

ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE BARRA DO GARÇAS: UMA ANÁLISE DE RELATÓRIOS DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE/MEC)

PUBLIC EDUCATION BUDGET OF BARRA DO GARÇAS: AN ANALYSIS OF REPORTS FROM THE INFORMATION SYSTEM ON PUBLIC BUDGETS IN EDUCATION (SIOPE / MEC)

Odorico Ferreira Cardoso Neto 1
Luiz Guilherme Carvalho 2

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Câmpus Universitário do Araguaia (CUA), Barra do Garças – Mato Grosso – Brasil. Docente do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6965195631094693>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0437-3835>. E-mail: kikoptbg@gmail.com

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Câmpus Universitário do Araguaia (CUA), Barra do Garças – Mato Grosso – Brasil. Acadêmico do Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3770254736323039>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2199-9752>. E-mail: luizgc.dir@gmail.com

Resumo: A pesquisa diz respeito à educação pública no município de Barra do Garças-MT, localizada na região do Vale do Araguaia. As discussões e análises abordadas são fruto de atividades desenvolvidas no âmbito do grupo de pesquisa “Políticas para a Educação Pública Básica e seu Financiamento” da Universidade Federal de Mato Grosso, Câmpus Universitário do Araguaia. A finalidade é analisar dados, promover debates acerca dos orçamentos e pensar estratégias voltadas para a educação que atinja, efetivamente, a comunidade local. O objeto de análise é a base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope. A abordagem metodológica é dedutiva e a técnica é bibliográfica e exploratória. O objetivo é compreender as despesas empenhadas, liquidadas e pagas relativos aos recursos voltados para a educação no referido município. Analisa-se as fontes e coleta de dados dos Relatórios Quadro de Resumo de Despesas no período de 2017 a 2019 e os Demonstrativos da Função Educação neste mesmo período, com foco nas despesas empenhadas, liquidadas e pagas. A pesquisa aponta a urgência de ações concretas de enfrentamento à descontinuidade dos planos não executados integralmente, propondo a discussão de uma lei de responsabilidade educacional.

Palavras-chave: Educação pública. Orçamento. Plano Plurianual (PPA). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Lei Orçamentária Anual (LOA).

Abstract: The research concerns public education in the municipality of Barra do Garças-MT, located in the region of the Araguaia Valley. The discussions and analyses addressed are the result of activities developed within the research group “Policies for Basic Public Education and its Funding” of the Federal University of Mato Grosso, Araguaia University Campus. The purpose is to analyze data, promote debates about budgets and think about education-oriented strategies that effectively reach the local community. The object of analysis is the database of the Information System on Public Budgets in Education - Siope. The methodological approach is deductive and the technique is bibliographic and exploratory. The objective is to understand the expenses committed, paid and paid for the resources directed to education in the said municipality. It analyzes the sources and data collection of the Expenditure Summary Framework Reports in the period 2017 a 2019 and the Educational Function Demonstratives in the same period, focusing on the expenses committed, settled and paid. The research points out the urgency of concrete actions to deal with the discontinuity of plans not fully executed, proposing the discussion of a law of educational responsibility.

Keywords: Public education. Budget. Pluriannual Plan (PPA). Budget Guidelines Law (LDO). Annual Budget Law (LOA).

Introdução

A presente pesquisa tem como núcleo fundante a educação pública no município de Barra do Garças-MT, localizada na região do Vale do Araguaia. As discussões e análises abordadas são avanços desenvolvidos no âmbito do grupo de pesquisa *“Políticas para a Educação Pública Básica e seu Financiamento”* da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia, que tem por finalidade analisar dados e promover debates acerca de políticas públicas, orçamentos e estratégias voltadas para a educação que atinja, direta ou indiretamente, a comunidade barra-garcense.

O principal objeto de análise é a base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE – (BRASIL, 2020), instituída através da Portaria Ministerial do Ministério da Educação (MEC) nº 06/2006. Trata-se de uma ferramenta eletrônica que visa coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Mais do que analisar os dados disponíveis na plataforma, num primeiro momento, será feita uma abordagem conceitual sobre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como suas funcionalidades práticas. Objetiva-se, com isso, melhor compreender as despesas empenhadas, liquidadas e pagas, dos recursos voltados para a educação, no âmbito da administração pública municipal. Tal elucidação tem por base ABRAHAM (2017) e LEITE (2019).

O procedimento metodológico tem como norte análise de fontes e coleta de dados dos Relatórios Quadro de Resumo de Despesas no período de 2017 a 2019 e os Demonstrativos da Função Educação neste mesmo período, com foco nas despesas empenhadas, liquidadas e pagas.

