

Orçamento público como fonte de estudos educacionais¹

SIMONY RAFAELI QUIRINO

Universidade Federal do Paraná | simonyrafaeli@hotmail.com

Resumo

Os recursos destinados às diferentes políticas públicas estão sistematizados no orçamento público dos entes federados. Assim, se quisermos saber a forma como cada ente prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento. O presente artigo procura realizar um levantamento sobre os estudos que têm como objeto a temática do orçamento público, a partir dos resumos das pesquisas disponíveis no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como identificar quais os estudos que relacionam esta temática com a educação. A avaliação dos dados permite observar as principais características das pesquisas e elencar 11 grandes categorias temáticas contempladas nas mesmas, bem como verificar que são poucos os estudos que relacionam o orçamento público com a educação.

Palavras-Chave: Orçamento público; Políticas públicas; Educação.

¹ Trabalho apresentado no "XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação", realizado em São Paulo, de 26 a 30 de abril de 2011. Apresenta aqui as alterações realizadas desde o evento citado. Destaca-se que este artigo também faz parte da pesquisa "Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná", financiada pelo Observatório da Educação/INEP/CAPES, iniciada em 2007 e concluída no ano de 2010.

Public budget as a source of educational studies

Abstract

The resources for the different public policies are systematized in the public budget of the federated entity. So if we want to know how each entity prioritizes specific public policy or not, the thermometer is your budget. This current article seeks to conduct a survey on the studies that have as object the subject of the public budget, based on summaries of available researches at the Bank of CAPES thesis, as well as identify which studies that relate this topic to education. The evaluation of the data allows us to observe the main features of the research and identifying 11 major themes contemplated in them, as well as checking that there are few studies that relate the public budget to education.

Key Words: Public budget; Public policies; Education.

1 INTRODUÇÃO

Os recursos destinados às diferentes políticas públicas estão sistematizados no orçamento público dos entes federados.

O orçamento público, segundo Vian, Mello e Boeira (2002), é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as políticas, os programas e os meios de seu financiamento, bem como é um plano de trabalho de governo, que discrimina os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais.

Este representa a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, sendo o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004).

Dessa forma, se quisermos saber o modo como cada ente federativo prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento. Ele é o documento que o espelha, demonstrando suas prioridades, seus aspectos econômico, político e social (VIAN; MELLO; BOEIRA, 2002).

Salvador (2010) destaca que, além das necessidades dos marcos normativos, leis, instituições legítimas e sistema judicial, as políticas públicas, para serem implementadas, necessitam de recursos financeiros, e o orçamento público é um instrumento de realização das mesmas. Segundo o autor, existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas.

O orçamento público, dessa forma, deixa de ser apenas uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, um mero documento formal, para se transformar na tradução das orientações e opções políticas (VIAN; MELLO; BOEIRA, 2002).

Este não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento, mas é uma peça de cunho político, que serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade, no tocante ao financiamento do Estado, e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos (OLIVEIRA, 2001 apud SALVADOR, 2010).

A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte de recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. Os gastos orçamentários definem, assim, a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (OLIVEIRA, 2001 apud SALVADOR, 2010).

Por isso, a importância e a necessidade, segundo Gouveia (2002), de publicizar o Estado, sendo uma dimensão fundamental a ser tornada transparente e passível de publicidade, a questão do orçamento. Pois, compreender o papel do orçamento público permite compreender as disputas políticas em torno da aprovação dos orçamentos municipais, estaduais e federal.

Salvador (2010) destaca que o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois este reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como na definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. E esse dimensionamento permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Diante da importância dos estudos sobre o orçamento público, o presente artigo procura realizar um levantamento sobre as pesquisas que têm como objeto esta temática, a partir dos resumos do Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como procura identificar os estudos que relacionam a temática do orçamento público com a educação.

Antes, contudo, torna-se necessário conhecer como se realiza o processo de elaboração do orçamento público no Brasil.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Para aprofundar a dimensão de por onde se dão os embates para a distribuição dos recursos públicos, é preciso compreender como se definem os gastos no orçamento, ou seja, como se estabelece a legislação orçamentária.

A Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais para a elaboração dos orçamentos públicos e para o controle das finanças públicas, define, no seu artigo 2º, que: “[...] a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

Tais princípios orçamentários, segundo Gouveia (2002), são instrumentos para possibilitar o controle público sobre as definições dos orçamentos e referem-se à: reunião em um único documento do conjunto das receitas e despesas do Estado (unidade orçamentária); previsão do conjunto de receitas e despesas de forma a que a aprovação feita pelo legislativo se faça sob uma visão de totalidade das contas públicas (universalidade); e à limitação de tempo para a execução orçamentária (anualidade).

Além disso, o processo de elaboração do orçamento público obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, compreendem leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo ao Poder Legislativo apreciá-las no âmbito de cada esfera da federação e aprová-las.

O Plano Plurianual define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo pelo período de quatro anos, fixando metas de longo prazo para a administração pública. O referido plano deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos (SALVADOR, 2010).

No PPA estão definidas as metas físicas e financeiras para fins do detalhamento dos orçamentos anuais (RAFANHIM, 2007). Apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou serem priorizados na LDO (SALVADOR, 2010).

Aguiar (2004) destaca que o PPA proporciona aos governantes um plano de trabalho devidamente planejado para o período de toda sua gestão governamental e, ao mesmo tempo, permite aos membros da sociedade, de quem serão retirados os recursos para o seu custeio, o conhecimento prévio das ações governamentais que se deseja levar a efeito durante o período da gestão administrativa. Trata-se, dessa forma, de um orçamento puramente programático, cujos planos de trabalhos por ele previstos são operacionalizados ou concretizados, a cada exercício financeiro, por força do orçamento anual, que é um orçamento operativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve pautar-se nos grandes princípios e critérios apontados no Plano Plurianual.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Artigo 165, § 2º) (BRASIL, 1988).

Além disso, segundo a Lei Complementar (LC) nº 101/00² — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — artigo 4º, a LDO disporá sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o anexo de metas fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (LC nº 101/00, art. 4º, § 1º). O anexo conterá, ainda:

2 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (LC n.º 101/00, Art. 4º, §2º) (BRASIL, 2000).

A LDO conterá também anexo de riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (LC n.º 101/00, art. 4º, §3º).

Na prática, o objetivo maior a ser alcançado com a LDO, segundo Aguiar (2004), é o de oferecer a oportunidade de permitir que o Poder Legislativo participe de forma atuante juntamente com o Poder Executivo, na construção do plano de trabalho do governo a ser concretizado por meio da execução da Lei Orçamentária Anual.

Assim sendo, as diretrizes aprovadas na LDO delimitam o que será possível prever na Lei de Orçamento Anual e finalmente da LOA depende toda a execução orçamentária.

A LOA, conforme Aguiar (2004), é o programa de trabalho de governo expresso em termos quantificados dos serviços, obras e investimentos a serem realizados e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei, atuando como um instrumento de que se serve a administração pública para por em prática o programa de trabalho expresso no Plano Plurianual, bem como dar conhecimento aos administrados, como fonte de informação social, sobre as ações governamentais que serão levadas à execução durante o exercício financeiro.

Esta se renova a cada exercício financeiro e deve compreender, por força do dispositivo constitucional, todos os poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas três áreas governamentais (art. 165, § 5º, I); as despesas de investimentos a se realizarem por meio das empresas estatais (art. 165, § 5º, II); e as despesas a se efetivarem com o custeio da seguridade social (art. 165, § 5º, III).

Rafanhim (2007) destaca que a LOA é formada por duas partes distintas: o corpo da Lei, propriamente dita, e os quadros de desdobramentos das receitas e das despesas, determinando o quanto se espera arrecadar e qual o valor máximo que pode ser gasto no ano seguinte, não podendo constar aquilo que não foi definido previamente nas diretrizes da LDO. Também “não pode conter matéria dissociada da previsão da receita e da fixação de despesa, não se incluindo nestas proibições a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que destinadas à antecipação de receitas” (AGUIAR, 2004, p. 47).

Com a LOA aprovada, o Poder Executivo passa a executar o orçamento anual e tem a obrigação de prever cotas trimestrais para autorização da despesa, além de manter um contínuo processo de acompanhamento da execução das receitas e despesas mensais. No final do exercício financeiro, o Poder Executivo deve prestar contas ao Poder Legislativo. Tal procedimento é mediado pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Legislativo, que emitem parecer prévio sobre o Balanço Anual, que deve nortear a discussão para aprovação ou não das contas anuais do Poder Executivo (GOUVEIA, 2002).

