção, observaremos como foi composta a receita resultante de impostos, demonstrando a proporção do total arrecadado com cada imposto em relação à receita total, no conjunto dos dez municípios, ao longo de toda a série.

Convém ponderar que onde houve o registro de receitas negativas, estes exercícios estão desconsiderados aqui, conforme informado, pois sabemos do seu comprometimento na análise. Referimo-nos mais especificamente aos casos de IPU em 2003, e de Mucambo, em 2005.

A Tabela 21 apresenta a composição total das receitas resultantes de impostos nos dez municípios, considerando o total arrecadado no período de 2002 a 2009, agrupados por obtenção de Maior Evolução e de Maior IDEB no período 2005-2007..

Conforme exposto, o FPM é a principal fonte de receita, em todos os casos. Em geral, ultrapassa a casa dos 70% do total das receitas, exceto em Sobral, em São Gonçalo do Amarante (estes com 42,81% e 52,09% do total) e em Martinópolis (68,48%). Nos dois primeiros, o volume das outras arrecadações (ICMS e ISS) contribuem para uma menor proporção do FPM. No último caso, o fato decorre da arrecadação com o Imposto de Renda, que, ali, foi bem mais representativa do que nos demais municípios.

TABELA 21- Composição da receita resultante de impostos nos dez municípios

| Imposto | Maior Evolução | | | | | Maior Ideb | | | | |
|--------------|----------------|---------------|------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | Aratuba | Boa Viagem | Gene-ral Sampaio | Ipu | Martinópole | Catun-da | Jijoca de Jericoa-coara | Mucam-bo | São Gonçalo do Amarante | Sobral |
| IPTU | 0,03 | 0,41 | 0,03 | 0,19 | 0,27 | 0,09 | 1,36 | 0,28 | 0,25 | 1,43 |
| IR | 2,56 | 3,74 | 1,85 | 3,79 | 4,33 | 2,04 | 2,51 | 2,79 | 1,76 | 1,91 |
| ITBI | 0,03 | 0,18 | 0,01 | 0,09 | 0,04 | 0,02 | 1,25 | 0,03 | 1,05 | 0,46 |
| ISS | 1,52 | 2,74 | 1,03 | 3,77 | 1,67 | 0,94 | 3,83 | 0,16 | 31,87 | 4,45 |
| FPM | 75,23 | 79,26 | 73,54 | 68,54 | 68,48 | 75,47 | 70,15 | 77,19 | 52,09 | 42,81 |
| ITR | 0,03 | 0,06 | 0,02 | 0,04 | 0,02 | 0,04 | 0,01 | 0,03 | 0,07 | 0,01 |
| IPI | 0,15 | 0,09 | 0,19 | 0,15 | 0,17 | 0,15 | 0,15 | 0,54 | 0,07 | 0,29 |
| LC 87/96 | 0,24 | 0,15 | 0,27 | 0,15 | 0,31 | 0,28 | 0,29 | 0,22 | 0,14 | 0,50 |
| IPVA | 0,40 | 1,34 | 0,34 | 2,36 | 0,27 | 0,48 | 1,57 | 0,66 | 0,60 | 2,25 |
| ICMS | 19,79 | 11,50 | 22,71 | 20,75 | 24,32 | 20,49 | 18,80 | 17,91 | 11,57 | 44,46 |
| DAT | 0,03 | 0,52 | 0,00 | 0,16 | 0,15 | 0,01 | 0,09 | 0,19 | 0,55 | 1,43 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

O ICMS é a segunda maior fonte de recursos em todos os municípios, exceto São Gonçalo do Amarante. O menor índice de arrecadação com esse imposto foi em Boa Viagem, com 11,5%, e o mais elevado foi em Sobral, com 44,46%

As outras fontes de recursos dos dez municípios com pequeno destaque foram o Imposto de Renda, o Imposto Sobre Serviços e o Imposto Sobre a propriedade de Veículos Automotores.

Dentre esses, os destaques vão para o ISS em São Gonçalo do Amarante, representando 31,87% do total arrecadado pelo município. Também em Sobral, o ISS superou os demais municípios, mas ficando bem distante da proporção acima. O Imposto de Renda em geral foi pouco expressivo. A maior representação sobre o total das receitas deu-se em Martinópole, com 4,33%. O IPVA significou menos ainda, tendo a maior representação em Sobral, com 2,25% do total das receitas arrecadas com impostos.

Os demais impostos, próprios (IPTU, ITBI, DAT) ou transferidos (ITR, IPI, LC 87/96), sugerem valores simbólicos, sendo raros os casos em que cada um deles chega a atingir meio por cento do total arrecadado com impostos ao longo do período.

Quanto aos primeiros, no que se refere ao IPTU, acreditamos na existência de renúncia fiscal dos governantes, com o objetivo de evitar desgastes políticos. Do ITBI, cremos no baixo número desses movimentos, e até na informalidade dessas relações, o que resulta em arrecadação simbólica nos municípios de pequeno porte.

Quanto aos impostos transferidos (ITR, IPI, LC 87/96), compreendemos que sua existência funda-se no pacto federativo, mas o seu poder em contribuir para a justiça social nos municípios nordestinos, de pequeno porte, rurais, é muito limitado.

As Tabelas 22 e 23 a seguir contêm a evolução da receita resultante de impostos e da receita total a ser aplicada em educação, esta considerando as transferências diretas e voluntárias, ao longo da série, apresentando em cada ano um crescimento ou decréscimo sempre em relação ao ano anterior. O crescimento total, constante na última coluna, refere-se à proporção entre o arrecadado no último e o no primeiro ano da série.

TABELA 22 - Evolução da receita resultante de impostos nos dez municípios, 2002- 2009

| situação | Município | Ano | | | | | | | |
|----------------|-------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
| Maior evolução | Aratuba | 1,16 | 1,13 | 1,03 | 1,20 | 1,16 | 1,07 | 1,16 | 2,35 |
| | Boa Viagem | 0,91 | 1,12 | 1,20 | 1,24 | 1,13 | 1,20 | 0,97 | 1,99 |
| | General Sampaio | 11,18 | 1,07 | 1,18 | 1,14 | 1,13 | 1,25 | 1,01 | 2,07 |
| | Ipu | | | | | | | | |
| | Martinópole | 1,83 | 1,07 | 1,23 | 1,16 | 1,35 | 1,23 | 1,00 | 4,63 |
| Maior idéb | Catunda | 1,20 | 1,06 | 1,14 | 1,21 | 0,98 | 1,76 | 0,95 | 2,88 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 1,04 | 1,39 | 1,11 | 1,09 | 1,13 | 1,28 | 1,06 | 2,71 |
| | Mucambo | | | | | | | | |
| | São Gonçalo do Amarante | 1,09 | 1,27 | 1,31 | 1,21 | 1,21 | 1,50 | 1,45 | 5,78 |
| | Sobral | | 0,00 | | 0,92 | 1,12 | 1,23 | 1,00 | 1,55 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE

Optamos por excluir Ipu e Mucambo da análise, em função do registro de receitas negativas. Em Sobral, o crescimento total da receita está relacionado ao primeiro ano informado, 2003.

No que diz respeito apenas à receita resultante de impostos, podemos afirmar que 2009 foi um ano em que, em geral, as receitas caíram ou permaneceram próximas ao ano anterior. Exceção deve ser feita a São Gonçalo do Amarante, que teve um crescimento de 45% nesse ano, em relação a 2008.

Dos dez municípios, quatro apresentam algum decréscimo da receita em algum ano da série. São eles, Boa Viagem, em 2003 e 2009, Ipu, em 2009, Catunda, em 2009, e Sobral, em 2006. Os maiores acréscimos foram os de Martinópole, em 2003, São Gonçalo do Amarante, em 2008 e 2009, e Jijoca de Jericoacoara, em 2004.

A Tabela 23 a seguir contém a evolução do total de receitas a serem aplicadas em educação, incluindo o percentual mínimo das receitas resultantes de impostos, as receitas para o FUNDEB, seja de origem do próprio Estado, ou da Complementação da União e, ainda, as transferências diretas (programas de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, Dinheiro Direto na Escola etc), bem como as transferências voluntárias, valores transferidos aos municípios mediante a celebração de convênio entre as partes. Convém ressaltar que os valores apresentados são nominais, não tendo sido feita qualquer atualização monetária.

TABELA 23 – Evolução da receita total para a educação, nos dez municípios, 2002-2009

| situação | Município | Ano | | | | | | | |
|----------------|-------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
| Maior evolução | Aratuba | 1,02 | 1,42 | 0,92 | 1,22 | 1,17 | 1,31 | 1,17 | 2,92 |
| | Boa Viagem | 1,05 | 1,12 | 1,17 | 1,18 | 1,22 | 1,25 | 1,01 | 2,51 |
| | General Sampaio | 11,82 | 1,10 | 1,17 | 1,19 | 1,22 | 1,37 | 1,03 | 30,83 |
| | Ipu | | | | | | | | |
| | Martinópolis | 2,12 | 1,13 | 1,31 | 1,06 | 1,27 | 1,30 | 1,03 | 5,67 |
| Maior ideb | Catunda | 2,22 | 2,45 | 2,57 | 2,80 | 3,13 | 2,26 | 2,42 | 2,42 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 1,23 | 1,31 | 1,11 | 0,79 | 1,09 | 1,13 | 1,01 | 1,75 |
| | Mucambo | | | | | | | | |
| | São Gonçalo do Amarante | 1,16 | 1,35 | 0,84 | 1,27 | 1,25 | 1,85 | 1,18 | 4,55 |
| | Sobral | | 0,00 | | 0,91 | 1,25 | 1,34 | 1,14 | 2,09 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE

Convém destacar o fato de que de cada informação relativa ao total da receita destinada à educação, ao deduzirmos o valor no campo correspondente, na tabela relativa ao total da receita resultante de impostos de cada município, o valor obtido nos mostrará a proporção dos recursos obtidos com o FUNDEB e com as transferências diretas e voluntárias.

O valor destoante dos demais no total referente ao Município de General Sampaio deve ser relacionado com a hipótese de informação parcial de receitas relativa a 2002, o que eleva a proporção do crescimento da receita real do ano seguinte. Este fato já foi levantado, quando da apresentação das receitas resultantes de impostos do Município.

Considerando o total de receitas a investir em educação em cada ano, e relacionando-o ao ano anterior, percebemos ao longo da série situações de decréscimo em vários municípios: Aratuba, em 2005; Ipu, em 2007 e 2009; Jijoca de Jericoacoara, em 2006, Mucambo, em 2009, São Gonçalo do Amarante, em 2005, e Sobral, em 2006. Neste último, a ausência de receitas em dois anos da série (2002 e 2004) nos permite apenas informações parciais neste aspecto.

Os maiores crescimentos nos anos foram observados em Catunda (2006) e em São Gonçalo do Amarante (2008). No total do período, merecem destaque os crescimentos de Martinópolis e São Gonçalo do Amarante.

TABELA 24 – Fontes de recursos da educação dos dez municípios em percentual

| | Aratu- ba | Boa Via- gem | Catun- da | General Sampaio | Ipu | Jijoca de Jericoacoara | Martinó- pole | Mucambo | São Gonçalo do Amarante | Sobral |
|----------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------|---------------------------|------------------|---------|----------------------------------|--------|
| Mínimo em MDE | 39,56 | 27,56 | 40,02 | 54,95 | 46,92 | 46,91 | 44,62 | 47,62 | 48,84 | 70,66 |
| FUNDEB do Estado | 20,66 | 54,30 | 40,16 | 20,10 | 19,75 | 20,71 | 16,19 | 31,65 | 8,27 | 0,00 |
| FUNDEB Comp da União | 25,64 | 8,16 | 7,20 | 9,89 | 21,97 | 22,98 | 29,78 | 8,65 | 20,52 | 23,25 |
| Subtotal | 85,86 | 90,03 | 87,38 | 84,94 | 88,64 | 90,60 | 90,59 | 87,93 | 77,63 | 93,91 |
| Outros | 14,14 | 9,97 | 12,62 | 15,06 | 11,36 | 9,40 | 9,41 | 12,07 | 22,37 | 6,09 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

A Tabela 24 apresenta a proporção, em percentual, de fonte dos recursos a serem destinados à educação, nos dez municípios. Na primeira linha, temos os 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na segunda linha, os recursos do FUNDEB (ou FUNDEF), oriundos do fundo estadual. Na terceira, apresentamos os ganhos com esse fundo, agora oriundos da Complementação da União. Após um subtotal, chamamos de “outros” a todas as transferências diretas e voluntárias.

Pelo exposto na Tabela 24, podemos concluir que os municípios com maior arrecadação da receita resultante de impostos, como Sobral, por exemplo, têm aí originada quase a totalidade dos seus recursos a serem aplicados em educação.

Os demais municípios, com arrecadação em menor escala, obtêm ganhos do Estado e da União para o FUNDEB, enquanto Sobral obteve apenas complementação da União, pois os valores destinados à educação com os recursos próprios, dividido pelo total de alunos, certamente foram superiores à média estadual inferiores ao estabelecido como custo-aluno-ano para efeito do FUNDEB.

Para o Município de General Sampaio, não foram consideradas as receitas de 2002, informadas parcialmente.

Pelo exposto, excetuados os municípios com problemas na informação e aquele de maior arrecadação, constatamos que a vinculação dos recursos decorrentes das receitas

resultantes de impostos dos municípios representa cerca de 41% das verbas a serem aplicadas na educação. A menor representação deu-se em Boa Viagem, com 27,56%, e a maior ocorreu em São Gonçalo do Amarante, com 48,84%.

No caso da baixa representação em Boa Viagem, acreditamos esse fato decorrer dos poucos recursos próprios e da demanda pelo atendimento a uma grande quantidade de alunos, o que solicita recursos adicionais, como o FUNDEB, oriundo do Estado e da União.

No caso da mais alta representação, São Gonçalo do Amarante, acreditamos tratar-se do mesmo motivo de Sobral, quando os recursos próprios se aproximam do necessário para a manutenção dos alunos.

Quanto aos ganhos com o FUNDEB no Estado, vale ressaltar que essa informação não consta nos balanços, mas foi uma elaboração própria. Para isso, deduzimos do valor informado a título de receitas desse fundo a parte que lhe é destinada pelos impostos próprios (FPM), porquanto essa parcela já está incluída no valor mínimo a ser investido em educação.

Destaca-se a parcela de Boa Viagem, representando 54,30% do total da receita a ser investida em educação. No outro extremo, Sobral não obteve ganhos oriundos do Estado. Em média, 23% das receitas destinadas à educação procedem do Estado, a título de FUNDEB.

Mais uma verba destinada é a Complementação da União ao FUNDEB. Tem origem nos impostos arrecadados pela União, mas apenas na parcela que comporá este Fundo. Como exemplo: do Imposto de Renda, não são destinados ao fundo 20% de sua receita, mas apenas sobre a parte a ser destinada ao FPE e ao FPM. Conforme exposto na Tabela 40, 18%, em média, dos recursos aplicados na educação pelos municípios têm origem nessa fonte. A maior representação deu-se em Martinópolis, com 29,78%, e a menor ocorreu em Catunda, com 7,20%.

Chama atenção o fato de que os recursos vinculados à educação, incluindo o FUNDEB, atingem quase a totalidade dos valores gastos, 87,5% em média. Os outros 12,5%, também em média, têm origem nas transferências diretas, onde estão incluídos os programas diversos e as transferências voluntárias.

Convém ressaltar que o apresentado como essas transferências para o Município de São Gonçalo do Amarante deve ser inferior ao constante na Tabela, pelo fato de haver sido informada a complementação do FUNDEB como Convênio com a União, conforme já exposto.

A Tabela 25 apresenta a proporção do crescimento das receitas do FUNDEF, no último ano de sua existência, em 2006, para o FUNDEB, nos seus três primeiros anos, 2007, 2008 e 2009.

Sabemos que o FUNDEF contemplava apenas o ensino fundamental, e era composto por 15% de um conjunto de impostos. Com o FUNDEB, tanto os impostos foram ampliados, como o foram também os percentuais, mas isso se deu de forma progressiva, em três anos.

TABELA 25 – Crescimento da receita com a implantação do FUNDEB, em relação ao FUNDEF

| Situação | Município | ano | | |
|-------------------|-------------------------|------|------|------|
| | | 2007 | 2008 | 2009 |
| evolução maior | Aratuba | 1,29 | 1,78 | 3,07 |
| | Boa Viagem | 1,32 | 1,76 | 3,08 |
| | General Sampaio | 1,42 | 2,07 | 3,49 |
| | Ipu | 1,37 | 1,69 | 3,06 |
| | Martinópolis | 1,40 | 1,91 | 3,31 |
| FUNDEB maior | Catunda | 1,43 | 2,04 | 3,47 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 1,30 | 1,74 | 3,03 |
| | Mucambo | 1,34 | 1,68 | 3,02 |
| | São Gonçalo do Amarante | 1,70 | 0,00 | 1,70 |
| | Sobral | 1,88 | 3,06 | 4,94 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE

A Tabela 26 contém a proporção de alunos de 2009, ano da implementação do FUNDEB em sua plenitude, em relação a 2006, último ano de existência do FUNDEF. Pelo exposto, apenas dois municípios aumentaram o número de alunos nesse período. Foram eles Ipu e Sobral, o primeiro com 2% e o segundo com 9%.

Todos os demais apresentam redução do número de alunos. A maior destas foi em Catunda, com 21%, e a menor ocorreu em São Gonçalo do Amarante, com 4%.

Ainda assim, conforme exposto na Tabela 41, as receitas de todos os municípios, no mínimo triplicaram, e todos em proporções muito próximas.

Sobral foi o município que mais ganhou com o FUNDEB. Conforme demonstrado, a sua receita desse fundo em 2009 atingiu um crescimento de quase cinco vezes, comparado ao valor do fundo em 2006. Depois vêm General Sampaio e Catunda.

Convém esclarecer que não aplicamos aqui qualquer índice de correção monetária aos valores desses anos, de 2006 a 2009, estando a comparação feita pelo valor nominal de cada ano.

Convém ressaltar também que não consideramos o valor estabelecido para o Município de São Gonçalo do Amarante, pelo fato de suas receitas do FUNDEB, Complementação da União, em 2008, terem sido informadas como Convênios com a União, o que compromete a análise.

TABELA 26 – Proporção de alunos de 2009 em relação a 2006

| Situação | Município | Proporção |
|----------------|-------------------------|-----------|
| Maior evolução | Aratuba | 0,92 |
| | Boa Viagem | 0,87 |
| | General Sampaio | 0,92 |
| | Ipu | 1,02 |
| | Martinópolis | 0,89 |
| Maior ídeb | Catunda | 0,79 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 0,89 |
| | Mucambo | 0,85 |
| | São Gonçalo do Amarante | 0,96 |
| | Sobral | 1,09 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados do Censo Escolar

Percorridos alguns tópicos centrais sobre as receitas da educação, na seção seguinte, iniciaremos uma discussão sobre as despesas, para em seguida comparar o total arrecadado com o total aplicado em educação pelos municípios.

5.2 Despesas da educação

Nesta seção discorreremos sobre dois tópicos: primeiro trataremos da matéria que, disciplinada por normas específicas, categoriza a despesa pública em Funções e Subfunções das atividades de governo; depois, com base nas condições previamente estabelecidas, discutiremos as despesas realizadas pelos municípios pesquisados, na Função Educação, relativo ao período de 2002 a 2009.

5.2.1 As despesas da educação conforme dados informados ao TCM, À STN e ao SIOPE

Antes de iniciarmos o olhar sobre o material disponibilizado pelo TCM, convém proceder a algumas indagações, para auxílio na condução da análise e investigação sobre a gestão financeira dos recursos da educação pelos municípios.

A primeira delas está relacionada à regularidade da despesa, aqui entendida como o registro de valores sempre que houver o atendimento da demanda, conforme os dados do censo escolar, além da sua evolução e crescimento em padrões razoáveis, entre um ano e outro e no período. Assim, utilizamos como referência o valor custo-aluno-ano do FUNDEF/FUNDEB, que, nesses anos, foi reajustado em 192%.

Outra indagação será feita em relação à correta classificação da despesa, na perspectiva de verificar se o registro ocorre de fato na subfunção devida.

A próxima indagação faz referência à atuação dos mecanismos de controle social, mais especificamente ao Conselho do FUNDEF desses municípios. A possível ausência de despesas em algumas subfunções – educação infantil, por exemplo – quando havia esse atendimento, nos permite inferir que esses valores foram registrados em outra subfunção, comumente no ensino fundamental. Isto traduz uma omissão daquele colegiado, pois o referido Fundo não cobre tal despesa.

Consideramos a possibilidade de elevação das despesas nos anos de eleição municipal, ou nos imediatamente subsequentes, para fortalecer a campanha do grupo político no poder. Também indagaremos, para isso, sobre o tamanho dos gastos em 2004 e em 2008, e nos seus anteriores e posteriores.

O ano seguinte será considerado aqui em função do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do equilíbrio das contas públicas no último ano de governo. Assim, atentamos para a possibilidade de despesas feitas no período da campanha eleitoral serem empenhadas apenas no próximo exercício.

Finalmente, e considerando o exposto anteriormente a respeito da complexidade da gestão financeira, indagaremos se estes municípios contam com a competência técnica, seja interna ou externa, para a captação de recursos, em todos os seus desdobramentos. Convém esclarecer que as respostas a essa indagação não foram obtidas junto ao TCM, mas ao FNDE, também mediante consulta ao seu sítio.

Apresentamos, a seguir, uma análise das despesas da educação nos dez municípios. Os dados foram disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Ceará, por meio de consulta ao seu sítio. As despesas da educação, por subfunção, e o quantitativo de alunos de cada município, no período de 2002 a 2009, estão mostrados nas Tabelas seguir.

5.2.1.1 Municípios com maior evolução de IDEB no período 2005/2007

a) Aratuba

Os dados estão constantes na Tabela 27 e apresentam registro de despesa nas seguintes subfunções: Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Dívida Interna, Transferências, Alimentação e Nutrição, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Desporto Comunitário, e Lazer, informados pelo município ao TCM.

TABELA 27 – Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | 400.139,55 | 438.331,93 | 460.184,67 | 553.463,00 | 298.253,41 | 158.598,62 | 187.362,76 | 602.164,30 |
| Ensino Fundamental | 2.706.137,88 | 2.206.632,20 | 3.242.615,18 | 4.777.643,62 | 4.004.669,25 | 4.140.562,17 | 3.965.583,28 | 4.131.285,89 |
| Educação Infantil | 196.907,31 | 240.109,69 | 426.222,19 | 319.235,42 | 321.474,47 | 38.542,43 | 499.259,77 | 624.432,06 |
| Educação de Jovens E Adultos | 50.261,08 | 1.799,98 | 428.932,47 | 45.870,96 | 70.039,09 | 186.016,17 | 174.551,86 | 43.640,06 |
| Dívida Interna | | | | | | | | 42.306,16 |
| Transferências | | | | | | | 852.107,41 | 782.116,16 |
| Alimentação e Nutrição | | | | | 143.410,09 | 124.304,80 | 181.660,20 | 175.256,50 |
| Ensino Médio | | | 61.310,73 | 29.018,97 | | | 153,15 | 13.808,66 |
| Ensino Profissional | 600,00 | 1.204,62 | 788,01 | 373,85 | 15.180,00 | 12.363,00 | | |
| Ensino Superior | 3.720,96 | 620,16 | | | | | | |
| Desporto Comunitário | | | | | 4.760,00 | 13.402,82 | | |
| Lazer | | | | | 88.500,00 | 7.314,04 | | |
| Total | 3.357.766,78 | 2.888.698,58 | 4.620.053,25 | 5.725.605,82 | 4.946.286,31 | 4.681.104,05 | 5.860.678,43 | 6.415.009,79 |

Fonte: Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará

Analizados em uma série histórica o volume total de recursos aplicado em educação, e mesmo algumas subfunções, há um declínio do valor investido no ano de 2003, em relação a 2002. Em seguida há uma elevação acentuada nos anos de 2004 e 2005, para, nos anos seguintes, 2006 a 2009, apresentar um aparente equilíbrio, com quedas em 2006 e 2007, elevação em 2008 e 2009.

Os gastos com a Administração Geral, presentes em todos os anos da série, cresceram, no segundo ano, em 9%, depois 4%, e 20%, sempre em relação ao ano anterior, a partir de 2003. Em seguida houve duas quedas consideráveis, em 2006 e 2007, de 54% e 53%.

Novamente, voltou a subir, primeiro em 18% e no último ano em 322%, considerando os anos anteriores.

Não percebemos explicações para as duas elevações consecutivas, no investimento no ensino fundamental, nos anos de 2004 e 2005, em 47% cada e, em seguida, os consideráveis decréscimos.

Chamam atenção o investimento em educação infantil no ano de 2007 e sua relação com os demais anos, em especial, os vizinhos, 2006 e 2008. Vale ressaltar que a matrícula desse ano é superior ou igual à dos demais anos, conforme demonstrado na Tabela 44, o que não justifica investimento tão inferior.

Os gastos com educação de jovens e adultos embora apresentados em todos os anos da série contêm oscilações difíceis de explicar. Senão vejamos: em 2003, com 504 alunos nessa etapa, foram dispendidos R\$ 1.799,98. Em 2004, com 166 estudantes, o Município gastou R\$ 428.932,47. É possível que nos outros anos parte dessa despesa esteja debitada no ensino fundamental.

Na subfunção Dívida Interna constam as despesas com a quitação de parcelas de operações de crédito (empréstimos, financiamentos, adiantamentos de receitas etc.), neste caso constando apenas no último ano da série.

Nos anos de 2008 e 2009, constam valores consideráveis empenhados na subfunção Transferências. Desconfiamos da correção do empenho, tendo em vista o total da verba, e sua relação com a despesa total. Nessa subfunção, as despesas estão relacionadas à amortização de empréstimos. Em tendo sido transferências recebidas (da União, do Estado, ou dos dois), empenhar corretamente seria enquadrar a despesa na atividade-fim a que se destina o recurso recebido, sendo a mais provável o ensino fundamental que, nesses anos, obteve investimentos inferiores em relação aos outros anos, conforme acima.

As despesas com Alimentação e Nutrição foram registradas apenas nos quatro últimos anos da série e, considerando o movimento das despesas no ensino fundamental, não fica evidente se nos demais exercícios esses gastos foram ali empenhados.

