



**GASTOS EM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE ARAUCÁRIA E CAMPO LARGO:
CARACTERIZAÇÃO DOS GASTOS MUNICIPAIS POR PROGRAMAS E CATEGORIAS
ECONÔMICAS**

Jokasta Pires Vieira Ferraz – UFPR¹

Sandra Pereira de Oliveira – UFPR (CNPQ)²

Resumo: Este trabalho objetivou analisar a relação do gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) com as Leis de Diretrizes Orçamentarias (LDO) em dois municípios da região metropolitana de Curitiba (RMC) com condições de financiamento da educação diferenciadas. Os objetos de análise foram as LDOS, e os Balanços Municipais e Demonstrativos de Receitas e Despesas em MDE. As LDOS referentes à educação foram divididas nas seguintes categorias: merenda, transporte, imóveis, infraestrutura, construções, ações e programas, profissionais da educação, material didático e atividades esportivas e culturais. Os dados financeiros foram separados em categorias econômicas: gastos com pessoal e encargos, gastos com obras e instalações, gastos com material de consumo, gastos com gêneros alimentícios. Assim foi possível comparar as categorias em comum e a avaliar a relação entre elas. A análise permite afirmar que existe pouca relação entre os objetos e o que foi encontrado em comum é passível de questionamento, pois os Balanços Municipais e Demonstrativos de Receitas e Despesas em MDE são pouco detalhados e as LDOS apresentam ora metas gerais e ora mais específicas.

Palavras-chave: Financiamento da educação, políticas educacionais, execução orçamentaria, lei de diretrizes orçamentarias.

Introdução

No Brasil a principal fonte de recursos para o financiamento da educação é a receita de impostos, conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, os Municípios devem aplicar nunca menos 25% da receita resultante de impostos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE). Devido a uma grande desigualdade na arrecadação de impostos entre os estados e municípios no país e, buscando garantir uma melhor distribuição das verbas foi criado, em 1996, pela Emenda Constitucional nº 14/96, o Fundo de

¹ Mestranda UFPR.

² bolsista Iniciação Científica CNPQ/ UFPR.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que, em 2006, foi substituído pelo atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este segundo fundo tem como finalidade redistribuir os recursos considerando o número de alunos matriculados na educação básica em cada rede de ensino, dentro de cada estado da federação. Existe um Fundo para cada estado, e a União complementa o conjunto dos fundos com 10% do valor total do FUNDEB. Os recursos para educação para serem aplicados precisam estar previstos na proposta orçamentária municipal, tanto no caso dos recursos gerais da receita de impostos quanto os recursos que compõe o fundo.

Este cenário do financiamento da educação pública brasileira faz suscitar algumas questões: a) as leis de diretrizes orçamentarias contribuem para melhor alocação dos recursos?; b) o orçamento executado é reflexo do planejamento feito para as redes municipais de ensino? ; c) a política de fundos assegura a diminuição da desigualdade de investimentos entre os municípios?

Para discutir os pontos acima, este artigo considera o financiamento da educação em dois municípios do estado do Paraná, Araucária e Campo Largo, buscando identificar e analisar a direção do gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nos dois municípios, contrapondo com o planejamento previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). As LDOs pesquisadas compreendem o período de 2001 a 2008, para análise do conteúdo das LDOs optou-se neste artigo por apresentar-se os dados de 2005 e 2008 como exercício de comparação, já que elas apresentam muitas similaridades e repetições. Os dados referentes às categorias econômicas das despesas para os dois casos foram de 2007 e 2008. Essa diferença de períodos coletados se deve a limitação de informações que as prefeituras disponibilizaram. Como foram realizadas pesquisas em tempos distintos os anos pesquisados não são em sua totalidade correspondentes, portanto, a cada elemento de comparação informar-se o período em questão.

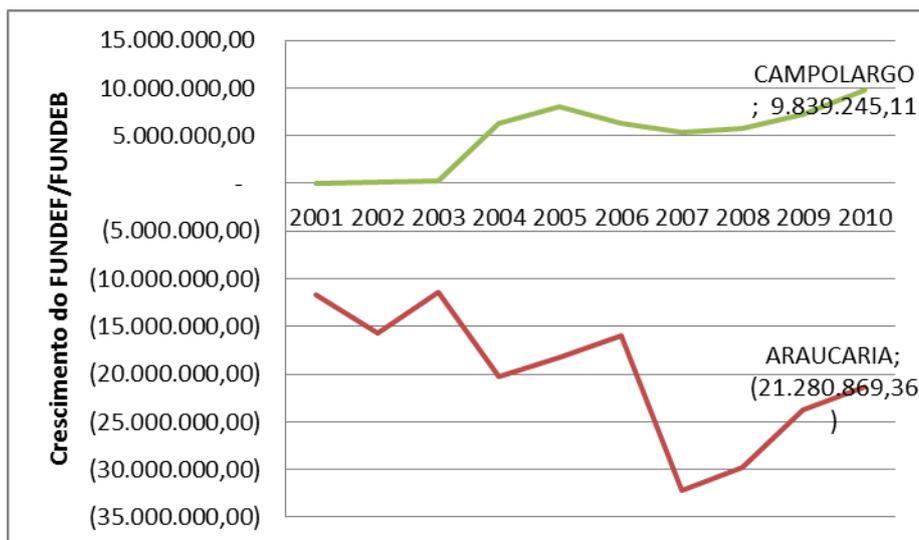
Araucária e Campo Largo: uma apresentação dos casos