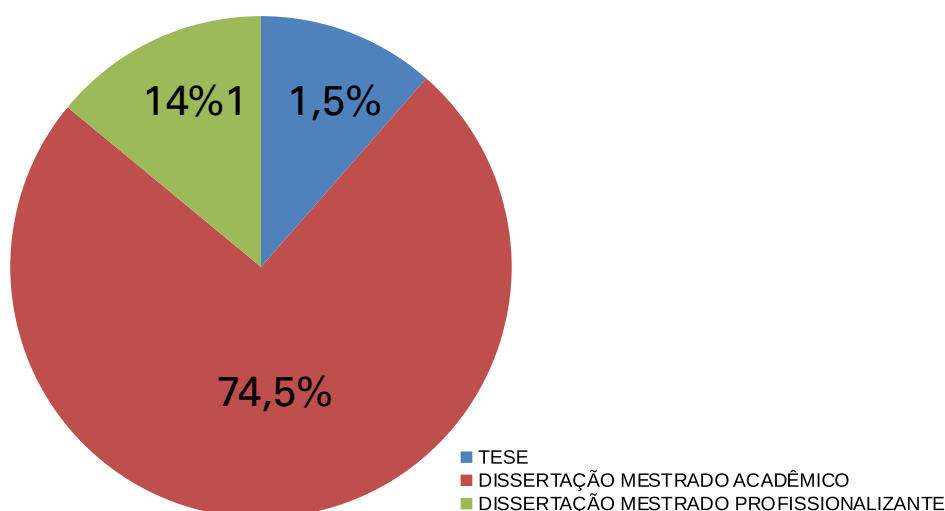
3 O LEVANTAMENTO

Destaca-se que, para este levantamento, foi realizada uma busca no Banco de Teses disponível no site da CAPES, no mês de dezembro de 2010, utilizando como critérios os assuntos: Orçamento Público, Orçamento Público Municipal, Gestão Orçamentária Pública, Gestão Orçamentária Municipal, Planejamento Orçamentário e Planejamento Orçamentário Municipal, todos com o filtro expressão exata. Totalizando 157 resumos de teses/dissertações para análise.

3.1 ANÁLISE DOS DADOS

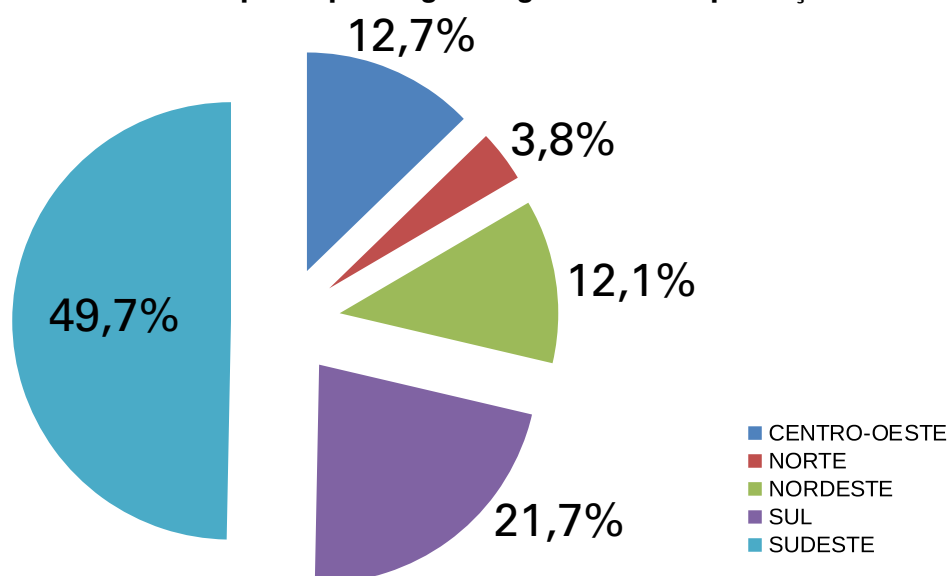
O levantamento proporcionou verificar que as pesquisas que envolvem o estudo do orçamento público são decorrentes de três origens: teses de doutorado, dissertações de mestrado acadêmico e dissertações de mestrado profissionalizante. Destaca-se que os estudos são provenientes, em sua maioria, de dissertações que totalizam 88,5% das pesquisas, sendo 74,5% do mestrado acadêmico e 14% do mestrado profissionalizante (Gráfico 1).

