

ANÁLISE DOS RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO NO CIRCUITO RELIGIOSO DO VALE DO PARAÍBA/SP

ANALYSIS OF PUBLIC RESOURCES APPLIED IN EDUCATION IN THE RELIGIOUS CIRCUIT OF VALE DO PARAÍBA / SP

Danilo Borges Fernandes 1
Quésia Postigo Kamimura 2

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar os recursos públicos aplicados em educação nos municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP, integrantes do Circuito Religioso do Vale do Paraíba. No referencial teórico tratou-se dos temas Administração Pública, sua Gestão e Estrutura e os elementos que compõem o Orçamento Público. A metodologia adotada caracteriza-se como exploratória com base em levantamento bibliográfico e documental, de abordagem quantitativa, utilizou o software spss para as análises e cálculo do coeficiente de correlação de Pearson. A pesquisa revelou que nos anos finais do IDEB há forte correlação com as metas e resultados dos anos iniciais do mesmo indicador de Desenvolvimento da Educação Básica, e, ainda, que existe correlação muito forte ao se ampliar os gastos em educação traduzido em aumento do número de matrículas, docentes e estabelecimentos e consequentemente a redução da taxa de reprovação. Os desafios revelados são importantes para a contínua evolução e o amadurecimento da gestão de recursos públicos destinados à educação, considerando como oportunidade de investimento em conhecimento na área de gestão para os profissionais que atuam nas áreas decisórias e/ou de assessoria na tomada de decisões.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Economia do setor público. Qualidade do gasto público. Planejamento. Educação.

Abstract: The article aims to analyze the public resources applied in education in the municipalities of Aparecida, Cachoeira Paulista and Guaratinguetá, SP, members of the Religious Circuit of Vale do Paraíba. The theoretical framework dealt with the themes of Public Administration, its Management and Structure and the elements that make up the Public Budget. The adopted methodology is characterized as exploratory based on bibliographic and documentary survey, with a quantitative approach, used the spss software for the analysis and calculation of Pearson's correlation coefficient. The research revealed that in the final years of IDEB there is a strong correlation with the goals and results of the initial years of the same indicator for the Development of Basic Education, and also that there is a very strong correlation when expanding spending on education translated into an increase in the number enrollments, teachers and establishments and consequently the reduction of the failure rate. The challenges revealed are important for the continuous evolution and maturation of the management of public resources earmarked for education, considering it as an opportunity for investment in knowledge in the management area for professionals working in the decision-making and / or advisory areas in decision-making.

Keywords: Regional development. Public sector economics. Quality of public spending. Planning. Education.

Graduado em Administração de Empresas pela FATEA. MBA 1
Executivo em Gestão Empresarial pela FGV e Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional pela UNITAU. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5412728931690850>. E-mail: danilo.fernandes1982@gmail.com

Professora-pesquisadora no Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional. Doutorado e Pós-doutorado em Saúde Pública FSP USP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7058502976831665>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9270-4010>. E-mail: qkamimura@gmail.com 2

Introdução

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2017).

Determinado na Carta Magna que rege as legislações do Brasil, a educação é pilar fundamental para o desenvolvimento da pessoa, e sendo este dever do Estado, importante se faz analisar os recursos aplicados nessa área fundamental para o desenvolvimento do país.

A educação merece uma especial atenção quando da elaboração de seu orçamento, conforme prevê a Constituição Federal de 1988:

Art. 35 O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: III – não tiverem sido aplicados o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino [...]. 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 e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Não sendo o bastante, ainda há a previsão na Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB:

Art. 69 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996).

Os Municípios são obrigados a comprometer para a área da educação, no mínimo, 25% de suas arrecadações advindas de impostos, conforme art. 212 da Constituição Federal.

A investigação aqui proposta visa compreender as potencialidades de desenvolvimento dos municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP, integrantes do Circuito Religioso do Vale do Paraíba, com base no acompanhamento da execução do orçamento público, observando as ações e decisões de seus gestores, com enfoque na eficiência e qualidade do gasto público.

A Sub-região de Guaratinguetá conta com nove municípios pertencentes à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, é reconhecida por sua abrangente atividade cultural e religiosa, em especial, por integrar os municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP.

O mercado do turismo religioso é crescente no Brasil. De acordo com os últimos dados do Departamento de Estudos e Pesquisas do Ministério do Turismo, aproximadamente 18 milhões de brasileiros fizeram viagens motivadas pela fé em 2014. A região do Vale do Paraíba, interior de São Paulo, é destaque no assunto, chegando a ser considerada a capital do turismo religioso no Brasil. Isso porque abriga três cidades famosas por receberem fiéis de todo o país: Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP.

As cidades integram o Circuito Religioso do Vale do Paraíba, roteiro criado em 2007 para estruturar o setor na região, com apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. O Santuário Nacional de Aparecida é o mais representativo na atração de turistas: somente em 2015, a basílica recebeu a visita de mais de 12 milhões de romeiros¹. Com a movimentação de turistas na cidade, consequentemente o circuito turístico é beneficiado, aumentando também o fluxo de turistas em outros templos da região, como a comunidade Canção Nova, em Cachoeira Paulista e o Santuário Frei Galvão, em Guaratinguetá.

