

# 003

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# O DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE

Maykon Oliveira Monte (UFCA)  
Maria Mirelly da Costa Silva (UFCA)

## 1. INTRODUÇÃO

A complexidade em torno da educação básica, principalmente, do ensino fundamental I e II, apresentam inúmeras questões significativas que não integram os resultados observados através dos indicadores. Este desafio de quantificar o desempenho estudantil, bem como as relações entre aluno/escola, é visto pelos gestores públicos como um processo contínuo e complicado que deve abarcar um conjunto de fatores que unidos podem responder a questões como, por exemplo, a evasão e o rendimento dos estudantes.

Dentre os aspectos que estão atrás dos muros das escolas, cabe salientar, a desigualdade social, concentração de renda, o trabalho infantil, o convívio com a família e a comunidade etc. (DOURADO, 2009). Para o autor, estas vertentes macroestruturais correspondem a variáveis indispensáveis em qualquer análise crítica, diante das dificuldades hoje verificadas.

A dinâmica externa, nesse contexto, coloca-se como elemento de considerável influência, devendo ser encarado como responsabilidade de superação. Desta forma, alinhar fatores externos e internos (escola), a eficiência dos gastos públicos, constitui-se como a tarefa de esquematizar estratégias efetivas a médio e longo prazo.

Neste sentido, analisar os indicadores que facilitam a compreensão do desempenho das escolas, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instrumento de avaliação bastante útil em espaços de decisões políticas, permite estruturar a percepção de como anda o processo de ensino-aprendizagem no Brasil. Ainda hoje, nota-se a utilização de indicadores educacionais, sociais e econômicos, pelas instituições de ensino em busca de resultados em detrimento da aprendizagem como destino ideal, esta visão é fortemente induzida pelo modelo de gestão para os resultados implementado no Brasil durante a década de 1990, isto é, a Administração Pública Gerencial (BRESSLER-PEREIRA, 1996), contemplando um quadro de delineamento de ações do universo da administração empresarial, quais sejam: planejamento, direção, controle e avaliação de resultados (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 25).

O modelo constituído para a melhoria da Administração Pública, ultrapassou os limites de sua fronteira, chegando às salas de aula. Viabilizando uma mudança que podem ser observadas através do comportamento das gestões escolares na busca por aprovações em vestibulares e obtenção de prêmios e títulos.

Além disso, observar como a Administração Pública Municipal se coloca frente a tais problemáticas, sinaliza para a compreensão de sua obrigação constitucional em face da educação.

Tendo em vista, a competência local em subsidiar a educação básica, durante o ensino infantil e o fundamental I e II como definido no Art. 5º, inciso V:

Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB, 1996):

Diante de tal obrigação constitucional e levando em consideração os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros em desenvolver a educação básica a partir das normas legais, o presente trabalho objetiva, a partir de uma análise contábil, analisar os investimentos públicos em ensino fundamental no município de Juazeiro do Norte entre os anos de 2007 e 2017, levando em consideração às entradas oriundas da arrecadação local, bem como o recebimento de transferências intergovernamentais através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), observando também, a destinação dos recursos.

Ao sinalizar para descrições analíticas em um contexto local de coleta de dados é significativo, abordar a identificação do município em seus diferentes aspectos, haja vista a compreensão das particularidades únicas de cada lugar. Desta forma, a pesquisa também considera a discriminação do ente pesquisado, além de contrastar a relação de Juazeiro do Norte a outros municípios do Estado no tocante ao desempenho no IDEB, quais sejam: Sobral e Brejo Santos, além do resultado do próprio Ceará.

Com isso, espera-se responder, dentre outras inquietações que possam surgir durante a leitura, qual tem sido a postura do poder público de Juazeiro do Norte frente ao emprego das receitas próprias, assim como dos recursos concernentes as transferências intergovernamentais? Este debate é alimentado pelas representações gráficas utilizadas durante os resultados do trabalho que exemplifica a situação do município diante dos indicadores educacionais e orçamentários.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. O MUNICÍPIO BRASILEIRO E A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

O Brasil se estabeleceu como República Federativa a partir da Carta Magna de 1988, mas o processo de emancipação municipal ainda se constitui uma pauta atual, posto que a desigualdade financeira é uma forte questão tanto para as regiões metropolitanas quanto para os municípios. O processo de municipalização ficou marcado por picos de criação diante uma legislação mais flexível.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os requisitos e a institucionalização de municípios seria de competência estadual, o mesmo aconteceu com o estabelecimento de regiões metropolitanas, esta mudança foi atribuída ao ideário de democratização que borbulhava no país durante a década de 1980 (FERNANDES e DE ARAÚJO, 2015, p. 6).

O número elevado de municípios, contudo, ficou marcado pela considerável quantidade de entes federativos que apesar da emancipação ainda seriam dependentes de repasses intergovernamentais.