Gráfico 1 — Porcentagem das pesquisas segundo a natureza



Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

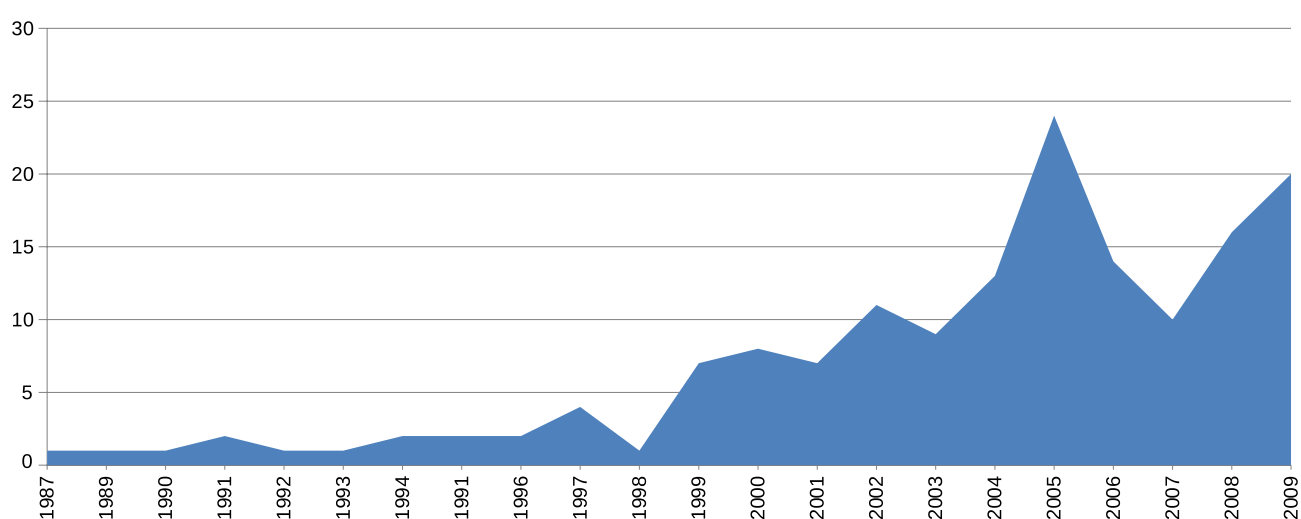
Também verificou-se que as pesquisas analisadas foram produzidas nas cinco regiões geográficas brasileiras, sendo 49,7% do total das pesquisas correspondentes à Região Sudeste, 34,4% correspondentes às Regiões Sul e Centro-Oeste, e 15,9% correspondentes às Regiões Norte e Nordeste (Gráfico 2).

Gráfico 2 — Pesquisas por origem regional de sua produção

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

No que concerne à produção das pesquisas no espaço temporal, destaca-se o ano de 2005 como o mais profícuo quantitativamente, concentrando 15,3% das pesquisas do período.

Nos anos que antecederam 2005, observa-se uma pequena produção envolvendo a temática, principalmente no período de 1987 a 1998, obtendo-se uma concentração maior de estudos somente a partir de 1999. Nos anos posteriores a 2005, verifica-se uma significativa queda em 2006 e 2007, e recuperação em 2008 e 2009 (Gráfico 3).

Gráfico 3 — Pesquisas por ano

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

A análise dos resumos permitiu, ainda, enuclear 11 categorias temáticas envolvidas na produção das pesquisas (Tabela 1).

Tabela 1 — Número de pesquisas por categoria

CATEGORIAS	Nº DE PESQUISAS	%
1 - Orçamento Participativo	51	32,6
2 - Orçamentos Específicos	39	24,8
3 - Processo Orçamentário	29	18,5
4 - Proposição de modelos e sistemas de gestão do orçamento	11	7,0
5 - Leis Orçamentárias	10	6,4
6 - Intervenção do Poder Judiciário	5	3,2
7 - Metas e Prioridades	4	2,5
8 - Controle dos Orçamentos	3	1,9
9 - Emendas Orçamentárias	3	1,9
10 - Créditos Adicionais	1	0,6
11 - Vinculações Orçamentárias	1	0,6
TOTAL	157	100

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

Dos resumos analisados, 75,9% concentram-se em três categorias: Processo Orçamentário; Orçamento Participativo e Orçamentos Específicos, com significativa preponderância de uma categoria (32,6%) que se refere ao Orçamento Participativo.