O presente artigo tem como objetivo analisar os recursos aplicados em educação nos

¹ Dados obtidos no sítio eletrônico do Santuário Nacional de Aparecida [<http://www.a12.com/santuário>]

municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP, de modo a compreender a importância dos estudos para a melhoria contínua da educação pública.

As políticas públicas adotadas pelos Poderes Executivos² partem do pressuposto de transferir à sociedade benefícios oriundos de seus próprios esforços, momento este que também poderá ser o mesmo Poder Executivo responsável por proporcionar o desenvolvimento local e da região, fomentando o interesse para o empreendedorismo.

Nesse ponto, pondera Espindola (2016) que,

[.. constantemente, deparamos com a corrente ideia de ineficácia das políticas públicas, sobretudo relacionado ao problema da exacerbada discricionariedade do Poder Executivo em atuar na realização de políticas públicas, é perceptível que isso ocorre principalmente através da utilização do orçamento público. Vislumbra-se com frequência uma dificuldade de implementação, controle, transparência e eficiência em razão da amplitude de ações possíveis por parte do Poder Executivo]. (ESPINDOLA, 2016, p. 95).

O planejamento governamental e a governança pública são ferramentas que precisam estar alinhadas para que o resultado alcançado seja obtido com eficiência e eficácia, transformando a execução de políticas públicas em benefícios a sociedade, conseqüentemente favorecendo o pleno desenvolvimento econômico e social.

De modo a cumprir sua proposta, o trabalho divide-se em cinco partes, sendo esta introdução a primeira; os procedimentos metodológicos seguem como a segunda parte. Na terceira parte apresentam-se o referencial teórico do estudo, abordando a Administração Pública, sua Gestão e Estrutura para na sequência adentrar nos elementos que compõem o Orçamento Público. Na quarta parte constam os resultados e a discussão para concluir com a quinta parte.

Referencial Teórico

Administração Pública Gerencial

O Estado é um ente personalizado que se apresenta exteriormente, nas relações internacionais e, internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1).

Tomando como norte que a Administração integra a organização estatal, evidente que o modo de ser e atuar do Estado e os seus valores repercute na configuração dos conceitos e institutos do direito administrativo (MEDAUAR, 2012, p. 39).

Medauar (2013) afirma que o Estado, no início do século XXI, em geral tem suas atividades permeadas pela valorização dos direitos e garantias do indivíduo, isolado ou em grupos. A mesma autora afirma ainda que além dos direitos clássicos fundamentais (direito à vida, à integridade física, de locomoção, de manifestação do pensamento etc.) e dos direitos políticos (direito de votar e ser votado, direito à formação de partidos políticos), as Constituições dos Estados prevêm direitos sociais, tais como direitos ao trabalho, moradia, saúde, meio ambiente saudável, lazer, dentre outros.

A nova concepção de Estado se relaciona à necessidade de conformação dos textos constitucionais aos direitos fundamentais. A previsão de tais direitos no ordenamento jurídico fez com que a organização e funções do Estado estivessem sempre em consonância com o direito e em estrita observância ao princípio da legalidade (FURTADO, 2007, p. 32).

Segundo Medauar (2013, p.41) a preocupação com o social traz reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do direito administrativo. A Administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Constituição Federal, havendo uma interdependência entre a atuação administrativa e as necessidades da população.

O ordenamento jurídico disciplinador do estado, que deve não apenas ser de direito, mas também democrático, passa a definir as funções e os limites do Estado, bem como a organizar a sua

2 Referência aos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal.

estrutura, tendo em vista não apenas a realização e a harmonização dos direitos individuais, mas também a realização da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica (FURTADO, 2007, p.32).

No Brasil, no final da década de 70, o resultado do processo verificado pelos anos anteriores foi o imenso endividamento público e o agigantamento do Estado, cuja intervenção se fazia sentir em todos os setores da sociedade e da economia, resultando num Estado grande, caro, ineficiente e fraco. (FURTADO, 2007, p.41).

No entendimento de Di Pietro (2011, p.27) as inovações no âmbito do direito administrativo no Brasil foram introduzidas após a promulgação da Constituição de 1988, na qual a adoção de princípios do Estado Democrático de Direito, previsto no sistema da *common law*, e do direito comunitário europeu, que canalizou na chamada Reforma do Estado, em que se infere a Reforma da Administração Pública.

Furtado (2007, p.41) relata que a crise no estado se tornou evidente durante a década de 1980 e demonstrou a incapacidade dos mecanismos do estado Social de atender as demandas da população. Dessa forma, para que não pudessem ser abandonados os ideais do Estado Democrático e Social, outros mecanismos de intervenção estatal foram desenvolvidos, uma vez que a sociedade exigia respostas rápidas e eficientes do Estado.

O fim do século XX mostrou a necessidade de nova evolução na concepção do Estado. O processo de globalização, os avanços tecnológicos, em especial na área de comunicações em massa, e a velocidade com que passaram surgir novas relações jurídicas ou situações nunca antes apresentadas ao Estado obrigaram-no, mais uma vez, a redefinir sua atuação.