[...] a descentralização se torna um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que essas são dotadas de condições para gerir seus recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. (COSTA, CUNHA, ARAÚJO, 2010, p. 48)

O movimento de descentralização nos moldes ocorridos no Brasil permitiu que o processo de municipalização não fincasse fortes raízes, caminhando em direção a uma crise onde ainda existem cidades que não conseguem se manter com sua própria arrecadação. Este processo alonga-se pelos anos da história nacional tanto no caráter distributivo, por exemplo quanto à competência sob tributos, até às atribuições do poder local.

Enquanto o poder local não conseguia por si só arrecadar receita suficiente sem que ficasse dependente de repasses, acumulou-se, em parte por consequência disso, os respectivos deveres, e diante deste cenário o governo local não conseguiria cumprir suas funções constitucionais.

Tratando-se de educação, a Constituição/88 estabelece a parceria e cooperação entre as esferas do poder federativo, sinalizando por meio da seção resguardada a educação e através da Emenda constitucional nº 14 de 1996, o seguinte: “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” (BRASIL, 1988)

Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tratando da organização dessa, estabelece as competências para todos os entes federativos. Citando a educação fundamental em alguns artigos, a LDB ao tempo que prevê a parceria do sistema de ensino estadual junto ao sistema municipal mais uma vez firma ao município a prioridade sobre o ensino infantil e fundamental. Resguardando ao poder local primeiramente a ação diante a estas fases do ensino básico brasileiro para que posteriormente possa voltar-se á, por exemplo, ao ensino superior.

Quanto a prestação de contas por parte do poder público Rezende, Slomski e Corrar (2005, p. 10) em trabalho referente a eficiência dos gastos públicos e ao Índice de Desenvolvimento Humano elucidam sobre a obrigatoriedade da transparência do serviço público.

Torna-se imprescindível o desenvolvimento de metodologias que possibilitem a mensuração dos investimentos sociais e seus impactos na sociedade, para que se equacione melhor a comunicação entre as instituições públicas e os cidadãos, por meio de uma linguagem acessível independente do nível cultural. (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, p. 26)

A transparência torna-se efetiva a medida que esta prestação de contas não somente chega ao cidadão, mas também é compreensível. Indicadores utilizados na gestão de políticas públicas, além de traduzirem uma gama de informações, também são importante fator avaliativo, mensurando ao governo um quantitativo de seus esforços e investimento. (JANNUZZI, 2005, p. 4)

## 2.2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O contexto histórico dos investimentos em educação pública no Brasil perpassou por diferentes situações de avanços, acompanhados de consideráveis retrocessos. Esta característica comum em países subdesenvolvidos é apontado por Castro (2011) como aspecto significativo no que se refere a inclusão da temática educação no âmbito das políticas públicas, posicionando o Estado como cada vez mais responsável pela oferta do ensino público, gratuito e laico.

O conjunto destes elementos, constituem através de uma lente da história da humanidade, influências que nasceram no contexto da Revolução Francesa. Para Monlevade (2014, p. 313, apud SANTOS, 2015, p. 130) à oferta de educação pública e o financiamento da intervenção estatal, já fazia parte das bandeiras levantadas antes da mesmo da Revolução. A premissa era clara, os franceses haviam adotado a ideia de que a educação é um direito do cidadão e dever do estado prover tal obrigação.

No Brasil estes detalhes foram aproveitadas na definição dos textos constitucionais a partir da primeira Constituição em 1824, ainda durante o Império. O art. 179 classificava a educação primária e gratuita para todos os cidadãos, complementado pelo art. 250, no qual, voltava-se a construções de ginásios, escolas e universidades Santos (2015, p. 131). No entanto, a competência para efetivação dos pressupostos legais, ficaram em segundo plano frente às demandas do Governo Central, responsabilizando as Províncias de arcarem com o compromisso de promover a educação primária (SAVIANI, 2014, p. 32 apud SANTOS, 2015, p. 132).

Após dez anos da Constituição é aprovado o Ato Adicional de 1834, nele, o Governo Central estaria responsável pela manutenção do ensino no Município da Corte, e, principalmente, pelo ensino superior Santos (2015). Dentre os objetivos da proposta, estava a tentativa de reduzir as disparidades de competências entre os entes em relação a educação, período este marcado, pela gigantesca parte dos recursos públicos concentrados nas mãos do Poder Central.

Naquele época a ação representou significativo avanço em termos de responsabilidades constitucional, mesmo havendo dificuldades em promover o ensino sob competência da Província.

As tentativas do governo imperial em fortalecer a educação a partir da divisão de competências, caracterizou um dos primeiros passos positivos em direção ao desenvolvimento do ensino. Mesmo que os altos níveis de investimentos, durante o império, tenham sido destinados ao pagamento de despesas militares, representando cerca de 20,86% do orçamento geral, enquanto que a para as instituições de ensino primária e secundária, fixava-se em torno de 1,99% (SAVIANE, 2014, apud SANTOS, 2015, p. 133).

Apesar das ações investidas pelo Governo Central em reduzir o déficit do acesso à educação primária, bem como a melhoria em infraestrutura e expansão do ensino, observou-se que as tentativas da gestão superior em transferir as responsabilidades para o ente menor, gerou problemas de articulação política diante das dificuldades de arrecadação, concentrando e distribuindo os recursos. Os resultados oriundos deste leque de complicações fiscais, acarretou, dentre outras coisas, o total de 12.939.753 brasileiros analfabetos em uma população de 17.388.434 habitantes ao final do século XIX (SANTOS, 2015, p. 132).