Neste sentido, constata-se salutar a análise proposta pela presente pesquisa, já que almeja discutir o orçamento público destinado para a educação pública e de qualidade no município de Barra do Garças-MT. Justifica-se o estudo na necessidade de diagnosticar a execução de recursos destinados para o atendimento do ensino fundamental e da educação infantil, conforme previsão no art. 211, § 2º da Constituição Federal (CF/88), na intenção de divulgar as análises e projeções do orçamento.

Pretende-se verificar se Barra do Garças tem feito esforço satisfatório para melhorar as condições da educação no município, tendo em vista o contínuo processo de desvalorização da carreira de magistério e contínua desconsideração do piso salarial dos técnicos e apoio administrativo. Ademais, o Plano Municipal de Educação é ignorado pela municipalidade de forma que LDO, LOA e PPA ao serem elaborados, não levam em consideração suas metas e estratégias.

Nas considerações finais indicamos que construir espaços de debate e ações concretas são possibilidades reais de enfrentamento à descontinuidade, aos planos não executados e desrespeitados. Importante refletir a necessidade de uma lei de responsabilidade educacional, porque a educação não é ato isolado, mas um direito de todos. Sendo assim, é preciso compreender que a educação é ação programática de curto, médio e longo alcance, que envolve produzir qualidade referenciada, inclusão, autonomia, construção da gestão democrática, constituição de processo de avaliação continuada, valorização da carreira do magistério, incluindo professores, técnicos e apoio administrativo.

A Importância do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual na Definição e Organização dos Recursos Voltados para a Educação Municipal

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), promulgada no contexto pós-ditadura, deixa claro em seus artigos 211 e 214, o regime de colaboração entre os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), no tocante à organização do sistema público de ensino. Na história, a vinculação constitucional de recursos destinados para a educação pública, ocorreu com a Constituição Brasileira de 1934 e perdurou até a atual Constituição Cidadã, excetuando-se as interrupções ocorridas no período ditatorial (PINTO, 2018).

Ainda na ordem constitucional, a Emenda Constitucional (EC) nº 46/1996, trouxe para seus dispositivos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), posteriormente, com o advento da EC nº 53/2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tido como um mecanismo inovador para o Estado brasileiro progredir na escolarização de seu povo. Dentro do contexto de implementação dos fundos supracitados, também se encontra a garantia de estabelecer um padrão de qualidade do ensino, implantado posteriormente pela Lei n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE). Antes de avançar, é preciso explicar, por exemplo, o porquê do CAQi (Custo-Aluno-Qualidade inicial) não avança na velocidade que deveria. Para Pinto (2018, p. 858)

(...) Parecer CNE/Câmara de Educação Básica (CEB) nº 8, de 2010, ainda não homologado pelo MEC. Assim, 15 anos após o prazo limite dado pela EC nº 14/96, o país ainda não possui o seu CAQi. (...), a principal razão para a não homologação do parecer do CAQi é o fato de que sua implementação implicará em um aumento significativo da complementação da União ao Fundeb, na medida que o CAQi, em suas diferentes etapas e modalidades, passa a ser o valor mínimo por aluno desse fundo.

Na contramão do lento caminhar desses avanços, em que pese ao instituído no PNE (2014-2024), no ano de 2016, vários protestos tomaram conta de todo o país. Os profissionais e colaboradores da educação, alunos, organizações sindicais e outros segmentos da sociedade civil foram às ruas contra o então Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 95/2016. Aprovado, instituiu o “Novo Regime Fiscal”, cujo propósito é retroceder no tempo por meio do congelamento dos investimentos públicos em educação e saúde. Para se reafirmar o dano causado pelo Novo Regime Fiscal, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) divulgou no dia 12 de março de 2020 a seguinte nota:

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) reivindica revogação imediata da Emenda Constitucional 95/2016, que retirou verba do Sistema Único de Saúde (SUS), congelando investimentos até 2036. A necessidade se fortalece diante dos casos do Novo Coronavírus (COVID-19) no Brasil. Até agora, de acordo com estudo da Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do CNS, o prejuízo ao SUS já chega a R\$ 20 bilhões. Ao longo de duas décadas, os danos são estimados em R\$ 400 bilhões a menos para os cofres públicos.

Em meio a um cenário emergencial, alertado inclusive pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como “pandemia mundial”, é urgente que Supremo Tribunal Federal (STF) declare qualquer medida que retira dinheiro da Saúde como inconstitucional. É preciso força da sociedade para pressionar os três entes da federação, Executivo, Legislativo e Judiciário, diante do atual cenário. Não podemos esquecer também do enfrentamento constante à dengue, ao sarampo, à sífilis, ao HIV/Aids, à tuberculose e outras patologias no país (BRASIL, 2020).