O Brasil, na década de 90, passava por uma proposta de transformação e reforma do Estado. Tal transformação criou força com o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, que iniciou o processo de “ruptura” do “passado intervencionista”, no qual foram introduzidas as primeiras formas de redução dos gastos do Estado e tentativa de melhora da aplicação dos recursos públicos nos serviços públicos essenciais, tais como: saúde, educação, entre outras políticas sociais. Dessa forma, a ênfase da “reforma” estava na redefinição do papel do Estado, justificada pela “crise de Estado intervencionista”, sendo uma crise de eficiência.

A justificativa do governo para implementação da reforma era a proposta de uma administração pública gerencial. Um modelo de gestão administrativa que tinha como pressuposto melhorar a capacidade de gestão e controle público do Estado. Essa nova forma de administrar foi apresentada como a solução para a ineficiência apresentada na gestão “intervencionista”, substituindo a forma de governar apresentada até o momento.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso foi à implementação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Em dezembro de 1995, por meio do decreto lei nº 1.738, foi criado um Conselho de Reforma do Estado, ligado ao Ministério da Administração e Reforma do Estado.

O setor de serviços faria parte do Estado, mas não precisando ser prestado apenas pelo governo. As funções de cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura, e da seguridade social. São funções que também existem no setor privado e no setor público não estatal das organizações sem fins lucrativos (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.7).

A principal vantagem trazida pela reforma seria a superação do modelo de administração pública formal patrimonialista e burocrática para uma administração gerencial. Onde predominaria os valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Nesse sentido, ocorre uma espécie de remodelagem da administração nos idos dos anos 90, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988, fazendo com que a Administração Pública se dividisse e se tornasse mais eficiente para assim obter êxito nos ditames constitucionais.

Gestão Pública

A organização da Administração Pública tem importância pelo fato de que toda a atividade administrativa se desenvolve, direta ou indiretamente, por meio da atuação de órgãos ou entidades públicas (FURTADO, 2007).

Furtado (2007, p.142) define que o Estado moderno, de feição social e cooperativa, é chamado a interferir em todas as áreas da sociedade.

Furtado (2007, p. 150) estabelece que a expressão Administração Pública possa ser entendida em sentido orgânico ou em sentido funcional. O autor defende que do ponto de vista orgânico, a Administração compreende as diversas unidades administrativas (órgãos e entidades) incumbidas de cumprir os fins do Estado, incluídos aqueles afetos às funções legislativas ou judiciais.

Os órgãos incumbidos de exercer essas atividades – legislativas e judiciais - no exercício de suas atividades fins, não se sujeitam ao Direito Administrativo. Eles integram, todavia, a Administração Pública e submetem-se ao Direito Administrativo em todos os demais aspectos de sua atuação. Desse modo, as Casas legislativas e Câmaras de vereadores – e os tribunais judiciários – Supremo Tribunal Federal, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça etc. – integram as administrações diretas em suas respectivas esferas de governo e, nesta condição, submetem-se as regras do Direito Administrativo (FURTADO, 2007, p. 154).

Leciona Medauar (2013, p. 47) que a ciência da Administração Pública se ocupa de aspectos não normativos da atividade do setor estatal, tendo como atividades: modo de organização, técnicas de seleção e treinamento de pessoal; métodos de comunicação interna e etc.

De acordo com Groschupf (2015) é no ambiente da administração pública que se dá a gestão da coisa pública por seus gestores e há muito se busca o desenvolvimento de maneira eficiente da administração pública.

Oliveira (2006) explana que muitas pessoas veem planejamento como uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades, se necessário passar leis e determinar o orçamento.

Motta (2013) entende que por serem sacudidas, todos os dias, por pressões de mercado e revoluções tecnológicas, as empresas privadas, para sobreviver, dependem da capacidade de agir com rapidez e introduzir o inusitado.

De acordo com Souza (2010), para cumprir bem sua função, a administração pública – órgãos e entidades – deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade. Assim, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é necessária a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho.

Nesse sentido Pereira (2009, p. 95) aduz que uma administração gerencial remete a busca constante pela eficiência em decorrência, dentre outras: “da necessidade de redução de custos; do aumento da qualidade dos serviços; do cidadão como beneficiário; do deslocamento da ênfase aos procedimentos internos (meios) para os resultados (fins)”.

Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, ou seja, prevê as receitas e fixa as despesas públicas. Trata-se também de um instrumento de planejamento que retrata as decisões políticas, estabelecendo ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos.

Para Bezerra Filho (2012, *apud* GROSCHUPF, 2015), o orçamento público é um instrumento legal de planejamento das três esferas de poder e, baseado no planejamento, controla os gastos, faz a gestão dos recursos, promove a distribuição de renda e o controle econômico.

O orçamento público permite ao Estado cumprir sua principal tarefa, que é garantir o interesse comum da sociedade por meio de uma Administração Pública que, para tanto, precisa oferecer serviços de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos nas diversas áreas, dentre elas: educação, saúde, habitação e transporte, segundo Groschupf (2015).

Enquanto instrumento de intervenção econômica, o orçamento público ganhou força quando “passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à estabilização ou ampliação dos níveis da atividade econômica.” (GIACOMONI, 2011, p. 67).

