



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 13, n. 1, Jan./Jun, 2021

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 11.12.2019. Revisado por pares em: 12.05.2019. Reformulado em: 12.06.2020. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2021v13n1ID19468

Planejamento orçamentário para a educação: superando um desafio

Budget Planning for education: overcoming a challenge

Planificación del presupuesto para la educación: superar un desafío

Autores

Jander Ângelo Diogo Ferreira

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contador na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa – MG – Brasil. CEP: 36570-900. Telefone: (31) 3612-2636. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8602-4000>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2687220630267629>

E-mail: janderdiogo@yahoo.com.br

Naiany Gabrielle Pereira Lima

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Assistente em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa – MG – Brasil. CEP: 36570-900. Telefone: (31) 3612-7509. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6480-9317>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2229083893377548>

E-mail: naiany.lima@yahoo.com.br

Juliana Saraiva Moreira

Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Assistente em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa – MG – Brasil. CEP: 36570-900. Telefone: (31) 3612-2635. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7397-957X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2686105766503227>

E-mail: juliana.saraiva@ufv.br

Odemir Vieira Baêta

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor do Departamento de Letras da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa – MG – Brasil. CEP: 36570-900. Telefone: (31) 3612-1447. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9855-3599>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8810315944903993>

E-mail: odemirvieirabaeta@gmail.com

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa – MG – Brasil. CEP: 36570-900. Telefone: (31) 3612-1447. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0050-6020>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1036369720878958>

E-mail: carlabeatrizmucci@gmail.com

(Caso de ensino apresentado no XXII SemeAd 2019)

Resumo

Objetivo: Este caso de ensino foi preparado a partir de observações de questões vivenciadas pelo município de Cachoeiro de Santa Cruz e adaptadas para efeitos didáticos, com o objetivo de auxiliar na construção de um planejamento orçamentário governamental efetivo. Sua finalidade é fomentar a reflexão a respeito das limitações e potencialidades da gestão orçamentária municipal e, ainda, propor soluções aos fundos destinados à educação básica e fundamental, em cenários de restrição de ordem material e financeira.

Metodologia: A proposta apresenta mecanismos para a construção do planejamento, com o intuito de mitigar os problemas relacionados à falta de vagas, à contratação e manutenção de pessoal capacitado e ao investimento em um ensino de qualidade. Os dados, secundários, foram obtidos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal. Todos os dados numéricos foram retirados e intencionalmente modificados do Relatório Orçamentário do ano de 2017.

Resultados: Espera-se que, com a aplicação deste caso de ensino, os alunos desenvolvam conhecimentos, habilidades e atitudes que instiguem análise e pensamento crítico sobre o cenário descrito, permitindo que os participantes assumam uma postura assertiva e tomem decisões mais apropriadas quanto a gestão orçamentária.

Contribuições do Estudo: O caso foi elaborado para a utilização em disciplinas de Finanças Públicas e Gestão Orçamentária, aplicável a cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Ciências Contábeis, Economia e áreas afins, com o intuito de discutir questões e fomentar o interesse dos participantes quanto à melhor forma de se construir um planejamento orçamentário governamental adequado.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Orçamento público; Finanças públicas.

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Abstract

Purpose: This teaching case was prepared from observations of issues experienced by the municipality of Cachoeiro de Santa Cruz, and adapted for didactic purposes, with the objective of assisting in the construction of an effective government budget planning. Its purpose is to foster reflection on the limitations and potentialities of municipal budget management and also to propose solutions to funds for basic and fundamental education, in scenarios of material and financial restrictions.

Methodology: The proposal presents mechanisms for the construction of planning, in order to mitigate the problems related to the lack of vacancies, the hiring and maintenance of qualified personnel and the investment in quality education. Secondary data were obtained from the website of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Basic Education Development Index (IDEB), the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP) and the Transparency Portal of the City Hall. All numerical data were intentionally extracted and modified from the 2017 Budget Report.

Results: With the application of this teaching case, students are expected to develop knowledge, skills and attitudes that prompt analysis and critical thinking about the described scenario, allowing participants to take an assertive stance and appropriate decisions budget management.