Seis das 11 categorias analisadas receberam um volume bastante diminuto de pesquisas, próximo a 11%. São elas: Controle dos Orçamentos; Emendas Orçamentárias; Créditos Adicionais; Vinculações Orçamentárias; Metas e Prioridades e Intervenção do Poder Judiciário.

Os conteúdos envolvidos em cada uma das categorias elencadas podem ser observados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Categorias temáticas e seus respectivos conteúdos

CATEGORIAS	CONTEÚDOS
1 - Orçamento Participativo	Potencialidades e limites; influência ou não na alocação dos recursos; influência na cultura política; orçamento participativo como estratégia de cooperação estabelecida entre governo municipal e população; processo educativo que ocorre no interior das práticas de orçamento participativo; representações e práticas políticas mobilizadas em torno das deliberações do orçamento participativo; correlações entre orçamento participativo e políticas sociais; transparência na gestão fiscal; escolha social, em termos da decisão orçamentária pública; orçamento democrático; perfil das culturas política e orçamentária; orçamento público como uma questão fundamental à cidadania e democracia; participação popular e fatores que dificultam a mesma; processo de participação popular; importância da participação cidadã; Fórum de Participação Social; participação dos usuários da política de assistência social nas assembleias do orçamento participativo; atitudes e comportamentos dos delegados; relação entre a democracia participativa e o orçamento público; experiências municipais; comparação entre experiências de municípios; experiências estaduais; experiências de Instituições de Ensino Superior; experiência a partir da ótica do desenvolvimento local; experiência com foco na questão ambiental; contribuição deste processo participativo com o planejamento urbano da cidade; inter-relação do orçamento participativo e o conselho municipal de meio ambiente.
2 - Orçamentos Específicos	Governo Federal; Saúde; Assistência Social; Educação; Agricultura; Marinha do Brasil; Aeronáutica; Orçamento da Criança e Adolescente (OCA).
3 - Processo Orçamentário	Fase legislativa do ciclo orçamentário; metodologia orçamentária aplicada no Brasil; evolução histórica e conceitual; técnicas orçamentárias; ferramentas orçamentárias; instrumentalidade do Plano Plurianual; natureza jurídica e a função do orçamento público; política orçamentária; processo de execução orçamentária; empenho negativo; ordenamento jurídico; aspectos jurídicos do orçamento público e as consequências da desvinculação do produto da arrecadação decorrente de lei orçamentária; eficiência do processo orçamentário da receita pública; alocação orçamentária e a evolução dos gastos públicos; inadequações do processo orçamentário brasileiro; ponto de vista do comportamento dos atores políticos e do conjunto institucional envolvido; papel das comissões temáticas da câmara dos deputados; sistema de contabilidade pública como suporte ao ciclo orçamentário; instituições fiscais e desempenho fiscal; comportamento fiscal dos municípios frente a fatores de ordem política (calendário eleitoral e ideologia dos partidos políticos); análise dos orçamentos a partir das concepções da reforma do aparelho de Estado; relações e práticas políticas no que se refere aos acordos e disputas pelos recursos orçamentários; experiências municipais.
4 - Proposição de modelos e sistemas de gestão do orçamento	Modelo conceitual que busca integrar os sistemas de planejamento, orçamento, execução financeira, controle e avaliação na fase de execução orçamentária; sistema de gestão orçamentária em instituições públicas de saúde; modelo de gestão municipal que busca na ciência baseada no multicritério e na programação linear a solução ótima para sua proposição; modelo em programação linear; ferramentas propostas do Balanced Scorecard; modelo de gestão orçamentária baseado no planejamento e controle financeiro; sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistemicamente ao orçamento público e à contabilidade governamental; modelo, de abrangência geral, a ser aplicado nas três esferas de governo que auxilie os usuários planejar, executar, controlar e avaliar a consecução de programas de governo; sistema de custos na administração pública, com ações gerenciais de avaliação e acompanhamento do sistema de transporte escolar municipal; análise da contribuição de um sistema informatizado em contabilidade pública.
5 - Leis Orçamentárias	Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na execução do orçamento municipal; comparação do planejamento orçamentário municipal antes e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal; conciliação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Políticas Públicas e o Orçamento Público Municipal; orçamento público, comportamento dos gastos correntes e investimentos nas áreas sociais no período “ex ante” e “ex post” à Lei de Responsabilidade Fiscal; incorreções frente ao conceito de responsabilidade na gestão fiscal; sistemas institucionais de controle; evidencição das ações governamentais, iniciando com o Decreto-Lei nº 2.416/40, posteriormente a Lei nº 4.320/64 e incluindo a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6 - Intervenção do Poder Judiciário	Aplicação das normas da Constituição Federal e as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação e destinação das contribuições via orçamento público; interpretação do Poder Judiciário acerca dos pedidos de intervenção no orçamento público para concretização dos direitos fundamentais à saúde e à educação; controle efetivo da cidadania e do Poder Judiciário; viabilidade e potencialidade do controle judicial das escolhas orçamentárias; direitos fundamentais e orçamento público: perspectivas à luz do processo civil.
7 - Metas e Prioridades	Inobservância, por parte dos governantes, das obrigações assumidas; atividade de controle e avaliação da execução do orçamento relativo à mensuração dos programas e atividades; distância observada entre as promessas estabelecidas nos contratos políticos e os resultados alcançados.
8 - Controle dos Orçamentos	Contribuições da Auditoria Interna; implicações do controle externo do orçamento público no ordenamento jurídico-social brasileiro; possibilidades e limites de controle da elaboração do orçamento à luz dos direitos humanos.
9 - Emendas Orçamentárias	Apresentação de emendas orçamentárias; uso eleitoral das emendas orçamentárias; execução das emendas orçamentárias.
10 - Créditos Adicionais	Destinação dos créditos adicionais e poder de alteração do planejamento inicial expresso pela Lei Orçamentária Anual.
11 - Vinculações Orçamentárias	Crítica a respeito das vinculações de recursos orçamentários.