Há o registro de gastos em algumas subfunções, em períodos alternados, cuja competência extrapola a atuação do Município. É o caso do ensino médio, ensino profissional, e ensino superior. Despesas nessas rubricas deveriam ser apenas em decorrência da oferta de turmas dessas etapas de ensino com ônus pelo município. Acreditamos, portanto, no equívoco quando da classificação dessas despesas.

As despesas com ensino médio ocorrem em quatro anos da série, não consecutivos. Considerando a não oferta dessa etapa de ensino pelo Município, considerando a transferência de recursos pela esfera estadual para o transporte escolar de seus estudantes do ensino médio, e considerando ainda a variação e ausência nos valores, os dados sugerem que há alguma atecnia nesse empenho.

Os gastos com educação profissional são registrados nos seis primeiros anos da série. No censo escolar, todavia, não consta esse atendimento. É possível que esses valores tenham sido investidos no apoio à profissionalização de servidores do Município, ou da população, mas não na oferta de turmas para a obtenção de alguma habilitação técnica.

Da mesma forma, o ensino superior teve despesa inscrita nos dois primeiros anos da série. Acreditamos que esse gasto decorre do apoio à formação de profissionais e não da oferta de turmas desse nível de ensino.

TABELA 28 – Aratuba. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 0 | 433 | 268 | 3.439 | 1.857 | 1.582 | 0 | 69 |
| 2003 | 0 | 800 | 0 | 3.431 | 1.889 | 1.542 | 4 | 504 |
| 2004 | 135 | 567 | 31 | 3.281 | 1.783 | 1.498 | 0 | 166 |
| 2005 | 110 | 470 | 52 | 3.216 | 1.834 | 1.382 | 0 | 260 |
| 2006 | 162 | 500 | 24 | 3.115 | 1.720 | 1.395 | 0 | 145 |
| 2007 | 315 | 454 | 0 | 2.954 | 1.653 | 1.301 | 10 | 166 |
| 2008 | 305 | 400 | 0 | 2.907 | 1.533 | 1.374 | 30 | 148 |
| 2009 | 282 | 423 | 0 | 2.815 | 1.441 | 1.374 | 0 | 94 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As subfunções Desporto Comunitário e Lazer tiveram despesas registradas nos anos de 2006 e 2007. Acreditamos que, nesse período, a Secretaria de Educação acumulou a pasta do desporto. Nos demais anos, a despesa não se registra. Se o acúmulo tiver permanecido, as despesas da outra pasta foram diluídas na educação.

Na consulta ao FNDE sobre a liberação de recursos, constatamos que o Município foi contemplado com transferências voluntárias, e recebeu verbas para alguns projetos e programas: Ações Socioeducativas Complementares, Educação Especial, Educação Pré-Escolar, Transporte Escolar, Caminho da Escola, Escola Ideal, e Brasil Alfabetizado. Isto

significa que o governo local dispõe de assessoramento técnico para essa captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

Convém salientar, nesse âmbito, os períodos de campanha política: o primeiro, em 2004, quando não haveria a possibilidade de reeleição do prefeito já em segundo mandato, quando foi feito o sucessor¹⁴. Aqui se percebe a elevação dos gastos nos dois anos, tanto em 2004, ano da campanha, quanto em 2005, primeiro ano de mandato do prefeito eleito; depois, em 2008, outro período de eleições, os gastos também se elevaram em relação ao ano anterior. Naquele momento, não houve recondução do prefeito, mas vitória da oposição. Em 2009, primeiro ano de mais um mandato do novo prefeito, os gastos foram reduzidos em relação ao ano anterior.

A seguir, apresentaremos as Tabelas 45 e 46, onde constam as despesas da Função Educação declaradas pelo Município à STN e ao SIOPE, de 2005 a 2009, com suporte nos quais comentaremos as diferenças de informações dentre elas e também em relação às apresentadas anteriormente, do TCM.

TABELA 29 – Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | 5.132.095,84 | 4.004.669,25 | 3.890.032,38 | 3.965.583,28 | 4.131.285,89 |
| 12362 | Ensino Médio | 29.018,97 | 0 | 0 | 153,15 | 13.808,66 |
| 12363 | Ensino Profissional | 373,85 | 15.180,00 | 12.363,00 | 0 | 0,00 |
| 12364 | Ensino Superior | 0 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 12365 | Educação Infantil | 319.235,42 | 321.474,47 | 36.434,47 | 499.259,77 | 624.432,06 |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | 45.870,96 | 70.039,09 | 180.016,17 | 174.551,86 | 43.640,06 |
| 12367 | Educação Especial | 0 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 12999 | Demais Subfunções | 0 | 534.923,50 | 288.403,26 | 1.221.130,37 | 1.601.843,12 |
| 12 | Educação | 5.526.595,04 | 4.946.286,31 | 4.407.249,28 | 5.860.678,43 | 6.415.009,79 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos correspondência entre TCM e STN em 2006, 2008 e 2009 e divergência nos demais anos. Na comparação de TCM e SIOPE, constatamos igualdade apenas em 2008 e 2009, e divergência nos demais. Finalmente, comparando STN e SIOPE, os dados são equivalentes em 2006, 2008 e 2009 e divergentes nos demais.

TABELA 30 – Aratuba. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

¹⁴ No decorrer do processo político, o sucessor passou a ser um opositor. Não foi reconduzido, pois o seu ex-aliado fora eleito. Esta situação ainda está muito presente e traz uma série de implicações para a gestão local, inclusive interferindo nas relações interpessoais.

| subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 122 - Administração Geral | 519.038,25 | | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | | 143.410,09 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 4.613.057,59 | 4.161.051,63 | 3.966.982,92 | 5.129.367,13 | 5.619.167,03 |
| 362 - Ensino Médio | 29.018,97 | | | 153,15 | 13.808,66 |
| 363 - Ensino Profissional | 373,85 | 15.180,00 | 12.363,00 | | |
| 365 - Educação Infantil | 319.235,42 | 321.474,47 | 435.745,66 | 491.608,15 | 624.432,06 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | 45.870,96 | 70.039,09 | 172.712,65 | 103.308,24 | |
| | | 141.828,60 | 96.799,82 | 136.241,76 | 157.602,04 |
| Total da Função Educação | 5.526.595,04 | 4.852.983,88 | 4.684.604,05 | 5.860.678,43 | 6.415.009,79 |

Fonte: SIOPE

Comparando o ano de 2005 entre STN e SIOPE, em que os totais são os mesmos, verificamos divergências nos totais das subfunções, neste caso, na Administração Geral, e no Ensino Fundamental. Para a STN, as despesas com a manutenção da Secretaria de Educação foram informadas como se fossem de escolas, diferentemente da informação prestada ao SIOPE.

Ainda nesse mesmo ano, agora em relação às despesas informadas ao TCM, constatamos uma diferença para maior em relação aos outros dois (SIOPE e STN), totalizando R\$ 199.010,78, neste caso concentradas nas duas subfunções: Administração Geral, e Ensino Fundamental.

No ano de 2006, os totais se assemelham em relação ao TCM e STN, mas apresentam divergência dos dados do SIOPE. No ano de 2007, as três fontes apresentam informações divergentes. Em 2008 e 2009, os totais são iguais em todas elas. Ainda assim, os totais das principais subfunções, em especial os gastos com o ensino fundamental, raramente são equivalentes.

b) Boa Viagem

Os gastos totais em educação informados ao TCM, apresentados na Tabela 31, cresceram, de 2002 a 2009, de 9,0 para 19,9 milhões, totalizando 120% no período. Nos primeiros anos, há certo equilíbrio, com crescimentos da ordem de 3%, 5% e 8% sempre em relação ao ano anterior (2003, 2004 e 2005). Nos anos seguintes (2006, 2007 e 2008), percebe-se um crescimento mais elevado – 16%, 25% e 22%, para, no último ano, 2009, voltar aos padrões anteriores, em 5%. Os quatro primeiros anos tiveram o investimento em educação numa linha de estabilidade, para crescimento nos que se seguiram.

TABELA 31 – Boa Viagem. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | 504.068,53 | 618.182,03 | 881.481,90 | 583.859,26 | 561.545,90 | 627.488,10 | 633.846,89 | 1.371.449,17 |
| Ensino Fundamental | 7.463.798,69 | 7.343.379,87 | 7.524.974,81 | 9.412.173,59 | 10.031.949,90 | 13.011.216,80 | 15.890.037,55 | 17.515.902,83 |
| Educação Infantil | 323.239,34 | 562.700,22 | 438.580,07 | 37.910,83 | 630.749,09 | 854.692,71 | 940.014,73 | 68.470,20 |
| Educação de Jovens e Adultos | 399.203,20 | 477.197,84 | 448.872,07 | 269.667,95 | 453.638,30 | 98.790,80 | 570.720,04 | 34.137,86 |
| Educação Especial | | | | | | | | 120,00 |
| Alimentação e Nutrição | 343.942,40 | 362.504,78 | 381.920,72 | 432.265,80 | 501.529,20 | 537.806,40 | 525.646,80 | 519.095,40 |
| Ensino Médio | 32.181,00 | 7.986,00 | 182.259,14 | 0 | 271.446,28 | 372.856,06 | 351.802,97 | 440.218,87 |
| Formação de Recursos Humanos | | | | | | | 12.400,00 | |
| Difusão do Conhec.Cient. e Tecnológico. | | | | | | | 29.581,00 | |
| Total Geral | 9.066.433,16 | 9.371.950,74 | 9.858.088,71 | 10.735.877,43 | 12.450.858,67 | 15.502.850,87 | 18.954.049,98 | 19.949.394,33 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Em 2005, Boa Viagem esteve num grupo de 1827 municípios com piores resultados do IDEB, os quais foram considerados “prioritários” para atendimento pelo MEC/FNDE, para melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas. É possível que o crescimento constatado decorre de um conjunto de esforços, além do âmbito local, na perspectiva de superação do problema. Foi válido, pois agora o Município se encontra entre os que mais evoluíram no período 2005-2007.

As despesas estão classificadas em subfunções que se fazem presentes em todo o período analisado, exceto Educação Especial (apenas em 2009), Formação de Recursos Humanos e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico (ambas apenas em 2008).

Diferentemente dos gastos totais, os gastos com a subfunção Administração Geral cresceram 23% e 3% no segundo e terceiro anos da série, sempre em relação ao ano anterior, para depois declinarem; contudo, em 2009, o crescimento foi de 116% em relação a 2008, e o acumulado do período foi de 172%, superando o crescimento do gasto total, que foi de 120% no período.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram um equilíbrio inicial, para depois crescerem 25%, 30%, 22% e 10% nos anos de 2005, 2007, 2008 e 2009 respectivamente, sempre em relação ao exercício anterior. No período o crescimento total foi de 135%. Convém destacar ainda que a quantidade de alunos nessa etapa vem decrescendo, conforme demonstrado na Tabela 32.

As despesas com a Educação Infantil não apresentam regularidade. Em 2005 e em 2009, os gastos representaram apenas 9% e 7% do realizado no ano anterior, o que não se explica, pois, conforme demonstrado na Tabela 48, o número de alunos nessa etapa de ensino vem crescendo regularmente.

Da mesma forma, as despesas realizadas com a Educação de Jovens e Adultos também não apresentam regularidade em sua série histórica. Chamam a atenção os anos de 2007 e 2009, que representam, respectivamente, 22% e 6% do realizado nos anos anteriores; e isto mesmo quando o número de alunos dessa etapa se mantém constante, conforme Tabela 48.

TABELA 32 – Boa Viagem. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 201 | 945 | 0 | 12.307 | 7.580 | 4.727 | 0 | 1.677 |
| 2003 | 146 | 1.319 | 0 | 12.132 | 7.292 | 4.840 | 0 | 1.827 |
| 2004 | 108 | 1.107 | 146 | 11.535 | 7.056 | 4.479 | 0 | 1.632 |
| 2005 | 0 | 1.092 | 35 | 11.163 | 7.139 | 4.024 | 0 | 1.467 |
| 2006 | 13 | 1.432 | 446 | 10.762 | 7.086 | 3.676 | 0 | 1.530 |
| 2007 | 22 | 1.385 | 0 | 9.938 | 6.478 | 3.460 | 292 | 1.507 |
| 2008 | 21 | 1.388 | 0 | 9.415 | 5.974 | 3.441 | 454 | 973 |
| 2009 | 0 | 1.686 | 0 | 9.622 | 5.887 | 3.735 | 0 | 1.014 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As despesas com Educação Especial – R\$ 120,00 em 2009 – sugerem um equívoco no empenho, pois este valor não é suficiente para o funcionamento de uma turma ou mesmo para a manutenção de um aluno nessa etapa de ensino. Mais conveniente seria o empenho da despesa na subfunção onde estão as outras despesas do estudante contemplado com a ação em foco.

As despesas com subfunção Alimentação e Nutrição apresentam uma linha de equilíbrio em sua evolução. Os acréscimos ou decréscimos estão compatíveis com o número de alunos e com os reajustes praticados no Programa de Alimentação Escolar pelo FNDE.

As despesas com a subfunção Ensino Médio também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta dessa etapa de ensino extrapola a competência do Município. Também, nos dados relativos ao quantitativo de alunos, não há registro dessa oferta. Assim, supomos que a despesa empenhada nessa subfunção corresponda a valores recebidos do Governo do Estado,

por meio de convênios, para custear as despesas realizadas pelo Município com o transporte escolar de estudantes do ensino médio, alunos da rede estadual.

As despesas com a subfunção Formação de Recursos Humanos só podem ser contabilizadas como MDE se os contemplados forem professores ou outros profissionais vinculados à Secretaria de Educação, nunca aos demais servidores de outras secretarias e órgãos da Prefeitura. Referem-se a despesas com formação (inicial ou continuada) de professores, chamando atenção o fato de terem acontecido em um só ano e não nos demais.

A subfunção Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico tem origem na função Ciência e Tecnologia (Portaria N° 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99). Assim, para uma correta vinculação dessa despesa à MDE, seria necessário o conhecimento completo do fato em questão. Da mesma forma, fica o questionamento da sua ocorrência em um só ano e não nos demais.

Numa consulta ao sítio do FNDE, liberação de recursos, anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município frequentemente é contemplado com transferências voluntárias, e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Isto significa que o Município dispõe de assessoramento técnico para essa captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação do dinheiro.

Nos dois anos de campanha política (2004 e 2008), as despesas apresentaram um equilíbrio em relação ao gasto realizado nos anos anteriores. Nesses dois casos, não se confirma a afirmação de que as despesas públicas são elevadas nos anos de eleição¹⁵.

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos divergência entre TCM e STN apenas em 2005 e correspondência nos demais anos. Na comparação de TCM e SIOPE, constatamos igualdade em 2007, 2008 e 2009 e divergência em 2005 e 2006. Finalmente, comparando STN e SIOPE, os dados são equivalentes em 2005, 2007, 2008 e 2009 e divergentes apenas em 2006.

Comparando o ano de 2005 entre TCM e STN, constatamos divergências nos totais das subfunções, neste caso, no Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos.

No ano de 2006, os totais se assemelham em relação a TCM e STN, mas apresentam divergência dos dados do SIOPE. Neste caso, os gastos declarados ao SIOPE, nas

¹⁵ É provável que esse fato já seja efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. No município em análise, esta hipótese é reforçada pois nos anos iniciais da gestão (2005 e 2009) os gastos também se mantiveram reduzidos.

subfunções Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, estão superiores aos totais informados às outras fontes da informação.

TABELA 33 – Boa Viagem. Despesas Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 12361 Ensino Fundamental | 9.131.342,93 | 10.031.949,90 | 13.011.216,80 | 15.890.037,55 | 19.406.447,40 |
| 12362 Ensino Médio | 0,00 | 271.446,28 | 372.856,06 | 351.802,97 | 440.218,87 |
| 12363 Ensino Profissional | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12364 Ensino Superior | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12365 Educação Infantil | 37.910,83 | 630.749,09 | 854.692,71 | 940.014,73 | 68.470,20 |
| 12366 Educação de Jovens e Adultos | 258.519,95 | 453.638,30 | 98.790,80 | 570.720,04 | 34.137,86 |
| 12367 Educação Especial | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 120,00 |
| 12999 Demais Subfunções | 988.040,30 | 1.063.075,10 | 1.165.294,50 | 1.201.474,69 | 0,00 |
| 12 Educação | 10.415.814,01 | 12.450.858,67 | 15.502.850,87 | 18.954.049,98 | 19.949.394,33 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 34 – Boa Viagem. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 122 - Administração Geral | 555.774,50 | | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | 432.265,80 | 501.529,20 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 8.960.390,04 | 11.173.308,58 | 13.949.232,71 | 17.111.696,11 | 19.385.293,87 |
| 362 - Ensino Médio | 170.952,89 | 271.446,28 | 372.856,06 | 351.802,97 | |
| 365 - Educação Infantil | 37.910,83 | 630.749,09 | 854.692,71 | 940.014,73 | 68.590,20 |
| 66 - Educação de Jovens e Adultos | 258.519,95 | 445.798,30 | 28.944,67 | 85.948,21 | 34.137,86 |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 297.124,72 | 464.587,96 | 461.372,40 |
| Total da Função Educação | 10.415.814,01 | 13.022.831,45 | 15.502.850,87 | 18.954.049,98 | 19.949.394,33 |

Fonte: SIOPE

Nos demais anos, 2007, 2008 e 2009, as três fontes apresentam informações semelhantes em seus totais, todavia, os totais das principais subfunções, em especial os gastos com o Ensino Fundamental, raramente são equivalentes.

c) General Sampaio

Os gastos totais em educação declarados ao TCM cresceram, de 2003 a 2009, de 1,57 para 3,82 milhões, totalizando 143% no período. Merece destaque o fato de não terem sido registradas as despesas do exercício de 2002. Vale ressaltar ainda que analisados em uma série histórica, esses valores evoluem com regularidade, havendo sempre acréscimos razoáveis, que se aproximam da casa dos 10% a cada ano, exceção feita ao exercício de 2007, que cresce 32% em relação ao ano anterior.

As despesas estão agrupadas por subfunções: Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Alimentação e Nutrição, conforme Tabela 35.

TABELA 35 – General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|----------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | 218.606,59 | 271.331,31 | 214.665,90 | | | | |
| Ensino Fundamental | | 1.198.988,10 | 1.298.899,00 | 1.588.076,84 | 1.716.955,12 | 2.265.089,92 | 2.856.170,77 | 3.342.415,13 |
| Educação Infantil | | 85.516,58 | 114.113,70 | 164.147,56 | 203.718,40 | 330.050,86 | 346.454,10 | 386.451,90 |
| Educação de Jovens e Adultos | | 66.506,92 | 76.623,56 | | 123.767,49 | 84.822,40 | 14.617,03 | 4.553,64 |
| Alimentação e Nutrição | | | | | 68.811,57 | 103.010,51 | 93.851,97 | 87.818,90 |
| Total | 0 | 1.569.618,19 | 1.760.967,57 | 1.966.890,30 | 2.113.252,58 | 2.782.973,69 | 3.311.093,87 | 3.821.239,57 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos com a subfunção Administração Geral foram registrados apenas em três anos da série (2003 a 2005), apresentando um movimento irregular: inicia com 218 mil, sobe para 271 mil e depois cai para 214 mil. Nos anos subsequentes, não são mais registradas despesas nesse grupo. Convém destacar que a ausência de registro não significa a sua inexistência, mas a sua inclusão em outras subfunções, sendo a mais provável o Ensino Fundamental. Se isto for fato, fica constatada a limitação na atuação do Conselho do FUNDEF, órgão colegiado de controle social, por haver permitido que fossem computadas como do ensino fundamental as despesas da Secretaria de Educação. A partir de 2007, todavia, com a instituição do FUNDEB, que contempla toda a educação básica, o valor gasto para o funcionamento da Secretaria de Educação pode ser debitado nesse Fundo.

No período de vigência desse Fundo, no caso, até 2006, apenas as despesas com o ensino fundamental e a sua manutenção poderiam ser computadas ali.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram uma evolução contínua: sempre em relação ao ano anterior. A partir de 2004, o acréscimo foi de 8%, 22%, 8%, 32%, 26% e 17% no último ano. O crescimento total de gastos no período foi de 179%. Pelos dados apresentados, é possível deduzir que as despesas com Administração Geral, não registradas nos três últimos anos, estão contempladas nessa subfunção. Convém destacar o fato de que a quantidade de alunos nessa etapa de ensino apresenta pequena variação, dentro de uma linha de equilíbrio, conforme demonstrado na Tabela 36.

TABELA 36 – General Sampaio. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 130 | 269 | 0 | 1.658 | 1.120 | 538 | 0 | 235 |
| 2003 | 141 | 255 | 142 | 1.575 | 994 | 581 | 7 | 245 |
| 2004 | 168 | 248 | 13 | 1.664 | 1.125 | 539 | 0 | 327 |
| 2005 | 174 | 328 | 14 | 1.636 | 1.049 | 587 | 0 | 251 |
| 2006 | 151 | 319 | 14 | 1.650 | 1.101 | 549 | 0 | 280 |
| 2007 | 181 | 280 | 0 | 1.702 | 1.036 | 666 | 24 | 192 |
| 2008 | 198 | 279 | 0 | 1.744 | 1.041 | 703 | 21 | 144 |
| 2009 | 168 | 265 | 0 | 1.739 | 1.067 | 672 | 0 | 37 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

Os gastos com a Educação Infantil apresentaram crescimento contínuo: do segundo ao quinto ano, sempre em relação ao anterior, há uma evolução mais acentuada: 33%, 44%, 24% e 62%. Nos dois últimos anos, percebe-se maior equilíbrio: 5% e 12%. As despesas aqui apresentadas não estabelecem uma correspondência com a quantidade de alunos nessa etapa de ensino, que vem apresentando certa estabilidade, conforme demonstrado na Tabela 36.

Os gastos com a Educação de Jovens e Adultos também apresentam regularidade em sua série histórica. Destacamos a ausência de registro nessa subfunção em 2005. Chama atenção também o acentuado e permanente decréscimo da despesa, mas aqui há uma correspondência com o número de alunos dessa etapa, que tem decaído progressivamente, conforme demonstrado na Tabela 36.

As despesas com a subfunção Alimentação e Nutrição só apresentam registro a partir de 2006. É possível que os valores dos anos não informados tenham sido contabilizados como Ensino Fundamental.

Numa consulta ao sítio do FNDE, relativa à liberação de recursos, anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município, com alguma frequência (em 2002, 2008 e 2009), foi contemplado com transferências voluntárias para alguns projetos e programas. Isto permite supor que a Prefeitura dispõe de assessoramento técnico para a captação dessas verbas, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

Nos dois anos de campanha política (2004 e 2008), as despesas demonstram um equilíbrio em relação ao gasto realizado nos anos anteriores¹⁶.

TABELA 37 – General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | 1.588.076,84 | 1.716.955,12 | | 2.856.170,77 | 3.342.415,13 |
| 12362 | Ensino Médio | | | 2.268.110,88 | | |
| 12363 | Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 | Ensino Superior | | | | | |
| 12365 | Educação Infantil | 164.147,56 | 203.718,40 | 332.118,66 | 346.454,10 | 386.451,90 |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | | 123.767,49 | 84.822,40 | 14.617,03 | 4.553,64 |
| 12367 | Educação Especial | | | | | |
| 12999 | Demais Subfunções | 214.665,90 | 66.811,57 | 103.010,51 | 93.851,97 | 87.818,90 |
| 12 | Educação | 1.966.890,30 | 2.111.252,58 | 2.788.062,45 | 3.311.093,87 | 3.821.239,57 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos correspondência apenas em 2005 e divergência nos demais anos.

Na comparação entre TCM e STN, há semelhança nas informações nos anos de 2005, 2008 e 2009 e divergência nos outros dois exercícios. Com TCM e SIOPE, constatamos igualdade apenas em 2005 e divergência em todos ou outros. Finalmente, comparando STN e SIOPE, os dados são equivalentes em 2005 e 2006 e divergentes nos demais (2007, 2008 e 2009).

Comparando apenas o ano de 2006 entre TCM, STN, e SIOPE, constatamos igualdade em todas as subfunções, exceto Alimentação e Nutrição (TCM). Esta, no TCM e no SIOPE, comparada com Demais Subfunções, na STN, apresenta valor superior, em R\$ 2.000,00, no primeiro.

No ano de 2007 todas as fontes, TCM, STN e SIOPE, apresentam totais diferentes, embora essas diferenças não sejam em valores consideráveis.

Em 2008 e 2009, TCM e STN se assemelham, porém os demais divergem. Nesses casos, as diferenças atingem valores mais elevados. Chama atenção ainda a inexistência de despesas com Educação de Jovens e Adultos pelo SIOPE nos anos de 2008 e 2009, mesmo existindo nas demais fontes e, ainda, no SIOPE, no ano de 2009, quando foram informados gastos com Difusão Cultural e com Desporto Comunitário, despesas inexistentes nas demais fontes de informação.

¹⁶ É provável que esse fato já seja efeito da lei de Responsabilidade Fiscal. No município em análise esta hipótese é reforçada posto que nos anos iniciais da gestão (2005 e 2009) os gastos também se mantiveram reduzidos

TABELA 38 – General Sampaio. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 122 - Administração Geral | 214.665,90 | | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 1.588.076,84 | 1.716.955,12 | 2.230.980,54 | 3.097.058,36 | 3.660.764,26 |
| 365 - Educação Infantil | 164.147,56 | 203.718,40 | 332.118,66 | 346.454,10 | 386.451,90 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | | 123.767,49 | 50.774,16 | | |
| 367 - Educação Especial | | | | | |
| 392 - Difusão Cultural | | | | | 228.151,67 |
| 812 - Desporto Comunitário | | | | | 207.617,00 |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 71.562,86 | 82.331,41 | 106.877,81 |
| Total da Função Educação | 1.966.890,30 | 2.111.252,58 | 2.685.436,22 | 3.525.843,87 | 4.589.862,64 |

Fonte: SIOPE

d) Martinópolis

Os gastos totais em educação declarados ao TCM cresceram, de 2002 a 2009, de 1,64 para 5,98 milhões, totalizando 264% no período. Analisados em uma série histórica, nos seus totais oscilaram. A maior evolução de gastos deu-se em 2003, em relação a 2002, com um crescimento de 52% no total da despesa. Nos demais anos, o acréscimo foi de 13%, 9%, 23%, 7%, 30%, e 13%, respectivamente, a partir de 2004, sempre em relação ao exercício anterior.

As despesas estão agrupadas nas subfunções Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Alimentação e Nutrição e Ensino Superior, apresentadas na Tabela 39.