Contributions of the Study: The case was developed for application in the Public Finance and Budget Management disciplines, both for undergraduate and postgraduate courses in Administration, Accounting, Economics and other related areas, in purpose to discuss issues and encourage the interest of the participants as to the best way to build a appropriate government budget planning.

Keywords: Government Planning; Public budget; Publicfinances.

Resumen

Objetivo: Este caso de enseñanza fue preparado en base a observaciones de problemas experimentados por el municipio de Cachoeiro de Santa Cruz, y adaptado con fines didácticos, para ayudar en la construcción de una planificación presupuestaria gubernamental efectiva. Su propósito es fomentar la reflexión sobre las limitaciones y las potencialidades de la gestión del presupuesto municipal y también proponer soluciones a los fondos para la educación básica y fundamental, en escenarios de restricciones materiales y financieras.

Metodología: La propuesta presenta mecanismos para la construcción de la planificación referida, a fin de mitigar los problemas relacionados con la falta de vacantes, la contratación y mantenimiento de personal calificado y la inversión en educación de calidad. Los datos secundarios se obtuvieron del sitio web del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) del Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira (INEP) y el Portal de Transparencia del Ayuntamiento. Todos los datos numéricos se eliminaron y se modificaron intencionalmente del Informe presupuestario 2017.

Resultados: Con la aplicación de este caso de enseñanza, se espera que los estudiantes desarrollen conocimientos, habilidades y actitudes que impulsen el análisis y el pensamiento

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

crítico sobre el escenario descrito, permitiendo a los participantes adoptar una postura asertiva y tomar decisiones más apropiadas sobre la gestión del presupuesto.

Contribuciones del Estudio: El caso fue diseñado para su uso en las disciplinas de Finanzas Públicas y Gestión del Presupuesto, aplicable a cursos de pregrado y posgrado en Administración, Contabilidad, Economía y campos relacionados, con el fin de discutir temas y fomentar el interés de los participantes en la mejor manera de construir una planificación presupuestaria del gobierno adecuada.

Palabras clave: Planificación del gobierno; Presupuesto público; Finanzas públicas.

Parte I – O caso

1. Introdução

O caso *Planejamento Orçamentário para a Educação: Superando um Desafio* foi preparado a partir de situações observadas no município de Cachoeiro de Santa Cruz, com o objetivo de auxiliar na construção de um planejamento orçamentário governamental efetivo. Especificamente, a proposta será um método de ensino para a construção do planejamento, com o intuito de mitigar os problemas relacionados à falta de vagas, à contratação e manutenção de pessoal capacitado e ao investimento em um ensino de qualidade.

A partir da história que será retratada, é possível identificar os desafios a serem superados pela Administração Municipal, para solucionar os problemas quanto a gestão orçamentária dos recursos destinados à educação. O exemplo de Cachoeiro de Santa Cruz é um dos muitos casos no qual há um dilema sobre a correta utilização das receitas vinculadas para a área, o que requer dos alunos competências específicas que poderão auxiliá-los na análise do caso e a melhor decisão a ser tomada, para que as metas e diretrizes traçadas para a rede de ensino possam ser alcançadas, atendendo as necessidades dos alunos e suas famílias.

Para isto, são disponibilizadas informações que ajudarão na elaboração do planejamento, como fonte e destinação de recursos orçamentários do período de 2014 a 2017, indicadores de educação divulgados por instituição especializada, dados publicados pelo IBGE e também apontamentos importantes sobre o PPA, a LDO e a LOA vigentes. O caso auxiliará no entendimento a respeito do planejamento na elaboração dos instrumentos orçamentários e proporcionará reflexões sobre formas alternativas para os planejamentos públicos usualmente empregados, valendo-se das sugestões de literatura na área de Gestão Orçamentária e Finanças Públicas.

2. O Caso

2.1. Histórico

Cachoeiro de Santa Cruz é um município brasileiro, localizado no estado de Minas Gerais, fundado em 1º de abril de 1871 e que possui população estimada de 67.863 habitantes - entre fixos e flutuantes, de acordo com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2016. Sua área territorial é de 259,418 km², com densidade demográfica de 261,59 habitantes por km² e possui um Índice de Desenvolvimento Humano

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

(IDH) de 0,855. A economia do município baseia-se, essencialmente, no ensino, agricultura, pecuária e prestação de serviços especializados - basicamente comércio e construção civil.