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

Na categoria “Orçamentos Específicos” encontram-se os estudos relacionados diretamente com a educação. Destaca-se que estes representam 20,5% da categoria e 5,1% do total geral das pesquisas.

Tabela 2 — Número de pesquisas por conteúdos da categoria “Orçamentos Específicos”

CATEGORIA	CONTEÚDOS	N.º DE PESQUISAS	%
Orçamentos Específicos	Saúde	14	35,9
	Governo Federal	9	23,1
	Educação	8	20,5
	Assistência Social	2	5,1
	Marinha do Brasil	2	5,1
	Orçamento da Criança e Adolescente - OCA.	2	5,1
	Agricultura	1	2,6
	Aeronáutica	1	2,6
TOTAL		39	100

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

A análise da Tabela 2 permite verificar que apenas oito estudos relacionam de forma direta o orçamento público com a educação.

Destes, a metade relaciona-se ao ensino superior. Calil (2000) analisou o processo orçamentário da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Francisco (2005) investigou a integração do planejamento e orçamento público nas Instituições Federais de Ensino Superior; Castro (2005) avaliou o desempenho da Universidade Federal do Amazonas, sob uma administração orçamentária centralizada vis-à-vis uma administração descentralizada, como no caso da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no período de 1998 a 2002; e Araújo (2009) analisou o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior a partir de seus orçamentos, no período de 2000 a 2006, tendo como estudo de caso a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Os demais estudos abordam diferentes temáticas. Assim, Carvalho (1990) analisou propostas de ampliar a eficiência na distribuição do orçamento público entre os diferentes níveis da educação.

Wagner (2001) analisou uma série histórica de 14 anos dos dispêndios da Secretaria Municipal de Educação de Campinas. A autora procurou abordar diversos aspectos, como a desmitificação do orçamento público, as principais fontes de financiamento da educação, a análise propriamente dita dos dados por meio de várias abordagens e as alterações verificadas, no decorrer deste período, com relação à inclusão de despesas no sentido de atingir o limite constitucional.

Já Morgado (2005) verificou o perfil do processo de financiamento e orçamentação do ensino médio na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, identificando e analisando como se realiza o processo de alocação de recursos para o ensino médio nesta Secretaria, quais são as fontes de recursos, as prioridades orçamentárias e as dificuldades orçamentárias para este nível de ensino na referida Secretaria, além de realizar uma avaliação preliminar do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED) no Distrito Federal.

E Silva (2008) analisou a construção do direito à educação no município de Santo André, nas décadas de 1950 a 1970, a partir da análise dos orçamentos municipais do período abordado.