O uso do orçamento como instrumento da administração é uma das características do orçamento moderno, que objetiva auxiliar o “Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle”. (GIACOMONI, 2011, p. 67).

O orçamento público fornece os dados que servirão para a geração de indicadores de

desempenho, além de possuir aspectos jurídicos, administrativos e políticos que devem ser respeitados. Em relação às despesas que o Poder Público realizará, somente poderão ser executadas as que estiverem previstas no orçamento, ou seja, que tenham aprovação legal. Caso a despesa tenha que ocorrer e não esteja prevista, é facultada a elaboração de emendas no orçamento, que também necessitam de aprovação legislativa.

Na hipótese retratada, para que esse tipo de despesa ocorra, é necessário comprovar que haverá fluxo de caixa positivo. Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem o papel de disciplinar o gasto público para evitar o aumento do endividamento e para incentivar a eficiência dos gastos.

Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual está previsto no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal de 1998, e deve-se estabelecer as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos, ou seja, o prazo de vigência do PPA é de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato e terminando no primeiro ano do mandato subsequente.

O PPA obriga o governo a planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Por fim, o PPA retrata o enfoque dado para a ação planejada de governo, privilegiando o estabelecimento de metas físicas em um horizonte de tempo mais amplo do que as duas outras peças: a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentária é uma lei que foi introduzida no sistema brasileiro pela Constituição Federal de 1988. É uma lei de origem executiva que é submetida ao legislativo, estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento seguinte. Ela busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a LDO deverá:

- compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientar a elaboração da LOA;
- dispor sobre as alterações na legislação tributária; e,
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento.

A LDO não tem a função de criar novas ações e sim de respeitar aquelas dadas pelo PPA, e assim cumpre o seu papel de ligar o PPA ao orçamento. Nessa lei não são estabelecidos valores financeiros a serem observados, existe somente a seleção das ações que deveriam receber atenção especial da Administração Pública na elaboração e execução da Lei Orçamentária.

Para Paludo (2013) a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou a importância da LDO, determinando a previsão de várias outras situações, além das previstas na Constituição Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a LDO sinalize, por meio de indicadores, relativos aos quatro exercícios seguintes, a disposição dos gestores públicos de combaterem seus resultados fiscais deficitários, ou seja, a LDO tem o papel de sinalizar a linha de atuação dos governos em relação à política econômica.

A Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual é uma lei padronizada e se aplica à União, aos Estados e aos Municípios. Contém discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Ela reúne em um único total, todas as receitas, de um lado, e todas as despesas, de outro, formando o orçamento do ente público, pelo período de um ano. Deve ser elaborada em compatibilidade com o PPA, LDO e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa é uma lei anual e tem

origem executiva, contemplando também as receitas e despesas do legislativo (PALUDO, 2013).

Metodologia

No que se refere ao objetivo da pesquisa, pode-se afirmar que ela é exploratória porque “tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno” do assunto abordado (ZANELLA, 2009, p. 79).

A pesquisa exploratória, no entendimento de Vergara (2000), permite explicitar o problema e construir hipóteses.

Quanto aos procedimentos, ainda de acordo com Zanella (2009, p. 82), a pesquisa é bibliográfica e documental porque “utiliza fonte de papel e utiliza conhecimentos disponíveis em fontes bibliográficas”.

O método é apropriado para o presente estudo, uma vez que se pretende ampliar o conhecimento acerca da temática.

Os dados quantitativos estão sendo organizados e tratados por meio do software Microsoft Excel 2010, integrante do pacote Microsoft Office Professional 2010.

Para proceder à estatística descritiva dos dados em questão, foi utilizado o software IBM SPSS Statistics (SPSS), versão 22.0.0.0.

Com apoio do SPSS foi possível analisar os resultados de Saúde e Educação fazendo uso da estatística, com o coeficiente de correlação de Pearson. Esse coeficiente é interpretado em cinco escalas, a saber:

- 0.9 para mais ou para menos indica uma correlação muito forte.
- 0.7 a 0.9 positivo ou negativo indica uma correlação forte.
- 0.5 a 0.7 positivo ou negativo indica uma correlação moderada.
- 0.3 a 0.5 positivo ou negativo indica uma correlação fraca.
- 0 a 0.3 positivo ou negativo indica uma correlação desprezível.

Para a análise e interpretação dos dados foram utilizados apenas os valores que indicaram correlação forte ou muito forte, ou seja, resultados superiores a 0.7.

Como procedimento de coleta de dados, foram utilizadas pesquisas nos sítios eletrônicos da biblioteca eletrônica Scientific Electronic Library Online – SciELO, restrito a coletânea de periódicos científicos brasileiros, utilizando dos seguintes termos: governança, governança pública, gestão e planejamento.

Resultados e Discussão

Os resultados foram obtidos com base na coleta e análise de dados das prefeituras de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, levantados junto ao Portal da Transparência Municipal, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de outros dados obtidos junto às páginas oficiais de órgãos públicos, tais como: IBGE, Fundação SEADE, Ministério da Educação, de modo a apresentar respostas quanto ao desenvolvimento da área de educação dos municípios mencionados sob a ótica da aplicação dos recursos orçamentários.