Os gastos com a subfunção Administração Geral não apresentam um movimento regular. No último ano, 2009, representam apenas 49% do realizado no primeiro (2002).

As despesas com o Ensino Fundamental apresentaram um crescimento contínuo. Sempre em relação ao ano anterior, o crescimento dessa despesa foi de 89%, 11%, 40%, 17%, 21%, 44%, e 12%. No período, o crescimento total foi de 576%.

Chama atenção o fato de os gastos com a Educação Infantil terem sido registrados apenas no primeiro ano da série. O Município realiza regularmente esse atendimento, conforme dados do censo escolar, e do FUNDEB, que transfere recursos ao ente com base na matrícula de cada etapa da educação básica. É provável que essas despesas, de 2003 a 2009, estejam incluídas no Ensino Fundamental, e que, de 2003 a 2006, período em que o FUNDEF esteve em vigor, tenha havido uma omissão do Conselho daquele Fundo.

Os gastos realizadas com a Educação de Jovens e Adultos só foram registrados a partir de 2005, e em um formato que não traduz a evolução do atendimento. O valor informado

no ano de 2008 não é suficiente para a remuneração e encargos de um só professor durante doze meses. Certamente, os valores dessa subfunção também foram contabilizados nas despesas do Ensino Fundamental.

TABELA 39 – Martinópolis. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | 566.397,36 | 635.738,55 | 919.379,06 | 458.155,25 | 770.981,57 | 531.320,75 | 231.779,46 | 279.052,71 |
| Ensino Fundamental | 839.292,11 | 1.590.293,93 | 1.770.215,59 | 2.480.864,48 | 2.892.232,27 | 3.512.375,28 | 5.063.694,55 | 5.673.175,34 |
| Educação Infantil | 104.981,10 | | | | | | | |
| Educação de Jovens e Adultos | | | | | 124.232,82 | 19.976,20 | 2.814,01 | 20.000,00 |
| Educação Especial | 62.160,01 | 145.783,00 | | | | 5.910,00 | 11.560,00 | 11.360,00 |
| Alimentação e Nutrição | 69.341,00 | 120.092,05 | 132.068,10 | 139.485,90 | | | | |
| Ensino Superior | | 9.850,00 | 13.400,00 | | | | | |
| Total | 1.642.171,58 | 2.501.757,53 | 2.835.062,75 | 3.078.505,63 | 3.787.446,66 | 4.069.582,23 | 5.309.848,02 | 5.983.588,05 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos com Alimentação e Nutrição apresentaram registros e evolução regulares apenas nos quatro primeiros anos da série. Nos outros, não foram informados valores. Certamente, essas despesas também foram contabilizadas nas despesas com o Ensino Fundamental. Convém destacar que esses gastos não são computados em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

TABELA 40 – Martinópolis. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1º a 4º | 5º a 8º | | |
| 2002 | 0 | 654 | 0 | 2.565 | 1.601 | 964 | 25 | 667 |
| 2003 | 0 | 636 | 0 | 2.647 | 1.590 | 1.057 | 36 | 501 |
| 2004 | 0 | 660 | 5 | 2.769 | 1.455 | 1.314 | 31 | 207 |
| 2005 | 60 | 606 | 14 | 2.529 | 1.437 | 1.092 | 37 | 399 |
| 2006 | 83 | 693 | 31 | 2.513 | 1.382 | 1.131 | 42 | 214 |
| 2007 | 121 | 435 | 0 | 2.547 | 1.527 | 1.020 | 61 | 142 |
| 2008 | 140 | 419 | 0 | 2.547 | 1.438 | 1.109 | 53 | 133 |
| 2009 | 135 | 395 | 0 | 2.514 | 1.409 | 1.105 | 0 | 149 |

Fonte: Diário Oficial da União.

As despesas com a subfunção Ensino Superior, como as acima, também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta desse nível de ensino extrapolar a competência do Município. Assim, levantamos a hipótese de que esses gastos se destinaram a apoiar a formação de professores ou de outros profissionais da educação em licenciatura plena. Nesse caso, a subfunção adequada é a Formação de Recursos Humanos.

Numa consulta ao sítio do FNDE, liberação de recursos, anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município, com alguma frequência (em 2005, 2006 e 2007), foi contemplado com transferências voluntárias e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Isto significa que a Prefeitura dispõe de assessoramento técnico para a captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

No período analisado ocorreram dois anos de campanha política (2004 e 2008). No primeiro, 2004, as despesas evoluíram 13% em relação ao exercício prévio, o que pode ser considerado baixo se considerarmos as elevações anteriores; contudo, em 2008, a despesa cresceu 30%, o que parece elevado, se considerarmos as evoluções anterior e seguinte (7% em 2007, e 13% em 2009).

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, nunca encontramos semelhanças entre os dados apresentados em qualquer ano da série, e entre quaisquer das fontes, e as diferenças apresentam valores consideráveis.

Chama a atenção o fato de ocorrer despesas com Educação de Jovens e Adultos na informação prestada à STN, no ano de 2005, mas esse gasto não foi informado ao TCM e tampouco ao SIOPE.

TABELA 41 – Martinópolis. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | 1.877.738,00 | | | 4.075.757,00 | |
| 12362 | Ensino Médio | | | | | |
| 12363 | Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 | Ensino Superior | | | | | |
| 12365 | Educação Infantil | | | | 423.254,00 | |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | 612.918,00 | | | 254.772,00 | |
| 12367 | Educação Especial | | | | | |
| 12999 | Demais Subfunções | | 3.787.446,00 | 4.070.978,00 | 987.937,00 | 5.992.217,18 |
| 12 | Educação | 2.490.656,00 | 3.787.446,00 | 4.070.978,00 | 5.741.720,00 | 5.992.217,18 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Situação semelhante ocorre em 2006 e em 2007. No primeiro, a informação só foi prestada ao TCM, já no segundo, a declaração do gasto foi feita para o TCM e para o SIOPE, embora a diferença entre os valores seja considerável. Em 2008, há dados desse gasto nas três fontes, contudo a diferença é alarmante: TCM e SIOPE: R\$ 2.814,00; STN: R\$ 254.772,00. Em 2009, as divergências permanecem, agora em escala menor.

TABELA 42 – Martinópolis. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 122 - Administração Geral | 934.390,00 | 2.086.283,00 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 1.797.341,00 | 1.213.478,00 | 3.363.038,00 | 4.794.824,00 | 5.343.463,06 |
| 363 - Ensino Profissional | | | 171.207,00 | | |
| 365 - Educação Infantil | | | 205.840,00 | 14.200,00 | 159.000,00 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | | | 141.244,00 | 2.814,00 | 17.000,00 |
| 367 - Educação Especial | | | 15.060,00 | 131.370,00 | 6.000,00 |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 114.780,00 | 114.881,00 | 125.581,67 |
| Total da Função Educação | 2.731.731,00 | 2.731.731,00 | 2.731.731,00 | 2.731.731,00 | 2.731.731,00 |

Fonte: SIOPE

Também chama a atenção o caso da Educação Especial. Esta subfunção teve seus gastos informados ao TCM e ao SIOPE, embora com valores distintos. Para a STN, não houve despesas nessa subfunção em todo o período da série. Algo semelhante ocorreu com o Ensino Profissional, neste caso, no ano de 2007. Este dispêndio foi informado ao SIOPE, mas não o foi ao TCM e à STN.

e) Ipu

As despesas declaradas pelo Município ao TCM estão classificadas em subfunções: Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Alimentação e Nutrição, Ensino Médio, Ensino Superior, Difusão Cultural e Desporto Comunitário, e estão apresentadas na Tabela 43.

Os registros não apresentam uma regularidade esperada, e não foram efetuados para o ano de 2002. Os gastos de 2003 representam apenas um quinto dos registrados no exercício seguinte.

Os gastos totais em educação cresceram, de 2003 a 2009, de 1,8 para 13,4 milhões, totalizando 649% no período. Considerando a diferença entre o primeiro e os demais anos, desconfiamos de equívoco no registro do primeiro ano, 2003. A partir do quarto ano, o crescimento é de 25%, 6% e 22%, e 36%, sempre em relação ao exercício anterior (2005, 2006,

2007 e 2008). Em 2009, o Município reduziu as despesas, gastando cerca de 96% da despesa realizada em 2008.

TABELA 43 – Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | | | | | | | 41.629,84 |
| Ensino Fundamental | | 1.056.743,89 | 5.282.404,45 | 7.357.222,75 | 7.671.357,19 | 9.342.272,52 | 13.078.322,90 | 12.299.535,81 |
| Educação Infantil | | 287.364,94 | 385.890,11 | 53.986,78 | 43.560,00 | 302.558,36 | 432.918,20 | 563.495,86 |
| Educação De Jovens E Adultos | | 243.361,51 | 223.552,41 | 159.497,00 | 96.421,76 | 25.117,30 | 8.846,66 | 156.096,85 |
| Alimentação E Nutrição | | 207.614,84 | 206.129,35 | 110.946,51 | 355.136,09 | 368.522,58 | 364.858,13 | 392.812,34 |
| Ensino Médio | | | | 2.160,00 | | | | |
| Ensino Superior | | | | | | 520,00 | 39.600,00 | 100,00 |
| Difusão Cultural | | | 98.103,68 | 106.575,55 | 118.214,30 | 140.957,47 | | |
| Desporto Comunitário | | | 22.248,59 | | | | | |
| TOTAL | 0,00 | 1.795.085,18 | 6.218.328,59 | 7.790.388,59 | 8.284.689,34 | 10.179.948,23 | 13.924.545,89 | 13.453.670,70 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Pelo exposto, pode-se concluir que a Secretaria de Educação do Município também é (ou foi) Secretaria da Cultura e do Desporto. As despesas com Difusão Cultural foram registradas nos anos de 2004 a 2008, e com Desporto Comunitário ocorreram apenas em um ano, 2005. É possível deduzir que nos outros anos essa despesa nos demais exercícios tenha sido contabilizada no Ensino Fundamental.

Os gastos com a subfunção Administração Geral ocorreram apenas em um ano, 2009, e com um valor que provavelmente não chega a cobrir nem a remuneração do(a) secretário(a) de Educação. Assim, é possível deduzir que essas despesas estiveram contabilizadas em outras subfunções. Para os anos de 2003 a 2006, essa prática denunciaria a atuação do Conselho do FUNDEF, por ter permitido computar gastos realizados em outras etapas/modalidades de ensino à conta do Fundo que cobriria apenas as despesas com o Ensino Fundamental.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram uma variação contínua. Sempre em relação ao ano anterior, e a partir de 2005, o crescimento dessa despesa foi de 39%, 4%, 21%, e 39%. Em 2009, o gasto foi inferior ao praticado no exercício anterior. Acreditamos que, além da crise econômica vivenciada no período, essa redução também pode ser reflexo do processo político pelo qual passava o Município naquele momento, com a transição de

governantes em função de cassação determinada pelo Tribunal Regional Eleitoral. No período, o crescimento total de gastos foi de 116%, considerando apenas as despesas realizadas a partir de 2004, contra um o crescimento médio do valor aluno pelo FUNDEF/FUNDEB foi de 192%. Convém destacar que a quantidade de alunos nessa etapa de ensino apresenta uma linha de equilíbrio, com pequenos acréscimos nos últimos anos, conforme demonstrado na Tabela 44.

Os gastos com a Educação Infantil não apresentam regularidade. Nos anos de 2005 e 2006, os valores estão situados numa faixa que varia de 10 a 15% da média dos demais exercícios - isso sem haver redução no número de alunos. As despesas aqui apresentadas não estabelecem uma correspondência com a quantidade de estudantes nessa etapa de ensino, que vem apresentando certa estabilidade, com pequenos acréscimos, conforme demonstrado na Tabela 44.

As despesas realizadas com a Educação de Jovens e Adultos apresentam um declínio constante, de 2003 a 2008, com uma recuperação parcial dos gastos em 2009. Chama atenção o acentuado e permanente decréscimo da despesa, não havendo uma correspondência com o número de alunos dessa etapa, que tem permanecido estável, conforme demonstrado na Tabela 44.

As despesas com subfunção Alimentação e Nutrição são menores nos três primeiros anos. Isto não se justifica quando consideramos o total de alunos que em toda a série histórica permanece em uma linha equilibrada (ver Tabela 44).

TABELA 44 – Ipu. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 356 | 1.055 | 0 | 6.930 | 5.007 | 1.923 | 0 | 790 |
| 2003 | 515 | 1.044 | 0 | 6.786 | 4.545 | 2.241 | 0 | 876 |
| 2004 | 538 | 1.158 | 0 | 6.818 | 4.520 | 2.298 | 0 | 1.273 |
| 2005 | 390 | 1.021 | 9 | 6.344 | 4.440 | 1.904 | 0 | 1.266 |
| 2006 | 443 | 1.070 | 46 | 6.211 | 4.302 | 1.909 | 0 | 1.144 |
| 2007 | 538 | 1.003 | 0 | 6.362 | 4.131 | 2.231 | 52 | 940 |
| 2008 | 486 | 1.015 | 0 | 6.157 | 3.909 | 2.248 | 225 | 984 |
| 2009 | 664 | 1.094 | 0 | 6.563 | 3.999 | 2.564 | 0 | 814 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As despesas com a subfunção Ensino Médio e com Ensino Superior, como as acima, também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta dessas etapas de ensino extrapolar a competência do Município. Também, nos dados relativos ao quantitativo de alunos, não há o registro dessa oferta. Assim, supomos que os valores empenhados nessa subfunção correspondam a verbas recebidas da esfera estadual, mediante convênios, para compensar gastos realizados com o transporte escolar de estudantes do ensino médio, alunos da rede estadual e, ainda, para o apoio à formação de professores ou outros profissionais da educação no patamar de licenciatura plena.

Numa consulta ao sítio do FNDE sobre a liberação de recursos nos anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município, com alguma frequência (em 2007, 2008 e 2009) foi contemplado com transferências voluntárias e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Da mesma forma, também percebemos certa frequência nessa captação junto ao Governo Estadual por intermédio de convênios (2004, 2005 e 2006) para o desenvolvimento de programas e projetos educacionais. Isto significa que a Administração dispõe de assessoramento técnico para esse fim, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

Nos dois anos de campanha política (2004 e 2008), as despesas apresentaram um considerável aumento em relação ao gasto realizado nos exercícios anteriores. Os gastos de 2004 cresceram 246% em relação a de 2003, e os de 2008 cresceram 37% em relação a 2007. Mesmo acreditando na hipótese de equívoco nos registros no primeiro ano (2003), nos dois casos, se confirma a asserção de que as despesas públicas são elevadas nos anos de eleição.

TABELA 45 – Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 12361 Ensino Fundamental | 7.357.222,75 | 7.302.360,50 | 9.342.272,52 | 13.078.322,90 | 13.163.270,68 |
| 12362 Ensino Médio | 2.160,00 | | | | |
| 12363 Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 Ensino Superior | | | 520,00 | 39.600,00 | |
| 12365 Educação Infantil | 53.986,78 | 43.447,05 | 302.558,36 | 432.918,20 | 613.921,70 |
| 12366 Educação de Jovens e Adultos | 159.497,00 | 96.421,76 | 25.117,30 | 8.846,66 | 131.996,66 |
| 12367 Educação Especial | | | | | |
| 12999 Demais Subfunções | 110.946,51 | 355.136,09 | | 364.858,13 | 391.978,28 |
| 12 Educação | 7.683.813,04 | 7.797.365,40 | 9.670.468,18 | 13.924.545,89 | 14.301.167,32 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos divergência nos totais em todos os anos, exceto em 2008. Ainda, as diferenças apresentam valores elevados.

TABELA 46 – Ipu. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 122 - Administração Geral | 122.994,00 | | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição - Merenda Escolar | 110.946,51 | 355.136,09 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 6.510.849,40 | 7.480.001,86 | 9.371.129,30 | 13.128.746,69 | 13.853.313,60 |
| 362 - Ensino Médio | 2.160,00 | | | | |
| 364 - Ensino Superior | | | 520 | 39.600,00 | |
| 365 - Educação Infantil | 53.986,78 | 43.560,00 | 321.111,22 | 432.918,20 | 377.221,70 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | 159.497,00 | 156.657,76 | | 8.846,66 | |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | 223.158,92 | 231.119,33 | 263.144,69 | 314.434,34 | 368.000,24 |
| Total da Função Educação | 7.183.592,61 | 8.266.475,04 | 9.955.905,21 | 13.924.545,89 | 14.598.535,54 |

Fonte: SIOPE

Na comparação entre TCM e STN, constatamos que nesta última não foram informadas as despesas com Difusão Cultural, informada ao primeiro nos anos de 2005, 2006 e 2007. Em 2006, encontramos divergência nos valores aplicados no Ensino Fundamental, e em 2009 esta situação se repete em todas as subfunções.

Agora comparando TCM e SIOPE, no ano de 2005, constatamos diferença significativa nos valores aplicados no Ensino Fundamental. Chama a atenção a existência de gastos com Administração Geral para o SIOPE, o mesmo não ocorrendo para o TCM. Chama a atenção também o fato de algumas subfunções terem despesas declaradas em uma fonte, o mesmo não ocorrendo na outra, como, por exemplo, a Educação de Jovens e Adultos nos anos de 2007 e 2009, e, neste último, também, a Administração Geral.

Na comparação entre STN e SIOPE, como na situação anterior, chama a atenção o fato de uma despesa estar registrada em uma fonte e não em outra. Como exemplos, Administração Geral em 2005, Demais Subfunções em 2007, e Educação de Jovens e Adultos, em 2009.

5.2.1.2 Municípios que obtiveram o maior IDEB em 2007

a) Catunda

Os gastos totais em educação informados ao TCM cresceram, de 2002 a 2009, de 1,93 para 5,4 milhões, totalizando 181% no período. A analisados em uma série histórica, porém, não evoluem com regularidade, havendo decréscimos e acréscimos consideráveis. As despesas do segundo ano atingem apenas 53% em relação ao primeiro. Já no terceiro ano, crescem 114%, comparado com o segundo. Em 2008, crescem 61% em relação a 2007.

As despesas estão agrupadas por subfunção, conforme apresentadas na Tabela 47: Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Dívida Interna, Alimentação e Nutrição, Ensino Médio, e Desporto Comunitário.

TABELA 47 – Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | | | 391.941,24 | 101.771,63 | 102.542,40 | 121.803,35 | 150.559,20 |
| Ensino Fundamental | 1.753.379,24 | 876.367,95 | 2.055.444,77 | 1.973.589,34 | 2.976.931,02 | 2.485.607,35 | 4.379.729,20 | 4.871.089,97 |
| Educação Infantil | 110.981,63 | 62.496,77 | 32.769,33 | 48.934,12 | 342.747,19 | 300.285,45 | 227.252,53 | 66.595,00 |
| Educação de Jovens E Adultos | | | | 167.648,49 | 101.792,72 | 92.265,00 | 196.789,35 | 284.896,44 |
| Dívida Interna | | | | 6.623,00 | | | | |
| Alimentação e Nutrição | 70.787,43 | 85.733,73 | 102.895,28 | | | | | |
| Ensino Médio | | | | 111.322,29 | 890,00 | 85.427,27 | 9.951,00 | 69.400,00 |
| Desporto Comunitário | | | | | 188.547,73 | 88,71 | | |
| Total | 1.935.148,30 | 1.024.598,45 | 2.191.109,38 | 2.700.058,48 | 3.712.680,29 | 3.066.216,18 | 4.935.525,43 | 5.442.540,61 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos com a subfunção Administração Geral não foram computados nos três primeiros anos, tendo seu primeiro registro em 2005, com um total de 391,9 mil. Este valor cai nos anos seguintes para 101,7 mil, 102,5 mil, 121,8 mil, e, no último ano da série, para 150,5 mil, cerca de 50% da despesa apresentada no primeiro ano de registro.

Convém destacar que a ausência de registro nessa subfunção não significa a inexistência da despesa, mas a sua inclusão em outras subfunções, sendo a mais provável o Ensino Fundamental. Se isto for fato, resta constatada a limitação na atuação do Conselho do

FUNDEF, órgão colegiado de controle social, por ter permitido que fossem computadas como do Ensino Fundamental as despesas da Secretaria de Educação.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram variação considerável: a despesa do segundo ano é cerca de 50% menor do que a do primeiro, e no terceiro ano cresce 135% em relação ao segundo. No período, o crescimento total foi de 178%. Pelos dados apresentados, é possível deduzir que os valores devidos à Administração Geral, não registrados nos três primeiros anos, estão contemplados nessa subfunção. Convém destacar que a quantidade de alunos nessa etapa de ensino vem decrescendo, conforme demonstrado na Tabela 47.

Os gastos com a Educação Infantil também apresentaram variação considerável: do primeiro ao quarto ano, há uma queda progressiva e incisiva, totalizando 126% no período. Depois, começa a subir vertiginosamente, atingindo 600% no quinto ano, em relação ao quarto, para nos anos seguintes apresentar outro processo de queda progressiva. As despesas aqui apresentadas não estabelecem uma correspondência com a quantidade de alunos dessa etapa de ensino, que vem apresentando certa estabilidade, conforme demonstrado na Tabela 48.

As despesas realizadas com a Educação de Jovens e Adultos também não apresentam regularidade em sua série histórica. Chama atenção a ausência de registro nessa subfunção nos três primeiros anos (2002, 2003 e 2004), valendo, pelo fato, as mesmas observações constantes na subfunção Administração Geral.

Também foram apresentadas despesas em subfunções cujos gastos não estão relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino: Alimentação e Nutrição, Ensino Médio e Desporto Comunitário. A primeira, relativa ao programa de merenda escolar, só apresenta despesas nos três primeiros anos, o que leva a deduzir que as despesas efetivamente realizadas nos outros anos foram empenhadas em outra subfunção, mais provavelmente o Ensino Fundamental.

As despesas com a subfunção Ensino Médio também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta dessa etapa de ensino extrapola a competência do Município. Também, nos dados relativos ao quantitativo de alunos, não há o registro dessa oferta. Assim, supomos que a despesa empenhada nessa subfunção corresponda a valores recebidos da esfera estadual, por convênios, para custear as despesas realizadas pelo Município com o transporte escolar de estudantes do ensino médio, alunos daquela rede. Cabe destacar que só há registro dessa despesa nos últimos cinco anos, e que a intensa variação nos valores entre um ano e outro nos

permite desconfiar de não haver uma correspondência entre o total da despesa e o número de alunos atendidos pela rede estadual no Município.

TABELA 48 – Catunda. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 0 | 393 | 0 | 2.743 | 1.357 | 1.386 | 0 | 273 |
| 2003 | 32 | 442 | 110 | 2.568 | 1.251 | 1.317 | 0 | 304 |
| 2004 | 0 | 393 | 16 | 2.470 | 1.178 | 1.292 | 0 | 910 |
| 2005 | 20 | 395 | 44 | 2.460 | 1.285 | 1.175 | 0 | 790 |
| 2006 | 494 | 410 | 48 | 2.295 | 1.085 | 1.210 | 13 | 1.006 |
| 2007 | 609 | 363 | 0 | 2.197 | 1.056 | 1.141 | 25 | 816 |
| 2008 | 545 | 323 | 0 | 1.995 | 960 | 1.035 | 29 | 703 |
| 2009 | 544 | 355 | 0 | 1.826 | 915 | 911 | 0 | 648 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As despesas com Desporto Comunitário só foram registradas em dois anos, provavelmente o período em que a estrutura da Secretaria compreendia a educação e o desporto. Se este fato, no entanto, perdurou para além desse período, é provável que os valores dessa subfunção tenham sido diluídos em outras consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

As despesas com a subfunção Refinanciamento da Dívida Interna referem-se ao pagamento de operações de crédito, ou financiamentos. Podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas chama atenção o fato de terem sido realizadas em um só ano.

Numa consulta ao sítio do FNDE, liberação de recursos, anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município frequentemente é contemplado com transferências voluntárias e recebeu verba para alguns projetos e programas. Isto significa que Governo local dispõe de assessoramento técnico para a captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

Nos dois anos de campanha política (2004 e 2008), as despesas apresentaram considerável variação relativamente ao gasto realizado nos anos anteriores. Em 2004, cresceu 114% em relação a 2003, e, em 2008 cresceu 61%, comparada a 2007. Nos dois casos resta confirmada a afirmação de que as despesas públicas são elevadas nos anos de eleição.

TABELA 49 – Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | | 2.845.610,81 | 3.066.551,89 | 4.496.792,33 | 4.868.689,97 |
| 12362 | Ensino Médio | | 890,00 | 75.795,26 | 9.951,00 | 69.400,00 |
| 12363 | Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 | Ensino Superior | | | | | |
| 12365 | Educação Infantil | | 342.392,19 | 381.795,95 | 227.252,53 | 66.595,00 |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | | 101.792,72 | 92.265,00 | 196.789,35 | 284.896,44 |
| 12367 | Educação Especial | | | | | |
| 12999 | Demais Subfunções | | 290.319,36 | | | |
| 12 | Educação | | 3.581.005,08 | 3.616.408,10 | 4.930.785,21 | 5.289.581,41 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos divergência nos totais em todos os anos, em valores consideráveis. Convém ressaltar que, para a STN, não foram informadas as despesas referentes ao exercício de 2005.

Na comparação entre TCM e STN, constatamos diferenças nos gastos com o Ensino Fundamental em todos os anos da série. Ainda, os gastos com Administração Geral (TCM), considerados como Demais Subfunções (SIOPE), existem no primeiro, mas não foram registrados no segundo, nos anos de 2007, 2008 e 2009.

Comparando TCM e SIOPE, constatamos divergências consideráveis nos gastos com a Educação Infantil e com o Ensino Fundamental em todos os anos da série. Ainda, verificamos a informação da despesa em um e a ausência de outro, nas subfunções Alimentação e Nutrição (2009), Administração Geral (2007, 2008 e 2009), Ensino Médio (2007 e 2008), Educação de Jovens e Adultos (2007, 2008 e 2009), e Educação Especial (2007).