Neste contexto, cabe destacar os primeiros encaminhamentos tomados através da primeira Constituição Republicana de 1891. Naquele período, cientes do desgaste deixado pela Coroa Portuguesa, os republicanos abriram portas para mais impactos negativos relevantes para a configuração da situação do país durante os anos subsequentes, o primeiro, e, de grande efeito, foi a retirada do competência do Estado para o provimento da educação, deixando a cargo da família iniciar o processo ensino/aprendizagem (REZENDE, 2006, p. 12).

Somente a partir da década de 1920 a educação passou a ocupar espaço nas pautas políticas como eixo de ação setorial por parte do poder público (SANTOS, 2015). A Associação Brasileira de Educação (ABE) ganhou importante destaque durante a época ao integrar e fortalecer os debates sobre políticas nacionais de educação e fundos de financiamento, além de colaborar na definição de estratégias nos textos da constituinte de 1934 (PINTO E ABRIÃO, 2006, p. 25).

A CF de 1934, no Título da Família, da Educação e da Cultura, dispôs, em seu art.149, sobre a educação como direito de todos e, nos 150 e 151, sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. No art. 156, aparece a vinculação constitucional de percentuais advindos de tributos para assegurar o ensino e, no 157, também dispõe sobre a criação de fundos públicos para a educação. A defesa constitucional de financiamento 25 destaca-se como elemento fundamental para assegurar o direito à educação. (SANTOS, 2015, p. 134).

Mesmo havendo conquistas legais das competências previstas constitucionalmente, valiosos ganhos sociais em educação perderam-se ao longo do tempo após as administrações de regimes totalitários e ditatoriais, principalmente, no que se refere a vinculação de tributos, como demonstra o quadro abaixo:

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

**Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil**

Fonte: Elaborado por Pinto e Adrião (2006)

Esta descrição revela, resumidamente, a participação dos entes da federação na função educação ao longo do século XX. Constata-se as oscilações em termos percentuais durante o período do Regime Militar, no qual, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, após a Constituição de 1967, estiveram ausentes da vinculação dos recursos para a educação. A situação, no entanto, amenizou-se com a Emenda Constitucional 14 (conhecida como Emenda Calmon) (PINTO E ADRIÃO, 2006, p. 26).

Diante do aumento populacional durante a década de 1980 e o escasso número de escolas de ensino fundamental, além das dificuldades de articulação entre os entes na busca por alternativas viáveis, emerge inúmeros debates em torno das problemáticas mencionadas no berço da sociedade civil organizada (ASSUNÇÃO, 2013). As contribuições da população alertaram os atores ligados diretamente a construção da Constituição Federal de 1988.

No tocante a educação, o art. 205 da CF/88, reforça o dever do Estado em ofertar o ensino, acompanhado da sociedade e da família. Trata-se de um direito de todos que deve ser baseado nos seguintes princípios previstos no art. 206:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III. pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII—garantia de padrão de qualidade;
- VII. piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988)

A Carta Magna ainda descreve, através dos art. 211, a possibilidade de se instituir o Regime de Colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde o Governo Federal exerce ação redistributiva e supletiva (art.211, §1º) (BRASIL, 1988, apud SANTOS, 2015, p. 136).

### 2.3. A CORRELAÇÃO ENTRE INDICADORES EDUCACIONAIS E FINANÇAS PÚBLICAS

Construir dados quantitativos utilizando variáveis do universo da educação ao lado da ação do Poder Público Municipal, ainda hoje é visto como desafio entre os stakeholders de políticas públicas (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 25). Nos últimos anos, inúmeros pesquisadores têm-se dedicado a este trabalho, analisando a escola sob diferentes dimensões que permitam compreender e aproximar através de indicadores, situações e problemas que tenham ligação às finanças municipais (DOURADO, 2009).

Dentre a variedade de obstáculos encontrados tanto pela gestão quanto pelos pesquisadores em relação a mensuração das informações, cabe destacar a subjetividade de determinados aspectos que segundo Delgado (2008), não podem ser facilmente numerados, devido às diferentes influências externas a escola.

Ter em mente tal premissa, significa avançar na percepção de que se pode ir mais a fundo na identificação dos impactos gerados, direta ou indiretamente, em função dos investimentos e custeios das instituições de ensino. A limitação de conhecimentos resultado destas questões, sinalizam para a insegurança de veracidade entre a relação, entradas (inputs) e saídas (Outups) no que se refere a educação fundamental.

Sendo assim, reforça-se a contribuição da ponte que une os indicadores em educação básica e a destinação dos recursos. A verificação das informações, pode viabilizar, inclusive, a mensuração da eficiência dos gastos públicos (DE MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2013, p. 28), para os autores, esta combinação traria análises financeiras e de desempenho escolar, sintetizando os efeitos de se gastar mais pode ocasionar mudanças positivas ou negativas, assim sendo, gastar mais não significa exatamente, resultados satisfatórios.