Os dois municípios foram escolhidos porque apresentam características distintas em sua receita de impostos e no que recebem do Fundef/Fundeb. O município de Araucária possui uma maior receita de impostos que o município de Campo Largo, sendo um dos principais motivos dessa diferença a arrecadação do ICMS de cada município. Araucária possui uma refinaria de petróleo e um grande pólo industrial, sendo a segunda cidade mais

rica do estado do Paraná. Já Campo Largo que se baseia, principalmente, na agricultura e pecuária tem uma menor arrecadação de impostos.

No gráfico 1 podemos observar que o município de Campo Largo ganha em recursos com a política de fundos e Araucária perde recursos, em todo o período analisado.

Gráfico 1 – Crescimento do FUNDEF/FUNDEB em Araucária, Campo Largo – 2001/2010³ (em mil).



Fonte: Tribunal de Contas do Paraná (dados tabulados pelo autor)

Outro elemento que possibilita compreender os diferentes efeitos da política de fundos nas duas cidades é o movimento da matrícula. O município de Araucária apresentou um crescimento do total de alunos matriculados de 16% no período analisado, como informa a tabela 1, mas teve grande perda de recursos com o fundo. A diferença entre os valores enviados e recebidos do FUNDEB chegou no ano de 2010 a mais de 21 milhões de reais, em valores atualizados, isto significa uma perda de 30% da receita municipal vinculada ao FUNDEB. Enquanto o município de Campo Largo apresentou um crescimento acentuado nos valores recebidos a mais do FUNDEB, neste caso, porém não parece haver relação direta com o crescimento de matrículas, já que este é muito pequeno.

Tabela 1: Total de Alunos Matriculados em Araucária e Campo Largo 2001-2010

Araucária	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Total	Campo Largo	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Total
2001	3.074	15.541	18.615	2001	3.008	9.274	12.282
2002	3.274	16.014	19.288	2002	3.272	9.269	12.541

³ Todos os valores estão atualizados para dezembro de 2011 através do índice de correção INPC/IBGE.

2003	3.405	16.221	19.626	2003	3.243	9.546	12.789
2004	3.808	17.334	21.142	2004	3.577	9.217	12.794
2005	3.806	17.266	21.072	2005	3.681	9.131	12.812
2006	3.739	17.424	21.163	2006	3.678	9.078	12.756
2007	2.200	18.442	20.642	2007	3.496	9.287	12.783
2008	2.322	18.847	21.169	2008	2.083	10.425	12.508
2009	2.548	18.891	21.439	2009	2.708	9.949	12.657
2010	2.647	19.001	21.648	2010	2.890	9.409	12.299

Fonte: Mec/INEP, Censo Escolar 2001 à 2010. (dados tabulados pelo autor)

O município de Araucária teve uma queda de 13% no número de matrículas na Educação Infantil, entre 2001 para 2010. Campo Largo também apresentou uma diminuição no número de matrículas da Educação Infantil, passando de 3.008 matrículas em 2001 para 2.890 matrículas em 2010. Quanto ao Ensino Fundamental apenas Araucária teve um aumento significativo no número de alunos matriculados, com um crescimento de 20% no período. Enquanto Campo Largo apresentou apenas 1% de aumento no Ensino Fundamental no período estudado. Uma das hipóteses explicativas para este movimento das matrículas nos dois municípios é a incorporação das crianças de 6 anos no ensino fundamental, conforme Lei Nacional N° 11.114/ 2005.

Assim, estes movimentos diferentes em termos de receita de recursos da política de fundos e de movimento da matrícula em cada cidade justifica a investigação aqui apresentada quanto à coerência entre o planejamento orçamentário e os resultados de investimento em educação nas duas cidades.

Dialogo com a literatura

Com uma porcentagem mínima obrigatória a ser aplicada em educação e, também, visando a redistribuição de recursos com a política de fundos, o financiamento da educação no Brasil parece um modelo justo se analisarmos superficialmente. O Fundef/Fundeb estabelecem valores mínimos a serem investidos, entretanto esses valores estão mais relacionados com a quantia vinculada disponível do que com o ideal necessário para a manutenção do ensino.