Além da população nativa, a cidade recebe continuamente estudantes e profissionais de várias partes do mundo, devido ao fato de haver no local um dos melhores centros de ensino do país, a Universidade de Cachoeiro de Santa Cruz (UCSC), fundada em 22 de maio de 1922. Desde o ano de 1990, a Prefeitura Municipal adotou o slogan “Cidade Educadora”. Em 1999 foi fundada a Faculdade de Ensino Superior Cachoeirense (FESC) e em 2000 a Universidade de Ciências Médicas de Cachoeiro de Santa Cruz (UCMCSC), o que reforçou ainda mais esse título.

A cidade é sempre destaque nacional em matéria de educação, principalmente no que diz respeito às instituições superiores de ensino e também ao Colégio Federal de Ensino (Cofen), que está ligado à UCSC. No entanto, alguns críticos apontam que o município não alcança uma qualidade desejável quanto ao ensino público fundamental, não se valendo do seu grande potencial cultural e educador. Tal premissa se sustenta no fato de que a infraestrutura disponível, a localização das escolas e os materiais oferecidos são aquém da qualidade apresentada nos colégios particulares.

No que diz respeito à qualidade da educação da rede municipal, o maior desafio encontra-se nos anos finais do ensino fundamental. Dados mais recentes apontam que o Município alcançou, nas avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2013 e 2015, os respectivos índices de 3,9 e 4,0 - ambos aquém das metas previstas conforme a Tabela 1 (Apêndice A). Ao contrário, os anos iniciais do ensino fundamental superaram as metas para o período.

De acordo com levantamento do IBGE, apresentado na Tabela 2 (Apêndice), em 2015 a rede de ensino municipal era composta por 13 estabelecimentos de ensino pré-escolar, nas quais estavam matriculados 718 alunos e trabalhavam 56 docentes. Já o ensino fundamental foi ofertado para 3.243 alunos em 16 escolas, onde lecionavam 214 docentes. A senhora Isabel de Alcântara, Secretária Municipal de Educação, mostrou-se preocupada com os resultados do IDEB, pois, além desses dados, no último exame escolar realizado entre as últimas séries do fundamental nas escolas cidade, 56% dos alunos demonstraram grande dificuldade em assimilar os conteúdos apresentados.

Em 2016, o prefeito Joaquim José, em reunião com o Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia de Cachoeiro de Santa Cruz, o senhor Carlos Drummond de Andrade, discutiu medidas que se faziam necessárias para melhorar a qualidade da educação básica. Além deles, participaram também a senhora Isabel, a Chefe do Departamento de Educação Básica, o Advogado da Procuradoria Especializada em Saúde e Educação da Prefeitura e alguns membros do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais, para propor alterações no Plano de Cargos e Salários dos Trabalhadores da Educação, visando reestruturar a carreira dos profissionais da área.

Ademais, seria necessário pensar na melhoria da estrutura das salas de aula e da didática docente. Para isso, as autoridades deveriam retratar na Lei Orçamentária Anual (LOA) a fixação dos gastos com as novas contratações, a expansão e construção de novas unidades escolares, principalmente para atendimento dos alunos do período integral, considerando-se a previsão das receitas já existentes e outras a serem arrecadadas.

As determinações deste grupo eram imprescindíveis para cumprimento das novas exigências da Educação Infantil: obrigatoriedade do atendimento escolar a partir dos 4 anos de idade e ampliação do período integral, que demandam a criação do cargo de Coordenador da Educação Infantil. A discussão a respeito do plano de cargos, o salário da educação e o impacto

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

financeiro no planejamento orçamentário do município precisava avançar o quanto antes para não comprometer o início do próximo ano letivo.

2.2. Do início a ascensão política

Joaquim José nasceu em 20 de outubro de 1981, em Cachoeira de Santa Cruz. Filho de José Bonifácio, figura ilustre do cenário político cachoeirense, entrou para a vida política aos 18 anos de idade, quando conseguiu ser eleito como o mais novo vereador da história. Assim como o seu falecido pai, Joaquim é considerado carismático, humilde e comunicativo, características que acabaram conquistando o eleitorado.