Das Despesas executadas em Educação e Respectivos Indicadores

Nessa subseção apresentam-se os gastos realizados na área de educação, bem como os indicadores da área e seu comportamento ao longo do período estudado.

O valor total gasto na área de Educação é apresentado na Tabela 1, de modo a observar a evolução financeira dos gastos públicos nessa área prioritária dos municípios.

Tabela 1 – Total gasto em Educação, 2012-2016 (R\$ milhões)

Município	2012	2013	2014	2015	2016
Aparecida	50.890.273,96	44.136.749,84	40.427.230,99	42.740.087,56	47.346.935,59
Cachoeira Paulista	26.022.917,99	22.877.404,81	28.543.800,05	27.058.320,61	26.409.314,67
Guaratinguetá	89.436.052,79	84.123.349,17	80.155.899,62	83.831.214,54	78.154.199,61

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/Portal da Transparência Municipal

Nota: valores expressos em reais (R\$) e corrigidos pelo IPCA, base Jan/18

A variação dos gastos públicos no período apresenta fortes oscilações tendo o município de Cachoeira Paulista se destacado por ser o único a apresentar variação positiva na média do período de 1,46%.

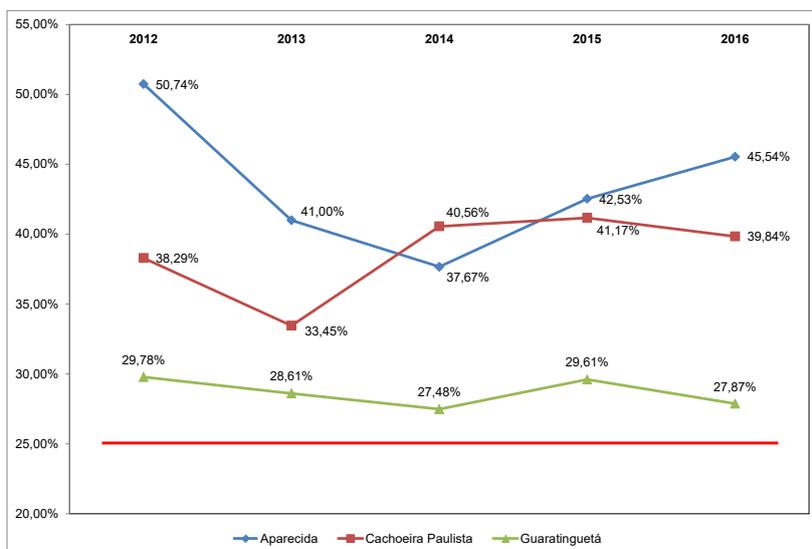
Os municípios de Aparecida e Guaratinguetá sofreram reduções (média do período) nos gastos da área de Educação de -1,29% e -3,21%, respectivamente. Importante ressaltar que a partir de 2015 esses dois municípios passaram os montantes de gastos dessa área para níveis anteriores a 2012.

Em 2016, Aparecida e Guaratinguetá realizaram despesas na área de educação num total que corresponde a -6,96% e -12,61%, respectivamente, inferiores ao total dos recursos aplicados em 2012. Por outro lado, Cachoeira Paulista, fechou 2016 com um montante gasto superior a 2012, de 1,48%.

O Art. 212 da Constituição Federal do Brasil estabelece que “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”.

O Gráfico 1 apresenta o percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação pelos municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, no período de 2012 a 2016 em relação ao percentual mínimo exigido pelas legislações brasileiras na área de educação.

Gráfico 1 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (CF, Art. 212)



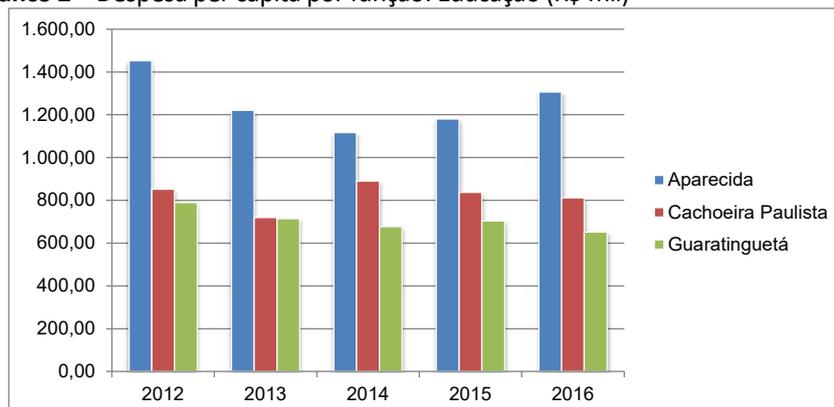
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/Portal da Transparência Municipal

Os recursos gastos em educação pelos municípios pesquisados apresentaram percentuais superiores ao limite mínimo exigido pela legislação brasileira de 25%.

O município de Guaratinguetá registrou o menor índice de aplicação de recursos em Educação, com uma média no período de 28,67%, atrás de Cachoeira Paulista que registrou uma média de 38,66% e Aparecida que registrou a melhor média no período de 43,50%.