Dubet (2004) ao analisar o que seria uma escola justa, tipifica a garantia de competências mínimas como uma das formas de justiça social, e problematiza estratégias na política educacional que apenas amenizam desigualdades, ações nesse sentido vêm somente a diminuir os efeitos de um sistema burocrático, mas consideram que algumas desigualdades

são aceitáveis. Por mais que o autor não esteja tratando de financiamento podemos transpor esse conceito para as políticas educacionais que vem sendo desenvolvidas no âmbito do financiamento da educação. A ideia de assegurar um mínimo parece ótima e até mesmo necessária, em uma realidade como a brasileira, onde a diversidade financeira dos entes federados prevalece, portanto se fizermos o caminho contrário para pensar os recursos destinados a educação; seria mais adequado analisar o que é preciso para ter melhores resultados educacionais, para somente depois estipular quanto de recursos serão distribuídos e geridos; pareceria um caminho mais coerente.

Uma das possibilidades de articular o debate entre o recurso necessário e a redistribuição é a proposta do custo aluno qualidade. Esta vem de forma a pensar o que e quanto se faz necessário para garantir padrões mínimos de qualidade⁴. A política de fundos ainda está longe desta proposta, caberia pensar em que medida os municípios tem se preocupado com esta relação entre o necessário e o existente para o investimento em educação. Para determinar o que se faz necessário à educação, de forma a planejar a alocação de recursos, temos como instrumento a nível municipal as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), estas fazem a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Nas LDOs se encontram descritas as prioridades para cada secretaria, entre elas, a secretaria de educação. Para avaliar se o planejado foi executado, temos como instrumento de análise os Balanços Municipais e/ou Demonstrativos de Receitas e Despesas em MDE, que deveriam ser a expressão do previsto na LDO.

Há problemas no uso destas fontes, pois segundo estudos da área de política educacional (DAVIES, 2006; CALLEGARI, 1997) o detalhamento destes é mínimo, sendo que não se consegue informações claras da fonte de recurso de cada ação executada. Além disso, há outro entrave, a forma de avaliação que os Tribunais de Contas fazem dos gastos públicos com educação não apresenta uma regra clara e nem sempre, segue rigorosamente o que a LDB e a Constituição Federal determinam,

A experiência revelou, entre outras coisas, que a interpretação adotada pelos TCs quando a receitas e despesas vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nem sempre coincide com o que parece estar na letra e no espírito da lei. A experiência de Callegari (1997) na análise das contas do governo estadual de São Paulo também confirma a importância do conhecimento sobre tais interpretações que, materializadas em instruções normativas (INs), resoluções ou deliberações, são, na prática mais importantes do que o estipulado na LDB (Brasil, 1996^a), pois os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando fazem, é claro) as orientações dos

⁴ O parecer CNE/CEB nº 8/2010, que aguarda homologação, tem como objetivo estabelecer normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), tendo como inspiração do Custo aluno qualidade.

TCs na sua prestação de contas, e não necessariamente as disposições da LDB ou de pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). (DAVIES, 2006)

Como Davies (2006) coloca, temos desenhada toda uma problemática na análise das receitas e despesas da educação, como pesquisadores em educação olhamos para os dados financeiros esperando o que as leis maiores definem como gasto em MDE, entretanto as prefeituras e estados devem seguir as normatizações apontadas pelos Tribunais de Conta, que por vezes apresentam divergências com as regulamentações específicas dos TCEs. Diante de todos esses entraves na avaliação da aplicação dos recursos para educação, cabe ressaltar a importância de órgãos fiscalizadores, uma solução apontada por Davies é:

Uma medida de curto prazo, que pode ser adotada por movimentos sociais e, em particular, pelos profissionais da educação e seus sindicatos, é a capacitação técnica para a análise dos orçamentos, balancetes e balanços gerais do Poder Público, que é também uma capacitação política, no sentido de que as organizações dos movimentos sociais e profissionais da educação poderão ter mais eficácia nas suas reivindicações de mais escolas, melhores condições de ensino e melhores salários junto a autoridades e a órgãos como o Ministério Público, encarregado de velar pelo cumprimento da lei. (DAVIES, 1999.)

Espera-se que estes façam a análise desses gastos não somente de forma técnica como os TCs, mas com o olhar voltado para as problemáticas da educação, buscando averiguar as irregularidades que possam prejudicar o bom investimento no ensino.

Diferente da proposta apresentada por Davis, este trabalho não estuda a qualidade do dado financeiro em si, mas sim a sua relação com o planejamento para educação, pois considerando que o direcionamento da aplicação de recursos tem início na formulação das LDOs, cabe averiguar se o que está sendo planejado de fato se concretiza, e se não, quais seriam as hipóteses que levariam a isso.