Durante três mandatos consecutivos (2001 – 2004; 2005 – 2008; e 2009 – 2012) Joaquim foi um dos vereadores mais atuantes da cidade, destacando-se pelas críticas incisivas às ineficiências do planejamento municipal e pela defesa de uma reforma administrativa urgente, pautada na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços e produtos ofertados aos cidadãos cachoeirenses. Ao final do terceiro mandato, Joaquim foi convidado para ser Vice-Prefeito do até então pré-candidato à prefeitura, o médico e professor Anísio Teixeira, que estava concorrendo pela primeira vez ao cargo. Dr. Anísio via naquele jovem enorme disposição para trabalhar em prol das mudanças necessárias ao município, principalmente na área de educação.

A chapa foi eleita e passou a governar em 2013, com a principal proposta de melhorar a qualidade do ensino fundamental. Cabia a eles a função de organizar a gestão escolar no município, para delinear estratégias que pudessem assimilar as especificidades tanto da área administrativa quanto da parte pedagógica, com o foco principal em implementar melhorias às condições de aprendizagem dos alunos, principalmente nos últimos anos do ensino fundamental. Os dois primeiros anos de mandato foram marcados por questões pontuais que envolviam diretamente a educação e seus desdobramentos.

No dia 30 de setembro de 2014, a cidade de Cachoeiro de Santa Cruz recebeu com pesar a nota de falecimento do prefeito Anísio Teixeira, vítima de uma parada cardíaca. Restou a Joaquim José assumir a função de Chefe do Executivo e levar a diante o projeto que visava à melhoria na educação do município.

Joaquim deu continuidade ao mandato e concorreu mais uma vez às eleições, agora ao cargo de prefeito, ao lado de seu vice Abelardo Barbosa. Foram várias propostas de campanha nas diversas pastas municipais, mas principalmente promessas de que os alunos teriam um ensino de qualidade e condições adequadas para o aprendizado. Como da vez anterior, Joaquim conseguiu se eleger, para o período de 2017 a 2020, com um número considerável de votos em relação à sua concorrente, Quitéria Chagas.

2.3. A problemática da educação no município

No dia 1º de fevereiro de 2017, Joaquim José e Isabel de Alcântara, Prefeito e Secretária Municipal de Educação da cidade de Cachoeiro de Santa Cruz, tomaram uma importante decisão: fechar três turmas da Escola Municipal Dom Pedro I, localizada na comunidade rural do Santuário, com a consequente transferência de seus alunos para a Escola Municipal Tiradentes, situada na região central da cidade. O anúncio foi o estopim para o início de uma onda de protestos organizados por alunos, pais e professores, que chegou a ecoar na Câmara Municipal.

Maria Flor, mãe de duas das crianças transferidas, se mostrou indignada com a situação: “O então candidato, o Senhor Joaquim José, no dia 25 de setembro de 2016, durante um debate,

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

garantiu à comunidade que não fecharia nenhuma turma da escola, inclusive propôs a criação do ensino em tempo integral. Eu passei pela mesma situação que meus filhos estão passando agora. Sei como isso é doloroso para uma criança. Foi uma decisão unilateral da prefeitura”.

Além disso, os pais dos alunos questionaram a dependência do transporte escolar gratuito e também reivindicaram o direito de as crianças maiores de quatro anos poderem estudar perto de suas casas, o que é garantido pela Lei nº 11.700/2008. O vereador Bartolomeu Dias também se pronunciou a respeito, dizendo que o próprio prefeito, em campanha, prometeu aos moradores que nenhum aluno seria impedido de estudar naquela escola e que não haveria risco de redução de turmas ou fechamento.

Ao ser indagado sobre a situação da E. M. Dom Pedro I, Joaquim José respondeu: “Essa medida visa reduzir custos, pois há poucos alunos em cada série, e possibilitar que as crianças de Santuário usufruam de uma estrutura melhor”. Na ocasião, o prefeito estava assinando um contrato para a construção da primeira escola em tempo integral, com recursos garantidos pelo MEC ainda em 2016, que também custeariam a construção de mais uma creche para o atendimento de crianças de zero a três anos. Joaquim comentou ainda ter como meta a construção de mais quatro escolas até o fim de seu mandato, melhorar a qualidade do ensino nas escolas municipais e contratar profissionais capacitados e capacitar os que já atuam na área.