Traçar um breve histórico sobre episódios que envolvem a pauta orçamentária, disponibilidade de recursos e normas voltadas para o ensino básico, demonstra-se importante para caminhar rumo a um posicionamento sólido e consistente, quanto à necessidade de defender a educação pública no Brasil. As manifestações populares ocorridas no ano de 2016 contra a então PEC n. 95, reforçam a ideia de responsabilidade coletiva em exigir o dever prestacional do Estado para prover ensino público de qualidade que contemple os usuários na órbita orça-

mentária. O que não podemos perder de vista?

Mecanismos como o Fundeb, o PNE e o CAQi, desenvolvidos sob as asas dessa Carta Magna e nos limites da correlação de forças que marcaram as gestões de Lula e Dilma, mostram que, não obstante os retrocessos, é possível conceber instrumentos de políticas públicas que podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais que marcam a história brasileira e que oferecem um horizonte de melhoria da qualidade da escola pública. (PINTO, 2018, p. 865)

A instrumentalização das reivindicações e participação popular na pauta educacional é um dos fatores que buscam democratizar o debate acerca do sistema público de ensino. Castro (2019) traz uma contribuição significativa nesse aspecto, ao realizar um estudo sobre o contexto e os marcos legais da gestão democrática da educação brasileira, no caminhar da realização desse princípio constitucional. Segundo o estudo, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, teve como foco principal o debate acerca da participação popular e controle social enquanto importantes instrumentos capazes de reafirmar

(...) o compromisso em romper com as políticas autoritárias especificamente na educação(...) e a gestão democrática como processo em construção e que a mesma se trata de uma ferramenta que deve e precisa ser usada nessa luta por uma educação de qualidade". (CASTRO, 2019, p.91)

Nessa mesma lógica, a análise do orçamento voltado para o ensino público no município de Barra do Garças, mais do que difundir a reflexão sobre os dados, tem por base o exercício do controle social dos recursos descritos nos Relatórios do Resumo de Despesas e o Demonstrativo da Função Educação disponíveis na base de dados do MEC.

Antes de sustentar o debate na análise de dados, importante compreender o caminho percorrido dos recursos financeiros para efetivação de programas, diretrizes e metas em âmbito municipal. A base legal primária é o art. 165 da CF/88, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa de elaborar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O primeiro, PPA, tem por função delinear as políticas públicas e setores prioritários, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal e por ela fiscalizado. Interessante observar que a Lei Municipal n. 3.941/2017 sanciona o PPA de Barra do Garças-MT para o período de 2018/2021, instituindo o programa "*Educação Democrática e de Qualidade*".

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por outro lado, funciona como uma organização das metas estabelecidas estrategicamente no PPA, ajustada anualmente mediante devido processo legislativo. O fundamento principiológico que mais reverbera nessa lei é o equilíbrio orçamentário, devendo a ele total observância. A verticalidade deve irradiar seus efeitos na ligação entre receitas e despesas "bem como traçar critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada sempre que houver perigo de não alcançar as metas fiscais que acompanham essa Lei em forma de Anexo" (HARADA, 2015, p. 105). Trata-se de um elo que sustenta o nexo existente entre o PPA e a LOA, no sentido deixar expresso em quais campos a administração pública deve atuar.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), fixa a receita e as despesas de um dado exercício fiscal anual, devendo especificar os recursos orçamentários da seguridade social, orçamento fiscal e de investimento. Define os valores a serem empregados na despesa de cada setor, a realização de empenho e pagamentos.

Importa observar que para a manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios, a Constituição Federal determina o patamar mínimo de 25% da receita resultante de impostos e transferências. Ademais, outras fontes de recursos integram o orçamento da educação, sendo eles o Fundeb, Salário Educação, recursos livres, além de transferências automáticas e voluntárias. Algumas minúcias imbricadas no parâmetro legal das origens do tesouro voltado para o ensino público, não serão abordadas porque foge do objetivo da presente pesquisa.

Dessa forma, o trâmite do orçamento apresentado, sem adentrar em detalhes outros

que não colaboram com o objetivo central do texto, tem por finalidade o cumprimento das normas gerais orçamentárias e, sobretudo, evitar o descontrole da gestão e administração fiscal do ente federativo. Trata-se de manter o equilíbrio e transparência, de modo a respeitar os limites e condições do que é arrecadado mediante taxas, impostos, contribuições e repasses do Fundeb, em conformidade inequívoca às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa é a grande lógica de existência desse sistema, cujo foco é favorecer a sociedade e nortear a atuação de gestores da administração pública.