Neste sentido, pode-se observar a contribuição do trabalho de Jannuzi, Faira e Silva (2008) ao aplicar como metodologia a Análise Envoltória de Dados (DEA). Técnica bastante utilizada por pesquisadores que almejam correlacionar os níveis de aproximação entre os gastos públicos e o desempenho resultante de indicadores sociais em diferentes temáticas (educação, saúde, segurança, moradia e etc).

No tocante a pesquisa dos professores, a análise considerou os municípios fluminenses durante os anos 1999 e 2000. Correlacionando as variáveis em saúde e saneamento: educação e cultura, os autores Jannuzi, Faira e Silva (2008, p. 165), ao lado das finanças públicas municipais a partir do modelo BCC da DEA. Nesta identificação, foi possível caracterizar a partir das quatro temáticas avaliadas, os indicadores de despesa per capita, na medida em que é feita a relação entre as variáveis a seguir:

[...] taxa de alfabetização de 10 a 14 anos; proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário adequado; proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado; o inverso da taxa de mortalidade por causas hídricas; a proporção de crianças de dois a cinco anos matriculadas em creches ou escolas de educação infantil. (JANNUZZI, FAIRA E SILVA, 2008, p. 163).

Para os autores, a pesquisa demonstrou como a pertinência do uso da DEA pode contribuir para uma observação crítica frente aos dados empregados. Em um primeiro momento, revelando o potencial de avaliação através da ferramenta estatística como alternativa aos modelos econométricos tradicionais e, em segunda instância, reforçando aquela prerrogativa antes ressaltada de que não há, necessariamente, resultados satisfatórios mesmo havendo altos níveis de investimento público, seja em educação ou em qualquer outra área de investigação.

### 3. METODOLOGIA

Retratar aspectos da realidade social e econômica através de temáticas complexas como a educação fundamental, ao lado de dados que fornecem informações sobre o desempenho da atividade financeira das organizações públicas de ensino, significa aproximar indicadores que possibilitem observar a dinâmica das instituições e dos entes federados em suas complementaridades e competências constitucionais.

Estudos nesta perspectiva, revelam potenciais contribuições para o aprimoramento das políticas públicas educacionais, bem como o desenho de novas formas de intervenção no âmbito da educação. Segundo os autores De Deus, Cunha e Maciel (2010, p. 5) aplicar técnicas que dialoguem com a educação em seus diferentes níveis, é o primeiro passo para se identificar a proposta a ser observada e avaliada.

Desta forma, a proposta da presente pesquisa, volta-se para o objetivo central de a partir do orçamento público municipal de Juazeiro do Norte/CE, analisar os investimentos em educação fundamental entre os anos de 2007 a 2017. Esta verificação, além de explicitar os dados referentes às despesas públicas em relação a função educação e mais especificamente, o que se gastou dentro da subfunção ensino fundamental, considera também, as transferências obtidas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Para tanto, emprega-se um estudo qualitativo, de caráter exploratório-descritivo dos dados orçamentários utilizados e, congregando tudo em uma abordagem de estudo de caso, apoiando-se fortemente, em pesquisa documental nos portais oficiais sobre informes e indicadores de educação.

No intuito de somar a análise, extraiu-se do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) Anexo II, o detalhamento das despesas liquidadas e, o Anexo VIII, concernente aos gastos em Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE, ambos os demonstrativos sintetizam objetivamente, onde foi alocado os recursos transferidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Ultrapassando o escopo do que tange o orçamento público municipal, utiliza-se para fins de assimilações, dados relativos a educação fundamental extraídos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, onde é possível identificar os percentuais distribuídos em taxas de aprovação, reprovação e abandono durante o período de nove anos.

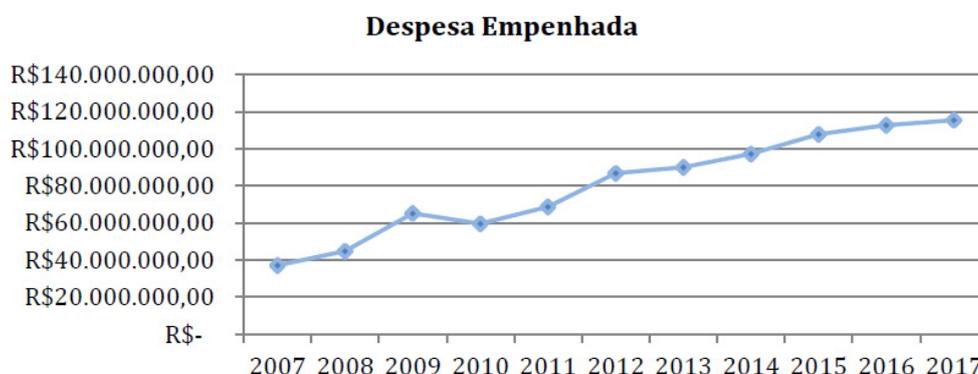
Além disso, voltando-se para uma visão de resultados diretos e a longo prazo em função dos investimentos em educação, a pesquisa considera a relevância dos dados resultantes das avaliações realizadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, entre os anos de 2007 a 2017. Segundo De Moraes, Polizel e Crozatti (2013, p. 10) a mensuração e o entendimento dos dados de resultados concretos ao lado das ações que frisam a melhoria do ensino, permite, mesmo que indiretamente, perceber a correlação óbvia da complementaridade dos objetos em análise.