TABELA 50 – Catunda. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 306 - Alimentação | | 101.771,63 | | | |
| 122 - Administração Geral | 262.411,87 | | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 1.758.371,69 | 3.174.369,26 | 3.228.505,16 | 4.733.508,09 | 4.733.508,09 |
| 362 - Ensino Médio | 11.322,29 | 17.062,80 | | | |
| 365 - Educação Infantil | 19.720,00 | 36.637,26 | 381.795,95 | 227.302,33 | 227.302,33 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | 167.648,49 | 101.792,72 | | | |
| 367 - Educação Especial | | | 5.000,00 | | |
| 392 - Difusão Cultural | | | | 187.049,00 | 187.049,00 |
| 812 - Desporto Comunitário | | | | 98.990,77 | 98.990,77 |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 148.284,12 | 93.755,64 | 93.755,64 |
| Total da Função Educação | 2.219.474,34 | 3.431.633,67 | 3.763.585,23 | 5.340.605,83 | 5.340.605,83 |

Fonte: SIOPE

Na comparação entre STN e SIOPE, percebemos as diferenças nos valores gastos com o Ensino Fundamental em todos os anos da série. Como na situação anterior, comprovamos a informação da despesa em uma fonte e a sua ausência em outra, como nos seguintes casos: Ensino Médio (2007, 2008 e 2009); Educação de Jovens e Adultos (2007, 2008 e 2009); Educação Especial (2006); Difusão Cultural, e Desporto Comunitário (ambos em 2008 e 2009).

b) Jijoca de Jericoacoara

As despesas declaradas ao TCM, apresentadas na Tabela 51, estão agrupadas nas subfunções Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Alimentação e Nutrição, e Ensino Médio. Não foram registradas despesas com a Educação de Jovens e Adultos

TABELA 51 – Jijoca de Jericoacoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | 168.504,94 | 233.461,86 | 353.063,25 | 312.386,07 | 298.626,30 | 511.727,81 | 541.951,56 | 633.859,15 |
| Ensino Fundamental | 2.319.701,67 | 2.341.888,63 | 2.924.205,55 | 3.359.340,89 | 3.707.921,06 | 4.139.769,26 | 4.722.072,49 | 5.917.876,69 |
| Educação Infantil | 93.106,24 | 41.366,41 | 18.164,24 | 393.314,80 | 812.867,90 | 936.210,14 | 1.377.289,80 | 1.586.460,99 |
| Alimentação e Nutrição | 102.446,08 | 126.095,92 | 154.297,09 | 176.648,80 | 194.344,57 | 186.144,36 | 164.738,07 | 237.367,82 |
| Ensino Médio | | | 4.904,00 | 2.200,00 | 40.205,13 | 4.450,00 | 6.700,00 | 208.345,63 |
| Total | 2.683.758,93 | 2.742.812,82 | 3.454.634,13 | 4.243.890,56 | 5.053.964,96 | 5.778.301,57 | 6.812.751,92 | 8.583.910,28 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos totais em educação cresceram, de 2002 a 2009, de 2,7 para 8,6 milhões, totalizando 220% no período. Analisados em uma série histórica, nos seus totais, evoluíram com certa regularidade, havendo sempre acréscimos razoáveis, que variam entre 14% e 26% a cada ano.

Os gastos com a subfunção Administração Geral não apresentam um movimento regular: inicia com 168,5 mil. Dois anos depois mais do que dobram, para em seguida cair. Nos três últimos exercícios, crescem consideravelmente. O crescimento total do período analisado, relacionando o último ano com o primeiro, foi da ordem de 276%.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram um crescimento contínuo e equilibrado. Sempre em relação ao ano anterior, o crescimento dessa despesa foi de 1%, 25%,

15%, 10%, 12%, 14% e 25%. No período, o crescimento total foi de 155%. Convém destacar o fato de que a quantidade de alunos nessa etapa de ensino vem decrescendo levemente entre 2003 e 2008, conforme demonstrado na Tabela 68.

Os gastos com a Educação Infantil apresentaram variações para as quais não se tem explicações claras: nos três primeiros anos, os valores são baixos, comparados aos últimos anos da série. Isto poderia sinalizar para a noção de que a administração política encerrada em 2004 proporcionava reduzido atendimento nessa etapa de ensino, o que foi modificado nos anos que se seguiram. Esta afirmação, contudo, não é comprovada quando confrontada com o número de alunos do período, apresentado na Tabela 52.

Os gastos com Educação de Jovens e Adultos não foram registrados no período analisado, todavia, isso não significa que não tenha havido essa despesa, pois é possível que ela tenha sido empenhada como Ensino Fundamental. Tanto isto é fato que o censo escolar registra atendimento nessa modalidade de ensino em todos esses anos, conforme demonstrado na Tabela 52.

As despesas com Alimentação e Nutrição apresentaram registros e evolução equilibrada em todos os anos do período. Isso nos dá uma pista de que as despesas com o programa foram processadas, liquidadas, e que houve a aprovação dos processos de prestação de contas. Entre o primeiro e o último ano da série, os gastos cresceram 132%.

As despesas com a subfunção Ensino Médio também não são contabilizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois a oferta dessa etapa extrapola a competência do Município. Também, nos dados relativos ao quantitativo de alunos, não há o registro dessa oferta. Assim, supomos que os valores empenhados nessa subfunção correspondam a verbas recebidas do Governo Estadual, por meio de convênios, para compensar os gastos realizados com o transporte escolar de estudantes do ensino médio. Cabe destacar que só há registro desse gasto nos últimos seis exercícios, e que a intensa variação nos valores entre um e outro nos permite desconfiar de não haver uma correspondência entre o total da despesa e o número de alunos atendidos. Isto porque subir de 6,7 mil em 2008 para 208,3 mil em 2009 pressupõe além de elevar consideravelmente a quantidade de alunos transportados, também elevar o custo individual desse transporte.

Em consulta ao sítio do FNDE sobre liberação de recursos para o período de 2002 a 2009, constatamos que a Prefeitura não chegou a receber, nesse intervalo, recursos para projetos e programas mediante transferências voluntárias. São frequentes e também regulares as

transferências realizadas fundo a fundo (PDDE, Alimentação Escolar, Salário-Educação etc), mas não se nos apresentam valores outros captados por meio da identificação das fontes, elaboração técnica dos projetos e articulação política para a liberação. Isto pode significar que o Município não dispõe de assessoramento técnico para a captação dessas verbas.

TABELA 52 – Jijoca de Jericoacoara. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 114 | 729 | 0 | 3.441 | 2.037 | 1.404 | 0 | 276. |
| 2003 | 125 | 683 | 0 | 3.573 | 1.909 | 1.664 | 0 | 264 |
| 2004 | 181 | 692 | 42 | 3.681 | 1.840 | 1.841 | 0 | 131 |
| 2005 | 148 | 698 | 67 | 3.574 | 1.693 | 1.881 | 0 | 140 |
| 2006 | 196 | 703 | 24 | 3.303 | 1.570 | 1.733 | 14 | 384 |
| 2007 | 369 | 519 | 0 | 3.144 | 1.448 | 1.696 | 22 | 203 |
| 2008 | 381 | 539 | 0 | 2.967 | 1.331 | 1.636 | 28 | 124 |
| 2009 | 403 | 591 | 0 | 3.017 | 1.343 | 1.674 | 0 | 110 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

No período analisado ocorreram dois anos de campanha política (2004 e 2008). No primeiro, 2004, as despesas evoluíram 26% em relação ao ano anterior, o que podemos interpretar como elevado se considerarmos as elevações dos outros exercícios. Contudo, em 2008, contudo, a despesa cresceu 18%, o que parece estável, comparada às evoluções prévias e à seguinte.

TABELA 53 – Jijoca de Jericoacoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | 3.359.340,89 | 3.707.921,06 | 4.139.769,26 | 4.722.072,49 | 5.917.876,69 |
| 12362 | Ensino Médio | 2.200,00 | 40.205,13 | 4.450,00 | 6.700,00 | 208.345,63 |
| 12363 | Ensino Profissional | 176.648,80 | | | 1.377.289,80 | |
| 12364 | Ensino Superior | | | | | |
| 12365 | Educação Infantil | 393.314,80 | 812.867,90 | 936.210,14 | | 1.586.460,99 |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | | | | | |
| 12367 | Educação Especial | | | | | |
| 12999 | Demais Subfunções | 312.386,07 | 492.970,87 | 697.872,17 | 706.689,63 | 871.226,97 |
| 12 | Educação | 4.243.890,56 | 5.053.964,96 | 5.778.301,57 | 6.812.751,92 | 8.583.910,28 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos igualdade nos totais em todos os anos, entre TCM e STN, e constatamos valores diferentes, em todos os anos, entre TCM e SIOPE, e, naturalmente, entre STN e SIOPE, em valores que podem ser considerados elevados

TABELA 54 – Jijoca de Jericoacoara. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 122 - Administração Geral | 312.386,07 | 298.626,30 | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | 176.648,80 | 194.344,57 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 3.293.690,93 | 3.707.921,06 | 3.879.769,26 | 4.860.926,05 | 7.450.914,69 |
| 362 - Ensino Médio | | 40.205,13 | 4.450,00 | 6.700,00 | 208.345,63 |
| 365 - Educação Infantil | 393.314,80 | 806.940,98 | 836.209,94 | 1.125.690,22 | 1.586.460,99 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | | | 313.556,75 | | |
| 392 - Difusão Cultural | | | 130.830,82 | 830.787,04 | 436.603,30 |
| 812 - Desporto Comunitário | | | 606.750,78 | | |
| 813 - Lazer | | | | 137.033,43 | |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 137.564,84 | 148.064,57 | 168.188,97 |
| 846 - Outros Encargos Sociais | 167.148,75 | 268.384,78 | | | |
| Total da Função Educação | 4.343.189,35 | 5.316.422,82 | 5.909.132,39 | 7.109.201,31 | 9.850.513,58 |

Fonte: SIOPE

Como TCM e STN foram iguais, faremos agora uma comparação entre os valores informados a esses dois institutos e o declarado ao SIOPE. Aqui dois aspectos merecem destaque: o primeiro é a ausência de valores informados ao TCM e STN na declaração feita ao SIOPE, ou o inverso. Como exemplos, os gastos com Administração Geral e com Alimentação e Nutrição, nos anos de 2007, 2008 e 2009, e com o Ensino Médio, em 2005. Nesse grupo chama atenção a ausência total de dispêndios para com a Educação de Jovens e Adultos nos dois primeiros, mesmo existindo essa matrícula em todos os anos, havendo esse gasto para o SIOPE no ano de 2007.

O segundo aspecto a destacar é a existência de gastos nas subfunções não pertencentes à função Educação, como Difusão Cultural, nos anos de 2007, 2008 e 2009, e Desporto Comunitário, em 2007. E isto justamente na informação apresentada pelo SIOPE, cuja função é consolidar os orçamentos públicos em educação. Certamente, esses gastos não deveriam estar considerados em um sistema que sistematiza os investimentos públicos em educação.

c) Mucambo

As despesas informadas ao TCM, apresentadas na Tabela 29, estão agrupadas por subfunções: Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Outros Encargos Especiais, Alimentação e Nutrição, Ensino Médio e Ensino Superior.

Os gastos totais em educação cresceram, de 2002 a 2009, de 1,62 para 7 milhões, totalizando 334% no período. Analisados em uma série histórica, nos seus totais, não evoluíram com regularidade. Em 2003, o valor fica em dois terços da despesa do ano anterior (2002), mas em 2004 o valor total é quase triplicado. Nos exercícios seguintes (a partir de 2005), o acréscimo foi de 31%, 9%, 21% 18%, e 9%, respectivamente, sempre em relação ao exercício anterior.

TABELA 55 – Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | | | | | | | |
| Ensino Fundamental | 1.249.673,82 | 814.207,15 | 2.971.597,34 | 3.810.451,05 | 4.080.117,23 | 4.755.984,09 | 5.958.754,37 | 6.197.427,16 |
| Educação Infantil | 19.775,54 | 4.591,72 | 8.356,02 | 13.559,53 | 67.845,95 | 60.825,88 | | 283.608,11 |
| Educação de Jovens e Adultos | 170.444,34 | 100.902,01 | 57.409,14 | 136.742,43 | 95.248,47 | 5.864,19 | 16.078,68 | 71.467,02 |
| Outros Encargos Especiais | | | | | 43.211,32 | 55.399,69 | 2.273,32 | |
| Alimentação e Nutrição | 137.181,50 | 114.656,68 | 117.997,28 | 165.188,16 | 179.039,25 | 193.981,19 | 165.648,25 | 191.627,09 |
| Ensino Médio | | | | | | 257.156,43 | 167.446,79 | 106.599,00 |
| Ensino Superior | 42.200,00 | 26.350,00 | | | 44.194,00 | 113.929,00 | 130.534,72 | 182.758,84 |
| TOTAL | 1.619.275,20 | 1.060.707,56 | 3.155.359,78 | 4.125.941,17 | 4.509.656,22 | 5.443.140,47 | 6.440.736,13 | 7.033.487,22 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos com a subfunção Administração Geral não foram registrados em nenhum dos anos da série. É possível que tenham sido contabilizados juntamente com o Ensino Fundamental. Se isto for fato, para o período de 2002 a 2006, essa realidade denuncia a omissão do Conselho do FUNDEF, que estaria acatando o ônus com o pagamento de profissionais ligados a outras etapas de ensino com recursos oriundos daquele Fundo.

As despesas com o Ensino Fundamental não apresentaram um crescimento contínuo e equilibrado. Como na soma dos totais, as do segundo ano se aproximaram dos dois terços, em relação ao primeiro. No terceiro exercício, quase quadruplicaram, para depois se manter em uma linha de variação entre 7% e 28% de crescimento. Sempre em relação ao

anterior, a evolução dessa despesa foi de 28%, 7%, 17%, 25%, e 4%, de 2005 a 2009. No período, o crescimento total foi de 396%.

Os gastos com a Educação Infantil foram registrados, nos seis primeiros anos, com valores simbólicos, e no sétimo ano não houve registro dessa despesa. Apenas em 2009 houve um registro significativo da informação, mas, ainda, o total informado dividido pela soma de alunos dessa etapa e, nesse ano, produz um resultado por aluno -R\$ 434,31, muito inferior ao praticado, por exemplo, pelo FUNDEB. Como muitas vezes os docentes da Educação Infantil também o são do Ensino Fundamental em outro turno, é possível que a remuneração desses profissionais tenha sido contabilizada totalmente como deste último.

Da mesma forma que a Educação Infantil, as despesas com a Educação de Jovens e Adultos não apresentam evolução regular, e em algumas vezes os valores registrados sugerem ser simbólicos: 2007 e 2008, por exemplo. Nesses dois anos, o valor praticado produz um custo aluno-ano de R\$ 17,82 e R\$ 16,30, respectivamente, o que reforça o simbolismo. Supomos que os gastos com essa etapa de ensino foram incluídas no Ensino Fundamental.

As despesas com a subfunção Outros Encargos Especiais referem-se ao pagamento de parcelas em operações de crédito (empréstimos, financiamentos), quando estes foram efetuados para cobrir despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

As despesas com a subfunção Ensino Médio não são contabilizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois a oferta dessa etapa extrapola a competência do Município. Assim, supomos que o valor empenhado nessa subfunção corresponda a valores recebidos da esfera estadual, em convênios, para custear as despesas realizadas pelo Município com o transporte escolar. Cabe destacar que só há esse registro nos três últimos exercícios. A intensa variação nos valores entre um e outro nos permite desconfiar de não haver uma correspondência entre o seu total e o número de alunos atendidos. Isto porque deduzir de R\$ 257 mil em 2007 para R\$ 182 mil em 2009 pressupõe reduzir consideravelmente a quantidade de alunos transportados, contrário ao que tem ocorrido, no geral, com o atendimento a essa etapa de ensino.

As despesas com a subfunção Ensino Superior, como as acima, também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta desse nível de ensino extrapola a competência do Município. Assim, supomos que esses valores se destinaram a apoiar a formação de professores ou outros profissionais da educação em licenciatura plena.

Em consulta ao sítio do FNDE, sobre a liberação de recursos, período de 2002 a 2009, constatamos que o Município, frequentemente (em 2002, 2003, 2004, 2006 e 2008), foi contemplado com transferências voluntárias e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Isto significa que a Administração dispõe de assessoramento técnico para essa captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

TABELA 56 – Mucambo. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 128 | 346 | 0 | 3.930 | 2.345 | 1.585 | 0 | 433 |
| 2003 | 157 | 392 | 0 | 3.924 | 2.156 | 1.768 | 0 | 351 |
| 2004 | 149 | 370 | 69 | 3.995 | 2.208 | 1.787 | 0 | 617 |
| 2005 | 171 | 363 | 126 | 3.497 | 1.953 | 1.544 | 0 | 392 |
| 2006 | 159 | 430 | 82 | 3.409 | 1.875 | 1.534 | 0 | 466 |
| 2007 | 189 | 403 | 0 | 3.118 | 1.691 | 1.427 | 15 | 329 |
| 2008 | 185 | 385 | 0 | 2.996 | 1.592 | 1.404 | 25 | 254 |
| 2009 | 245 | 408 | 0 | 2.916 | 1.456 | 1.460 | 0 | 303 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

No período analisado, ocorreram dois anos de campanha política (2004 e 2008). No primeiro, 2004, as despesas evoluíram 197% em relação ao período anterior, o que pode ser havido como elevado se considerarmos as elevações anteriores. Em 2008, contudo, o montante cresceu 18%, o que parece mediano, se considerarmos a evolução prévia.

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, nunca encontramos igualdade nos totais em todos os anos. Vale salientar que as informações relativas ao SIOPE estão disponíveis somente para os anos de 2007, 2008 e 2009.

Comparando TCM e STN, encontramos totais iguais em 2009, e diferentes nos demais anos. No que diz respeito às subfunções, declarados ao TCM, mas não computados junto ao SIOPE, nos anos de 2005, 2007, 2008 e 2009.

Na comparação entre TCM e SIOPE, nos anos em que foi possível (2007, 2008 e 2009), constatamos a ausência total de valores informados em uma das declarações. Como exemplos: Educação Infantil em 2008, Educação de Jovens e Adultos em 2007, Ensino Médio em 2009, Educação Especial em 2007, Alimentação e Nutrição, nos três anos, e Difusão Cultural, em 2007.

TABELA 57 – Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 12361 | Ensino Fundamental | 3.810.451,05 | 3.735.252,27 | 4.729.442,09 | 5.934.532,39 | 6.389.054,25 |
| 12362 | Ensino Médio | | | 257.156,43 | 131.446,79 | 106.599,00 |
| 12363 | Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 | Ensino Superior | | 44.194,00 | 113.929,00 | 130.534,72 | 182.758,84 |
| 12365 | Educação Infantil | 13.559,53 | 47.845,95 | 60.825,88 | | 283.608,11 |
| 12366 | Educação de Jovens e Adultos | 136.742,43 | 95.248,47 | 5.864,19 | 16.078,68 | 71.467,02 |
| 12367 | Educação Especial | | | | | |
| 12999 | Demais Subfunções | | 511.484,93 | | | |
| 12 | Educação | 3.960.753,01 | 4.434.025,62 | 5.167.217,59 | 6.212.592,58 | 7.033.487,22 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

De modo semelhante, na comparação entre STN e SIOPE, os destaques são Ensino Médio, em 2009, Educação Infantil, em 2008, e Difusão Cultural em 2007, subfunções cujos dispêndios são declarados em uma fonte e não o são em outra.

TABELA 58 – Mucambo. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| 361 - Ensino Fundamental | 4.946.007,93 | 5.405.231,19 | 6.236.993,63 |
| 362 - Ensino Médio | 118.231,80 | 170.389,90 | |
| 364 - Ensino Superior | 113.929,00 | 130.534,72 | 253.335,16 |
| 365 - Educação Infantil | 99.168,07 | 51.395,00 | 283.258,11 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | | 9.865,00 | 71.467,02 |
| 367 - Educação Especial | 5.864,19 | | |
| 392 - Difusão Cultural | 91.041,50 | | |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | 101.548,40 | 104.096,80 | 159.057,57 |
| Total da Função Educação | 5.475.790,89 | 5.871.512,61 | 7.004.111,49 |

Fonte: SIOPE

d) São Gonçalo do Amarante

As despesas declaradas ao TCM estão agrupadas nas subfunções Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Assistência à Criança e ao adolescente, Alimentação e Nutrição, e Ensino Médio, conforme Tabela 59.

Os investimentos totais em educação cresceram, de 2002 a 2009, de 4,71 para 15,6 milhões, totalizando 231% no período. Analisados em uma série histórica, esses gastos evoluíram com regularidade. Ano a ano, a partir do segundo, o acréscimo da despesa foi de 16%, 12%, 19%, 20%, 23%, 26% e 15%, respectivamente, sempre em relação ao exercício anterior.

Os gastos com a subfunção Administração Geral não foram registrados nos exercícios de 2002 e 2003. É possível que nesses anos tenham sido contabilizados juntamente

com as despesas do Ensino Fundamental. Se isto for fato, essa realidade denuncia a omissão do Conselho do FUNDEF, que estaria acatando as despesas com a remuneração do pagamento dos profissionais ligados à outras etapas de ensino com recursos oriundos daquele Fundo.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram variação contínua. Sempre em relação ao ano anterior, a evolução dessa despesa foi de 22%, 0%, 27%, 14%, 39% 22% e 12%. No período a evolução total de gastos foi de 239%.

Os gastos com a Educação Infantil não apresentaram uma evolução regular. Foram registrados regularmente nos dois primeiros anos, e depois, com valores simbólicos nos demais. Há, porém, o registro da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, que apresenta valores similares e com progressão nos três anos seguintes, que decresce nos demais. Como muitas vezes os professores da Educação Infantil também o são do Ensino Fundamental em outro turno, é possível que a remuneração desses profissionais tenha sido contabilizada totalmente naquela subfunção.

Da mesma forma que a Educação Infantil, o investimento em Educação de Jovens e Adultos não apresenta uma evolução regular e, em algumas vezes, os valores registrados sugerem ser simbólicos. 2007 e 2008 são dois exemplos dessa situação. Nesses dois anos, o valor praticado produz um custo aluno-ano de R\$ 3,46 e R\$ 41,67, respectivamente. Em 2009, não houve registro de gasto nessa subfunção. Certamente, as despesas com essa etapa foram contabilizadas no Ensino Fundamental.

TABELA 59 – São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| Subfunção | Ano | | | | | | | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | | 288.542,95 | 190.248,48 | 297.467,65 | 1.105.327,79 | 2.306.984,95 | 3.261.393,78 |
| Ensino Fundamental | 3.520.411,71 | 4.286.830,47 | 4.282.256,51 | 5.475.292,37 | 6.257.786,22 | 8.694.640,02 | 10.630.374,40 | 11.935.557,10 |
| Educação Infantil | 788.560,75 | 797.635,12 | 14.452,73 | 0 | 44.020,12 | 0 | 3.498,80 | 0 |
| Educação de Jovens e Adultos | 202.082,02 | 125.347,23 | 93.808,26 | 112.060,63 | 177.669,98 | 1.958,00 | 22.332,70 | 0 |
| Assistência a Criança e ao Adolescente | | | 976.678,95 | 1.135.896,11 | 1.278.337,94 | 315.474,76 | 22.332,70 | 0 |
| Alimentação e Nutrição | 198.491,28 | 271.948,04 | 288.036,73 | 275.683,74 | 457.036,33 | 455.417,05 | 341.983,78 | 282.298,84 |
| Ensino Médio | | | 177.696,26 | 77.225,78 | 208.548,36 | 182.036,41 | 220.312,48 | 122.784,05 |
| Total | 4.709.545,76 | 5.481.760,86 | 6.121.472,39 | 7.266.407,11 | 8.720.866,60 | 10.754.854,03 | 13.547.819,81 | 15.602.033,77 |

Fonte: Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará

As despesas com a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente foram registradas regularmente e com progressão nos anos de 2004 a 2006, para caírem acentuadamente nos anos de 2007 e 2008, até não mais ocorrerem em 2009. Supõe-se que nestes gastos estavam o atendimento à Educação Infantil, principalmente em creches. Se isto for fato, aqui houve o entendimento dessa política como assistência social e não como educação, como estabelece a LDB. Tanto nesta quanto na Educação Infantil, no entanto, os valores decresceram progressivamente até não mais ocorrerem em 2009. Provavelmente, os gastos com esta etapa estão sendo contabilizados no ensino fundamental.

As despesas com Alimentação e Nutrição apresentaram registros e evolução regulares nos três primeiros anos da série, em seguida evoluíram consideravelmente e, depois, decresceram, o que não se explica pelo número de alunos atendidos. Convém destacar que esses gastos não são computados em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

As despesas com a subfunção Ensino Médio não são contabilizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois a oferta dessa etapa de extrapola a competência do Município. Assim, supomos que o total empenhado nessa subfunção corresponda a valores recebidos da esfera estadual, mediante convênios, para compensar custos com o transporte escolar de estudantes do ensino médio. Encontramos uma variação nos gastos não encontrada no número de alunos atendidos.

TABELA 60 – São Gonçalo do Amarante. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamental | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|--------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1° a 4° | 5° a 8° | | |
| 2002 | 891 | 992 | 0 | 7.457 | 4.423 | 3.034 | 0 | 615 |
| 2003 | 906 | 723 | 0 | 7.991 | 4.808 | 3.183 | 0 | 472 |
| 2004 | 343 | 1.275 | 123 | 7.510 | 4.550 | 2.960 | 0 | 646 |
| 2005 | 323 | 1.800 | 104 | 7.370 | 4.401 | 2.969 | 0 | 715 |
| 2006 | 739 | 1.323 | 91 | 7.586 | 4.627 | 2.959 | 0 | 739 |
| 2007 | 753 | 1.271 | 0 | 7.365 | 4.293 | 3.072 | 86 | 566 |
| 2008 | 747 | 1.303 | 0 | 7.502 | 4.013 | 3.489 | 95 | 536 |
| 2009 | 763 | 1.302 | 0 | 7.488 | 3.795 | 3.693 | 0 | 500 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As despesas com a Educação de Jovens e Adultos não apresentam uma evolução regular. Crescem 11%, depois decrescem repetidamente por três anos consecutivos, para em seguida retomarem o crescimento por mais dois anos. A evolução no período chegou a 264%.

Na consulta ao sítio do FNDE, liberação de recursos, anos de 2002 a 2009, constatamos que o Município foi contemplado, em 2007 e 2008, com transferências voluntárias e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Isto significa que o Governo local dispõe de assessoramento técnico para essa captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

No período analisado, ocorreram dois anos de campanha política (2004 e 2008). No primeiro, os totais evoluíram 12%, e no segundo a despesa cresceu 26%, sempre em relação ao ano anterior. Mesmo com crescimento elevado, nesses períodos, os gastos apresentaram equilíbrio em relação ao realizado nos anos anteriores (de 2002 para 2003, e de 2007 para 2008). Aí não se confirma a hipótese de que as despesas públicas são elevadas nos anos de eleição. Provavelmente, esse fato já é efeito da lei de Responsabilidade Fiscal e, no Município em análise, é reforçado, pois nos anos iniciais da gestão (no caso, em 2009) os valores investidos também se mantiveram reduzidos. Convém salientar que, no período, houve recondução do grupo em poder.