Além disso, em trabalhos relacionados às outras categorias temáticas, também foram identificadas pesquisas que relacionam o orçamento público e a educação, contudo, de forma indireta. Neste contexto, destacam-se seis estudos pertencentes às seguintes categorias: Orçamento Participativo, Intervenção do Poder Judiciário, Leis Orçamentárias e Processo Orçamentário.

Na categoria “Orçamento Participativo”, foram identificados três estudos: Gouveia (2002) apresentou uma análise da experiência de orçamento participativo na cidade de União da Vitória/PR, durante a gestão municipal de 1997 a 2000, bem como do desdobramento temático desse processo ocorrido a partir do segundo ano de gestão, chamado de Orçamento Participativo da Educação; Ferreira (2003) estudou a metodologia do Orçamento Participativo de algumas cidades, além da prática de orçamento vivenciada pela Universidade Federal de Pernambuco, procurando conceber uma proposta de orçamento participativo para a Instituição; e Guilherme (2009) analisou as correlações entre orçamento participativo e políticas sociais, a partir do estudo de caso do município de Santa Maria/RS, identificando quais são as repercussões da prática participativa sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas de saúde, habitação, educação e assistência social no período de 1997 a 2008.

Na categoria “Intervenção do Poder Judiciário”, foi encontrado o estudo de Mendes (2008), que analisou a interpretação do Poder Judiciário brasileiro acerca dos pedidos de intervenção no orçamento público formulados nas ações judiciais intentadas para concretização dos direitos fundamentais à saúde e à educação.

Já na categoria “Leis Orçamentárias”, foi identificado o trabalho de Tolentino (2006), que analisou o orçamento público, o comportamento dos gastos correntes e investimentos nas áreas sociais de educação e cultura, saúde e saneamento, previdência e assistência social, habitação e urbanização e meio ambiente e agricultura da administração direta de Montes Claros/MG, no período “*ex ante*” e “*ex post*” à Lei de Responsabilidade Fiscal, compreendendo os anos de 1996 a 2004.

E na categoria “Processo Orçamentário”, o estudo de Andrade (2006), que analisou os padrões de gestão orçamentária no setor público, utilizando como referencial teórico de análise a reforma dos Estados e da administração pública contemporânea a partir de um estudo de caso dos orçamentos públicos da Secretaria Municipal de Saúde, Educação, Administração e de Obras do município de Itabira/MG.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando este levantamento, pode-se observar que há uma gama diversificada de pesquisas que envolvem a temática do orçamento público.

Contudo, frente à importância dos estudos relacionados a esta temática que proporcionam, segundo Salvador (2010), um dimensionamento que permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país, deve-se enfatizar a importância da realização de mais estudos relacionados com a educação, procurando observar se esta vem sendo priorizada ou não e de que forma seus recursos estão sendo planejados e direcionados.

Como se observou no levantamento, poucos estudos focam essa relação diretamente, sendo que, destes, a metade relaciona-se ao ensino superior, sendo necessário mais estudos que enfatizem as outras etapas e modalidades do ensino, bem como, utilizem as ferramentas orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) como fonte de dados, buscando observar as metas e prioridades estipuladas para a educação e averiguar a relação entre o planejado e o efetivado, assim como o acompanhamento e controle desse processo.

Neste sentido e como consequência dessas indagações, foi produzida a dissertação de mestrado, da autora em questão, intitulada “Planejamento Orçamentário e os Recursos para a Educação: um estudo sobre as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba”, que teve por objetivo analisar qual era o tratamento oferecido ao tema da educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos municípios que compreendem o primeiro anel metropolitano de Curitiba³, incluindo a capital, nos anos 2001, 2006, 2007 e 2009.

3 Fazem parte do primeiro anel metropolitano de Curitiba os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

Uma das dificuldades encontradas na realização desta pesquisa foi o acesso às LDOs, principalmente aos seus anexos. Isso porque muitos municípios disponibilizavam apenas as leis nos seus *sites* e não os anexos das mesmas. Como a análise recaía sobre o anexo de metas para a educação, foi necessária a visita aos municípios para tirar cópias dos mesmos. O que resultou numa peregrinação da autora entre os municípios em estudo. Mesmo assim, não se conseguiu todos os dados referentes a alguns municípios.

Cabe destacar que há toda uma legislação que rege a transparência pública e a divulgação dos dados aos cidadãos.