No íterim de toda a projeção legal que enseja na execução de recursos do erário, sob a égide da responsabilidade no manejo das finanças públicas, busca-se a “materialização do orçamento público” (ABRAHAM, 2017, p.213). O conteúdo formal da LOA de um município, no que tange ao orçamento fiscal, compreende as despesas e as receitas. Após sua aprovação, surge a figura do crédito orçamentário, compreendido pelos “valores previstos na lei orçamentária para a realização das despesas públicas” (ABRAHAM, 2017, p.213). Neste sentido, para que o recurso de despesa chegue até a sua destinação final, ele passará por outros três estágios: empenho, liquidação e, finalmente, o pagamento.

Em suma, a despesa empenhada é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, ou seja, é uma “reserva de recurso para pagamento posterior” (LEITE, 2019, p.273). Uma vez empenhada, a despesa segue para a liquidação, definida como “execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou ainda, a realização da obra, evitando, dessa forma, o pagamento sem o implemento de condição” (TCE-MT, 2016, p.167). Apura-se a origem e o objeto do pagamento, a importância exata e a quem ela se destina. Uma vez liquidado, passa-se para a emissão da ordem de pagamento, já que “a administração, percebendo que o credor faz jus ao recebimento do numerário, o entrega, recebendo a devida quitação” (LEITE, 2019). Realiza-se, portanto, a despesa pública em concordância com a lei.

A atuação integrada do PPA, LDO e LOA é primordial para o planejamento governamental de qualquer que seja o ente federativo. Em estudo realizado por Silva (2019), se discute a necessidade de planejamento estratégico dos municípios, cujos instrumentos devem levar em consideração a participação da comunidade local. O estudo demonstra a importância da atuação conjunta do legislativo e executivo municipais em lançar mão dos mecanismos legais para, em compasso com a lei, sintonizar os planos e elaborar estratégias para alcançar “resolução de problemas públicos a curto, médio e longo prazo” (SILVA, 2019, p.289), na intenção de “atender aos objetivos definidos pelo município, considerando a sua missão, visão, as vocações e os seus valores” (SILVA, 2019, p.290).

Portanto, o alcance do planejamento estratégico e responsável de uma gestão, se dá através do alinhamento de ações entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, na institucionalização de programas e projetos que atendam o interesse público. Nessa perspectiva, materialização dos objetivos planejados e do atendimento de setores prioritários, reflete o diferencial de gestores da administração pública municipal que deve contemplar as peculiaridades e anseios locais, em observância ao equilíbrio e transparência orçamentária. Aplica-se essa racionalização no destino dos recursos voltados para o ensino público em Barra do Garças-MT que, como visto, se dá mediante pagamento, após empenho e liquidação.

Análise dos Relatórios Quadro Resumo de Despesas e Demonstrativo da Função Educação na Plataforma SIOPE

Chega-se ao ponto nevrálgico da análise. A metodologia aplicada no presente tópico tem por objetivo a coleta de dados das despesas empenhadas, liquidadas e pagas dos Relatórios de Quadro de Resumo de Despesas e Demonstrativo da Função Educação, no município de Barra do Garças-MT. Esse levantamento visa refletir a situação do município, entre os anos de 2017 e 2019, na implementação de melhores condições na escolarização dos barragarcenses e valorização dos profissionais da educação. As informações tratadas se encontram na base de dados do Ministério da Educação em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE).

O dever constitucional de prestação de contas dos recursos públicos, por força do art. 70, parágrafo único, da CF/88 e outras normas infraconstitucionais, tem o condão de possibilitar a transparência aos contribuintes, de modo a viabilizar o controle social das despesas públicas. Esse raciocínio faz parte do ideal de democracia, construído ao longo das gerações de direitos humanos. Afinal, no contexto da refundação dos Estados-constitucionais na América Latina, a estrutura do discurso democrático enquanto ideal, teve como um de seus pilares de sustentação o amplo acesso aos atos e gestão do Estado pelo povo (PARENTE, 2006).

No intuito de democratizar o acesso público às informações orçamentárias e em cumprimento às metas contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ministério da Educação em parceria com o FNDE, por meio da Portaria n. 6/2006, institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). O objetivo central é a coleta, disseminação e processamento das informações referentes às finanças públicas destinadas ao ensino na esfera de cada ente federativo. Trata-se de uma ferramenta totalmente voltada para a sociedade, podendo ser acessada por qualquer cidadão, já que não é necessário “logins”, senhas ou outra forma de autenticação para contato imediato aos relatórios e indicadores contidos na base de dados.

Neste sentido, com base na plataforma Siope, os itens do Quadro 1 compõem o Relatório Quadro Resumo de Despesas geral voltado para a escolarização em um município.