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, encontramos igualdade nos totais apenas entre TCM e STN nos dois primeiros anos, 2005 e 2006. Nestes, e nos demais anos, entre estas e as outras instituições, não encontramos similaridade entre as informações declaradas.

Comparando TCM e STN, em especial nos anos de 2005 e 2006, quanto os totais são iguais, não encontramos equivalência em nenhuma das subfunções. Nesse caso, chamam a atenção os gastos que ao TCM foram declarados como Assistência à Criança e ao Adolescente; para a STN foram informados como Educação Infantil. Ainda, os dispêndios com Educação de Jovens e Adultos na declaração prestada ao TCM foram considerados inexistentes na informação feita à STN.

Ainda entre essas duas instituições, nos demais anos, merecem destaque em 2007 as consideráveis diferenças entre cada uma das subfunções, apesar da proximidade entre os totais. Isto deixa claro que determinada despesa empenhada como Alimentação e Nutrição, por exemplo, na declaração prestada ao TCM, pode ter sido tratada como Ensino Fundamental, na informação prestada à STN. Em 2009, parte das despesas empenhadas como Demais Subfunções na declaração feita à STN certamente deixaram de ser informadas na informação feita ao TCM

TABELA 61 – São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 12361 Ensino Fundamental | 5.079.928,87 | 5.712.391,94 | 9.153.502,07 | 10.630.374,40 | 13.369.192,18 |
| 12362 Ensino Médio | 907.735,49 | | 182.036,41 | 220.312,48 | 122.784,05 |
| 12363 Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 Ensino Superior | | | | | |
| 12365 Educação Infantil | 1.135.896,11 | 1.322.358,06 | 1.420.802,55 | 25.831,50 | |
| 12366 Educação de Jovens e Adultos | | | 1.958,00 | 22.322,72 | |
| 12367 Educação Especial | | | | | |
| 12999 Demais Subfunções | 142.846,64 | 1.686.116,60 | | 2.648.994,77 | 4.990.351,08 |
| 12 Educação | 7.266.407,11 | 8.720.866,60 | 10.758.299,03 | 13.547.835,87 | 18.482.327,31 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Na comparação entre TCM e SIOPE, em 2005, chama a atenção a diferença nos valores informados em cada subfunção. Enquanto para o primeiro foi informado o valor de R\$ 190.248,48 gasto como Administração Geral, para o segundo foi informado um dispêndio de R\$ 2.252.013,28. A diferença chega a ser assustadora. De forma compensatória, na subfunção Ensino Fundamental, no TCM consta R\$ 5.475.292,37, para o SIOPE foi informado o valor de R\$ 3.351.954,79. Esta situação se repete em 2006. Nos anos seguintes, 2007, 2008 e 2009, percebemos a despesa informada em uma das fontes não o ser em outra. Como exemplos, os gastos com Administração Geral, e Alimentação e Nutrição, constantes nos dados do TCM não foram informados ao SIOPE.

Comparando agora STN e SIOPE, observamos que as constatações feitas inicialmente há pouco se repetem. Também merecem destaque as declarações de despesas feitas em uma das fontes e a sua ausência da outra. Como exemplos, em 2005, com Administração Geral, Alimentação e Nutrição, e Educação de Jovens e Adultos. Ensino Médio nos anos de 2006, 2007 e 2009. Em 2009, a Educação Infantil, com valores consideráveis.

TABELA 62 – São Gonçalo do Amarante. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 122 - Administração Geral | 2.252.013,28 | 3.084.292,54 | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | 551.370,08 | 457.036,53 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 3.351.954,79 | 3.799.452,63 | 10.334.882,84 | 15.875.197,02 | 14.953.967,05 |
| 362 - Ensino Médio | 159.885,11 | 208.548,36 | | | 879.550,08 |
| 365 - Educação Infantil | 1.138.560,41 | 1.322.546,10 | 356.655,56 | 22.350,00 | 3.534.649,54 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | 112.060,63 | 178.145,38 | 1.959,00 | 100.000,00 | |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 308.939,70 | 300.000,00 | 421.637,94 |
| Total da Função Educação | 7.565.844,30 | 9.050.021,54 | 11.002.437,10 | 16.297.547,02 | 19.789.804,61 |

Fonte: SIOPE

e) Sobral

As despesas informadas ao TCM, conforme Tabela 79, estão agrupadas nas subfunções Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Alimentação e Nutrição, e Ensino Superior.

Não estão disponíveis as informações relativas ao exercício de 2002. Os gastos totais em educação cresceram, de 2003 a 2009, de 23 para 61 milhões, totalizando 164% no período. Analisados em uma série histórica, nos seus totais, evoluíram com alguma regularidade, exceção feita em 2006, quando a despesa representou 97% da realizada no ano anterior.

TABELA 63 – Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2002 a 2009

| SUBFUNÇÃO | Ano | | | | | | | |
|------------------------------|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Administração Geral | | 3.120.725,48 | 5.725.987,80 | 1.178.856,00 | | | | |
| Ensino Fundamental | | 18.054.260,85 | 20.730.801,45 | 31.438.435,96 | 31.163.527,58 | 40.086.799,67 | 48.649.950,32 | 48.951.824,14 |
| Educação Infantil | | 1.420.388,87 | 1.355.417,02 | 1.476.706,69 | 2.074.021,10 | 2.472.873,63 | 4.353.223,91 | 8.116.620,72 |
| Educação de Jovens E Adultos | | 580.132,31 | 646.036,17 | 438.817,42 | 410.611,24 | 375.197,18 | 703.051,46 | 2.113.218,41 |
| Educação Especial | | | | 931.888,72 | | | | |
| Alimentação e Nutrição | | | | | | | 1.710.999,07 | 1.711.655,89 |
| Ensino Superior | | | | 228.283,26 | 1.315.874,39 | 1.344.051,03 | 354.781,26 | 250.816,81 |
| Total | 0,00 | 23.175.507,51 | 28.458.242,44 | 35.692.988,05 | 34.964.034,31 | 44.278.921,51 | 55.772.006,02 | 61.144.135,97 |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

Os gastos com a subfunção Administração Geral foram registrados apenas em três anos da série, 2003 a 2005, e em formato intrigante: em 2004, cresceu 83% em relação a 2003, para, no seguinte, cair para 20% do praticado no ano anterior. Nos exercícios seguintes não houve mais registro. É possível que tenham sido contabilizadas juntamente o Ensino Fundamental. Se isto for fato, para o período de 2003 a 2005, essa realidade denuncia a omissão do Conselho do FUNDEF, que estaria acatando as despesas com a remuneração de profissionais ligados a outras etapas com recursos oriundos daquele Fundo.

Os gastos com o Ensino Fundamental apresentaram um crescimento contínuo, com exceção do ano de 2006, quando praticados apenas 97% do realizado em 2005. Sempre em

relação ao exercício anterior, a evolução dessa despesa foi de 22%, 25%, -3%, 26%, 26 e 9%, de 2004 a 2009.

Os gastos com Educação Infantil apresentaram evolução contínua e equilibrada, com exceção dos anos de 2004 e 2009, pois, no primeiro, foram praticados apenas 95% da despesa realizada no exercício anterior, e no último, houve um crescimento de 86% em relação a 2008. No período o crescimento total foi de 471%.

TABELA 64 – Sobral. Matrícula da educação básica na rede municipal por etapa e modalidade, 2002 a 2009

| Ano | Creche | Pré-Escola | Classe de alfabetização | Ensino Fundamenta | | | Educação Especial | Educação de Jovens e Adultos |
|------|--------|------------|-------------------------|-------------------|---------|---------|-------------------|------------------------------|
| | | | | Total | 1º a 4º | 5º a 8º | | |
| 2002 | 532 | 3.657 | 0 | 26.311 | 18.874 | 7.437 | 11 | 2.074 |
| 2003 | 901 | 5.285 | 0 | 24.888 | 18.552 | 6.336 | 24 | 1.624 |
| 2004 | 1.200 | 4.701 | 207 | 24.832 | 18.804 | 6.028 | 0 | 1.365 |
| 2005 | 1.396 | 4.472 | 568 | 24.943 | 18.519 | 6.424 | 15 | 1.075 |
| 2006 | 1.592 | 4.363 | 485 | 24.411 | 17.754 | 6.657 | 16 | 1.124 |
| 2007 | 2.053 | 4.671 | 0 | 23.663 | 16.669 | 6.994 | 446 | 1.618 |
| 2008 | 2.375 | 4.377 | 0 | 24.626 | 15.771 | 8.855 | 710 | 2.198 |
| 2009 | 2.303 | 4.700 | 0 | 24.121 | 14.530 | 9.591 | 0 | 3.826 |

Fonte: *Diário Oficial da União*.

As despesas com a Educação de Jovens e Adultos não apresentam uma evolução regular. Crescem 11%, depois declinam repetidamente por três anos consecutivos, para em seguida retomarem o crescimento por mais dois anos. A evolução no período chegou a 264%.

As despesas com a Educação Especial foram registradas em um só ano, 2005, e em valores consideráveis. A sua ausência de registro nos demais exercícios sugere que este valor não se refere ao funcionamento de turmas de alunos dessa modalidade de ensino, mas a alguma iniciativa, contingente e localizada no tempo e no espaço, voltada para melhoria do atendimento das pessoas com deficiência. Isto tanto pode se referir a instalações físicas e aquisição de materiais e equipamentos, como à formação de profissionais.

Os gastos com Alimentação e Nutrição apresentaram registros apenas nos dois últimos anos da série. Nos demais não foram informados valores. Supõe-se que essas despesas também foram contabilizadas como Ensino Fundamental. Convém destacar que esses valores não são computados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O investimento realizado na subfunção Ensino Superior, como as acima, também não são contabilizadas como MDE, pois a oferta desse nível de ensino extrapola a competência

do Município. Assim, supomos que essas despesas se destinaram a apoiar a formação de professores ou outros profissionais da educação em nível superior.

Em consulta ao sítio do FNDE sobre a liberação de recursos para o período de 2002 a 2009, constatamos que o Município, com frequência (em 2005, 2006, 2007 e 2008), foi contemplado com transferências voluntárias e recebeu verbas para alguns projetos e programas. Isto significa que a Administração dispõe de equipe técnica para essa captação, incluindo a identificação das fontes, a elaboração dos planos de trabalho, a prestação de contas e, ainda, a articulação política para a liberação dos valores.

Nos dois anos de campanha política (2004 e 2008), o total investido apresentou um equilíbrio em relação ao gasto realizado nos anos anteriores e seguintes. Aí não se confirma a hipótese de que as despesas públicas são elevadas nos anos de eleição. Provavelmente, esse fato já é efeito da lei de Responsabilidade Fiscal e, no Município em análise, é reforçado, pois nos anos iniciais da gestão (2005 e 2009) os gastos também se mantiveram na mesma linha (2005) ou reduzidos (2009).

Comparando as despesas entre essas três fontes de informação, nunca encontramos igualdade entre seus totais, em todos os anos da série.

Comparando TCM e STN nos anos de 2005 e 2006, praticamente não encontramos valores coincidentes para cada uma das subfunções; exceto para os dispêndios com Ensino Superior, em 2006, que nas duas fontes apresentam valores equivalentes. Nos demais anos (2007 a 2009), os valores totais e os de cada uma das subfunções praticamente se equivalem, com diferenças pouco significativas em alguns casos. Aqui, diferente da maioria das situações já retratadas, as despesas estão declaradas nas duas fontes.

TABELA 65 – Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| CÓDIGO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 12361 Ensino Fundamental | 28.253.095,00 | 34.537.569,00 | 40.089.262,97 | 48.649.950,32 | 48.953.272,14 |
| 12362 Ensino Médio | | | | | |
| 12363 Ensino Profissional | | | | | |
| 12364 Ensino Superior | 216.034,00 | 1.315.874,00 | 1.344.051,03 | 354.781,26 | 250.816,81 |
| 12365 Educação Infantil | 1.318.457,00 | 2.141.289,00 | 2.472.873,63 | 4.353.233,91 | 8.116.620,72 |
| 12366 Educação de Jovens e Adultos | 381.811,00 | 417.520,00 | 375.197,18 | 703.051,46 | 2.113.218,41 |
| 12367 Educação Especial | 799.862,00 | | | | |
| 12999 Demais Subfunções | 639.076,00 | | | 1.710.999,07 | 1.711.655,89 |
| 12 Educação | 31.608.335,00 | 38.412.252,00 | 44.281.384,81 | 55.772.016,02 | 61.145.583,97 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 66 – Sobral. Despesas da Função Educação por subfunção, 2005 a 2009

| Subfunções | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 122 - Administração Geral | 637.696,18 | 17.489.203,60 | | | |
| 306 - Alimentação e Nutrição | | 1.323.386,10 | | | |
| 361 - Ensino Fundamental | 28.205.931,01 | 14.738.744,42 | 39.706.388,27 | 55.237.602,93 | 62.339.441,01 |
| 364 - Ensino Superior | 40.034,23 | 885.872,89 | 1.346.177,31 | 358.521,86 | |
| 365 - Educação Infantil | 1.189.229,80 | 3.636.148,03 | 2.386.522,73 | 6.202.342,28 | 8.257.454,17 |
| 366 - Educação de Jovens e Adultos | 803.805,22 | 418.429,97 | 84.879,60 | 14.112,64 | 77.883,83 |
| 367 - Educação Especial | | | 19.184,00 | 73.375,65 | |
| Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação | | | 741.752,86 | 1.120.657,44 | |
| Total da Função Educação | 30.876.696,44 | 38.491.785,01 | 63.006.612,80 | 63.006.612,80 | 70.674.779,01 |

Fonte: SIOPE

Na comparação entre TCM e SIOPE os dados são distintos. As diferenças ocorrem em valores elevados, sucedendo com frequência, de um gasto estar declarado em um e não estar em outro. Como exemplos, Administração Geral em 2006, Alimentação e Nutrição em 2005, 2006, 2008 e 2009, Ensino Superior em 2009 e Educação especial em 2007 e 2008.

Finalmente, comparando STN e SIOPE, a situação anterior se repete, tanto no volume da diferença entre o declarado em uma fonte e o informado a outra. Para ilustrar, observemos os valores investidos com a Educação de Jovens e Adultos, em 2009. Segundo a STN, o total foi de R\$ 2.113.218,41; conforme declarado ao SIOPE, esse montante foi de apenas R\$ 77.883,83. Também merece destaque a existência de gastos em uma subfunção, para uma dessas fontes, e a sua inexistência para a outra. Por exemplo: Administração Geral, e Alimentação e Nutrição, em 2006; Ensino Superior em 2009; Educação Especial em 2005, 2007 e 2008; e Demais Subfunções em 2009.

5.3 Relação entre receitas e despesas

Nesta seção, teceremos comparações entre a receita arrecadada e a despesa realizada a cada ano, no âmbito das Secretarias de Educação dos dez municípios.

As informações estão apresentadas em Tabela para cada município, com informações relativas ao período 2002-2009. Em *Mínimo a Investir*, informamos a soma de todas as receitas arrecadadas para a função educação, conforme já apresentadas. Em *Despesa Realizada*, informamos os gastos no período, também já discutidos em seção anterior. Em *saldo*, fazemos a comparação entre os valores acima. Resultados negativos informam que o Município investiu além do que arrecadou. Saldos positivos demonstram, da receita arrecadada,

o quanto ainda não foi investido. Em *Proporção do Investimento*, comparamos o valor arrecadado e o valor investido.

Convém esclarecer que na Contabilidade Pública as receitas são registradas em regime de caixa e as despesas o são em regime de competência¹⁷. Assim, as receitas de um ano que não foram creditadas naquele ano serão consideradas receitas do exercício efetivo em que houver o crédito. Já as despesas serão consideradas como do período a que se referem, ou o de sua realização.

Como exemplos, a receita do FUNDEB do final de dezembro que só for creditada no início de janeiro do ano seguinte passa a ser considerada receita desse ano, e não mais daquele. As contas de energia elétrica do mês de dezembro de 2008, pagas a qualquer tempo posterior, ainda assim, serão contabilizadas como despesas daquele ano.

Convém ressaltar também que, quando apresentamos as receitas da educação, não exibimos os saldos referentes à remuneração de depósitos bancários, ou seja, ao rendimento da aplicação financeira dos recursos da educação. Isto porque os rendimentos dos recursos das prefeituras são processados como uma “conta única” e, embora os seus saldos sejam distribuídos proporcionalmente com cada conta-corrente, ainda assim, nos balanços anuais, eles estão informados de forma totalizada, razão pela qual não pudemos tratar separadamente os valores devidos à educação.

Este fato pode contribuir para que os municípios possam apresentar investimentos superiores ao valor arrecadado. Da mesma forma, saldos negativos em um ano (investimentos superiores ao arrecadado) podem influenciar o comportamento dos anos seguintes, rumo a um equilíbrio.

TABELA 67 – Aratuba: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Mínimo a Investir | 2.378.066,04 | 2.420.129,69 | 3.428.158,87 | 3.165.853,66 | 3.877.025,08 | 4.534.536,24 | 5.954.429,38 | 6.941.810,94 |
| Despesa Realizada | 3.357.766,78 | 2.888.698,58 | 4.620.053,25 | 5.725.605,82 | 4.946.286,31 | 4.681.104,05 | 5.860.678,43 | 6.415.009,79 |
| Saldo | -979.700,75 | -468.568,89 | -1.191.894,38 | -2.559.752,16 | -1.069.261,24 | -146.567,81 | 93.750,95 | 526.801,15 |
| Proporção do investimento | 1,41 | 1,19 | 1,35 | 1,81 | 1,28 | 1,03 | 0,98 | 0,92 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

¹⁷ Regime de caixa é adotado pela Contabilidade Pública para as receitas, sendo consideradas naquele exercício somente as nele ingressadas no Tesouro. O regime de competência é adotado para as despesas, sendo consideradas as referentes ao exercício e empenhadas no exercício.

Conforme exposto, o Município de Aratuba apresenta um investimento sempre superior ao arrecadado nos sete primeiros anos da série, com destaque para 2005, 2002 e 2004. Nesses, o investimento foi superior em 81%, 41% e 35% respectivamente. Nesses casos, é possível o ingresso de recursos outros (investimento acima dos 25% estabelecidos), ou, ainda, a existência de restos a pagar, embora aqui já existam mecanismos de controle estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir de 2007, percebemos certo equilíbrio, e nos dois anos seguintes, o investimento decresce em relação ao valor arrecadado - em 2008, 2%, e em 2009, 8%. O saldo ao longo da série apresenta resultado favorável à educação, com investimentos superiores ao arrecadado em cerca de 25%, em média.

TABELA 68 – Boa Viagem: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 8.412.516,60 | 8.813.652,86 | 9.899.257,62 | 11.584.676,96 | 13.644.467,32 | 16.706.935,26 | 20.845.905,99 | 21.109.762,50 |
| Despesa Realizada | 9.066.433,16 | 9.371.950,74 | 9.858.088,71 | 10.735.877,43 | 12.450.858,67 | 15.502.850,87 | 18.954.049,98 | 19.949.394,33 |
| Saldo | -653.916,56 | -558.297,88 | 41.168,91 | 848.799,53 | 1.193.608,65 | 1.204.084,39 | 1.891.856,01 | 1.160.368,17 |
| Proporção do investimento | 1,08 | 1,06 | 1,00 | 0,93 | 0,91 | 0,93 | 0,91 | 0,95 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

O Município de Boa Viagem apresenta uma relação mais equilibrada, comparado à Aratuba. Nos cinco últimos anos da série, contudo, não investiu o total arrecadado. De forma capitalizada, esses *deficits* atingem cerca de 42% da receita arrecada em um ano.

Em Catunda, conforme exposto na Tabela 85 a seguir, percebemos um certo equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. O *deficit* presente nos anos de 2003 e 2007 são compensáveis pelos valores apresentados nos anos anteriores e seguintes, como se pode perceber.

TABELA 69 – Catunda: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Mínimo a Investir | 1.413.811,03 | 1.757.484,63 | 2.054.680,50 | 2.450.222,41 | 3.227.922,21 | 3.537.308,75 | 4.497.346,65 | 4.586.341,28 |
| Despesa Realizada | 1.935.148,30 | 1.024.598,45 | 2.191.109,38 | 2.700.058,48 | 3.711.790,29 | 3.066.216,18 | 4.935.525,43 | 5.442.540,61 |
| Saldo | -521.337,28 | 732.886,18 | -136.428,88 | -249.836,08 | -483.868,08 | 471.092,57 | -438.178,78 | -856.199,34 |
| Proporção do investimento | 1,37 | 0,58 | 1,07 | 1,10 | 1,15 | 0,87 | 1,10 | 1,19 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

No Município de General Sampaio, além de não haver registro da despesa no ano de 2002, nesse mesmo ano as receitas parecem ter sido informadas apenas parcialmente. Assim, não convém incluir esse exercício na comparação. Em todos os demais há uma margem positiva de investimentos além do arrecadado, o que sugere, além do uso dos rendimentos em aplicações financeiras, o incremento de recursos próprios, transpondo os 25% em educação.

TABELA 70 – General Sampaio: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Mínimo a Investir | 105.645,41 | 1.248.428,87 | 1.372.795,77 | 1.602.589,82 | 1.906.916,47 | 2.320.275,81 | 3.168.742,05 | 3.257.078,07 |
| Despesa Realizada | 0 | 1.569.618,19 | 1.760.967,57 | 1.966.890,3 | 2.113.252,58 | 2.782.973,69 | 3.311.093,87 | 3.821.239,57 |
| Saldo | 105.645,41 | -321.189,32 | -388.171,81 | -364.300,48 | -206.336,11 | -462.697,88 | -142.351,82 | -564.161,50 |
| Proporção do investimento | 0,00 | 1,26 | 1,28 | 1,23 | 1,11 | 1,20 | 1,04 | 1,17 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Para o Município de Ipu, não houve o registro da despesa em 2002 e, além disso, em 2003 houve o registro negativo da receita. Assim, desconsideramos esses dois exercícios na comparação. Nos demais, percebe-se uma movimentação bastante positiva na relação entre as verbas arrecadadas e os gastos realizados. Destaque para os três últimos anos da série, quando o investimento supera a arrecadação em 54%, 48% e 50%.

TABELA 71 – Ipu: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 2.272.072,74 | -4.816.221,10 | 5.426.236,39 | 6.105.235,06 | 7.435.024,13 | 6.612.652,33 | 9.437.548,98 | 8.990.281,36 |
| Despesa Realizada | 0,00 | 1.795.085,18 | 6.218.328,59 | 7.790.388,59 | 8.284.689,34 | 10.179.948,23 | 13.924.545,89 | 13.453.670,70 |
| Saldo | 2.272.072,74 | -6.611.306,28 | -792.092,20 | -1.685.153,53 | -849.665,21 | -3.567.295,90 | -4.486.996,91 | -4.463.389,34 |
| Proporção do investimento | 0,00 | -0,37 | 1,15 | 1,28 | 1,11 | 1,54 | 1,48 | 1,50 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Em Jijoca de Jericoacoara, a comparação entre receita e gasto se apresenta deficitária em três anos: 2003, 2004 e 2005, no equivalente a cerca de 53% da arrecadação de um ano. Nos demais anos, todavia, esse déficit é compensado, deixando com bônus para a educação.

TABELA 72 – Jijoca de Jericoacoara: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 2.661.424,73 | 3.269.337,11 | 4.282.631,40 | 4.755.601,45 | 3.741.150,14 | 4.083.854,87 | 4.630.642,32 | 4.656.632,84 |
| Despesa Realizada | 2.683.758,93 | 2.742.812,82 | 3.454.634,13 | 4.243.890,56 | 5.053.964,96 | 5.778.301,57 | 6.812.751,92 | 8.583.910,28 |
| Saldo | -22.334,20 | 526.524,29 | 827.997,27 | 511.710,89 | -1.312.814,82 | -1.694.446,70 | -2.182.109,60 | -3.927.277,44 |
| Proporção do investimento | 1,01 | 0,84 | 0,81 | 0,89 | 1,35 | 1,41 | 1,47 | 1,84 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

No município de Martinópole, percebemos uma situação favorável para a educação ao longo de todo o período. Em média, o Município recebeu investimentos superiores ao arrecadado em cerca de 27%.

TABELA 73 – Martinópole: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Mínimo a Investir | 892.005,22 | 1.886.641,34 | 2.140.363,33 | 2.797.673,04 | 2.959.085,02 | 3.768.392,78 | 4.895.472,33 | 5.058.677,34 |
| Despesa Realizada | 1.642.171,58 | 2.501.757,53 | 2.835.062,75 | 3.078.505,63 | 3.787.446,66 | 4.069.582,23 | 5.309.848,02 | 5.983.588,05 |
| Saldo | -750.166,36 | -615.116,19 | -694.699,43 | -280.832,59 | -828.361,65 | -301.189,45 | -414.375,69 | -924.910,71 |
| Proporção do investimento | 1,84 | 1,33 | 1,32 | 1,10 | 1,28 | 1,08 | 1,08 | 1,18 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Para uma análise do Município de Mucambo, desconsideramos os dados relativos ao exercício de 2005, pelo fato de, nesse ano, haver a informação de receita em valor negativo. Uma informação correta elevaria o valor mínimo a investir, não modificaria o total da despesa realizada, mas reduziria o saldo e a proporção do valor investido. Apesar do baixo investimento demonstrado nos anos de 2002 e 2003, ainda assim, ao longo da série, as despesas realizadas superaram as receitas arrecadadas.

TABELA 74 – Mucambo: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 2.152.842,85 | 2.536.852,61 | 3.055.238,70 | | 3.724.723,57 | 4.181.639,94 | 5.211.613,14 | 4.675.914,17 |
| Despesa Realizada | 1.619.275,20 | 1.060.707,56 | 3.155.359,78 | | 4.509.656,22 | 5.443.140,47 | 6.440.736,13 | 7.033.487,22 |
| Saldo | 533.567,65 | 1.476.145,05 | -100.121,08 | | -784.932,65 | -1.261.500,53 | -1.229.122,99 | -2.357.573,05 |
| Proporção do investimento | 0,75 | 0,42 | 1,03 | | 1,21 | 1,30 | 1,24 | 1,50 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Em São Gonçalo do Amarante, o movimento é de certo equilíbrio. Apesar da situação deficitária nos anos de 2004, 2008 e 2009, na soma de todos os anos da série, essa situação resta compensada, não havendo prejuízos para a educação.