A publicidade, na administração pública brasileira, está estabelecida como princípio no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e detalhada em seu § 1º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

A consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz um capítulo relacionado ao tema, intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização”, onde define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet.

Tal Lei concebeu como os principais instrumentos de transparência fiscal: a) planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) prestações de contas e respectivos pareceres prévios; c) relatório resumido de execução orçamentária⁴ e relatório de gestão fiscal e d) versões simplificadas destes documentos.

Outra regra de transparência pode ser extraída do dispositivo atinente à prestação de contas. A LRF normatiza que as contas do Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em 2009, a exigência de transparência pública recebeu um reforço “de peso” com a promulgação da Lei Complementar nº 131/09⁵, que alterou o artigo 48 e acrescentou dispositivos à LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

4 Documento com determinação de publicação desde a Constituição Federal de 1988.

5 Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 73-B estabelece os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas na Lei: a partir da data de publicação da Lei Complementar: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

De acordo com a referida lei, a transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. [...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2000).

Esta lei determina, ainda, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Assim sendo, torna-se necessário que não só os municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba, mas todos os entes da federação mantenham seus *sites* atualizados e disponibilizem as ferramentas orçamentárias juntamente com seus anexos, o que facilitará o controle social das mesmas e a realização de futuras pesquisas envolvendo tais ferramentas como fonte de dados.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ANDRADE, Jucimar Alves. **Uma Análise dos Padrões de Gestão Orçamentária no Setor Público**: um estudo de caso no município de Itabira. 2006. 137 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Administração)— Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2006. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.
- ARAÚJO, Glória Marieta de. **Financiamento do Ensino Superior**: um estudo sobre os recursos do tesouro destinado as IFES e o caso da UNIRIO - 2000 a 2005. 2009. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia e Gestão Empresarial)— Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/00**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131/09**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

BRASIL. **Lei nº 4.320/64**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

CALIL, Vera Lúcia de Oliveira. **Uma Contribuição ao Aperfeiçoamento da Elaboração das Propostas Orçamentárias da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE**. 2000. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Cavalcanti. **Racionalidade Administrativa e “Educação de Base”**. 1990. 230 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1990. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

CASTRO, Danil Ferreira de. **Análise de Eficiência Técnica da UFAM vis-à-vis da UFRN: uma perspectiva do orçamento centralizado descentralizado**. 2005. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia de Produção) — Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2005. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Banco de Teses**. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

FERREIRA, Joaquim Osório L. **Orçamento Participativo**: uma proposta para a UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. 2003. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste)— Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves. **A Integração entre o Planejamento e o Orçamento Público nas Instituições Federais de Ensino Superior**: um estudo de caso múltiplo. 2005. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Sistemas de Gestão)— Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Orçamento Participativo, Controle Social e o Poder Público Municipal**: a experiência de União da Vitória/PR – (1997-2000). 2002. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Orçamento Participativo e Políticas Sociais**: um inventário das correlações na experiência de Santa Maria - RS. 2009. 194 f. Dissertação (Mestrado em Política Social)— Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2009. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

MENDES, Ana Araújo Ximenes Teixeira. **A Interpretação da Intervenção Jurisdicional no Orçamento Público**: concretização dos direitos fundamentais à saúde e a educação. 2008. 365 f. Dissertação (Mestrado em Direito)— Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

MORGADO, Patrícia Cristina Chaves Rodrigues. **O Processo de Financiamento do Ensino Médio Público no Distrito Federal**. 2005. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da Administração Financeira Pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Planejamento Orçamentário e os Recursos para a Educação**: um estudo sobre as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba. 2012. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

RAFANHIM, Ludimar. **Orçamento Público do Paraná – 2007**. Curitiba: Gráfica da Assembleia Legislativa do Paraná, 2007.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Cristiane Oliveira. **Avanços e Retrocessos no Direito à Educação em Santo André**: um estudo de caso. 2008. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

TOLENTINO, Marlucia Araújo. **Desenvolvimento Social, Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público**: uma análise dos gastos sociais no município de Montes Claros (MG). 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social)— Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2006. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo**: fundo dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: Focus, 2002.

WAGNER, Carmen Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da Educação Pública**: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999. 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

Artigo recebido em 29/11/2011 | Revisão recebida em 17/12/2012 | Aprovado em 19/12/2012 | Publicado em 14/01/2013

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>