Para finalizar e, ao mesmo tempo, alimentar a dimensão das informações características do município em análise, aproveitou-se os aspectos demográficos e econômicos localizados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Tais noções permitem compreender a caracterização de Juazeiro do Norte ao longo dos anos, bem como as potencialidades e relevância da cidade no âmbito da Região Metropolitana do Cariri - RMC.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A observação do montante investido em educação fundamental deu-se a partir do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO em seu Anexo II, onde a despesa executada é ilustrada a partir de suas funções e subfunções, por exemplo: saúde, cultura e educação. Sendo assim, aproveitou-se as despesas liquidadas, pois, estas configuram, como traz o Manual de Demonstrativos Fiscais (p. 167, 2017), o estágio que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor.

As despesas empenhadas na subfunção ensino fundamental no período de dez anos é ilustrado no gráfico abaixo:

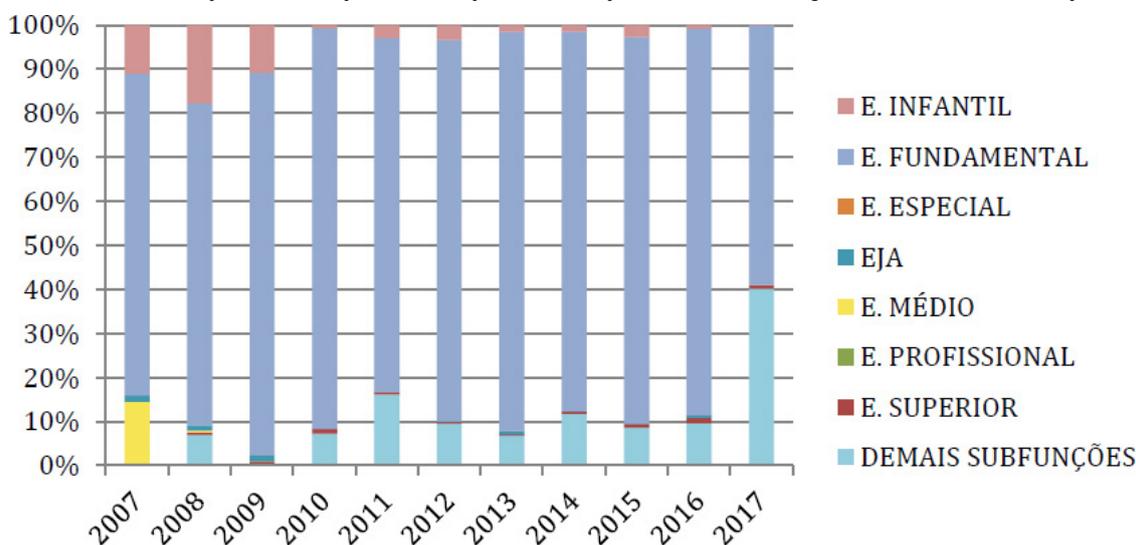


Fonte: Elaborado pelos autores

Analisando os valores investidos nota-se que por diversos anos consecutivos o investimento em ensino fundamental manteve-se crescente, especialmente em 2009 que comparado ao ano anterior, apresentou crescimento superior a vinte milhões de reais em despesas empenhadas na subfunção, porém, em 2010 acontece uma considerável queda, pois, neste ano o município empenhou menos cinco milhões em relação ao ano anterior. Desconsiderando este desempenho de 2010, o ano com menor empenho comparado ao anterior é 2017, apresentando aumento em mais de dois milhões quando comparado a 2016. A média das despesas empenhadas equivale a oitenta milhões e este valor, como pode-se observar no gráfico acima, foi ultrapassado em todos os anos a partir de 2012.

O ensino fundamental, como discutido anteriormente, constitui a educação básica no qual o ente local possui a competência e o dever de priorizar, tratamento este que é compartilhado, também, para a educação infantil e a Educação para Jovens e Adultos (EJA). No gráfico abaixo, demonstra-se a comparação percentual das despesas empenhadas nas subfunções em educação pelo município.

As subfunções de educação apresentadas pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 são: Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional; Ensino Superior; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial e Educação Básica. Apesar de explicitamente trazer as subfunções adequadas é permitido o uso de subfunções encontradas em outras funções, o caso acontece nos relatórios de Juazeiro do Norte já em 2008 com a subfunção Administração Geral (Função Administração) demonstrados no gráfico como Demais Subfunções.