TABELA 75 – São Gonçalo do Amarante: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2002 a 2009

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 4.483.631,90 | 5.215.173,25 | 7.038.169,83 | 5.914.396,92 | 7.484.139,04 | 9.350.700,46 | 17.300.720,01 | 20.383.426,79 |
| Despesa Realizada | 4.709.545,76 | 5.481.760,86 | 6.121.472,39 | 7.266.407,11 | 8.720.866,60 | 10.754.854,03 | 13.547.819,81 | 15.602.033,77 |
| Saldo | -225.913,87 | -266.587,61 | 916.697,44 | -1.352.010,19 | -1.236.727,56 | -1.404.153,57 | 3.752.900,20 | 4.781.393,02 |
| Proporção do investimento | 1,05 | 1,05 | 0,87 | 1,23 | 1,17 | 1,15 | 0,78 | 0,77 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Em Sobral, não foram registradas as receitas de 2002 e de 2004, motivo pelo qual estão excluídas dessa análise. Em 2003, o valor aplicado foi inferior ao arrecadado. Nos demais anos, o saldo compensa essa perda.

TABELA 76 – Sobral: Relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada na função educação, 2003 e 2005 a 2009

| | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mínimo a Investir | 28.464.316,47 | 34.007.624,17 | 31.102.169,80 | 38.940.739,74 | 52.258.511,89 | 59.401.734,68 |
| Despesa Realizada | 23.175.507,51 | 35.692.988,05 | 34.964.034,31 | 44.278.921,51 | 55.772.006,02 | 61.144.135,97 |
| Saldo | 5.288.808,96 | -1.685.363,89 | -3.861.864,52 | -5.338.181,77 | -3.513.494,13 | -1.742.401,29 |
| Proporção do Investimento | 0,81 | 1,05 | 1,12 | 1,14 | 1,07 | 1,03 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE

5.4 Educação é prioridade? Gasto em educação por aluno e por habitante

A Tabela 77 a seguir apresenta o valor total investido por aluno, por ano, nos dez municípios, no período de 2002 a 2009 e, ainda, o valor aluno-ano do FUNDEF ou FUNEB em cada um desses anos.

Para elaborá-la dividimos o valor total da despesa de cada ano pela soma do número de alunos da rede municipal no referido exercício, em todas as etapas e modalidades. A ausência de informação das despesas realizadas (General Sampaio, Ipu e Sobral, em 2002) impede a realização da análise desses municípios nesses anos. A informação de receitas negativas (Ipu em 2003 e Mucambo em 2005) não interfere nessa análise, pois só fizemos uso do total das despesas.

O valor aluno-ano do FUNDEF ou FUNDEB, abaixo, na Tabela, objetiva um parâmetro acerca da política de financiamento educacional a cada ano. Convém lembrar, entretanto, que até 2006 o FUNDEF contemplava apenas a matrícula do ensino fundamental. A partir de 2007, o FUNDEB cobre toda a educação básica, mas isto se deu de forma progressiva.

TABELA 77 – Custo Aluno-Ano dos dez municípios de 2002 a 2009, e valor aluno-ano do FUNDEF/FUNDEB

| | Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|-------------------------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Maior evolução | Aratuba | 797,76 | 609,56 | 1.105,28 | 1.393,77 | 1.253,49 | 1.200,59 | 1.546,35 | 1.775,04 |
| | Boa Viagem | 599,24 | 607,62 | 678,56 | 780,39 | 877,87 | 1.179,46 | 1.547,14 | 1.619,01 |
| | General Sampaio | | 663,69 | 727,67 | 818,51 | 875,42 | 1.169,81 | 1.387,72 | 1.729,85 |
| | Ipu | | 194,67 | 635,37 | 862,72 | 929,40 | 1.144,46 | 1.570,38 | 1.472,76 |
| | Martinópole | 419,89 | 654,91 | 772,08 | 844,58 | 1.059,13 | 1.230,97 | 1.612,96 | 1.873,97 |
| Maior ídeb | Catunda | 567,66 | 296,47 | 578,28 | 727,97 | 870,30 | 764,64 | 1.372,89 | 1.613,56 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 588,54 | 590,49 | 730,83 | 917,20 | 1.092,99 | 1.357,36 | 1.686,74 | 2.082,97 |
| | Mucambo | 334,77 | 219,88 | 311,40 | 907,00 | 992,01 | 1.342,66 | 1.675,09 | 1.816,50 |
| | São Gonçalo do Amarante | 473,08 | 543,18 | 618,52 | 704,66 | 832,30 | 1.071,09 | 1.330,44 | 1.551,98 |
| | Sobral | | 708,25 | 880,92 | 1.099,29 | 1.092,93 | 1.364,49 | 1.626,67 | 1.749,47 |
| Valor aluno-ano fundef/fundeb | | 418,00 | 462,00 | 564,63 | 620,56 | 682,60 | 946,29 | 1.132,34 | 1.221,34 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os dados sugerem que as despesas de Ipu e de Mucambo, em 2003, foram informadas apenas parcialmente. Ainda, a relação entre a receita estabelecida, conforme apresentado para cada município, se reflete também no investimento por aluno. Como exemplo, o caso de Mucambo em 2002 e 2003, com investimento em 75% e 42% da receita por aluno, respectivamente, produz um custo-aluno consideravelmente inferior aos demais, conforme exposto na Tabela.

Comparado ao valor do FUNDEF/FUNDEB, ao longo de toda série, os maiores investimentos por aluno-ano ocorreram em: Aratuba, nos anos de 2002, 2004, 2005 e 2006; em Sobral, nos anos de 2003 e 2007; e em Jijoca de Jericoacoara, nos anos de 2008 e 2009.

Convém ressaltar, no entanto, que os valores praticados ainda são muito baixos, consideradas as demandas do sistema educacional, na perspectiva de garantia dos insumos básicos ao funcionamento do ensino com padrões de qualidade, conforme defende Carreira e Pinto (2007). A diferença entre o maior e o menor valor, em cada ano da série, sugere uma distância à equidade a que as crianças têm direito.

A Tabela 78 apresenta o valor total aplicado em educação no que concerne ao valor-aluno ano do FUNDEF ou FUNDEB. Convém destacar que, nos casos onde não houve registro de despesas (em 2002, para General Sampaio, Ipu e Sobral), a média do período não levou em conta esse ano. As constatações a respeito do investimento por aluno também se reproduzem nessa Tabela

TABELA 78 – Relação entre o custo-aluno-ano praticado no município e o valor-aluno-ano do Fundef/Fundeb, no período de 2002 a 2009

| | Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Maior evolução | Aratuba | 1,91 | 1,32 | 1,96 | 2,25 | 1,84 | 1,27 | 1,37 | 1,45 |
| | Boa Viagem | 1,43 | 1,32 | 1,20 | 1,26 | 1,29 | 1,25 | 1,37 | 1,33 |
| | General Sampaio | | 1,44 | 1,29 | 1,32 | 1,28 | 1,24 | 1,23 | 1,42 |
| | Ipu | | 0,42 | 1,13 | 1,39 | 1,36 | 1,21 | 1,39 | 1,21 |
| | Martinópolis | 1,00 | 1,42 | 1,37 | 1,36 | 1,55 | 1,30 | 1,42 | 1,53 |
| Maior idêb | Catunda | 1,36 | 0,64 | 1,02 | 1,17 | 1,27 | 0,81 | 1,21 | 1,32 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 1,41 | 1,28 | 1,29 | 1,48 | 1,60 | 1,43 | 1,49 | 1,71 |
| | Mucambo | 0,80 | 0,48 | 0,55 | 1,46 | 1,45 | 1,42 | 1,48 | 1,49 |
| | São Gonçalo do Amarante | 1,13 | 1,18 | 1,10 | 1,14 | 1,22 | 1,13 | 1,17 | 1,27 |
| | Sobral | | 1,53 | 1,56 | 1,77 | 1,60 | 1,44 | 1,44 | 1,43 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

A Tabela 79 traz a estimativa da população dos municípios para o período em análise. Os dados tiveram como ponto de partida o Censo de 2000, do IBGE, acrescido da Taxa Geométrica de Crescimento Anual, para cada município.

TABELA 79 – Estimativa de população dos municípios – 2002/2009

| Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aratuba | 12.104 | 12.020 | 11.937 | 11.854 | 11.772 | 11.690 | 11.609 | 11.529 |
| Boa Viagem | 50.961 | 51.181 | 51.402 | 51.624 | 51.847 | 52.071 | 52.296 | 52.522 |
| General Sampaio | 5.237 | 5.367 | 5.500 | 5.636 | 5.776 | 5.919 | 6.066 | 6.216 |
| Ipu | 39.441 | 39.562 | 39.684 | 39.806 | 39.929 | 40.052 | 40.176 | 40.300 |
| Martinópolis | 9.058 | 9.216 | 9.376 | 9.539 | 9.705 | 9.873 | 10.045 | 10.220 |
| Catunda | 9.481 | 9.546 | 9.613 | 9.679 | 9.747 | 9.814 | 9.882 | 9.951 |
| Jijoca de Jericoacoara | 13.392 | 13.856 | 14.337 | 14.835 | 15.349 | 15.882 | 16.433 | 17.003 |
| Mucambo | 13.898 | 13.927 | 13.956 | 13.985 | 14.014 | 14.044 | 14.073 | 14.102 |
| São Gonçalo do Amarante | 37.928 | 38.735 | 39.559 | 40.400 | 41.259 | 42.136 | 43.032 | 43.947 |
| Sobral | 164.516 | 167.716 | 170.979 | 174.306 | 177.697 | 181.154 | 184.678 | 188.271 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do IBGE e do IPECE.

Percebemos um só município, Aratuba, com decréscimo da população ao longo do período. Os demais apresentam algum crescimento. Jijoca de Jericoacoara cresceu em 27%. General Sampaio, São Gonçalo do Amarante, Sobral e Martinópolis apresentaram um crescimento variando entre 10 e 20%. Os demais evoluíram de 1 a 3%.

A Tabela 80 exprime a densidade educacional, compreendida como o número de estudantes por habitante. Pode representar o esforço político no atendimento às demandas educacionais da população.

TABELA 80 – Número de alunos por habitante nos dez municípios, no período de 2002 a 2009

| Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aratuba | 0,32 | 0,36 | 0,31 | 0,30 | 0,28 | 0,27 | 0,26 | 0,25 |
| Boa Viagem | 0,30 | 0,30 | 0,28 | 0,26 | 0,27 | 0,25 | 0,23 | 0,23 |
| General Sampaio | 0,44 | 0,44 | 0,44 | 0,43 | 0,42 | 0,40 | 0,39 | 0,35 |
| Ipu | 0,23 | 0,23 | 0,24 | 0,22 | 0,21 | 0,21 | 0,21 | 0,21 |
| Martinópolis | 0,43 | 0,41 | 0,39 | 0,38 | 0,37 | 0,33 | 0,33 | 0,31 |
| Catunda | 0,37 | 0,37 | 0,41 | 0,40 | 0,46 | 0,43 | 0,38 | 0,36 |
| Jijoca de Jericoacoara | 0,34 | 0,33 | 0,33 | 0,31 | 0,30 | 0,27 | 0,25 | 0,24 |
| Mucambo | 0,33 | 0,33 | 0,35 | 0,30 | 0,29 | 0,26 | 0,24 | 0,24 |
| São Gonçalo do Amarante | 0,26 | 0,26 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,24 | 0,24 | 0,23 |
| Sobral | 0,20 | 0,19 | 0,19 | 0,18 | 0,18 | 0,18 | 0,18 | 0,18 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do IBGE e do IPECE.

Como podemos observar na Tabela, em geral o número de estudantes por habitante vem decrescendo regularmente (exceto em Catunda, em parte do período). O Município de General Sampaio exibe maior número de estudantes relativamente à população total. Em Sobral ocorre o inverso. Cabe destacar o movimento de declínio dessa relação em todos os municípios. Considerando que as populações continuam crescendo, isto pode sinalizar correção de fluxo escolar. Mantida essa perspectiva, e aliada a redução das taxas de natalidade, no futuro teremos demanda menor, em termos populacionais, pela escola.

A Tabela 81 contém o investimento em educação por habitante, entendido como o total da despesa de cada ano, de cada município, dividido pela estimativa da população, conforme Tabela 80.

Sobre a ausência de informações, ou informações prestadas parcialmente, valem as mesmas observações apresentadas junto à Tabela do custo-aluno. Não foi procedida a qualquer atualização monetária dos valores das despesas.

Desconsiderando os casos de ausência de informações ou de informações parciais em relação à despesa, os dados sugerem que o investimento em educação por habitante vem se elevando progressivamente. Em todos os casos, no mínimo, foram duplicados; todavia, as diferenças entre os valores sinalizam a distância que estamos de uma equidade, em relação a uma educação de qualidade para todos.

Tabela 81 – Investimento em Educação por habitante nos dez municípios, de 2002 a 2009

| Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aratuba | 257,98 | 218,15 | 342,93 | 417,72 | 354,69 | 329,94 | 406,01 | 436,81 |
| Boa Viagem | 177,34 | 182,33 | 190,76 | 206,63 | 238,35 | 295,18 | 358,95 | 375,77 |
| General Sampaio | | 292,23 | 319,86 | 348,55 | 365,35 | 469,40 | 544,86 | 613,47 |
| Ipu | | 44,13 | 151,33 | 187,69 | 197,60 | 240,38 | 325,51 | 311,36 |
| Martinópolis | 180,96 | 270,80 | 301,46 | 321,55 | 388,61 | 410,17 | 525,72 | 581,95 |
| Catunda | 207,77 | 109,90 | 234,78 | 289,03 | 397,03 | 327,57 | 526,74 | 580,27 |
| Jijoca de Jericoacoara | 200,23 | 197,72 | 240,61 | 285,58 | 328,59 | 362,98 | 413,49 | 503,37 |
| Mucambo | 111,73 | 72,02 | 108,19 | 271,28 | 291,79 | 346,57 | 403,55 | 433,66 |
| São Gonçalo do Amarante | 123,90 | 141,11 | 154,19 | 179,09 | 210,31 | 253,78 | 312,80 | 352,47 |
| Sobral | | 136,76 | 164,30 | 201,61 | 193,23 | 239,41 | 295,03 | 316,46 |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis nos sítios do TCM, do IBGE e do IPECE.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 212, um mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos a serem aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino pelos municípios. Entendemos, com isso, que valores, mesmo superiores, mas muito próximos a esse piso, sinalizam uma preocupação maior em cumprir o disposto na legislação.

Convém ressaltar a prática comum em alguns municípios de superar o percentual mínimo em 1% a 3%, com o objetivo de cobrir despesas porventura glosadas na análise do Tribunal de Contas dos Municípios.

A Tabela 82 apresenta o percentual de investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2009, por município, conforme estabelece o art. 212 da Constituição Federal.

Os dados constantes dessa Tabela foram obtidos em consulta ao sítio da Secretaria do Tesouro Nacional e estão comparados com os percentuais aprovados pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Vale esclarecer que até a data da consulta, 19/05/2010, o Município de Catunda ainda não teria prestado essas informações ao órgão, motivo da expressão referente a pendência de comprovação. Quanto aos Municípios de Ipu e Sobral, não obtivemos a resposta referente a estes do TCM.

TABELA 82 – Percentual de investimentos em educação conforme art. 212 da Constituição Federal, em 2009, por Município, segundo STN, SIOPE e TCM

| Município | % declarado à STN | % declarado ao SIOPE | % apurado pelo TCM |
|-------------------------|-------------------|----------------------|--------------------|
| Aratuba | 27 | 27,03 | 26,47 |
| Boa viagem | 26,7 | 26,73 | 24,22 |
| Catunda | A COMPROVAR | 25,24 | 20,57 |
| General Sampaio | 26,4 | 26,44 | 22,31 |
| Ipu | 31,5 | 31,59 | - |
| Jijoca de Jericoacoara | 32,4 | 32,45 | 37,41 |
| Martinópolis | 26,2 | 26,21 | 32,31 |
| Mucambo | 31,3 | 31,37 | 28,89 |
| São Gonçalo do Amarante | 25,6 | 25,60 | 6,95 |
| Sobral | 27,9 | 27,91 | - |

Fontes: Elaborado pelo autor, com suporte em dados disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, do SIOPE, e outros fornecidos pelo TCM-CE

Conforme exposto, pelos dados da STN, os municípios que mais investiram foram Jijoca de Jericoacoara, Ipu e Mucambo, com 32,4%, 31,5% e 31,3%. Os de investimento intermediário são Sobral, com 27,9%, e Aratuba, com 27%. Os Municípios de Boa Viagem, General Sampaio, Martinópolis e São Gonçalo do Amarante são aqueles com menores percentuais, variando de 26,7% a 25,6%.

Chama atenção a diferença entre os dados informados à STN e os correspondentes após a apreciação do TCM. Sob o ponto de vista desse último, os municípios que mais investiram em educação em 2009 foram Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis e Mucambo, em percentuais consideravelmente superiores aos da STN. Nos demais, nos casos em que as duas informações estão disponíveis, a relação se inverte.

Chama atenção também, nos dados do TCM, o baixo percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por São Gonçalo do Amarante.

5.5 Valorização dos profissionais do magistério

Entendemos que a valorização dos profissionais da educação engloba dimensões diversas, como a formação, a remuneração, a carreira, além das condições objetivas de trabalho.

No primeiro grupo, estão contidas as políticas para a promoção da formação inicial e continuada desses profissionais. Na carreira, compreendemos as formas de admissão e a

progressão, mediante avaliação de desempenho. Em condições objetivas de trabalho, tratamos da jornada, do acesso, além das condições materiais das escolas, dentre outros. Em remuneração, a preocupação é remetida aos valores pagos pelo trabalho realizado.

Conforme estabelece a Lei 11.494/2007, um mínimo de 60% das receitas do FUNDEB deverá ser destinado às despesas com remuneração dos profissionais do magistério. Não alcançando esse percentual, a diferença será rateada entre todos os profissionais a quem o total era devido.

Faz-se comum, ainda, o rateio desses valores, a título de abono, 14º salário, ou outro, inclusive com bônus político para o gestor. Essa posição, entretanto, retrata uma atitude ingênua dos educadores, pois os valores rateados deveriam estar compondo a remuneração dos profissionais ao longo do ano.

A Tabela 83 apresenta o percentual de aplicação do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério no ano de 2009. Acreditamos que valores muito próximos aos 60% não traduzem valorização pela remuneração, porém mais estritamente a preocupação com o cumprimento da lei. Inclusive, é possível que esses totais só tenham sido alcançados após o rateio.

TABELA 83 – Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em 2009

| | Município | % |
|----------------|-------------------------|-------|
| Maior evolução | Aratuba | 61,35 |
| | Boa Viagem | 65,54 |
| | General Sampaio | 60,07 |
| | Ipu | 63,59 |
| | Martinópolis | 80,0 |
| Maior ídeb | Catunda | 76,08 |
| | Jijoca de Jericoacoara | 64,08 |
| | Mucambo | 71,11 |
| | São Gonçalo do Amarante | 65,87 |
| | Sobral | 70,55 |

Fonte: SIOPE

Pelo exposto, maior valorização dos profissionais do magistério, na dimensão da remuneração, aconteceu, no ano de 2009, em Martinópolis, Mucambo e Sobral. O menor percentual de investimentos na remuneração dos profissionais da educação deu-se em General Sampaio.

A diferença sugere diversidades de posição nas redes municipais em relação à mesma matéria, no caso, a remuneração dos professores e, ainda, a distância da equidade a que estão sujeitos os alunos desses municípios.

5.6 Julgamento das contas da educação pelo Tribunal de Contas dos Municípios

Em entrevista realizada junto ao TCM, solicitamos o resultado do julgamento das contas da educação dos dez municípios, no período de 2002 a 2009. O material recebido em resposta, até 2007, não cobre todos os municípios e divide as contas em dois grupos de despesas: o Fundo Municipal de Educação¹⁸ e o FUNDEB. As tabelas a seguir apresentam os resultados fornecidos pelo órgão.

Como pode ser observado, dos municípios cuja informação foi fornecida, em relação ao Fundo Municipal de Educação, foi mais frequente o julgamento das contas como Irregulares pelo TCM. Convém ressaltar que a ausência dos números 1, 2 ou 3 na Tabela significa o não fornecimento da informação pelo TCM.

As informações fornecidas pelo TCM em relação do FUNDEB superaram as do Fundo Municipal de Educação. Também nesse caso é comum as contas dos gestores educacionais serem julgadas Irregulares ou Regulares com ressalvas, sendo mais rara a sua aprovação. Dos municípios com informações apresentadas, todos tiveram em um ou mais anos suas contas da educação desaprovadas.

Esse dado sugere um rigor técnico pelo órgão julgador, sendo bastante positivo, no sentido da vigilância pelo cumprimento dos princípios constitucionais na aplicação dos recursos da educação.

Sugere também a situação acima a limitação técnica das secretarias municipais de educação e dos escritórios de contabilidade que as assessoram, relativamente à execução da despesa pública. Tem consequências pedagógicas, pois envolverá a Administração municipal na capacitação de seus agentes para a superação do problema, além da sua não repetição.

¹⁸ O Fundo Municipal de Educação consiste em uma conta onde são creditados todos os recursos vinculados à educação, conforme Art. 212 da Constituição Federal, a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, mas que não compõem o FUNDEB. Nos municípios, referem-se a 25% das receitas resultantes de impostos próprios (ISS, IPTU, ITBI), além dos 5% das receitas dos impostos que formam o FUNDEB.

TABELA 84 – Resultados do julgamento das despesas do Fundo Municipal de Educação, 2002 a 2007, pelo TCM

| | Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Maior evolução | Aratuba | 1 | 1 | 3 | - | - | 3 |
| | Boa Viagem | - | - | - | - | - | - |
| | General Sampaio | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | - |
| | Ipu | - | - | - | - | - | - |
| | Martinópolis | - | - | - | - | - | - |
| Maior ideb | Catunda | - | - | - | - | - | - |
| | Jijoca de Jericoacoara | - | - | - | - | - | - |
| | Mucambo | - | - | - | - | - | - |
| | São Gonçalo do Amarante | 3 | - | 3 | 2 | - | - |
| | Sobral | - | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponibilizados pelo TCM-CE.
 Legenda: 1 = Regulares; 2 = Regulares com Ressalvas; 3 = Irregulares.

TABELA 85 - Resultados do julgamento das despesas do FUNDEB, 2002 a 2007, pelo TCM

| | Município | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Maior evolução | Aratuba | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 |
| | Boa Viagem | 3 | 3 | 3 | - | - | 2 |
| | General Sampaio | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 |
| | Ipu | - | - | - | - | - | - |
| | Martinópolis | 3 | 3 | 2 | - | 2 | 3 |
| Maior ideb | Catunda | - | - | 3 | 3 | - | - |
| | Jijoca de Jericoacoara | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| | Mucambo | 3 | 3 | 2 | 3 | - | 3 |
| | São Gonçalo do Amarante | - | 3 | - | 3 | 3 | - |
| | Sobral | - | - | - | - | - | - |

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponibilizados pelo TCM-CE.
 Legenda: 1 = Regulares; 2 = Regulares com Ressalvas; 3 = Irregulares.

5.7 A gestão dos recursos da educação na voz dos seus agentes

Nesta seção, analisamos as entrevistas realizadas junto aos secretários(as) de educação, técnicos(as) das secretarias de educação e diretores(as) de escolas dos dez municípios.

As entrevistas durante a primeira etapa do trabalho indagaram junto aos secretários de educação e aos técnicos das secretarias de educação: 1) como se dá a gestão financeira dos recursos da educação? Existe um setor para esse fim? Em caso positivo, dê maiores informações a esse respeito. Isto contribui para a elevação do IDEB no município? Se não, por quem são desenvolvidas as competências relativas à gestão financeira: por outra secretaria municipal? Qual? O serviço é terceirizado para escritório de contabilidade? 2) Os recursos

destinados à educação vão além dos 25% do orçamento municipal? Se sim, de que fontes provêm?

Para os diretores escolares, foram feitas as seguintes indagações: 1) Existe descentralização de recursos do erário municipal para as escolas? Se sim, quais os critérios? Qual a periodicidade? Quais os valores recebidos por esta escola? 2) Como é feita a gestão financeira dos recursos no âmbito da escola?

Pelo exposto nas questões da entrevista, o referencial de gestão dos recursos da educação sugere que os secretários de educação são ordenadores de despesa, dispõem de conhecimentos específicos sobre o financiamento, contam com assessoramento técnico para a operacionalização das demandas relativas à matéria e têm poder de intervenção na definição de políticas educacionais, em função dos recursos disponíveis. Ainda, que existem mecanismos em funcionamento que contribuem para o controle social e a gestão democrática da educação, não apenas para verificar o cumprimento dos percentuais vinculados à educação, mas, fundamentalmente, para interferir na qualidade desses gastos. No entendimento de Santos,

Se a discussão limitar-se, porém, à análise da aplicação, ou não, dos recursos financeiros ao ensino público, perde-se a oportunidade de avaliar a maneira como o sistema público gasta, isto é, se o faz de modo a promover a qualidade social da educação, como direito do cidadão e não como serviço prestado pelo poder público. (2004, p. 39).

Por questões de ordem técnica foi possibilitada a análise das entrevistas de secretários(as) de educação de nove municípios, de técnicos da secretaria de educação de seis, e de diretoras das escolas de oito municípios.

Em nove dos dez municípios entrevistados, a gestão financeira dos recursos da educação é realizada por órgão central de finanças da Prefeitura, seja Secretaria de Administração, de Finanças, ou por escritório contratado para esse fim.

Em três municípios afirma-se a existência, na Secretaria de Educação, de unidade responsável pela gestão financeira. Em um deles, porém, é enfatizado o papel dessa equipe apenas como mediadora, ou interlocutora, junto ao órgão central para assuntos dessa natureza.

A gestão financeira é centralizada. A secretaria de finanças coordena a gestão financeira do município. Aqui existe um setor contábil, mas ele é um interlocutor com a secretaria de finanças. [SECRETÁRIA de Educação do Município A].

Reforçando essa afirmação, constatamos que em outro desses municípios a pessoa responsável pela gestão financeira da Secretaria de Educação sequer dispunha de informações relativas ao orçamento da pasta, ou ao volume de recursos investidos no ano anterior.