O Gráfico 2 apresenta os gastos totais em Educação per capita, no período, de modo a demonstrar de forma clara o comportamento dos recursos aplicados em relação aos habitantes de cada município.

Gráfico 2 – Despesa per capita por função: Educação (R\$ mil)



Fonte: Elaborados pelos autores com base em Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/ Portal da Transparência Municipal

Nota: valores expressos em reais (R\$) e corrigidos pelo IPCA, base Jan/18.

As médias aritméticas apuradas no período demonstram uma proximidade de valores entre os municípios de Cachoeira Paulista e Guaratinguetá de R\$ 822,47 e R\$ 707,68, respectivamente. O município de Aparecida apresentou uma média de R\$ 1.255,51, superior aos demais municípios.

A Tabela 2 apresenta as Subfunções de Governo da área da Educação.

Tabela 2 – Despesas com Educação e suas Subfunções (acumulado), 2012-2016 (R\$ milhões)

Subfunções: Educação	Aparecida 2012-2016	Cachoeira Paulista 2012-2016	Guaratinguetá 2012-2016
121 - Planejamento e Orçamento	0,00	0,00	7.454,38
122 - Administração Geral	3.157.413,11	8.400.268,55	28.988.771,67
128 - Formação de Recursos Humanos	0,00	17.213,51	0,00
306 - Alimentação e Nutrição	3.993.973,58	0,00	26.019.635,96
361 - Ensino Fundamental	171.088.452,73	93.614.105,57	266.217.174,36
362 - Ensino Médio	0,00	279.496,15	4.030.770,92
363 - Ensino Profissional	7.003.940,45	490.881,09	4.061.117,48
364 - Ensino Superior	841.057,42	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	39.433.689,88	24.894.657,91	82.017.628,42
366 - Educação de Jovens e Adultos	22.750,77	99.898,64	0,00
367 - Educação Especial	0,00	120.262,86	4.358.162,54
368 - Educação Básica	0,00	2.994.602,14	0,00
392 - Difusão Cultural	0,00	371,72	0,00
TOTAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO	225.541.277,94	130.911.758,14	415.700.715,73

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/ Portal da Transparência Municipal

Nota: valores expressos em reais (R\$) e corrigidos pelo IPCA, base Jan/18.

A Tabela 2 apresenta de forma objetiva que os maiores volumes de gastos estão nas Subfunções 122 – Administração Geral, 361 – Ensino Fundamental e 365 – Educação Infantil.

Essas três Subfunções representam no período, 94,74%, 96,94% e 90,74% do total recursos aplicados em Educação nos municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, respectivamente.

Os gráficos e tabelas a seguir apresentam indicadores de educação comumente utilizados para aferição de níveis de desenvolvimento da educação no Brasil.

A Tabela 3 apresenta os indicadores de número de matrículas, taxa de abandono e taxa de reprovação especificamente da Rede Pública Municipal.

Tabela 3 – Indicadores de Educação

Indicadores: APARECIDA	2012	2013	2014	2015	2016
Matrículas Educação Básica - Municipal	6.278	6.120	6.238	6.147	5.980

Estabelecimentos Educação Básica - Municipal	27	25	27	26	26
Taxa de Abandono Ens. Fund. - Municipal (Em %)	0,30%	0,10%	0,20%	0,20%	0,30%
Taxa de Reprovação Ens. Fund. - Municipal (Em %)	10,40%	7,80%	11,20%	9,60%	10,30%
Docentes Educação Básica - Municipal	313	257	300	278	276
Indicadores: CACHOEIRA PAULISTA					
Matrículas Educação Básica - Municipal	2.911	2.945	2.738	2.623	2.764
Estabelecimentos Educação Básica - Municipal	20	19	19	18	17
Taxa de Abandono Ens. Fund. - Municipal (Em %)	0,30%	1,20%	1,50%	0,20%	0,10%
Taxa de Reprovação Ens. Fund. - Municipal (Em %)	12,10%	10,50%	8,50%	9,40%	9,30%
Docentes Educação Básica - Municipal	163	186	184	217	210
Indicadores: GUARATINGUETÁ					
Matrículas Educação Básica - Municipal	10.112	10.019	10.055	9.930	10.141
Estabelecimentos Educação Básica - Municipal	50	49	43	43	42
Taxa de Abandono Ens. Fund. - Municipal (Em %)	0,40%	0,50%	0,30%	0,70%	0,60%
Taxa de Reprovação Ens. Fund. - Municipal (Em %)	5,40%	6,80%	8,20%	6,0%	6,20%
Docentes Educação Básica - Municipal	570	535	543	522	570

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Censo Escolar (2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Observa-se pela Tabela 3 que as matrículas na Educação Básica – Municipal apresenta uma constância, tendo uma média para o período de 6.153 (Aparecida), 2.796 (Cachoeira Paulista) e 10.051 (Guaratinguetá).

Os municípios de Aparecida e Cachoeira Paulista reduziram o número de estabelecimentos de ensino em linha com a gradual redução no número de matrículas observado no período.

As taxas de abandono de Cachoeira Paulista são as maiores em relação aos demais municípios, alcançando a média de 0,66%, enquanto Aparecida apresentou taxa de abandono de 0,22% e Guaratinguetá de 0,50%.