Caminhos da pesquisa

Os momentos de coleta de dados para a pesquisa foram realizados em duas partes, um para a organização das LDOs e outro para a coleta e organização dos dados financeiros. A coleta das LDOs foi feita por intermédio das Câmaras de Vereadores de ambos os municípios, algumas estavam disponíveis online, outras foram enviadas via e-mail, estas últimas requereram mais tempo de espera, pois dependiam da ajuda dos funcionários das Câmaras. Depois de recebido o material, coube fazer a leitura e análise das LDOs e com isso a identificação dos diferentes conjuntos de metas presentes no planejamento referente à educação. Considerando os oito anos estudados foram encontradas as seguintes categorias: merenda, transporte, imóveis, infraestrutura, construções, ações e programas, profissionais da

educação, material didático e atividades esportivas e culturais. Para possibilitar a comparação com as despesas efetivamente realizadas para as quais se tem informações, apresenta-se a seguir o tratamento dado nas LDOs nas seguintes categorias que podem ser, direta ou indiretamente, relacionadas aos itens de despesas na seguinte forma: gastos com pessoal e encargos relaciona-se com o previsto sobre profissionais da educação; gastos com transporte escolar relaciona-se com transporte; gastos com obras e instalações relaciona-se com construções e imóveis e gastos com material de consumo relacionam-se com material didático; gastos com gêneros alimentícios relaciona-se com merenda.

Observa-se que as categorias merenda e atividades esportivas e culturais, mesmo direcionadas a educação, incorporam algumas ações que não são tipificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)⁵. Porém, só o fato de haverem metas nas LDOs fora do especificado no artigo 70 da LDB, não configura irregularidade, pois para custear despesas que não são MDE os municípios contam com recursos, por exemplo, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e recursos de outras fontes próprias.

Para visualizar melhor as metas das LDOs, temos aqui as tabelas sínteses, onde vemos o planejado em cada modalidade de ensino em específico (EF – ensino fundamental e EI – educação infantil). Algumas categorias não apresentam metas em todos os anos. Apresentamos também uma breve descrição de cada categoria juntamente com a tabela síntese das metas encontradas:

Merenda: Nessa categoria encontram-se os objetivos referentes ao armazenamento e a oferta de merenda. Observa-se que nos anos de 2005 e 2008, encontram-se descritos os itens referentes a instalações necessárias para armazenamento (barracão) e garantia da oferta de merenda para toda a rede de ensino. No caso de Campo Largo não há referência a merenda em 2008.

Tabela 2: Exemplo de Metas para Merenda escolar em LDOS de Araucária e Campo Largo.

	LDO 2005	LDO 2008	
Araucária	Oferta	Instalação	Oferta
Rede Municipal de ensino		Barracão	X
Ensino Fundamental	X		
Educação Infantil	X		X
Campo Largo	Oferta	Instalação	Oferta

⁵ Os artigos 70 e 71 da LDB 9394/1996 definem o que é e o que não é MDE.

Rede Municipal de ensino	X		
Educação Infantil			

Fonte: Araucária LDO 2005, 2008; Campo Largo 2005, 2008 (dados tabulados pelo autor)

Transporte escolar: Aqui foram separados todos os objetivos referentes à acomodação dos veículos, administração, bem como compra e aluguel, cabe esclarecer que os municípios podem locar os veículos, quando essa alternativa se mostrar mais econômica do que a compra. Encontrou-se também meta sobre passes escolares, entretanto o passe escolar não é tipificado como gasto em MDE⁶.

Tabela 3: Exemplo de Metas para Transporte Escolar em LDOS de Araucária e Campo Largo.

	LDO 2005			LDO 2008		
	Passes	Administração	Veículos	Passes	Administração	Veículos
Araucária						
Rede Municipal de ensino		X			X	
Ensino Fundamental					X	
Educação Infantil					X	
Educação Especial		X				
Campo Largo	Passes	Administração	Veículos	Passes	Administração	Veículos
Rede Municipal de ensino		X	X		X	X

Fonte: Araucária LDO 2005 e 2008; Campo Largo 2005 e 2008 (dados tabulados pela autora)

Imóveis: Metas referentes a reformas sejam de escolas ou de unidades administrativas, como também aquisição de imóveis novos e locação. Observamos aqui que reforma é a meta com regularidade dentro dessa categoria, sendo que só em 3 dos 8 anos de pesquisados não aparecem metas de reforma, o que aponta para a necessidade de constante manutenção nos imóveis das redes municipais de ensino.

Tabela 4: Exemplo de Metas para Imóveis em LDOS de Araucária e Campo Largo.