Quadro 1 – Composição do Resumo de Despesas na Plataforma SIOPE/MEC

Composição do Resumo de Despesas na Plataforma Siope/MEC	
Ação Judicial FUNDEF - Precatórios	Ensino Superior
Assistência ao Portador de Deficiência	Educação Infantil (Pré-Escola) - Exceto FUNDEB
Assistência à Criança e ao Adolescente	Educação Infantil (Pré-Escola)
Previdência Básica	Difusão Cultural
Previdência do Regime Estatutário (Plano de Seguridade Social do Servidor)	Turismo
Previdência Complementar (Complementação de Proventos e Aposentadoria)	Telecomunicações (Educação a Distância)
Previdência Especial	Desporto Comunitário
Ensino Fundamental - Exceto FUNDEB	Lazer
Ensino Fundamental (FUNDEB)	Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação
Ensino Médio	Outros Recursos Destinados à Educação
Ensino Profissional (Qualificação para o Trabalho)	

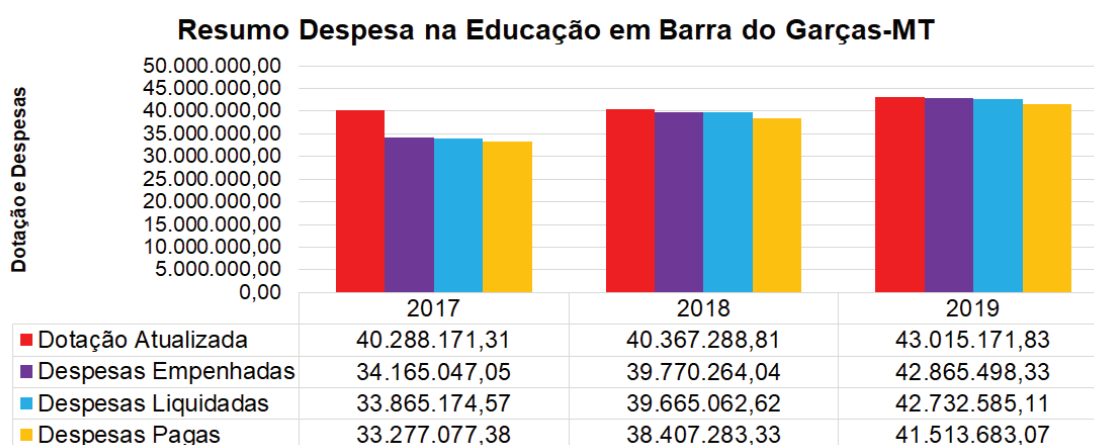
Fonte: Siope/FNDE

Importante ressaltar que cada elemento do Quadro 1 possui uma fonte orçamentária, seja ela própria ou vinculada. Isso quer dizer que na medida em que a máquina pública consegue arrecadar determinado montante de valores, sendo de natureza tributária ou não, forma-se a Receita Pública. A receita pública “nada mais é, portanto, que o total dos recursos

financeiros de que um Estado pode dispor, ou seja, é a soma de impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas” (BRASIL, 2016, p. 22).

É a partir da dotação orçamentária específica que o efetivo pagamento ou execução orçamentária em geral é percebido, após o devido empenho e liquidação, conforme discutido no item anterior. Sendo assim, o Quadro 2, apresenta os valores reais de toda a dotação arrecadada pelo município de Barra do Garças-MT, extraídos do Relatório Quadro de Resumo de Despesas disponível na plataforma Siope, entre os anos de 2017 e 2019. Ademais, traz também o quantitativo empenhado, liquidado e o efetivamente pago no mesmo lapso temporal.

Quadro 2 – Resumo Despesa na Educação em Barra do Garças-MT



Fonte: Siope/FNDE

Dentre as dotações atualizadas no período representando o gráfico do Quadro 2, percebe-se um aumento pouco significativo entre os anos de 2017 e 2018, na ordem dos 0,19%. Porém, entre 2018 e 2019 há um aumento considerável na dotação disponível para empenho, cuja razão de disponibilidade orçamentária salta em 6,5% de um ano para o outro.

Outro dado que chama a atenção é a diferença existente entre os valores das dotações atualizadas e as despesas efetivamente pagas. Em análise aos valores contidos na plataforma Siope, no ano de 2017, 21% da dotação orçamentária não foi aplicado em suas despesas, havendo redução gradativa na fase do empenho e da liquidação. Posteriormente, no ano de 2018, o percentual de despesas não pagas, tendo por base a dotação correspondente, é de 5,1%. Já no ano de 2019, 3,61% do orçamento não chegou na sua destinação final.

O Quadro 3 apresenta as subfunções que compõem o Demonstrativo da Função Educação, também disponível na base de relatórios municipais do Siope.