Fonte: Elaborado pelos autores

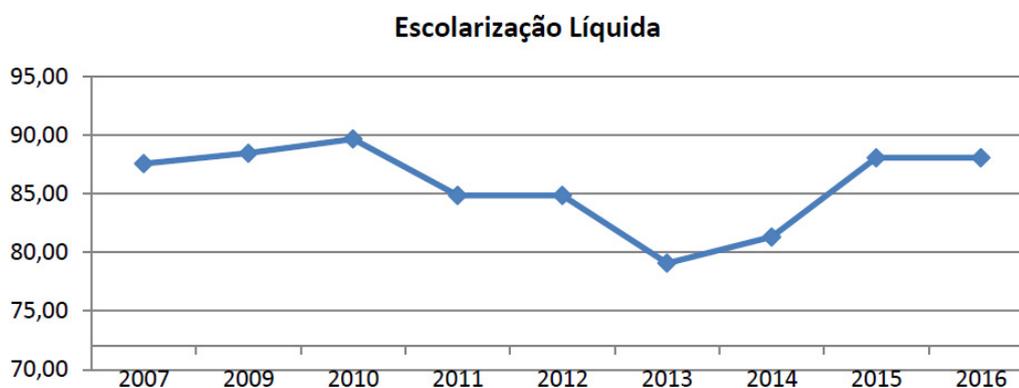
Entre os anos 2014 e 2016 detalhou-se as despesas empenhadas com outras subfunções além da Administração Geral, quais sejam: Formação de Recursos Humanos e Alimentação e Nutrição, todas receberam um percentual entre 0,007% e 2,9% do valor total aplicado em educação. Em 2017, diferentemente dos anos anteriores, não há representação de detalhamento semelhante, constata-se apenas as subfunções típicas observadas na função Educação, juntamente a Demais Subfunções, o montante, nesse caso, equivale a pouco mais de 40% das despesas empenhadas estando atrás apenas da subfunção Ensino Fundamental que quantifica-se em pouco mais de 58% do valor total.

Sendo assim, observa-se que ao longo dos dez anos os investimentos totais em educação em sua grande maioria concentraram-se na fase do ensino fundamental, esse, no entanto, revela resultados negativos, haja vista que em 2010 o percentual em educação fundamental atingiu 91,02 do valor global, enquanto que em 2017 representou apenas 58,9% do total das despesas liquidadas. O mesmo acontece com as demais subfunções, em especial a educação infantil, que decresceu ao longo dos anos representando apenas 0,1% do total de despesas líquidas em 2017, na medida em que as despesas apresentadas como Demais Subfunções, representam 40,2% e, quando comparada a despesa com Administração Geral durante o ano de 2016, verifica-se um crescimento de aproximadamente sessenta e oito milhões.

Juazeiro do Norte é um município de grande importância para a região do Cariri cearense e isso se confirma em seu status de polo da Região Metropolitana do Cariri – RMC. No censo de 2010 a cidade possuía em população, cerca de 249.939 habitantes distribuídas em seu diminuto território marcado por uma densidade demográfica de 1.004,45 hab/km<sup>2</sup>. Devido sua área, seus limites rurais são pequenos, sendo assim a indústria é um forte braço de sua economia. Outros potenciais do município são o turismo religioso, este faz com que a cidade tenha que comporta quase o triplo de pessoas em alta temporada, e a participação dos serviços em sua economia. Segundo dados do IBGE, o PIB da cidade ultrapassou três bilhões (R\$ 3.921.628.480,00) em 2015, fixando o PIB per capita no valor R\$ 14.741,74.

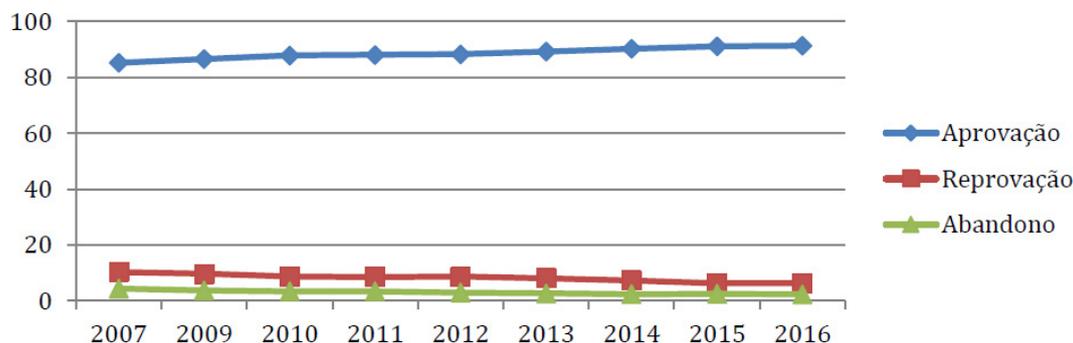
Os indicadores educacionais escolhidos para ilustrar a trajetória da cidade no ensino fundamental foram as seguintes taxas: Escolarização líquida; Aprovação; Reprovação; e Abandono. Todas retiradas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, dentro do período de 2007 a 2016, com exceção do ano de 2008 o qual o instituto não possui publicação.