Também se fez presente nas falas dos gestores e dos técnicos a falta de conhecimentos alusivos à gestão financeira, alguns dos quais exprimindo serem esses conhecimentos e essas informações desnecessários para a sua atuação.

E eu não tinha, sinceramente, eu não tinha nenhuma experiência com relação a isso, eu estou aprendendo com eles [DA SECRETARIA DE FINANÇAS, QUE TÊM] um conhecimento bem apurado e fica nos orientando como que a gente vai gerir esse processo dos recursos públicos. [SECRETÁRIA de Educação do Município A]

Em outra fala, fica explícito o procedimento de transferir para outros as obrigações relativas à gestão financeira, em função das exigências técnicas e operacionais, o que para serem cumpridas se fariam, segundo o depoimento, em detrimento da dimensão pedagógica.

Eu era a ordenadora de despesas. A partir de junho, eu passei a não ser, porque aqui realmente as ações administrativas elas exigem muito tempo e essa parte financeira ela exige muito tempo também e eu senti que estava não dando as devidas atenções pras duas, então, eu me demiti do cargo de ordenadora de despesas. [SECRETÁRIA de Educação do Município E]

Essa é uma atitude ingênua, pois ao deixar de se apropriar, com eficiência, das questões relativas às finanças da educação, o(a) gestor(a) pode ter deixado de criar uma série de condições que favoreceriam à dimensão pedagógica.

Em todos os municípios da amostra o órgão responsável pela gestão dos recursos da Prefeitura e da educação é a Secretaria de Administração, Finanças, Gestão, ou equivalente, externa à Secretaria de Educação. Esta é responsável pelos processos de administração financeira, compras, licitações, empenho, contratação de serviços, pagamentos etc.

Indagados sobre o percentual de investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino, as falas em comum afirmam não passar dos 25%, e outras exprimem não saber, porque esses processos são centralizados nas Secretarias de Administração e ou de Finanças. Há um caso em que se relata que o município ultrapassa o percentual mínimo, demonstrando que aplicou além dos 60%. Aí, confundem-se mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com mínimo em pessoal do magistério e os recursos do FUNDEB. Há outro caso em que se afirma ultrapassar o percentual mínimo, informando que “nesse mês a gente gastou

28%” [Secretária de Educação do Município F]. Olvide-se, nesse caso, que a aplicação mínima é anual, não mensal. Chama atenção a resposta de servidor de determinada prefeitura sobre essa questão: “Essa parte financeira eu não tenho acesso, eu não preciso saber” [TÉCNICO(a) da Secretaria de Educação do Município H].

Em um município restaram claras a informação sobre a aplicação dos recursos vinculados à educação e sua relação com o direito das crianças. Neste, fica explícito o papel da equipe na perspectiva de garantia do direito à educação, e da otimização de recursos para tal. Em apenas um município, se disse investir além dos 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas algo muito limitado, em torno dos 26%. Isto nos permite uma interpretação de que a medida pode ser adotada mais para compensar despesas que possivelmente serão glosadas pelo Tribunal de Contas, do que uma decisão política de ampliação dos recursos para a educação.

Às diretoras das escolas, conforme já citado, foi indagado se existe descentralização de recursos do erário municipal para as escolas, se sim, com quais critérios e em que periodicidade, e os valores recebidos pela escola e, ainda, como ocorre ali a gestão financeira.

Em nove municípios, não existe transferência dos recursos próprios para as suas escolas. Segundo as entrevistas, em outro município, sucede a escolarização dos recursos do Programa de Alimentação Escolar, oriundos do FNDE. Recebemos esta informação com certa desconfiança, porquanto a execução desse programa pressupõe domínio da legislação de licitações e contratos administrativos (Lei 8.666/93), conhecimento que ainda não é comum por parte dos gestores escolares, em especial das escolas municipais.

Nas falas das diretoras, fez-se comum, nas diversas escolas, a informação de receberem recursos (em cheque ou espécie) geralmente quando as escolas necessitam cobrir despesas com a realização de eventos.

Não. Não existe. eles nos ajudam quando a gente fala que vai fazer algum evento. Eles ajudam quando há alguma coisa na escola. [DIRETORA de Escola do Município D].

Não existe dinheiro da Secretaria direto para a escola. Do município tem quando nós precisamos realmente fazer algum evento, alguma coisa com os pais. [DIRETORA de Escola do Município F].

Eles nos ajudam quando a gente fala que vai fazer algum evento. Eles ajudam quando há alguma coisa na escola. [DIRETORA de Escola do Município A].

Chama atenção o caso de um município em que a diretora assevera que já houve, em tempo passado, a transferência de recursos para as escolas, mas tal iniciativa foi suspensa pela atual Administração.

Antes, em 2007 a gente recebia o dinheiro diretamente na escola, mas em 2008 nós não recebemos esse recurso, o município não recebeu o recurso e tudo vem da Secretaria. É o papel é o lápis, a gente que distribui, a gente faz o levantamento do quê que está precisando e sempre esse recurso atende a demanda. [DIRETORA de Escola do Município C].

Em um só município diz-se haver o repasse regular de recursos para a manutenção das escolas.

[...] é o fundo onde o município repassa as escolas. A periodicidade dele é mensal e o valor é fixo por escola, porém diferente e o critério é número de alunos, quanto mais alunos, mais recursos. Essa recebe uns R\$ 2.300,00 por mês. [...] Os recursos entra, nós já temos despesas fixas como luz, telefone. Todas as despesas são com a gente. Esse recurso é basicamente para essas despesas, dá só para isso. Se a gente quiser fazer alguma coisa a mais a gente tem que economizar energia para que sobre um pouco. Reforma e construção é a secretaria que faz. [...]. É para as nossas despesas diárias e alguns serviços. A sala ta com goteira? Chama uma pessoa para fazer um serviço e isso se pode pagar sem precisar recorrer a secretaria. Por exemplo: Xérox, cartucho, computador. [DIRETORA de Escola do Município J].

No âmbito da escola, segundo as entrevistadas, o Conselho Escolar é o órgão que realiza a gestão financeira. Para isto, recebe orientações da Secretaria de Finanças. Em um destes a Presidência do Colegiado é exercida por um professor.

Após a análise dos dados referentes às despesas obtidos junto ao TCM, na perspectiva de esclarecer questões ali suscitadas, retomamos o contato com alguns municípios, via telefone e *e-mail*, repetidas vezes. Apresentamos as nossas dúvidas, mas não obtivemos qualquer resposta. As questões ora expressas faziam referência, por exemplo, à oferta de ensino superior ou de educação profissional pelo município, ou, ainda, à ausência de gastos com a Educação Infantil ou com a Educação de Jovens e Adultos, mesmo havendo a matrícula de alunos nessa etapa ou modalidade de ensino.

As questões feitas aos municípios se diferenciam e estão apresentadas no final deste trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já referido, o financiamento da educação ainda consiste numa caixa-preta a ser desvendada para a maioria da nossa população, o que inclui considerável parte dos agentes dos sistemas educacionais. Também situamos a gestão financeira da educação como parte da política de financiamento da educação, consistindo na sua operacionalização em âmbito local, seja na Secretaria de Educação ou na escola.

Para melhor compreender essa realidade - a aplicação dos recursos da educação - escolhemos como instrumentos as receitas e as despesas realizadas nos dez municípios da amostra, conforme informados por estes ao TCM, à STN e ao SIOPE.

O trabalho foi realizado com amparo em um volume considerável de dados – as receitas e as despesas em dez municípios, no período de 2002 a 2009. Ao longo da apresentação dos elementos, realizamos discussões contingenciais, localizadas, específicas sobre o item apresentado em cada município, de forma isolada. Nesta etapa aduziremos as considerações acerca do conjunto em três momentos: primeiro, ressaltaremos as constatações sobre cada um dos grupos de informações analisados: receitas, despesas, etc.; em seguida, traremos as conclusões a que chegamos e, no mesmo tópico, proporemos questões para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

Convém ressaltar que a omissão de dados e o equívoco nestes ocasionaram prejuízos à análise. Aqui nos referimos à ausência de valores nas receitas (Sobral em 2002), ou ainda a informação prestada parcialmente ou de forma errônea (General Sampaio, em 2003), e valores negativos (Ipu em 2003 e Mucambo em 2005). Segundo o TCM, os casos de “irregularidades, divergências e omissões constatadas no curso do controle externo e em determinado caso concreto serão objeto de instrução processual.” Os fatos ainda persistem, todavia.

Reproduzimos na sequência algumas constatações sobre cada um dos grupos de informações analisados.

A receita resultante de impostos se manteve crescente ao longo da série para sete dos dez municípios. As exceções foram Boa Viagem e Ipu, ambos com declínio em 2003 e 2009, em relação aos anos anteriores. Em Sobral, há ausência de informações em dois anos, o que impede essa análise plena. O município com maior crescimento na receita resultante de impostos foi São Gonçalo do Amarante (5,78 vezes). Encontramos justificativa na instalação do

porto do Pecém, comentada em passagem anterior do trabalho sob relatório. Excetuando Sobral, com informação incompleta, o município com menor crescimento da receita resultante de impostos no período foi Boa Viagem (1,99 vez). Os demais municípios apresentaram um comportamento numa linha cujo crescimento no período variou entre 2,07 e 2,88 vezes.

Em oito dos dez municípios há o predomínio do FPM, como origem das receitas resultantes de impostos, variando entre 68,48% (Martinópolis) e 79,26% (Boa Viagem). Isto significa que esses entes, de menor porte e com uma considerável população em zona rural, sobrevivem principalmente das transferências de impostos arrecadados por outras unidades da Federação. Os outros extremos são São Gonçalo do Amarante e Sobral, com 52,09% e 42,81%, respectivamente, do FPM em relação à receita total (ver Tabela 21).

As receitas cuja tributação e arrecadação competem ao município (IPTU, ITBI e ISS) sugerem, na maioria dos casos, valores simbólicos. A título de exemplos, em Aratuba e em General Sampaio, o IPTU do período (2002-2009) representou 0,03% do total da receita resultante de impostos desses municípios. Esses dados nos levam a inferir sobre a existência de omissão dos agentes públicos locais no que se refere ao seu poder e dever de tributar, o que caracterizaria renúncia de receita, conforme dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (ver Tabela 22).

Além do crescimento das receitas resultantes de impostos, verificamos, também, em todos os municípios, o crescimento de todas as receitas destinadas à educação no período (ver Tabela 23), o que permite constatar a evolução do investimento em educação, ao longo da série.

Os municípios de maior evolução no IDEB tiveram o crescimento das receitas destinadas à educação maior do que o crescimento das receitas resultantes de impostos. De modo inverso, todos os municípios de maior IDEB apresentam crescimento das receitas destinadas à educação inferior ao crescimento das receitas resultantes de impostos. Isto sugere algum esforço dos municípios que não estavam em uma situação confortável na edição anterior do IDEB, ou de agentes externos (MEC/PAR), com vistas a mobilizar esforços para captar recursos além dos já vinculados para a superação do problema.

Quanto às fontes dos recursos para custear o total de despesas da educação, chama atenção o caso de Sobral, onde 70,66% de seus recursos destinados à educação têm origem nos 25% das receitas resultantes de impostos próprios ou transferidos (ver tabela 40). Isto sugere que o Município praticamente é mantido com recursos próprios, mas, por outro lado, permite

uma margem maior de flexibilidade para a implementação de políticas próprias do Município. De modo inverso, em Boa Viagem, as receitas previstas no Art. 212 da Constituição apresentam-se suficientes para custear apenas 27,56% das demandas, de modo que o restante é custeado com recursos de transferências outras (FUNDEB do Estado, Complementação da União ao FUNDEB, ou recursos outros com destinação estabelecida).

O aspecto muito positivo verificado em São Gonçalo do Amarante, quando 22,37% dos recursos da educação tiveram origem em outras fontes que não as receitas resultantes de impostos e/ou os ganhos com o FUNDEB, do Estado ou da União, precisa ser desconsiderado. As receitas do Fundo nesse Município, no ano de 2008, foram classificadas como receitas de convênio, o que modifica os resultados (ver Tabela 24).

Analisamos a evolução da receita do FUNDEB dos dez municípios nos três primeiros anos de existência desse Fundo: 2007, 2008 e 2009 (ver Tabela 25). O maior crescimento dessa receita deu-se em Sobral (4.94 vezes). Os demais municípios apresentaram um crescimento também positivo, variando entre 3,02 e 3,49 vezes a receita do FUNDEF em 2006. Convém ressaltar que, em 2009, esse Fundo ainda não teria atingido o seu crescimento máximo, o que ocorreria a partir de 2010, quando receberia, a título de complementação da União, um adicional de 10% do total de suas receitas. Não consideramos o Município de São Gonçalo do Amarante, pois em 2008 os valores da receita do FUNDEB foram classificadas como receitas de convênio, o que falseia os resultados.

Outro aspecto não menos importante na análise dos dados é a redução do número de alunos no ano de 2009, em relação a 2006, em oito dos dez municípios (ver Tabela 26). Ainda assim, os recursos para a manutenção desses alunos foi crescente. O aumento no quantitativo de alunos foi observado em Sobral (9%) e Ipu (2%). Os demais tiveram redução na matrícula, variando entre 4% (São Gonçalo do Amarante) e 21% (Catunda).

Na análise das despesas utilizamos três fontes de dados: o TCM, a STN e o SIOPE. Muito raramente, entretanto, os dados se equivalem, sejam em seus totais gerais (Função Educação) ou parciais (cada uma das subfunções). Os dados da STN consideram o balanço contábil, levando em conta tudo o que foi empenhado até o final do exercício. Ainda, tratam todas as subfunções que não pertencem originariamente à função Educação (Administração Geral, Alimentação e Nutrição, Formação de Recursos Humanos, etc.), de forma genérica e consolidada, sob o título de “Demais Subfunções”, o que dificulta a análise.

Para o TCM, além de empenhada, a despesa precisa estar paga até uma data estabelecida, no início do exercício seguinte, sob pena de não ser considerada como MDE. Este fato é suficiente para proporcionar diferenças no percentual investido em educação, conforme Art. 212 da CF 88, entre os dados do TCM e os da STN.

Os dados do SIOPE são apresentados por subfunções e incluem aquelas não originárias na Educação. Os gastos com recursos oriundos do salário-educação, no entanto, são apresentados separadamente, como se pertencessem a uma Subfunção específica. Essa verba, entretanto, pode ser aplicada em qualquer etapa, fase ou modalidade da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial etc.). Assim, pelo SIOPE, não saberemos em qual subfunção foi aplicada a despesa quitada com receitas do salário-educação.

Apesar das normas e propósitos de cada instituto serem distintas, ainda assim, compreendemos que essa variação de resultados para a mesma informação compromete a transparência e torna ainda mais árido o voo do cidadão comum nos espaços do financiamento da educação.

As despesas com a subfunção Administração Geral, que custeiam os gastos das secretarias de educação, não foram registradas por todos os anos em todos os municípios. Em alguns, só por parte do período considerado, no Município de Mucambo, essa despesa sequer chegou a ser registrada. Também foram comuns os acréscimos e/ou decréscimos da despesa. Essas omissões ou reduções se dão por estarem os gastos contabilizados em outras subfunções, notadamente o Ensino Fundamental. Nesse caso, houve omissão do Conselho do FUNDEF para os fatos ocorridos até 2006, já que foram contabilizadas naquele Fundo despesas por ele não contempladas.

As despesas com o Ensino Fundamental apresentaram uma progressão regular em seis municípios - Boa Viagem, General Sampaio, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, São Gonçalo do Amarante e Sobral. Os outros quatro apresentam crescimentos ou decréscimos que não são decorrentes da redução ou do aumento do número de alunos ou da receita, mas, principalmente, pelo movimento de despesas de outras subfunções (Administração Geral, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Alimentação e Nutrição etc.).

Martinópolis realizou despesas com Educação Infantil apenas em um ano, mesmo havendo matrícula nessa etapa durante todo o período. Em General Sampaio e em Sobral, percebemos o registro da despesa com crescimento regular. Neste, o gasto chega a dobrar no

ano de 2009, em relação ao anterior, sem o acréscimo significativo na clientela. Nos demais, percebemos uma situação frequente de oscilação dessa despesa entre um ano e outro, o que não procede da redução ou ampliação do atendimento, mas, principalmente, por contabilizar a despesa em outra subfunção, provavelmente no Ensino Fundamental.

O Município de Jijoca de Jericoacoara não registrou despesa com Educação de Jovens e Adultos no período considerado. Em outros três - Catunda, Martinópolis e São Gonçalo do Amarante - esse gasto não foi informado em alguns dos anos analisados. Nos demais, constatamos o movimento de oscilação da despesa, inclusive com valores traduzidos simbólicos, o que, considerando a matrícula existente, significa a contabilização do gasto em outra subfunção.

As despesas com Educação Especial foram registradas em apenas três dos dez municípios - Boa viagem, Martinópolis e Sobral. No primeiro, esse registro acontece apenas em um ano da série e com valor irrisório, o que não pode ser traduzido como atendimento da clientela. No segundo, o registro acontece nos dois primeiros e nos três últimos anos da série, o que já pode significar público-alvo atendido. No terceiro, o gasto sucede em um só ano, 2005, e pode sinalizar algum investimento destinado ao recebimento de pessoas com deficiência.

As despesas com Alimentação e Nutrição referem-se aos gastos com o programa da “merenda escolar”. Dois municípios - Boa Viagem e Jijoca de Jericoacoara - registraram esse gasto em todo o período da série e com evolução regular, considerando o número de alunos atendidos e o crescimento da receita para este fim. Em Aratuba, Catunda, General Sampaio, Martinópolis e Sobral, são apresentados registros em apenas parte do período. Em Ipu, Mucambo e São Gonçalo do Amarante, o gasto demonstra uma oscilação que não se explica pela matrícula.

Despesas com o Ensino Médio foram registradas em sete dos dez municípios (exceto General Sampaio, Martinópolis e Sobral). Isto parece paradoxal, pelo fato de que o Município não faz atendimento nessa etapa de ensino. Em geral, firma convênio com a esfera estadual, de onde recebe recursos para transportar estudantes.

Em cinco municípios, são registradas despesas com Ensino Superior: Aratuba, Ipu, Martinópolis, Mucambo e Sobral. É provável que esse gasto se refira à formação de professores em nível de licenciatura plena, e não à oferta de educação superior pelo Município para a população. Nesse caso, a subfunção apropriada é a Formação de Recursos Humanos.

Aratuba apresentou, durante seis anos da série, despesas com a subfunção Educação Profissional. Não compreendemos que o gasto decorra da oferta de cursos profissionalizantes para a população, mas da formação continuada de seus servidores em patamar profissionalizante. Hipótese dessa despesa é habilitação em nível técnico para o exercício da função de secretário escolar, ou a habilitação de professores em nível médio. A subfunção apropriada também é a Formação de Recursos Humanos.

São Gonçalo do Amarante registrou despesas na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente. Acreditamos que essa despesa esteja relacionada a investimentos para o atendimento de crianças pequenas, como, por exemplo, a construção de creches.

Alguns municípios exibiram despesas nas subfunções Difusão Cultural, Desporto Comunitário, Lazer, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, além de Dívida Interna, Transferências e Outros Encargos Especiais. No primeiro grupo, estão as secretarias de educação que englobam outras pastas, como a cultura, o desporto, a ciência e tecnologia etc. No segundo, estão as despesas com o pagamento de operações de crédito realizadas por esses municípios.

No que se refere ao conjunto de dados obtidos do TCM, STN e SIOPE, apesar do tempo de vigência da legislação que disciplina a matéria, Lei 4.320, de 17 de março de 1964, percebemos que os municípios ainda precisam avançar para uma correta explicitação dos gastos com a educação.

Comparando o mínimo a investir em educação (receitas resultantes de impostos somadas ao ganho e complementação do FUNDEB, às transferências do FND e aos convênios) com o total das despesas em cada um dos anos da série, constatamos que os municípios, em geral, superam o valor mínimo. A única exceção foi Boa Viagem, onde, comparadas as receitas e as despesas, constatamos um *deficit* de 42% ao longo do período (ver Tabela 68).

Apesar dos avanços nos mecanismos de controle (interno, externo e social), ainda percebemos a elevação de gastos em ano de eleição municipal, ou no imediatamente seguinte. Acreditamos que o excesso de gastos sem uma justificativa plausível pode fortalecer o grupo com mandato em vigor. No período em consideração, houve dois processos eleitorais em cada município, 2004 e 2008, totalizando 20 pleitos. Embora a lei de Responsabilidade Fiscal já discipline a situação financeira das despesas classificadas como Restos a Pagar, em especial nos anos de eleição, ainda assim, em 11 desses pleitos, a despesa cresceu mais do que no exercício anterior, e em nove constatamos equilíbrio. ■

Em consulta ao sítio do FNDE, no período considerado, os dez municípios desenvolveram estratégias para captação de recursos adicionais, mediante transferências voluntárias. Nos oito anos (2002 a 2009), três municípios - Aratuba, Boa Viagem e Mucambo - receberam recursos adicionais em pelo menos cinco exercícios. Além dos recursos do FNDE, também constatamos que parte desses municípios também firmou convênios no período junto à esfera estadual. Dentre esses, merece destaque o PRODEM, Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal¹⁹, por intermédio do qual foram transferidos recursos consideráveis para o Município de Catunda nos anos de 2006 e 2007.

Analisamos a prioridade dedicada à educação com encosto nos seguintes critérios: o total investido por aluno; o total investido em educação por habitante, o percentual investido em educação e, ainda, a relação custo-aluno total do município e o custo-aluno praticado pelo FUNDEB. A posição dos municípios quanto ao total investido por aluno varia a cada ano. Em 2008 e 2009, porém, o maior valor deu-se em Jijoca de Jericoacoara. O menor foi observado em São Gonçalo do Amarante, em 2009, e em Ipu, em 2008.

Quando considerada, entretanto, toda a população do município, os dados acima não se reproduzem plenamente. Apenas no ano de 2009, o maior investimento em educação por habitante deu-se em General Sampaio, e o menor pode ser observado em Ipu.

No que diz respeito ao investimento em educação, conforme o disposto no Art. 212 da Constituição, segundo os dados do TCM, o maior índice observado em 2009 ocorreu em Jijoca de Jericoacoara: 37,41%. Este percentual supera consideravelmente o mínimo estabelecido constitucionalmente. O menor investimento ocorreu em São Gonçalo do Amarante - 6,95% - o que indubitavelmente é objeto de processo ainda em tramitação.

Considerando a relação entre o total investido em educação no município, por aluno, e o custo aluno praticado pelo FUNDEB, ao longo da série, merecem destaques os Municípios de Jijoca de Jericoacoara, Aratuba e Sobral (ver tabela 78).

Para analisar a valorização dedicada aos profissionais do magistério nos dez municípios, consideramos a parcela do FUNDEB destinada à remuneração deles, no ano de 2009 (ver tabela 99), segundo o SIOPE. Sobressaíram-se Martinópolis (80%), Catunda (76,08%) e Sobral (70,55%). No outro extremo, temos Ipu (63,59%), Aratuba (61,35%) e General Sampaio (60,07%).

¹⁹ Apenas para municípios muito pobres.

Considerando o julgamento das contas dos secretários de educação dos municípios pelo TCM, chamou-nos atenção a predominância de contas consideradas Irregulares ou Regulares com Ressalvas, sendo raros os casos em que as contas foram Aprovadas. Isto sinaliza a distância entre o correto registro dos gastos da educação na visão dos gestores e a compreensão destes pelo Tribunal. É um sinal bastante positivo, no entanto, para a educação, na perspectiva da vigilância ao cumprimento do disposto nas normas.

A gestão dos recursos da educação não é feita por seus profissionais, seja no âmbito da Secretaria de Educação ou das escolas. Nas secretarias, apenas um município apresenta uma estrutura responsável e com domínio da matéria. Em outros dois, a estrutura está disponibilizada, mas os técnicos em exercício atuam em tarefas burocráticas, como a emissão de Nota de Empenho, sem vincular suas ações a uma política educacional. Nos demais, a estrutura sequer existe.

A gestão financeira é realizada por outra secretaria, em geral, a de Finanças, ou Administração, ou o escritório de contabilidade contratado, e os atores do processo são os profissionais dessas áreas, cabendo aos trabalhadores da educação a obediência às orientações recebidas, muitas vezes não compreendidas. Não percebemos haver uma preocupação dos secretários ou de seus assessores em relação aos valores investidos em educação. Na maioria dos casos, isto parece extrapolar sua área de competência.

As escolas não recebem recursos regulares e sistemáticos do erário municipal, exceto em Sobral. Nos demais, a elas são destinadas alguma verba quando da realização de eventos, como Dia das Mães, Semana da Pátria etc., no formato de Suprimento de Fundos. As verbas para a manutenção cotidiana das escolas são as oriundas dos programas federais, em especial o PDDE e o PDE-Escola, e estes recursos são geridos pelo Conselho Escolar, que recebe orientações da Secretaria de Finanças.

Em razão do exposto, e considerando a aplicação dos recursos da educação em seu conjunto, chegamos às conclusões na sequência delineadas.

- 1) O investimento público total em educação informado pelos municípios ainda é passível de questionamentos. Como exemplo, os valores transferidos diretamente pelo Governo Federal diretamente às escolas, sob o título de PDDE, frequentemente não estão considerados nos balanços.
- 2) O registro do gasto público ainda não atende estritamente ao disposto na legislação que o disciplina. Exemplo comum é a ausência de gastos em algumas subfunções, fato

corriqueiro nos municípios (Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos) ou, de modo inverso, o registro da despesa em subfunção cuja despesa não ocorre de fato (Ensino Superior, Educação Profissional). Quando há uma vinculação de recursos, como o FUNDEF, e são pagas despesas não contempladas pelo Fundo (professores da Educação Infantil ou da Educação de Jovens e Adultos) entendemos que há, no mínimo, descuido no cumprimento da legislação, o que não se espera de qualquer agente público.

- 3) Ao que tudo indica, os mecanismos de controle social ainda não funcionam a contento. Isto pode ser constatado nos diversos casos em que não identificamos as despesas com as subfunções Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, mesmo havendo alunos regularmente matriculados. Deduzimos que esses gastos foram contabilizados como Ensino Fundamental, isso no período em que o FUNDEF, em vigor, não privilegiava aquelas subfunções. Concluimos não haver o pleno acompanhamento das despesas por esses colegiados.