Quadro 3 – Demonstrativo da Função Educação

Demonstrativo da Função Educação	
PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)	PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)
Transferências de Convênios - Educação	Transferências de Convênios - Educação

Outros Recursos Destinados à Educação	Outros Recursos Destinados à Educação
Ensino Fundamental	Ensino Fundamental

Fonte: Siope/FNDE

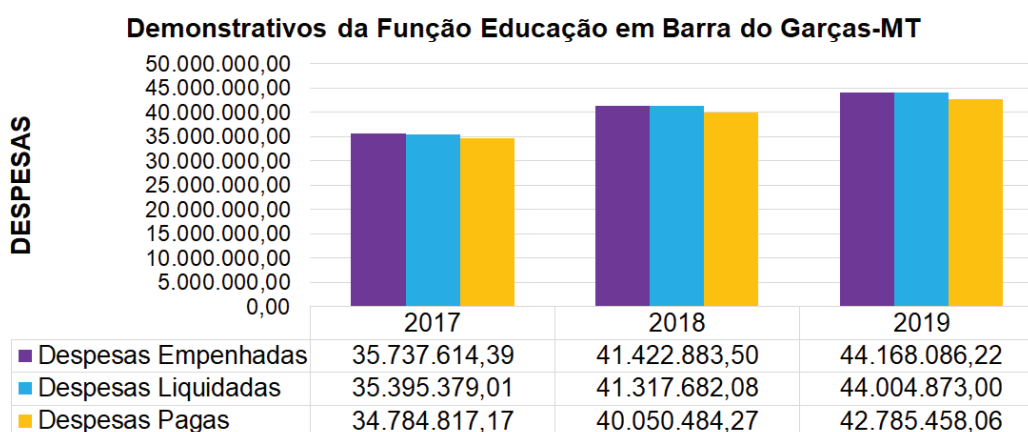
Os recursos que integram todo o orçamento disponível para execução do Demonstrativo da Função Educação, estão detalhados no Quadro 4. A linha de raciocínio quanto ao empenho, liquidação e pagamento das despesas, segue a mesma lógica das normas gerais de Direito Financeiro, cujas disposições estão na Lei 4.320/64 e em conformidade com a Constituição Federal.

A partir da análise do Quadro 4, infere-se que o total de despesas empenhadas entre 2017 e 2018 no município de Barra do Garças, saltou expressivamente em 15,9%. Já entre os anos de 2018 e 2019, o empenho das despesas aumentaram apenas em 6,62%, ou seja, 9,28% a menos que no ano anterior. Isso quer dizer que, por mais que haja aumento real na reserva de recursos anuais, não existe uma proporcionalidade fixa, o que pode ser gerar uma instabilidade orçamentária no âmbito da Função Educação barragarcense.

A análise individual da diferença existente entre o orçamento empenhado e o que foi efetivamente pago entre os anos de 2017 e 2019, tem-se um gradual aumento de disponibilidade de recursos, mas com pagamento de despesas sempre menor do que o empenho. Isto é, no ano de 2017, a administração pública municipal de Barra do Garças deixou de perceber um total de 2,66% do orçamento para o pagamento de despesas. No ano de 2018, esse percentual é de 3,31% com base no empenho anual. Por último, em 2019, os valores auferidos nas despesas pagas é de 3,13% menor que o disponível na dotação orçamentária.

A leitura que se faz é que no ano de 2017, por mais que o empenho tenha sido 13,72% menor do que no ano subsequente e 19,08% a menos que 2019, a discrepância entre o empenho e o pagamento é menor que nos anos de 2018 e 2019. Ou seja, o efetivamente pago pela administração do município em 2017, está mais próximo da dotação disponível para liquidação e posterior execução.

Quadro 4 – Demonstrativos da Função Educação em Barra do Garças-MT



Fonte: Siope/FNDE

Feitas as análises dos dados acima, foi indicado na introdução do artigo que era importante refletir sobre a necessidade da criação de uma lei de responsabilidade educacional, pois a educação não é ato isolado, mas um direito de todos. A reflexão está disponível no próximo item da discussão proposta.

A Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)

O percurso da construção da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) no Brasil se deu em algumas direções que serão analisadas agora. Em primeiro lugar, é possível historicizar que desde 2006, tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei (PL 7.420/2006) com “a finalidade de responsabilizar os gestores públicos pela qualidade de ensino ofertado pelos sistemas educacionais mediante os resultados anuais das avaliações internas e externas” (SOUZA, CABRAL NETO, 2018, p.544). A proposição original é da Deputada Raquel Teixeira, (PSDB-GO). Em segundo lugar, a questão aparece com destaque na Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010), e no documento referência que norteou a Conae 2014.

Souza e Cabral Neto (2018), subscrevem que a primeira precedeu a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), do Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024) e a segunda ocorreu após a aprovação desse PNE. Quando o PNE foi sancionado, se teve uma indicação real que a LRE poderia ser uma realidade factual nos termos da meta 20, estratégia 20.11:

Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais. (PNE, 2014, p. 29)

Contudo, seis anos passados da sanção, já são cinco anos do descumprimento da estratégia 20.11, como de resto, dezoito das vinte metas integral ou parcialmente. Depois do golpe de 2016 contra a presidente Dilma, o que se viu foi uma descompressão das políticas a favor da inclusão social, da educação, das minorias como um todo. O que aconteceu com a educação?