	LDO 2005	LDO 2008	
	Reforma	Reforma	Aquisição de áreas
Araucária			
Rede Municipal de ensino	X		
Ensino Fundamental			X
Educação Infantil	X		X
Educação Especial			X

⁶ A distribuição de passes para funcionários da secretaria são contabilizados como gasto de pessoal, neste caso podem ser gastos de MDE e segundo consta no provimento 1/99, que regulamenta a aplicação de recursos do FUNDEF, no § 2º do artigo 52, vales-transportes não caracterizam gastos com transporte escolar, mesmo que essa prática tenha como objetivo o atendimento dos alunos.

Campo Largo	Reforma	Reforma	Aquisição de áreas
Rede Municipal de ensino	X	X	
Ensino Fundamental			
Educação Infantil	X	X	
Educação Especial	X		

Fonte: Araucária LDO 2005 e 2008; Campo Largo 2005 e 2008 (dados tabulados pela autora)

Construção: Esta categoria foi a que apresentou mais regularidade; estão aqui as ampliações e construções de escolas, centros municipais de educação infantil, canchas, salas de estudo. Pela quantidade de informação encontrada julgou-se necessário apresentar um quadro detalhado com as especificações de cada ano. Diferente da categoria imóveis, que apresenta itens sobre reforma, aqui temos apenas o se identificou como construções novas.

Quadro 1: Metas para Construção nas LDOS de Araucária e Campo Largo

Ano	Araucária	Campo Largo
2005	Construção de sala para oficina de artes no CMEI Jardim do Conhecimento, CAE, escolas com 12 salas e escola para educação especial.	CAE, escola e escola especial.
2008	CAE, sala de artes e de ciências, biblioteca, escolas e CMEIS.	Não foram encontrados metas para essa categoria em 2008.

Fonte: Araucária LDO 2005 e 2008; Campo Largo 2005 e 2008 (dados tabulados pela autora)

Esta foi a única categoria que apresentou metas para todo os anos, entretanto observamos que algumas se repetem ao longo dos anos e outras são específicas para determinadas escolas. Em Araucária a construção de CMEIS só não é meta em 2004, o que podemos identificar como necessidade de ampliação do atendimento a educação infantil. No caso de Campo Largo construção de escola especial e de centro de atendimento especializado é uma constante, nos dois casos a repetição de metas ao longo dos anos pode ser um indicio de que elas não foram concretizadas.

Profissionais de Educação: Aqui se encontram quaisquer ações que visem agregar conhecimento ao professor, sejam congressos, cursos de capacitação, materiais ou formação continuada. As metas foram classificadas conforme a nomenclatura presente nas LDOs, portanto mesmo que formação continuada englobe todos os itens dessa categoria elas foram separadas conforme o detalhado nas LDOs. De forma geral os dois municípios planejaram ações para formação continuada no ano de 2008, entretanto, em 2005 somente Araucária propõem metas nesse sentido.

Tabela 5: Exemplo de Metas para Profissionais de Educação em Araucária e Campo Largo

Araucária	LDO 2005			LDO 2008		
	Cursos de capacitação	Materiais	Convênios	Congressos	Cursos de capacitação	Formação continuada
Rede Municipal de Ensino		X	X			
Ensino Fundamental	X			X	X	X
Educação Infantil	X			X	X	X
Educação Especial	X			X		X
Equipe Administrativa					X	X
Campo Largo	Cursos de capacitação	Materiais	Convênios	Congressos	Cursos de capacitação	Formação continuada
Rede Municipal de ensino						X
Ensino Fundamental						X
Educação Infantil						X

Fonte: Araucária LDO 2005 e 2008; Campo Largo 2005 e 2008 (dados tabulados pela autora)

É bastante significativo que em nenhum dos municípios as LDOs tenham metas específicas quanto ao pagamento dos profissionais da educação, o que é o principal gasto quando analisamos os balanços.

Materiais didáticos e afins: Referentes a aquisição e assinatura de revistas, periódicos, edição e distribuição de matérias para alunos e professores e manutenção dos programas existentes. Aqui as tabelas dos dois municípios encontram-se separadas, por conta da dispersão de metas julgou-se necessário organizar de forma diferenciada para melhor visualização. É interessante ressaltar as metas sobre edição de material, presentes nos anos de 2004 e 2005 em Araucária, e em 2008 para Campo Largo.

No caso de Araucária o objetivo específico era de editar materiais didáticos para educação infantil e EJA (2004) e para EJA e ensino fundamental (2005). Em Campo Largo, o material objetivado a ser produzido é didático de apoio pedagógico. Entretanto é curioso, pois temos a nível nacional do o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para o ensino fundamental. Para o caso de material produzido para EJA, faz sentido essa necessidade em 2004 e 2005, pois o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) só foi criado em 2007.

Tabela 6: Exemplo de metas para materiais didáticos e afins de Araucária.