Considerando que Cachoeira Paulista é o município com o menor número de matrículas, a taxa de abandono é alta. Comparativamente, Guaratinguetá que possui um número médio de matrículas superior a 3,5 vezes o número médio de matrículas.

As taxas de reprovação apresentaram uma média de 9,86% para Aparecida, 9,96% para Cachoeira Paulista e 6,52% para Guaratinguetá.

A relação matrículas x docentes é identificada em Cachoeira Paulista, com um resultado na média de 15 alunos por docente, seguido por Guaratinguetá com 18 alunos por docente e Aparecida com 22 alunos por docente.

A Tabela 4, a seguir, apresenta os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, medido bianualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, vinculado ao Ministério da Educação.

Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

APARECIDA	2012	2013	2014	2015	2016
IDEB - anos iniciais do ensino fundamental	5,5	5,7	5,7	6,2	6,2
Meta Projetada	5,3	5,6	5,6	5,8	5,8
IDEB - anos finais do ensino fundamental	5,1	5,0	5,0	4,7	4,7
Meta Projetada	4,8	5,2	5,2	5,5	5,5
CACHOEIRA PAULISTA					
IDEB - anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	4,9	5,1	5,1
Meta Projetada	5,0	5,3	5,3	5,5	5,5

IDEB - anos finais do ensino fundamental	3,8	4,0	4,0	4,2	4,2
Meta Projetada	3,7	4,0	4,0	4,4	4,4
GUARATINGUETÁ					
IDEB - anos iniciais do ensino fundamental	5,4	5,2	5,2	5,8	5,8
Meta Projetada	5,3	5,5	5,5	5,8	5,8
IDEB - anos finais do ensino fundamental	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0
Meta Projetada	4,6	5,0	5,0	5,3	5,3

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Nota: A Prova Brasil que dá origem ao IDEB é realizada a cada dois anos. Para o ano de 2012 foi considerado o resultado de 2011; 2013-2014, o resultado de 2013; 2015-2016, o resultado de 2015.

O atingimento da meta está identificado na Tabela 4 com a cor verde, enquanto que o não atingimento da meta está identificado com a cor vermelha.

Os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental do município de Aparecida foram os que apresentaram os melhores resultados, tendo alcançado a meta em todos os anos. Já os resultados dos anos finais não se mostraram satisfatórios, tendo alcançado a meta apenas em 2012.

No município de Cachoeira Paulista apresentou o pior resultado entre os três municípios, ao não atingir em nenhum ano a meta para os anos iniciais e atingido apenas os anos 2012 e 2013 para os anos finais.

O município de Guaratinguetá atingiu a meta dos anos iniciais em 2012, 2015 e 2016 e para os anos finais atingiu a meta apenas em 2012.

A Tabela 5 apresenta os resultados das análises de correlação simples entre os dados de Educação, utilizando-se o software IBM SPSS *Statistics*, versão 22.0.0.0, onde se destacam, em negrito, os coeficientes de correlação de Pearson entre eles.

Para a análise dos dados foram analisados os coeficientes superiores a 0,7, de modo que estes indicam positiva ou negativamente correlação forte ou muito forte na escala de coeficiente de correlação de Pearson.

A construção da tabela, a seguir, contou com um total de quinze amostras, com base nos seguintes dados: Cidade: cidades participantes da pesquisa; ANO: 2012-2016; ID INI: Resultado IDEB Anos Iniciais; ID FIM: Resultado IDEB Anos Finais; M INI: Meta do IDEB Anos Iniciais; M FIM: Meta do IDEB Anos Finais; TX AP: Taxa de Aprovação; TX RE: Taxa de Reprovação; MATR: Matrículas Educação Básica Municipal; DOC: Docentes da Educação Básica Municipal; ESTAB: Estabelecimentos da Educação Básica Municipal; PERC: Gasto *per-capita* em educação; GASTO: Gasto total em educação.

Tabela 5 – Coeficiente de correlação de Pearson entre os dados de Educação

Variável	Cidade	ANO	ID INI	ID FIM	M INI	M FIM	TX AP	TX RE	MATR	DOC	ESTAB	PERC	GASTO
Cidade	1	0,000	-,337	,037	-,071	-,145	,293	-,698**	,537*	,707**	,683**	-,898**	,649**
ANO		1	,460	,022	,760**	,437	-,085	-,104	-,019	,018	-,123	-,110	-,052
ID INI			1	,705**	,857**	,928**	-,348	-,214	,457	,302	,265	,488	,342
ID FIM				1	,572*	,840**	-,379	-,492	,823**	,710**	,684**	,263	,739**
M INI					1	,885**	-,228	-,351	,430	,350	,261	,113	,335
M FIM						1	-,416	-,338	,648**	,505	,463	,325	,531*
TX AP							1	-,149	-,145	-,068	-,047	-,366	-,079
TX RE								1	-,727**	-,795**	-,773**	,474	-,796**
MATR									1	,967**	,964**	-,229	,978**
DOC										1	,976**	-,417	,982**
ESTAB											1	-,382	,986**
PERC												1	-,319
GASTO													1

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se que o número de Docentes da Educação Básica Municipal tem correlação significativa com os municípios, ou seja, à medida que se aumenta a amostra de municípios, aumenta-se o número de Docentes.