(...) desmonte em alto grau, tendo em vista que o orçamento para a pasta, em 2003, era de R\$ 18,1 bilhões, pulando para R\$ 54,2 bi, em 2010. Um salto de quase três vezes o valor, em oito anos de governo Lula. Se considerarmos até 2016, ano em que Dilma sofreu o golpe, o montante atinge 100 bilhões. (PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, 2018)

Binho Marques, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação, convidado para falar na Comissão Especial do Projeto de Lei (PL) 7420/06 - LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL, Audiência Pública nº: 1029/12, em 04/07/2012¹, indicou:

Todos aqui estamos de acordo acerca da necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Entretanto, nós temos, com relação a esse assunto, uma enorme complexidade. Basta ver que se encontram tramitando nesta Casa 15 projetos de lei — eram 17; agora são 15 — sobre o mesmo tema, e nós não podemos dizer que todos eles têm a mesma visão do que seria uma lei de responsabilidade educacional.

Na mesma audiência, Binho Marques (2012) advertiu que os projetos relativos à LRE tinham uma visão panorâmica que apontavam para alguns indicativos, tais como: responsabilização por desempenho escolar em exames nacionais, com sanção financeira e eventual improbidade, responsabilidade penal das autoridades públicas e responsáveis legais, sem sanção financeira, propostas de sistemas nacionais de avaliação, fortalecimento do regime de colaboração, divulgação de resultados de avaliação Ministério

Isto posto, é certo que não se sabe muito bem em que parâmetros seria criada a LRE, pois não se pode tratar a educação como mercadoria, mas como investimento e que os parâmetros da LRE não podem e não devem ser mercadológicos o que a LRE o é na sua essência.

¹ As considerações do Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação Binho Marques foram encontradas nas notas taquigráficas da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7420, de 2006, que “dispunha sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”.

Sobre a LRE, Cury lembra

O Governo Lula se fez presente na matéria ao enviar ao Congresso tanto uma lei para o novo Plano Nacional de Educação quanto uma alteração na lei n. 7.347/85. No primeiro documento, tal lei aparece como uma exigência na Exposição de Motivos presidencial:

Para isso, torna-se pertinente a criação de uma lei de responsabilidade educacional, que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e na distrital e na legislação pertinente, bem como estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado. (CURY, CARLOS JAMIL, p.13, 2014)

Por fim, uma das últimas manifestações expressas sobre a LRE é da Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação (CNTE), ainda no ano de 2017:

(..) LRE se atenha em garantir o cumprimento dos preceitos legais que formam a base do padrão de qualidade da educação básica (normas constitucionais e infraconstitucionais de caráter material, objetivo e vinculante, a exemplo da aplicação dos limites mínimos orçamentários, do cumprimento do piso salarial nos planos de carreira, da implementação da gestão democrática nos sistemas, redes e escolas, da aplicação do CAQi e CAQ etc), os quais vão além do que está listado no Capítulo II do substitutivo ao PL 7.420, pois representam a essência de todo o PNE, dos preceitos da Constituição e de diversas leis em vigor.(CNTE, 2017, p.2)

Considerações Finais

Diante da abordagem da presente pesquisa, infere-se que o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, são instrumentos imprescindíveis para a administração pública municipal traçar suas metas, objetivos e prioridades em prol do interesse público local. A execução orçamentária dos recursos públicos no âmbito da educação, deve estrita observância aos mandamentos legais para que, de fato, as políticas públicas consigam surtir seus efeitos e beneficiar a sociedade. Bem como analisado por Silva (2019), é preciso que haja sintonia entre o PPA, LDO e LOA para que a gestão pública municipal cumpra com sua missão de maneira estratégica e eficiente, contando com a participação conjunta do povo e envolvimento das instituições democráticas.

Embora não tenha sido o foco do texto, a partir do momento que o município de Barra do Garças sanciona a Lei nº 3.941/2017, a qual dispõe sobre o Plano Plurianual e, neste, inaugura o programa “Educação Democrática e de Qualidade”, institui-se um compromisso social de atuar pela manutenção e desenvolvimento do ensino público que vise o exercício da cidadania. Essa atuação não deve se limitar à programaticidade funcional, mas sim, ser materializada efetivamente, sendo a total execução dos recursos orçamentários voltado para o ensino público um importante passo.