Devido a estas questões, o prefeito não conseguiu cumprir a promessa feita. O número reduzido de crianças tornou inviável a manutenção das professoras na escola, bem como a implantação do período integral. Além disto, na tentativa de aprimorar o ensino público em Cachoeiro de Santa Cruz, foi estabelecido pelas autoridades a revisão do estatuto e o plano de carreira do magistério municipal, conforme as deliberações da reunião solicitada por Isabel. Este deveria compreender os níveis da Educação Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) na modalidade fundamental, facultando-se o ensino profissionalizante.

2.4. Discutindo sobre as diretrizes e metas educacionais

Com o objetivo de otimizar os serviços prestados pela rede municipal de educação aos mais de cinco mil alunos, a superintendência de Gestão Pública e Governança da Prefeitura realizou uma reunião com todos os membros da equipe técnica e administrativa da Secretaria de Educação, bem como os diretores das escolas. Foram tratadas diversas questões sobre as metas e diretrizes constantes no Plano Municipal de Educação, como planejamento estratégico, prestação de contas, plano de atendimento prévio e calendário escolar, atribuições às funções de Diretor e Coordenador Escolar, controle de ponto e carga horária, medidas de contenção de despesas, ensino de referência, definição de prioridades e investimentos em infraestrutura.

No que diz respeito ao planejamento estratégico, o superintendente Washington Luís discutiu sobre pontos relevantes para o ensino. São elas: a implantação do programa “Gestão para o Desenvolvimento”, o cumprimento das metas trimestrais, o planejamento de cada Secretaria Municipal e conseqüentemente das escolas municipais, a organização da direção das escolas e a equipe gestora da Secretaria de Educação para definição das metas e a avaliação dos índices e indicadores com avaliação permanente das atividades.

Foram abordadas ainda as questões de cumprimento de prazos e organização de documentos para a prestação de contas do caixa escolar e de convênios. A execução do calendário escolar e a organização anual plano de atendimento prévio também estavam em pauta, visando o planejamento de toda estrutura de atividades pedagógicas, convocações de

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

profissionais, reestruturação de turmas e necessidade de licitações para aquisições de materiais escolares, insumos e merenda.

Em relação às atribuições do Diretor e Coordenador Escolar, foi ressaltada a importância do comprometimento destes profissionais e todas as atribuições afeitas ao cargo, o respeito e cumprimento às decisões administrativas e o permanente diálogo com os demais profissionais das escolas, pais de alunos, alunos e a equipe gestora da Secretaria de Educação. Também foram tratadas as questões do cumprimento de carga horária, responsabilidade da direção de cada escola no controle de ponto, resolução de conflitos e as penalidades aplicáveis em relação à negligência, omissão ou conivência da direção em relação à gestão de pessoas em suas respectivas escolas.

Washington Luís debateu com os diretores e a equipe gestora da secretaria de Educação, as medidas de contenção de despesas e o funcionamento do Grupo de Contenção de Despesas (GCD) e dos Grupos Próprios (GP) em cada Secretaria Municipal, enfatizando que as Diretoras da rede municipal devem fazer parte do GP da Secretaria de Educação para definir as ações que visem a qualidade e eficiência do gasto público. O superintendente reforçou a preocupação quanto aos recursos obrigatoriamente destinados ao ensino básico e fundamental na Constituição Federal de 1988, Art. 212, os quais deverão ser melhor alocados para o atendimento das necessidades dos alunos e das escolas.

Neste sentido, a secretária de Educação, Isabel de Alcântara, afirmou que a meta de sua pasta é a construção de um ensino municipal de referência e também o desejo de ser referência em gestão pública municipal, envolvendo todas as demais áreas, fazendo um convite a todos os gestores da rede municipal de educação a construir este processo de sermos referência na educação municipal. Por fim, discutiu-se a necessidade de definir prioridades em detrimento de emergências, definindo e elaborando as prioridades nas escolas municipais em todos os aspectos: pedagógicos, administrativos e de infraestrutura, com um cronograma factível de prioridades com um planejamento prévio.