Compreendemos essas organizações sociais como um ganho importante para a sociedade, pós-Constituição de 1988. Em decorrência do estado em que se encontram, ainda demandará algum tempo para a superação dos problemas, em razão da rotatividade dos conselhos e dos conselheiros e da ausência de políticas efetivas para o seu fortalecimento. Tão logo os conselheiros começam a compreender melhor a natureza do seu trabalho (entre dois e quatro anos), são substituídos, em sua totalidade, por outros que ainda vão percorrer a mesma trajetória, desde o início. Desta maneira, tudo parece estar sempre recomeçando. Essa situação se modificará, certamente, se houver uma política nacional, coordenada pelo FNDE, realizada em parceria com os municípios mediante convênio, proporcionando anualmente a formação desses agentes em um formato mais intensivo do que o modelo praticado pelo programa Formação pela Escola. Considerando o público (alunos, pais de alunos, servidores, dentre outros) e a complexidade dos conteúdos (financiamento da educação), discordamos de sua organização no formato a distância.

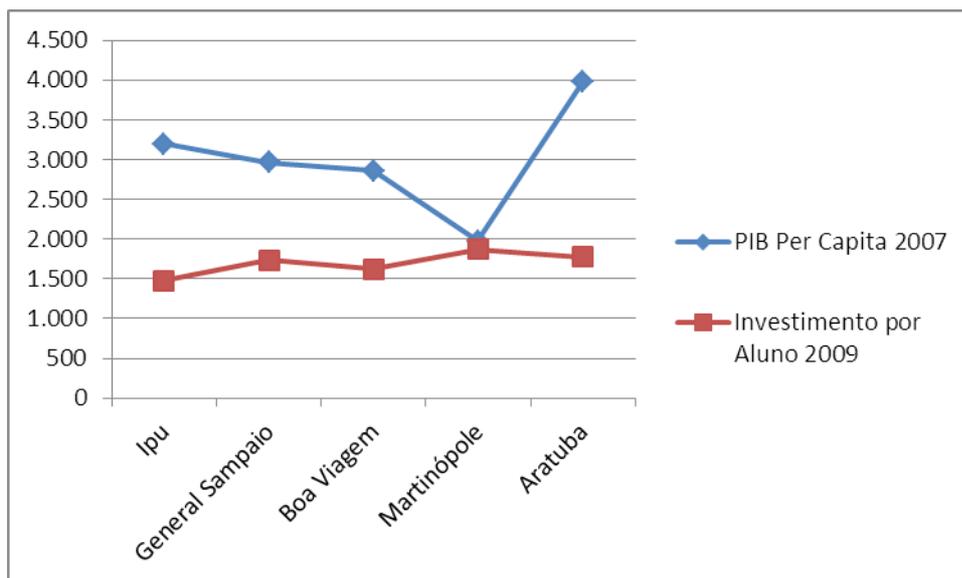
- 4) O papel do Tribunal de Contas dos Municípios é de capital importância no controle externo dos gastos públicos. Como já exposto, reputamos a sua apreciação das contas bastante rigorosa, a julgar pelo considerável volume de contas desaprovadas total ou parcialmente. Acreditamos, entretanto, que passam despercebidas por esse colegiado as situações elencadas há pouco, principalmente a ausência de gasto em uma subfunção quando, de fato, a despesa ocorreu. Em entrevista realizada junto ao órgão, indagamos

sobre a situação, inclusive apontando exemplos do fato. A primeira resposta limitou-se a reproduzir conceitos estabelecidos na legislação sobre o que é Função e Subfunção. A segunda resposta, reproduzida adiante, não dá pistas da identificação, de forma preventiva, dessas ocorrências.

O TCM-CE, no seu mister de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e câmaras municipais e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal realiza a análise das informações encaminhadas através do Sistema de Informações municipais do SIM, sendo que as ocorrências, irregularidades, divergências e omissões constatadas no curso do controle externo e em determinado caso concreto serão objeto de instrução processual. (TRIBUNAL de Contas dos Municípios, processo 1638/11 DIRFI).

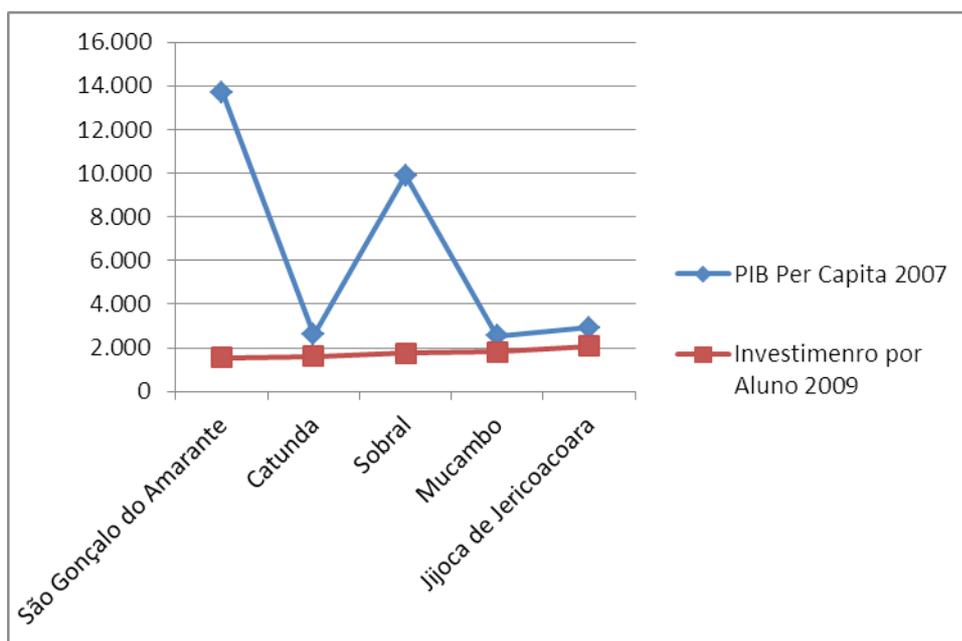
- 5) Embora tenham finalidades distintas, os órgãos TCM e STN e o instituto SIOPE, no que se refere estritamente ao objeto deste trabalho, são instituições públicas que têm por base o mesmo conjunto de informações: as receitas e as despesas públicas. O tratamento dos dados apresenta, todavia, resultados diversos, o que dificulta o entendimento do cidadão comum. Os diferentes percentuais em investimento na educação, no mesmo ano e pelo mesmo município (conforme Tabela 97), são exemplos que explicitam a situação dada.
- 6) Há uma diversidade nas redes dos dez municípios, considerando aspectos como os modelos da gestão (Sobral e Jijoca de Jericoacoara *versus* os demais), o tamanho das redes (Boa Viagem *versus* General Sampaio), o investimento por aluno, dentre outros. Estes são apenas alguns elementos que sinalizam diferenças no atendimento destinado aos alunos pelo Poder Público, e a distância a que estamos de uma equidade, no que se refere ao direito à educação.

Os Gráficos 1 e 2 exprimem uma relação entre o PIB *per capita* e o investimento por aluno dos municípios da amostra, sendo o primeiro com os municípios de maior evolução e o último com os de maior IDEB. Nos dois grupos, podemos inferir que não há uma relação diretamente proporcional entre os recursos disponíveis e os investimentos em educação.



Fonte: elaboração própria

GRÁFICO 1 – PIB *Per Capita* 2007 e Investimento por Aluno 2009 nos Municípios de Maior Evolução.



Fonte: elaboração própria

GRÁFICO 2 – PIB *Per Capita* 2007 e Investimento por Aluno 2009 nos Municípios de Maior IDEB

Da mesma forma, no grupo dos municípios de maior IDEB, não podemos inferir que há uma relação diretamente proporcional entre o PIB *per capita* e o investimento em

educação. O maior investimento por aluno ocorreu em Jijoca de Jericoacoara, enquanto o maior PIB *per capita* deu-se em São Gonçalo do Amarante.

Creemos que o caminho até aqui percorrido tenha possibilitado o alcance dos objetivos propostos neste trabalho, e que, em especial, possa contribuir para uma melhoria dos serviços da gestão financeira da escola e da Secretaria de Educação, com suporte nos diversos aspectos discutidos.

Conforme proposto inicialmente, todavia, este ensaio consiste em uma pesquisa exploratória, e por isso mesmo preliminar. Seus resultados representam o que podemos chamar de uma visão geral ou a primeira aproximação do fenômeno em estudo - a aplicação dos recursos da educação pelos municípios. Surgem daí questões que demandam, decerto, investigações futuras, mis bem delimitadas, e que certamente possibilitarão maior aprofundamento. Dentre essas, destacamos a necessidade de estudar:

- o planejamento e a implementação de políticas públicas no âmbito dos municípios, o que se justifica pela existência de matrícula na educação de jovens e adultos, por exemplo, e da ausência dessa despesa no balanço;
- a relação entre os gastos no ano eleitoral e os dispêndios no primeiro ano de mandato, nos casos de continuidade política e de ruptura, e sua relação com a continuidade das políticas públicas;
- as modalidades de ensino ofertadas, em todos os municípios do Estado do Ceará, conforme dados do censo escolar, e a relação com as subfunções apresentadas nas despesas julgadas pelo TCM;
- a natureza das diferenças de gastos entre os municípios que mais aplicam em educação e os que menos investem;
- estratégias para fortalecimento dos mecanismos de controle social;
- as razões efetivas da não transferência de recursos para as escolas e os mecanismos para a superação dessa realidade;
- a articulação entre o orçamento da educação nos municípios considerados (da amostra) e os resultados obtidos no IDEB; e, ainda,
- as relações entre o movimento de matrícula (decrecente), os investimentos em educação pós-FUNDEB (crescentes) e os resultados do sistema, mensurados por intermédio da aprendizagem do aluno.

Temos a clareza de que a meta de atingir o IDEB por meio da aprendizagem efetiva de todas as crianças, e de preferência com uma eficiente aplicação dos recursos destinados à educação, não é suficiente para a solução das desigualdades sociais a que está exposta a população brasileira, em especial a do Norte e Nordeste. São, porém, ferramentas imprescindíveis para o alcance dos objetivos da Federação, propostos no Art. 3º da Constituição Federal.

Por fim, acreditamos que os achados da nossa pesquisa, somados às respostas das investigações ora propostas, sejam elementos importantes para processos de implementação de políticas públicas, especialmente na perspectiva destas como políticas de Estado, para o fortalecimento dos mecanismos de controle social, bem assim para a autonomia da escola, no que se derivar de sua gestão financeira. Tudo isso contribuirá para uma educação de qualidade, equitativa e cidadã para todos os brasileiros, que este trabalho aponta e almeja.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. **Os Desafios da Educação Brasileira até 2050**: o Brasil possui condições pra um salto educacional? Disponível em <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/92.pdf> Acesso em 16/05/2011.
- BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. Fortaleza: Gráfica e Editora Nacional, 2004.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei 8.035/2010**. Disponível em <www.camara.gov.br >
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 05/10/2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria nº 006, de 20 de junho de 2006**. Disponível em <www.fnde.gov.br>
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **SIOPE. Sistema de informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Manual para o Usuário. Brasília: MEC, 2010. Disponível em www.fnde.gov.br
- BREMAEKER, F. J. de. **A influência do Fundef nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003, 37 p. (Série Estudos Especiais n. 59).
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 1996. Texto para Discussão.
- BROOKE, N; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BRUNNER, J. J; ELACQUA G. **Factores que inciden em una educación efectiva**. Disponível em <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2005/08/factores_que_in.html> acesso em 07/09/2009, as 8h31m.
- CARREIRA, D; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CEARÁ. **Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios. Disponível em <www.tcm-ce.gov.br>. Acesso em 10/10/2010.
- CALADO, S. dos S; FERREIRA, S. C. dos R. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. Disponível em <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acesso em 28/09/2011.

- COHEN, E. FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- COSTA, L. B. D. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.
- DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa-preta**. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.
- DAVIES, N. **Verbas da Educação: o legal x o real**. Niterói: EDUFF, 2000.
- DAVIES, N. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo, Xamã, 2001.
- DAVIES, N. **Tribunal de Contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano Editora, 2001.
- DAVIES, N. **O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.
- DAVIES, N. “Os procedimentos Adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para verificação de receitas e despesas vinculadas à Educação”. **Ensaio**. Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v18, n. 66, p.139-156. Jan-mar 2010.
- DINIZ, e. AZEVEDO, S. de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997.
- DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F de. SANTOS, C de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília. MEC/INEP, 2007.
- GOMES, L. “Como o dinheiro público é roubado de refeições”. **O Povo**. Fortaleza. 09 de julho de 2011. Caderno 2.
- JUCÁS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 04, de 12 de fevereiro de 2009**.
- LAKATOS, E. MARCONI, M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1992.
- MANZINI, E. J. “A Entrevista na Pesquisa Social”. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.
- MANZINI, E. J. **Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros**. 2003. Disponível em <<http://www.sepq.org.br/IIsipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>> Acesso em 15/05/2011.
- MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MENEZES, R. M. “Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira”. **Em Aberto**, Brasília, V. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MONLEVADE, J. **Educação Pública no Brasil**: contos e descontos. Ceilândia-DF: Idéa Editora, 2001.

MORAIS, P. S. de. “Representações e Poder de Decisão: Desafios do Conselho de Controle Social do FUNDEF”. In: CABRAL NETO A. e outros (Orgs). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**. Uma Leitura Contextualizada de Iniciativas Governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

MUNHOZ, D. E. N. “Entre a singularidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade”. **Revista Emancipação**, ano 6, n. 1. v.1 p.25-40.

OLIVEIRA, R. P. de (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010

OLIVEIRA, R. P. **Bons resultados no IDEB**: estudo exploratório de fatores explicativos. Relatório de pesquisa desenvolvida no âmbito do Observatório da Educação, 2011; no prelo.

OMOTE, S. “Revisão por pares na Revista Brasileira de Educação Especial”. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, vol. 11, n. 3, p. 321-466, set-dez 2005.

PINTO, J. M. de R. “Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)”. **Educação & Sociedade**. Vol. 23 No. 80 Campinas Set. 2002.

QUEIROZ, M. A. de. FUNDEF: Política de Educação com Repercussões locais. In: CABRAL NETO A. e outros (Orgs). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**. Uma Leitura Contextualizada de Iniciativas Governamentais. Brasília:Líber Livro Editora, 2007.

ROMÃO, J. E. “Financiamento da educação: implicações para a educação municipal”. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 42, p. 42-51, abr/jun de 1989.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>, acesso em 20/08/2009, as 22h20m.

SANTOS, A. S. R. dos. **As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal**: o caso do município de São Paulo nas gestões do período de 1997-2002. 2004. Tese. 278 f. Tese de Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SCLIAR, W. **Democracia e Controle Externo da Administração Pública**. Dissertação. Mestrado em Direito – Faculdade de Direito – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do SUL, 2007.

- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2007.
- SOLOMON, E. **Teoria da administração financeira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- SOUSA, A. de M. Financiamento da Educação na América Latina. Lições da Experiência. In: UNESCO. **Eqüidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, 2002. p. 23 A 49.
- SOUZA, A. R. de. **A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira**. Disponível em www.rioeoi.org/deloslectores/516Souza.pdf Acesso em 11/10/2010.
- STEPAN, A. “Muito além do Modelo Americano”. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 05 de março de 2000. Caderno 2.
- SUHAS, D. P; OLIVEIRA, I. A. R. O; AMORIM, E. P. (Orgs). **Desempenho dos alunos na prova Brasil – diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino**. Brasília: INEP, 2008
- TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Regimento interno do Tribunal de Contas dos Municípios**. Disponível em <www.tcm-ce.gov.br>. Acesso em 10/10/2010.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNESCO. **Educação de Qualidade para todos: Um Assunto de Direitos Humanos**. Santiago: OREALC, 2008.
- VELLOSO, J. Pesquisas no Brasil sobre o Financiamento da Educação: Onde Estamos? *in* WITTMANN, L. C; GRACINDO, R. V. **Políticas e Gestão da Educação**. Brasília: MEC/INEP, 2001. Série Estado do Conhecimento No. 5
- VIEIRA, S. L; ALBUQUERQUE, M. G. M. (2001). Financiamento da educação: uma caixa-preta a desvendar. In: **Estrutura e funcionamento da educação básica**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/UECE, p. 67-88.
- VIEIRA, S. L. **Educação básica: política e gestão da escola**. Fortaleza: Líber Livro, 2008.
- WERLE, F. O. C. **Conselhos Escolares: Implicações na Gestão da Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- YANAGUITA, A. I. **A Descentralização da Gestão Financeira para a Escola**. Disponível em www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf Acesso em 11/10/2010.
- YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

A - Entrevista feita nos dez municípios

Para os secretários de educação e para técnicos da Secretaria de Educação:

- 1 Como se dá a gestão financeira dos recursos vinculados à educação? Existe um setor para esse fim?
 - Em caso positivo, dê maiores informações a esse respeito. Isto contribui para a elevação do IDEB no município?
 - Se não, por quem são desenvolvidas as competências relativas à gestão financeira: por outra secretaria municipal? Qual? O serviço é terceirizado para escritório de contabilidade? Os recursos destinados à educação vão além dos 25% do orçamento municipal? Se sim, de que fontes provêm?

Para os diretores escolares

- 1 Existe descentralização de recursos do erário municipal para as escolas? Se sim, quais os critérios? Qual a periodicidade? Quais os valores recebidos por esta escola?
- 2 Como é feita a gestão financeira dos recursos no âmbito da escola?

B- Entrevista realizada junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

A pesquisa Bons Resultados do IDEB – Estudo Exploratório de Fatores Explicativos, realizada com financiamento pelo Observatório da Educação (MEC/INEP) investiga 30 municípios brasileiros que obtiveram bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no período 2005-2007, nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará.

Neste Estado são investigados os Municípios de **Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca de Jericoacoara, Martinópole, Mucambo, São Gonçalo do Amarante, e Sobral**, sob a coordenação das professoras Sofia Lerche Vieira e Eloísa Maia Vidal, na Universidade Estadual do Ceará (UECE).

Da investigação maior estão sendo produzidas diversas outras pesquisas que serão apresentadas em monografias de conclusão de curso ou dissertações de mestrado, cada uma tratando de uma dimensão mais específica (gestão pedagógica, gestão financeira, formação dos gestores etc).

Uma dessas pesquisas procura verificar a gestão dos recursos da educação nesses entes. Para isso utiliza como referência os valores informados por eles mesmos ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM-CE, disponíveis em seu sítio (receitas e despesas, estas da Função Educação, por Subfunção), no **período de 2002 a 2009**, além dos mesmos dados obtidos nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.

Na fase atual da pesquisa, com os dados referidos acima já processados, será enriquecedor um contato junto ao TCM-CE, capaz de fornecer elementos para uma melhor compreensão de situações constatadas.

Em face ao exposto, apresentamos algumas questões a este Tribunal:

- 1 Situação da análise das contas da educação desses municípios no período 2002-2009.
- 2 Percentuais de investimentos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Remuneração dos Profissionais do Magistério (esta última sobre as receitas do FUNDEF/FUNDEB apenas anos 2008 e 2009).
- 3 Visão do TCM sobre o papel das Subfunções, nas prestações de contas apresentadas.

- 4 Os dados trabalhados pela pesquisa (receitas dos municípios, e também, despesas da Função Educação, por Subfunção) foram obtidos junto ao *site* do TCM. Qual a visão do TCM sobre essas informações? (Esta pergunta está colocada pelo fato de haver municípios em que em algum período inexistente qualquer informação – General Sampaio, 2002; Sobral, 2002; - ou pelo fato de em algumas situações, encontrarmos valores que nos causam estranheza: Ipu, em 2003, apresenta como receita do FPM um valor negativo de 25.120.294,16).
- 5 Há situações em que inexistente gasto em alguma subfunção, quando outros elementos apontam para a existência, de fato, de que aquela despesa ocorreu. Como exemplos, podemos citar: Despesas com Educação Infantil, em Martinópolis, de 2003 a 2009, e em São Gonçalo do Amarante, em 2005, 2007 e 2009. Nesses casos o censo escolar registra a existência de matrícula na Educação Infantil em todo o período. Outros exemplos são das despesas com Educação de Jovens e Adultos, nesse caso, bem mais frequente. Também constatamos o inverso: a existência da despesa, quando os registros não apontam para a realização daquela atividade. Aqui, principalmente, a Educação Superior e a Educação Profissional. O que justificaria tal situação e qual a posição do TCM sobre essa situação?
- 6 Com frequência verificamos divergências nos gastos declarados ao TCM, e nos mesmos gastos declarados à STN. Há situações em que em um instituto o valor inexistente, e em outro chega a ser considerável. Qual a posição do TCM sobre essa situação? (Como exemplos, podemos citar: Jijoca de Jericoacoara, Educação Infantil, em 2008: TCM R\$ 1.377.289,80. STN R\$ 0,00; Martinópolis, Educação Infantil, em 2008: TCM R\$ 0,00. STN R\$ 423.254,00; São Gonçalo do Amarante, Educação Infantil, em 2005, TCM R\$ 0,00. STN R\$ 1.135.896,11; Em 2007, TCM R\$ 0,00. STN R\$ 1.420.802,55).
- 7 É recorrente o fato de as subfunções Administração Geral e Alimentação e Nutrição deixarem de terem as despesas informadas, como se o gasto deixasse de existir, o que, de fato, não ocorre. Como se explica esta ocorrência e qual a posição do TCM a esse respeito? (Como exemplos, podemos citar: Aratuba, Alimentação e Nutrição, de 2002 a 2005; Catunda, Administração Geral, de 2002 a 2004, e Alimentação e Nutrição, de 2005 a 2009; General Sampaio, Administração Geral, de 2006 a 2009, e Alimentação e Nutrição, de 2002 a 2005; Ipu, Administração Geral, de 2002 a 2008, e Alimentação e Nutrição, em 2002; Martinópolis, Alimentação e Nutrição, de 2004 a 2006; Mucambo, Administração Geral, de 2002 a 2009; São Gonçalo do Amarante, Administração Geral, de 2002 a 2003; Sobral,

Alimentação e Nutrição, de 2003 a 2007. Neste último, para o ano de 2002, não consta qualquer registro de gasto).

- 8 Algumas situações estão registradas, na Função Educação, despesas com subfunções de outras subfunções, como Lazer, Desporto Comunitário etc. O que pode significar isso? (Como exemplos, mencionamos: Aratuba, com Desporto Comunitário e Lazer, nos anos de 2006 e 2007; Catunda, com Desporto Comunitário em 2006 e 2007).
- 9 Os nomes das subfunções definidas pela TCM não são as mesmas definidas pelo STN. Há divergências também quanto ao entendimento do que seja cada uma?
- 10 Comentários e observações adicionais.

C - Questões feitas aos municípios após a análise das despesas, conforme dados disponibilizados pelo TCM.

Prezados Senhores,

O Observatório da Educação está realizando a pesquisa *Bons Resultados do IDEB: Estudo Exploratório de Fatores Explicativos* nos 10 municípios cearenses que obtiveram maiores índices do IDEB em 2007, ou maiores evoluções no período 2005-2007.

Também participam da Pesquisa São Paulo e Mato Grosso do Sul. Aqui a pesquisa é desenvolvida pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, sob a coordenação da Prof^a Dr^a Sofia Lerche Vieira.

A pesquisa procura investigar a existência de políticas de âmbito local que apresentem potencial de contribuição para a elevação do IDEB do município no período.

Todos os municípios já receberam pelo menos uma visita da equipe do Observatório, onde foram entrevistados os(as) Secretários(as) de Educação, atual e anterior, a equipe da Secretaria de Educação, a direção da escola de maior IDEB, ou de maior elevação no período, dentre outros.

Além da pesquisa maior, conforme acima, também estão sendo produzidas outras investigações no plano de monografias de graduação ou dissertações de mestrado, envolvendo diversas dimensões da política educacional, como gestão pedagógica, gestão escolar, financiamento da educação, gestão dos recursos da educação, formação dos gestores, educação especial, dentre outras.

Em uma das investigações cujo tema é a gestão dos recursos da educação dos dez municípios, a base de dados analisada é o conjunto de informações prestado pelo município do TCM-CE.

O conjunto de dados, contudo, ainda nos deixa com algumas questões, as quais apresentamos a seguir. As respostas podem ser dadas por *e-mail*, por *fax*, ou por outra forma de sua preferência.

Outros esclarecimentos podem ser obtidos com
Antonio Nilson Gomes Moreira,
Fone 0xx85 9922-6213.

Aratuba

- 1 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Alimentação Escolar no período de 2002 a 2005?
- 2 Que tipos de despesas foram empenhadas na subfunção Ensino Profissional nos anos de 2002 a 2007? Houve a oferta de turma(s) nesse nível de ensino pelo Município no período?
- 3 Que tipos de despesas foram empenhadas na subfunção Ensino Superior nos anos de 2002 e 2003? Houve a oferta de turma(s) nesse nível de ensino pelo Município no período?

Catunda

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, no período de 2002 a 2004?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação de Jovens e Adultos no período de 2002 a 2004?
- 3 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a alimentação escolar no período de 2005 a 2009?

General Sampaio

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, no período de 2006 a 2009?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação de Jovens e Adultos em 2005?
- 3 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Alimentação Escolar no período de 2003 a 2005?

Ipu

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, no período de 2003 a 2008?
- 2 Que tipos de despesas foram empenhadas na subfunção Ensino Superior nos anos de 2007 a 2009? Houve a oferta de turma(s) nesse nível de ensino pelo Município no período?

Martinópolis

- 1 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação Infantil no período de 2003 a 2009?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação de Jovens e Adultos no período de 2002 a 2005?
- 3 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Alimentação Escolar no período de 2006 a 2009?
- 4 Que tipos de despesas foram empenhadas na subfunção Ensino Superior nos anos de 2003 e 2004? Houve a oferta de turma(s) nesse nível de ensino pelo Município no período?

Mucambo

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, no período de 2002 a 2009?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação Infantil em 2008?
- 3 Que tipos de despesas foram empenhadas na subfunção Ensino Superior nos anos de 2002 e 2003 e ainda, no período de 2006 a 2009? Houve a oferta de turma(s) nesse nível de ensino pelo Município no período?

São Gonçalo do Amarante

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, nos anos de 2002 a 2003?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação Infantil nos anos de 2005, 2007 e 2009?
- 3 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a Educação de Jovens e Adultos, em 2009?

Sobral

- 1 Em qual subfunção foram empenhados os gastos da Secretaria de Educação do Município, no período de 2006 a 2009?
- 2 Em qual subfunção foram empenhadas as despesas com a alimentação escolar no período de 2005 a 2009?