Neste contexto, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação apresenta-se como um facilitador do controle social, posto que reúne o quantitativo de recursos que compõem o orçamento voltado para o ensino público na esfera de todos os entes da federação, sendo o acesso às informações disponível a todos. A partir da análise da realidade

orçamentária barra-garcense descrita no Resumo de Despesas e no Demonstrativo da Função Educação na plataforma Siope, a reflexão que fica é sobre a disparidade existente entre os recursos disponíveis para empenho e o que verdadeiramente foi liquidado e pago entre os anos de 2017 e 2019.

Da análise do orçamento do Resumo de Despesas, ainda que a dotação atualizada tenha aumentado gradualmente nos anos de 2017 e 2019, há significativa disparidade no orçamento dotado e no efetivamente pago, na ordem dos percentuais apresentados no quadro 3. Verifica-se, portanto, que a gestão da administração pública municipal de Barra do Garças precisa garantir que a totalidade da dotação orçamentária chegue ao pagamento final, após devido empenho e liquidação.

O mesmo entendimento se aplica aos recursos do Demonstrativo da Função Educação presente no Quadro 4. Isso porque a despesa pública paga no ano de 2017, ainda que não tenha sido o valor total do empenho, está muito próxima deste, ou seja, é mais condizente com o ato emanado pelo Executivo municipal que cria a obrigatoriedade de pagamento desse valor, havendo ou não implemento de condição. Já nos anos de 2018 e 2019 a diferença é ainda maior, conforme demonstrado nos percentuais do item anterior.

A realidade apresentada sugere a necessidade de criação de uma “Lei de Responsabilidade Educacional”, com disposições semelhantes à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), acrescida de disposições voltadas só e exclusivamente para o orçamento do ensino público em qualquer instância federativa. É uma proposta que deve ser discutida com as organizações sociais, sindicais e outros atores da sociedade civil, e que deve ser vista como uma estratégia considerável para fazer com que a dotação orçamentária contemple o interesse público, de modo a aprimorar a execução total da dotação orçamentária disponível para a realização das despesas.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARRA DO GARÇAS. **Lei n. 3941 de 27 de dezembro de 2017**, dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2018 / 2021. Disponível em: <https://www.barradogarcas.mt.leg.br/>. Acesso em: 12 maio 2020.

BARRA DO GARÇAS. **Lei n. 4004 de 02 de agosto de 2018**, dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2.019 e similaridades nos anexos I a XIX, anexos a esta lei e da lei plurianual 2018 a 2021, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.barradogarcas.mt.leg.br/>. Acesso em: 12 maio 2020.

BARRA DO GARÇAS. **Lei nº 4.049/2018**, dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.barradogarcas.mt.leg.br/>. Acesso em: 12 de maio 2020.

BARRA DO GARÇAS. Plano Municipal de Educação. **Lei Complementar 171/2015** Disponível em: <https://www.barradogarcas.mt.leg.br/>. Acessado em: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 mai. 2000**. Aprova a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei13005-25-junho-2014>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. **SIOPE/FNDE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Dis-

ponível em: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/Siope. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CASTRO, Juliana Mota de. A gestão democrática na educação brasileira. Disponível em: **Revista Humanidades e Inovação** v.6, n.9 vol.2 – 2019. Acesso em: 11 maio 2020.

CNTE. **Lei de Responsabilidade Educacional**: nota sobre o substitutivo ao PL 7.420/2006, em debate na comissão especial da câmara dos deputados. Disponível: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/08/2017>. Acesso em: 15 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Nota Pública**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2020/03/conselho-nacional-de-saude-quer-revogacao-da-ec-95-para-frear-coronavirus/>. Acesso em: 28 março 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Lei de Responsabilidade Educacional**. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/lei_responsabilidade_educacional.pdf. Acesso em: 14 mai. 2020.

DIAS, Leandro Martins, CAMPOS, Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: aplicação e importância. **Anais Eletrônicos da I CIEGESI / I ENCONTRO CIENTÍFICO DO PNAP/UEG**, 22-23 de junho de 2012. Goiânia: Goiás.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

LEITE, Harrlson. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. amp. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2016.

Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT). **Curso de extensão cidadania e controle social**. Cuiabá: Publicontas, 2016.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira In: SOUZA JR., José Geraldo de. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Os governos do PT fizeram uma verdadeira revolução na educação do Brasil**. Disponível em: <https://lula.com.br/os-governos-do-pt-fizeram-uma-verdadeira-revolucao-na-educacao-do-brasil/>. Acesso em: 14 mai. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. Disponível em: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out-dez., 2018. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SILVA, Josivaldo Alves da. Planejamento governamental municipal: uma reflexão teórica sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município. Disponível em: **Revista Humanidades e Inovação** v.6, n. 2 – 2019. Acesso em: 12 de maio de 2020.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO, Antônio. Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas. **RBPAE** - v. 34, n. 2, p. 543 - 566, mai./ago. 2018.