A taxa de Escolarização Líquida nada mais é que a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada fase do ensino em contraste com a população total na mesma faixa etária. Como ilustra o gráfico abaixo, a maior taxa no período expresso deu-se no ano de 2010 atingindo 89,7% enquanto a menor taxa ocorreu em 2013, no valor de 79,1%, foi também o ano com maior queda em relação a taxa alcançada no ano anterior.



Fonte: Elaborado pelos autores

Seguindo o mesmo raciocínio que a taxa anterior, ilustramos abaixo os valores coletados referentes a aprovação, reprovação e abandono. Quando somados correspondem a cem por cento, permitindo ilustrar a situação geral da educação fundamental quanto a estes indicadores. Os percentuais de aprovação encontram-se extremamente superiores em relação aos outros indicadores, sem apresentar nenhuma queda, sempre se comportando de maneira crescente, logo sua maior taxa alcançada em 2016, correspondendo a 91,4%.



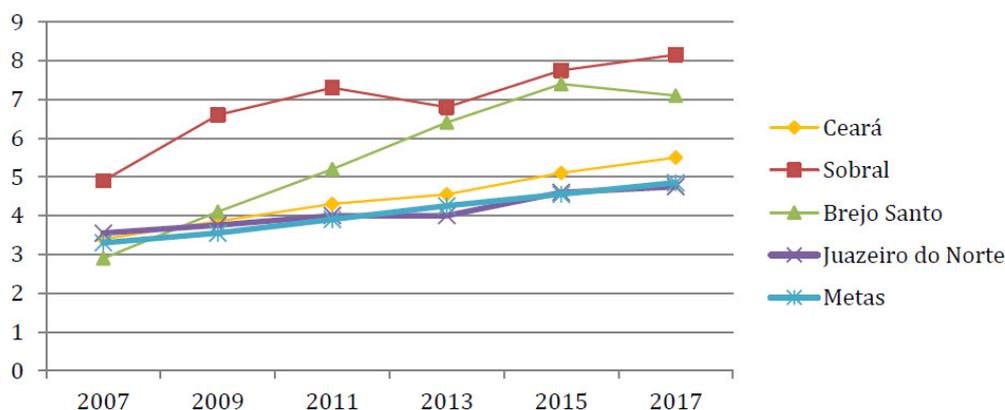
Fonte: Elaborado pelos autores

O comportamento crescente da taxa de aprovação ocasiona no decréscimo das demais variáveis. Sendo assim, a taxa de reprovação manteve-se decrescente com exceção do ano de 2012 que obteve o maior aumento, com 0,2 pontos a mais em relação ao ano anterior, apresentando uma taxa total de 8,07. A menor taxa atingida é em 2015 no valor de 6,3, com 0,1 ponto a menos que o ano seguinte. Já no indicador abandono o único crescimento observado é em relação ao ano de 2015, mas já em 2016 a taxa atinge seu menor valor com 2,3%.

O último indicador selecionado foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, este é realizado com intervalo de um ano e configura um importante indicador de qualidade, também é mais complexo, pois combina o desempenho do município em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar como, por exemplo, a taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino.

No gráfico abaixo, demonstramos a média dos resultados obtidos no IDEB municipal obtida das duas fases do ensino fundamental, a meta estabelecida para os respectivos anos, a média do indicador no estado do Ceará (que em seu cálculo compreende toda rede pública do estado) e por último o município de Sobral que tornou-se destaque ao ter o melhor desempenho no estado e no cenário nacional.

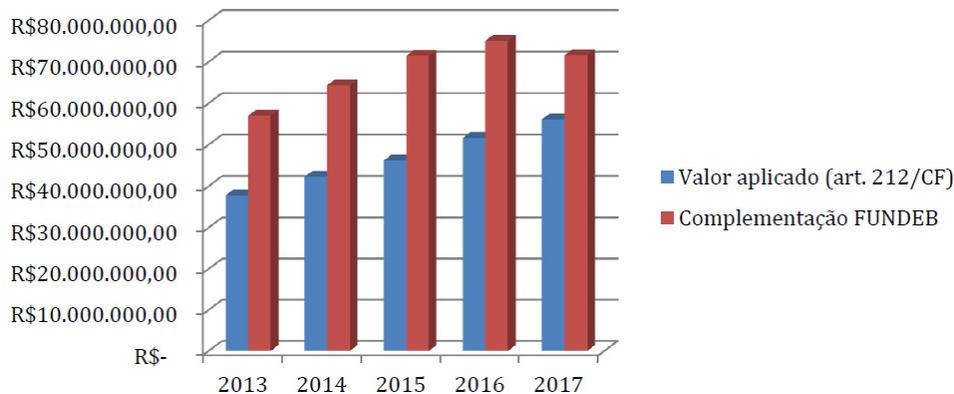
Para todos os anos conseguimos obter uma média dos resultados alcançados no IDEB, exceto nos três primeiros anos referentes à cidade de Sobral, a qual só tem resultados no indicador para o Fundamental II a partir de 2013. Ainda assim consegue-se observar como os resultados de Juazeiro do Norte, apesar de em sua grande maioria alcançar e superar a meta, encontra-se ainda distante do desempenho assistido em cidades modelo do estado.