2.5. Começando a trabalhar

A partir da constatação de que o ensino fundamental no município de Cachoeiro de Santa Cruz precisava de melhorias, Joaquim José se viu diante do desafio de elaborar o planejamento orçamentário governamental na área da educação para os próximos anos. Para tanto, resolveu tomar algumas medidas pontuais, que foram expostas durante a reunião com os chefes e representantes da área. “Precisamos aumentar o número de vagas para os nossos alunos, construindo novas escolas e ampliando as já existentes. É necessário também cortar alguns gastos, principalmente com atividades em colégios que possuem atualmente pouca demanda”.

Durante a sua última campanha, Joaquim prometeu que não fecharia nenhuma das escolas da cidade, pois corriam boatos entre os cidadãos cachoeirenses de que algumas turmas seriam encerradas, devido a pequena demanda por vagas. No entanto, a promessa não foi mantida.

Em fevereiro de 2017, foram transferidas as turmas de 1º ano, com 6 alunos; de 2º ano, com 8 alunos; e de 4º ano, com 7 alunos, da E. M. Dom Pedro I, localizada na comunidade de Santuário, para a E. M. Tiradentes, bem distante de suas casas. A decisão surpreendeu os professores e os pais dos alunos. Em Sessão Ordinária da Câmara Municipal, realizada no dia 22 de fevereiro de 2017, moradores da comunidade levaram cartazes e um abaixo-assinado pedindo a manutenção das turmas. Na ocasião, o vereador Bartolomeu Dias apresentou uma Moção, endossada por outros colegas, em repúdio à atitude tomada pelo Executivo municipal.

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

“A atitude da Secretaria de Educação e do Executivo Municipal foi tomada sem diálogo e levando em conta fatores exclusivamente econômicos. Devemos buscar a participação popular nas decisões que envolvam a educação na cidade e cobrar a prestação de contas dos valores recebidos para a manutenção da área, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, disse Bartolomeu.

O representante dos pais de alunos da rede pública no Conselho Municipal de Educação (CME) criticou a ineficiência do Executivo, devido as pautas e datas das reuniões do Conselho não serem divulgadas com antecedência, prejudicando desta maneira a participação da comunidade, a discussão das reivindicações e, conseqüentemente, os resultados de suas deliberações. “Faltou bom senso e preocupação com a população”, afirmou.

Este episódio foi justificado pela administração municipal como necessário para contenção de despesas. Em resposta àqueles que consideraram a medida uma decisão unilateral, a Secretária de Educação, Isabel de Alcântara, ressaltou que a meta de sua pasta é “a construção de um ensino municipal de referência e também instituir um modelo de gestão pública municipal pautado na participação da população e de toda a comunidade escolar”.

O Executivo municipal precisava encontrar uma forma de consolidar uma gestão escolar mais eficaz, que pudesse atender também às necessidades da população cachoeirense em fase escolar. Juntamente aos mesmos membros da equipe, que estavam naquela reunião realizada ao final de 2016, era necessário desenvolver um plano de governo com estratégias que pudessem melhorar o nível educacional, mapear os locais mais adequados para a construção das novas unidades escolares e incluir os gastos necessários para o investimento e manutenção das propostas.

Isabel preparou um relatório a pedido de Joaquim, evidenciando todas as receitas e despesas da educação desde o ano de 2014, bem como as projeções para 2017 (Apêndice B). Os demonstrativos serviriam de base para estimativas mais próximas da realidade, o que auxiliaria na previsão dos recursos e fixação dos dispêndios do próximo orçamento anual, respeitando-se os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes dados seriam fundamentais para os ajustes ocasionados pelo novo Plano de Cargos e Salários, as novas contratações de profissionais para atendimento aos alunos, as possíveis reformas pontuais em salas de aula e a manutenção das atividades das escolas que trabalharão em período integral.

Em 2017 o município recebeu do Ministério da Educação (MEC) uma verba de R\$ 3.494.896,79, destinada a construção de uma escola em tempo integral, e outra de R\$ 1.201.737,61 para uma creche pró-infância, valores vinculados que haviam sido previstos ainda no ano de 2016. Desde então, Joaquim e sua equipe passaram a analisar os possíveis locais para as obras, que deveriam estar situados em áreas que fossem favoráveis aos alunos de baixa renda e que moravam em bairros afastados do centro. Todavia, os desdobramentos desses investimentos precisam ser inseridos nos instrumentos orçamentários dos próximos anos (Apêndice B).