Araucária	LDO 2004	LDO 2005		LDO 2006		LDO 2007	LDO 2008
	Editar	Editar	Distribuir	Aquisição	Distribuir	Distribuir	Distribuir
Rede Municipal de ensino	X				X	X	X

Ensino Fundamental		X					
Educação Infantil			X				
Educação Especial							
Educação de Jovens e adultos	X	X		X			

Fonte: Araucária LDO 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 (dados tabulados pela autora)

Tabela 7: Exemplo de metas para materiais didáticos e afins de Campo Largo.

	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006		LDO 2007	LDO 2008	
Campo Largo	Aquisição	Aquisição	Aquisição	Distribuir	Aquisição	Aquisição	Distribuir
Rede Municipal de ensino	X	X	X		X	X	X
Ensino Fundamental							
Educação Infantil	X	X	X		X	X	
Educação Especial	X	X			X	X	
Educação de Jovens e adultos			X	X			X

Fonte: Campo Largo LDO 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 (dados tabulados pela autora)

Para cada categoria de metas aqui apresentada caberia uma discussão maior envolvendo as políticas existentes que abrangem cada uma delas, entretanto como o foco desse artigo é somente a relação das LDOs com a direção do gasto em MDE, não será analisado a fundo a relação dos objetos pesquisados com todos os programas existentes para o manutenção do ensino.

De forma geral, segundo o que os municípios planejaram em suas LDOs foi possível separar as metas de investimentos em nove categorias, sendo que, como já dito anteriormente gêneros alimentícios e atividades esportivas e culturais não constituem gastos em MDE. Ao analisar cada categoria em separado podemos observar as metas que são mais regulares em cada uma delas: a) merenda: garantia de oferta é que aparece por mais anos; b) transportes: é clara a necessidade dos municípios em regularizar a frota, comprando ou alugando veículos e mantendo sua manutenção; c) imóveis: existe uma constante referente a necessidade de reformas e aquisição de espaços; d) infraestrutura: apresentou-se a necessidade de compra de materiais diversos e aquisição de recursos tecnológicos, seja para rotinas administrativas ou

pedagógicas; e) ações e programas: são principalmente sobre o gerenciamento das modalidades de ensino e garantia de matrículas; f) profissionais da educação: aparecem sempre objetivando a formação continuada; g) materiais didáticos e afins: compra de paradidáticos, assinaturas de revistas e periódicos, destacou-se a produção de materiais para professores com a finalidade de formação continuada e edição de materiais didáticos; h) construção: encontram-se o maior número de itens previstos, alguns se repetem muito ao longo dos anos principalmente para educação infantil, no caso da previsão de construção de creches e para o ensino fundamental com objetivos de construção de salas, escola, quadras e etc.; i) atividades esportivas e culturais: nem todas estavam diretamente ligadas a educação, porém a previsão da utilização de recursos culturais em todas as modalidades de ensino chamam atenção, principalmente no caso de Campo Largo.

Cabe destaque para a presença em alguns anos de metas nas LDOS que não podem ser incluídas em MDE, caso dos passes escolares. Isto demonstra a necessidade de controle social sobre o uso dos recursos, pois ainda que estas metas possam aparecer na LDO elas devem ser financiadas com fontes não específicas de MDE, o que só pode ser acompanhado no Balanço final dos municípios. Por esse motivo a pesquisa compreendeu também a análise financeira; buscando também categorizar o gasto em educação, analisando assim a relação entre o que foi planejado e onde de fato foi investido em educação.

Feita a apresentação sobre a organização das LDOs vamos há exposição sobre os dados financeiros coletados. São utilizados como instrumentos de trabalho os dados dos Balanços Municipais e/ou Demonstrativos de Receitas e Despesas com MDE do Tribunal de Contas do Paraná, dados do Censo Escolar, dados das Secretárias de Finanças das Prefeituras dos dois municípios, que através da sua organização em gráficos e tabelas permitiram uma melhor visualização dos dados, tendo todos os valores atualizados através do índice de correção do INPC/IBGE 2011.

Os Dados Financeiros

Agora observaremos o que aconteceu nos anos de 2007 e 2008 com os investimentos em educação nos dois municípios.

Tabela 8: Principais Despesas em MDE no Município de Araucária 2007-2008 – Valores atualizados pelo INPC de 12/2011.

Principais Despesas em MDE	2007	2008	Cresc %
----------------------------	------	------	---------

Pessoal e Encargos Sociais	42.914.319,24	44.559.918,77	3,83%
Material de Consumo	5.740.133,77	6.273.066,67	9,28%
Despesas com Gêneros Alimentícios	2.980.439,68	3.384.263,66	13,55%
Despesas com Transporte Escolar	6.713.117,33	7.376.858,67	9,89%
Serviços de Terceiros- Pessoa Física	1.982.746,00	2.188.578,60	10,38%
Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica	3.169.333,78	2.703.217,19	-14,71%
Obras e Instalações	8.983.623,13	3.763.236,24	-58,11%

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Araucária

Podemos observar pela tabela 8 que as principais despesas em Educação em Araucária no período analisado estão voltadas para pagamento de pessoal e encargos sociais, com um crescimento de quase 4%; seguido de material de consumo, com um crescimento de 9% e transporte escolar com um crescimento de quase 10%. A tabela mostra um decréscimo bastante significativo nas despesas de obras e instalações, com uma queda de 58%, e nos gastos de serviços de terceiros - pessoa jurídica, com um decréscimo de quase 15%, no período analisado.