Fonte: Elaborado pelos autores

Em primeiro lugar Sobral que se destaca nacionalmente, supera as médias estaduais e manteve-se crescente, também é uma cidade polo, assim como Juazeiro do Norte. Enquanto Brejo Santo também torna-se destaque, mas a característica que aproxima as duas cidades é que ambas fazem parte do Cariri cearense.

Extraímos do Anexo 8 - Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, também do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o montante referente ao mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal. A participação municipal que equivale a este percentual é referente a aplicação feita pelo município a partir da receita resultante de impostos e de transferências. Os valores apresentados no demonstrativo não detalham-se quanto as subfunções, mas auxiliam na compreensão de quanto o município tem usufruído do FUNDEB, e em especial no município de Juazeiro do Norte o ensino fundamental, o maior beneficiário dos recursos destinados a educação, nunca tendo ficado com menos que 50% das despesas empenhadas na função.



Fonte: Elaborado pelos autores

Na composição do percentual mínimo de aplicação do município a receita proveniente da Cota Parte do FPM é o que durante todos os anos observados se constitui a mais robusta entrada municipal, enquanto a mais ínfima contribuição fica a cargo da Cota Parte do ITR.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs, como objetivo geral, analisar os investimentos públicos em ensino fundamental no município de Juazeiro do Norte/CE entre os anos 2007 a 2017 e, para isso, considerando a metodologia, buscou-se caracterizar a cidade a partir de indicadores de gastos públicos em educação fundamental, bem como os níveis de investimentos através do Fundeb, permitindo aproximar com maior concretude da realidade e do cenário em que o município se encontra especificamente, através de uma série de onze anos.

Constatou-se a priorização do ensino fundamental na execução orçamentária da cidade, ao tempo que esta vem sofrendo com diminuição quanto ao percentual total das despesas. Os investimentos crescem e de certo modo acompanham o crescimento econômico da cidade, no entanto, grande parte do que se destina a educação ainda parte de transferências intergovernamentais.

Juazeiro do Norte apresenta um desempenho fundamental satisfatório a medida que cumpri suas metas e consegue aplicar e investir na manutenção do ensino, porém, á consideráveis disparidades quando comparado a outros municípios referências em educação no Ceará, são eles: Sobral e Brejo Santo, além disso, os resultados obtidos em dimensão estadual também ultrapassa a cidade central da Região Metropolitana do Cariri. Esta comparação, amparada por meio do IDEB, permite refletir por meio das lentes da educação, o quanto Juazeiro do Norte ainda precisa progredir em termos de superação das próprias metas, algo bastante tímido observado entre os anos analisados.

As tentativas de encontrar os dados dispostos de forma complexa e de difícil compreensão a partir das fontes utilizadas, demonstra os números positivos em educação fundamental ao longo dos últimos anos, embora, há de se considerar situações nas quais o município dificilmente, consegue superar com facilidade as metas estipuladas pelo IDEB.

Em suma, nota-se que Juazeiro do Norte é uma cidade de elevado potencial econômico e social, o turismo religioso, à cultura local e o posto de “metrópole” da Região Metropolitana do Cariri, reforçam a tamanha responsabilidade que o município assume frente ao desenvolvimento da educação básica em suas diferentes etapas, não somente para o progresso do ente de forma pontual, mas, sobretudo levando em consideração o aspecto regional.

Com isso, este trabalho evidencia as vantagens de conciliar informações dispersas em espaços virtuais e dados do orçamento público local. Podendo contribuir para diversas finalidades analíticas, seja enquanto conteúdo de conhecimento e estudo, seja como componente de aprofundamento para a incidência em políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

- ASSUNÇÃO, Malheus Carneiro. Federalismo fiscal em perspectiva comparada. **Revista da AGU**, v. 12, n. 38, p. 394 – 424, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília, DF, dez. 1996.
- BRASIL. IBGE. 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>>. Acesso em: 25 dez. 2018.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8ª ed. Brasília, p. 161 – 170. 2017.
- DELGADO, V. M. S. Estudo sobre um ranking de Eficiência Escolar em Minas Gerais. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 347-381. 2008.
- DE CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 11-157. 2008.
- DE DEUS, Adélia Meireles; CUNHA, Djanira do Espírito Santo Lopes; MACIEL, Emanoela Moreira. Estudo de caso na pesquisa qualitativa em educação: uma metodologia. **VI. Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI**, 2010.
- DE MORAES, Vinicius Macedo; POLIZEL, Mayra Francisco; CROZATTI, Jaime. Eficiência dos gastos municipais com a educação fundamental: uma análise dos municípios paulistas no ano de 2013. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 9, n. 2, p. 24-39, 2017.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.
- FARIA, Flavia Peixoto; DE MARTINO JANNUZZI, Paulo; DA SILVA, Silvano José. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2017.
- FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. MEC-- Ministério da Educação, INEP--Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- MIRANDA, Nilzith de Souza. **Desempenho de universidades públicas: lições da experiência da UnB no uso de indicadores**. 2013. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23 – 46. 2006.
- SANTOS, Joedson Brito dos et al. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa/PB–2007-2013**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.