Verificou-se que a medida que se aumenta o número de cidades, o gasto *per-capita* é reduzido, registrando uma correlação negativa significativa de $-,898^{**}$.

Uma correlação significativa foi identificada entre os anos da pesquisa e a Meta do IDEB Inicial, ou seja, à medida que os anos vão se passando as Metas do IDEB Inicial tem apresentado elevação.

O resultado do IDEB dos Anos Iniciais apresentou correlação significativa com o resultado do IDEB dos Anos Finais, com a Meta dos Anos Iniciais e com a Meta dos Anos Finais. Tal resultado estatístico mostra o qual importante está o cuidado com a educação nos anos iniciais, de modo que resultados negativos nos anos iniciais podem refletir negativamente no resultado dos anos finais.

Verificou-se que o resultado do IDEB dos Anos Finais possui correlação significativa com a Meta do IDEB dos Anos Finais, de modo que a medida que o resultado aumenta, aumenta-se, também, a meta.

Observou-se, ainda, em relação ao resultado do IDEB dos Anos Finais uma correlação significativa e importante com as Matrículas, Docentes e o Gasto Total em Educação, ou seja, à medida que aumenta o número de matrículas, o número de docentes e o gasto total em educação, estatisticamente, observou que se aumenta o resultado do IDEB dos Anos Finais.

A Meta do IDEB dos Anos Iniciais apresentou correlação com a Meta do IDEB dos Anos Finais, correlação esta que pode ser traduzida em um crescimento gradual uniforme natural em um ensino educacional de qualidade.

Em relação a Taxa de Reprovação, este indicador apresentou correlação negativa significativa com 4 (quatro) indicadores: Matrículas, Docentes, Estabelecimentos e Gasto Total em Educação.

Esse dado estatístico se mostra importante ao passo que evidencia que ampliando o gasto total em educação; ampliando o número de estabelecimentos de ensino; ampliando o número de docentes; e ampliando o número de matrículas, tem-se a redução da Taxa de Reprovação.

O número de matrículas apresentou correlação com 3 (três) indicadores: Docentes, Estabelecimentos e Gasto Total em Educação. À medida que se aumenta o número de docentes, o número de estabelecimentos e o gasto total em educação, amplia-se o número de matrículas.

Constatou-se, ainda, que o número de docentes aumenta à medida que aumenta o número de estabelecimento e o gasto total com educação.

E, ainda, que ampliando o número de estabelecimentos, aumenta-se o gasto total com educação.

Considerações Finais

Objetivou-se nesta pesquisa analisar os recursos aplicados em educação nos municípios de Aparecida, Cachoeira Paulista e Guaratinguetá, SP, de modo a compreender a importância dos estudos para a melhoria contínua da educação pública.

Os resultados do estudo, no que diz respeito ao percentual mínimo de 25% exigido para a manutenção e desenvolvimento da educação, previsto no Art. 212 da Constituição Federal, é importante destacar que os três municípios respeitaram esse percentual mínimo, aplicando nos anos estudados percentuais superiores ao mínimo exigido.

O número de matrículas, de docentes e estabelecimentos sofreu quedas nos municípios de Aparecida e Cachoeira Paulista se comparado o ano de 2012 ao de 2016, fator esse que possui forte correlação com o aumento da taxa de reprovação como apresentado na análise estatística.

A pesquisa revelou, ainda, que os resultados dos anos finais do IDEB, tem forte correlação com as metas e resultados dos anos iniciais do mesmo indicador de Desenvolvimento da Educação Básica, e, ainda, que existe correlação muito forte ao se ampliar os gastos em educação traduzindo em aumento do número de matrículas, docentes e estabelecimentos e conseqüentemente a redução da taxa de reprovação.

Os desafios revelados são importantes para o amadurecimento do setor público, levantando a oportunidade de investimento em conhecimento na área de gestão para os profissionais que atuam nas áreas decisórias e/ou de assessoria na tomada de decisões.

Vislumbra-se com a discussão uma oportunidade para que o Estado invista em conhecimento na área, capacitando os gestores públicos, tomadores de decisão, auxiliares e assessorias dos níveis de assessoramento e direção das instituições e órgãos públicos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 abr. 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho de Estado e a Constituição brasileira**. Texto para Discussão – n. 01. Brasília, ENAP, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed., rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo, Atlas, 2011.

ESPINDOLA, Gheysa Mariela. **Direito Fundamental à Educação e Orçamento Público**. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Faculdade de Direito. Goiânia, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo, Atlas, 2011.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná**. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: RT, 2012.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: RT, 2013.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da Gestão Pública**. RAE - Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, 2006.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – **Circuitos Turísticos Religioso**. Disponível em: <https://issuu.com/sebraesp/docs/circuitos_turísticos_sebrae-sp_-_575072853a359b>. Acesso em: 01 mai. 2017.

SOUZA, Daniel Luiz de. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas: planejamento de**

longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos. 73 f. Monografia (Pós-Graduação em Planejamento Estratégico) – Universidade Gama Filho. Brasília, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

Recebido em 25 de outubro de 2019.

Aceito em 23 de março de 2020.