Tabela 9: PRINCÍPAIS DESPESAS EM MDE NO MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO 2007-2008 – Valores atualizados pelo INPC de 12/2011.

Principais Despesas em MDE	2007	2008	Cresc. %
Pessoal e Encargos Sociais	9.867.687,46	5.835.811,67	-40,86%
Material de Consumo	2.945.953,64	2.691.514,03	-8,64%
Despesas com Gêneros Alimentícios	1.316.434,99	1.463.468,90	11,17%
Despesas com Transporte Escolar	3.800.119,93	3.891.660,76	2,41%
Serviços de Terceiros- Pessoa Física	513.982,00	539.557,73	4,98%
Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica	1.758.938,80	3.334.098,03	89,55%
Obras e Instalações	1.188.989,90	2.232.802,73	87,79%

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Campo Largo

Aqui podemos analisar que um dos maiores gastos do município em educação, esta voltado para o pagamento de pessoal e encargos pessoais, mesmo havendo uma queda de mais de 40% no período estudado. E um crescimento em serviços de terceiros - pessoa jurídica de

quase 90%, provavelmente por alguma estratégia de terceirização, e obras e instalações de 87%.

Comparando os gastos por categoria e os dividindo pelo número de matrículas podemos dimensionar melhor os esforços dos municípios em investir na educação. Por exemplo, o gasto com pessoal e encargos sociais por matrícula foi de 2,6 vezes maior em Araucária do que em Campo Largo no ano de 2007, e, em 2008, esta diferença subiu para 4,5 vezes. Araucária gasta mais em todas as categorias o que não é o esperado considerando as perdas recorrentes com a política de fundos, porém tem que se considerar que este é um dos municípios mais ricos do Paraná. Campo Largo tem uma grande queda dos recursos de pessoal e encargos sociais, chegando a mais de 50% se divididos por matrícula ou por pessoal.

Tabela 10: Comparação dos gastos no Município de Araucária e Campo Largo- Valores atualizados pelo INPC de 12/2011.

ARAUCÁRIA/ ANO	2007	2008	Cresc. %
Gastos com pessoal por matrícula	2.078,99	2.104,97	1,25%
Gasto com pessoal por trabalhador na área da educação	22.912,08	20.783,54	-9,29%
Gastos com material de consumo por matrícula	278,08	296,34	6,56%
CAMPO LARGO/ ANO	2007	2008	Cresc. %
Gastos com pessoal por matrícula	771,94	466,57	-39,56%
Gasto com pessoal por trabalhador na área da educação	8.655,87	4.983,61	-42,43%
Gastos com material de consumo por matrícula	230,46	215,18	-6,63%

Fonte: Tribunal de Contas do Paraná (www.tce.pr.gov.br); Censo Escolar (www.inep.gov.br); dados tabulados pela autora.

Frente a estes resultados financeiros muito diferentes, passaremos agora a comparar o quanto o planejamento dos investimentos em educação expressos nas LDOs correspondem ao movimentos dos recursos expressos nos Balanços Financeiros apresentados.

LDOS x Execução Financeira

No caso de Araucária, as despesas que apresentaram maior valor foram com pessoal e encargos sociais, entretanto a que teve maior crescimento foi à despesa com gêneros alimentícios, mas não temos nas LDOs nenhuma meta a respeito, provavelmente porque este

gasto não é caracterizado como MDE, mas infelizmente não se obteve informação detalhada para especificar qual verba foi destinada para a compra de gênero alimentício⁷. No caso de Campo Largo também houve aumento de gasto com gênero alimentício sem haver metas relacionadas.

Sobre as obras e instalações, se compararmos com as metas das LDOS, se observou que o planejado condiz com o executado. Em Araucária, são 58% de decréscimo do gasto com obras e instalações, de 2007 para 2008, e se observamos no quadro de metas o que foi planejado percebemos que existem menos metas de construção para 2008 e conseqüentemente menos gasto, como mostra a tabela.

Para Campo Largo o movimento do gasto em relação à LDO é contrário, não foram encontradas metas de construção para 2008, mas o município gastou 87% a mais em 2008 comparativamente à 2007.

Quadro 2: Metas para Construção nas LDOS de Araucária e Campo Largo

Ano	Araucária	Campo Largo
2007	Quadra esportiva, biblioteca, sala de estudo para artes e clube de ciências, CMEI, escolas, barracão para almoxarifado e construção de piscina para Escola Municipal de Educação Especial Joelma do Rocio Túlio.	CMEI e CAE
2008	CAE, sala de artes e de ciências, biblioteca, escolas e CMEIS.	Não foram encontrados metas para essa categoria em 2008.

Fonte: Araucária LDO 2007 e 2008; Campo Largo 2008 (dados tabulados pela autora)

Quanto às metas sobre transporte escolar, Araucária cresceu 9,% e só apresentou como meta a administração do transporte para toda rede de ensino. Campo Largo planejou gasto com passes de ônibus para 2008, mas este não caracteriza gasto em transporte escolar, infelizmente não obtivemos o detalhamento necessário para afirmar se foi ou não gasto o recurso de MDE com a compra de passes.

Tabela 11: Exemplo de Metas para Transporte Escolar em LDOS de Araucária e Campo Largo.

	Araucária			Campo Largo			
	Passes	Administração	Veículos	LDO 2008	Passes	Administração	Veículos
Rede Municipal de ensino		X		Rede Municipal de ensino	X	X	X
Ensino Fundamental		X		Ensino Fundamental			

⁷ Há um programa nacional que financia a alimentação escolar – PNAE.

Educação Infantil		X		Educação Infantil			
-------------------	--	---	--	-------------------	--	--	--

Fonte: Araucária LDO 2008 e Campo Largo 2008 (dados tabulados pela autora)

Considerações finais

Algumas conclusões serão apresentadas retomando os três questionamentos presentes no início do texto, a) as leis de diretrizes orçamentarias contribuem para melhor alocação dos recursos? b) o orçamento executado é reflexo do planejamento feito para as redes municipais de ensino? c) a política de fundos assegura a diminuição da desigualdade de investimentos entre os municípios?

A qualidade das LDOS é questionável, encontramos problemas de repetição, ausência de metas explícitas para aspectos cotidianos da manutenção das redes de ensino, por exemplo, manutenção da merenda, pagamento de profissionais. Algumas metas que se repetem apresentam indícios que isso aconteça porque não são cumpridas ao longo dos anos, outras indicam a necessidade de manutenção constante das redes de ensino, como é o caso das reformas. Os dois municípios apresentam metas similares, pois as categorias encontradas então presentes nas LDOS de ambos, sendo assim, podemos concluir que as demandas para gerir a educação são parecidas nos dois casos, independente do perfil do município. Assim sendo é difícil pensar que as LDOs sejam usadas de fato, para pensar a melhor alocação de recursos, portanto isso não invalida esse instrumento, apenas indica que precisa ser melhor utilizado.

Entre a relação das LDOS e os dados dos balanços alguns pontos encontraram-se coerência entre o planejado e o executado, é o caso das metas de obras e instalações, mas isto não é geral. Caso os demonstrativos de receita e despesa dos municípios fossem mais detalhados, seria possível uma análise mais clara, podendo até identificar se realmente o declarado como gasto em educação é feito em manutenção e desenvolvimento do ensino. Como não temos esses dados, o que se pode concluir fica restrito as informações declaradas, então só há como formular hipóteses, de que as metas que não se incluem em MDE são custeadas com outros recursos.

Considerando o movimento da política de fundos nos dois municípios, Araucária perdendo recursos e Campo Largo recebendo recursos a mais, não se verificou uma expressão disto no planejamento, devido à similaridade de metas, e ainda que se observe uma grande desigualdade de condições de investimento. Portanto, no caso desses dois municípios a políticas de fundos não garante igualdade de recursos e a diferença entre o planejado e o executado não pôde ser melhor medida devido a fragilidades dos instrumentos disponíveis para essa análise. Caberia ainda analisar o caso dos passes escolares e de metas em comum com as secretarias de esporte e cultura, que não se enquadram em MDE.

De certo modo pode-se afirmar que as Leis de Diretrizes Orçamentarias devem ser melhor utilizadas para garantir a efetivação das suas metas e a execução financeira dos municípios deve ser constantemente fiscalizada, principalmente pela sociedade civil, procurando garantir o investimento em educação da forma mais correta possível.

Referências

ABNT. NBR 6022: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 5 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Nº 11.494 de 20 de Junho de 2007.

BRASIL. Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LEI Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

BRASIL. Emenda constitucional nº 53, de 19 de Dezembro de 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Provimento 1 de 1999.

DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999b

DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010.

DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. Educ. Soc. Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan.-mar. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Nº 11.494 de 20 de Junho de 2007.

BRASIL. Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LEI Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

BRASIL. Emenda constitucional nº 53, de 19 de Dezembro de 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Provimento 1 de 1999.

REZENDE, F. Finanças Públicas. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2010.