Além do mais, todas as medidas a serem tomadas deveriam estar consonantes com as diretrizes e metas traçadas no Plano Municipal de Educação, que entrou em vigor a partir do ano de 2016 e é válido por dez anos. “Questões como erradicação do analfabetismo, universalização do ensino escolar, melhoria na qualidade da educação, promoção do princípio da gestão democrática da educação pública e valorização dos profissionais da educação, devem fazer parte de nossa estratégia”, salientou Isabel.

Frente a tantos dilemas, o prefeito e sua equipe de governo necessitavam estruturar o planejamento orçamentário governamental, de forma que as ações atingissem os objetivos propostos para a educação. “Este ano nós precisamos desenvolver o plano plurianual, com todas

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

as diretrizes, objetivos e metas, para atendermos as necessidades da população para os próximos quatro anos. Os programas da educação precisam constar nele, principalmente os de duração continuada, já que a nossa situação não será resolvida no curto prazo” - ressaltou Joaquim.

Referências das fontes de dados do caso

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 26 novembro 2019, de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 novembro, 2019, de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei n. 11.700, de 13 de junho de 2008. (2008). Acrescenta inciso X ao caput do art. 4o da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Brasília, DF. Recuperado em 26 novembro, 2019, de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Apêndice A - Dados da educação em Cachoeiro de Santa Cruz

Tabela 1

IDEB da rede municipal de ensino

IDEB	Observado		Metas Projetadas		
	2013	2015	2013	2015	2017
Série/Ano					
4ª série/ 5º ano	5.4	5.6	4.8	5.0	5.3
8ª série/9º ano	3.9	4.0	4.1	4.5	4.8

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2

Número de alunos matriculados na rede municipal de ensino

Modalidade	Ano	2013	2014	2015
Educação Infantil	Creche	372	335	313
	Pré-Escola	797	716	718
Ensino Fundamental	Anos iniciais	2050	1996	1932
	Anos finais	1326	1295	1311
Total		4545	4342	4274

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 3

Informações estatísticas do IBGE (2015)

Rede de Ensino Municipal	Número de Escolas	Número de Docentes
Ensino Pré-Escolar	13	59
Ensino Fundamental	16	214
Total	29	273

Fonte: Dados da pesquisa.

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Apêndice B - Receitas e Despesas

Tabela 4

Receitas correntes vinculadas à Educação (R\$)

Ano	2014	2015	2016	2017
Arrecadação Própria	4.091.518,84	5.066.643,95	5.212.513,82	5.508.053,46
IPTU	1.206.762,19	1.364.707,94	1.599.166,32	1.750.000,00
SS	1.685.297,45	2.083.822,05	2.310.315,34	2.475.000,00
ITBI	1.042.601,49	1.288.371,02	1.086.731,83	1.150.000,00
Rem. de Dep. – FUNDEB	50.067,85	31.527,93	41.183,21	50.000,00
Rem. de Dep. – PDDE	2.220,67	2.900,81	2.282,03	3.000,00
Rem. de Dep. – PNAE	5.936,30	118.400,84	130.702,31	24.824,70
Rem. de Dep. – PNTE	4.160,35	11.248,16	10.838,56	9.000,00
Rem. de Dep. – QESE	24.323,57	23.486,02	15.765,75	25.000,00
Rem. de Dep. – SEEMG	149,61	4.389,99	1.145,80	1.900,00
Rem. de Dep. – FNDE	69.999,37	137.789,20	14.382,66	19.328,76
Transferências do Estado	4.558.078,19	4.827.423,58	5.107.649,34	4.996.883,94
ICMS (FUNDEB)	2.939.767,72	2.933.579,58	3.284.994,54	3.200.000,00
IPVA (FUNDEB)	1.377.712,79	1.603.116,00	1.822.654,80	1.496.883,94
Convênio Transp. Esc.	240.597,68	290.728,00	R\$ 0,00	300.000,00
Transferências da União	23.963.091,69	25.149.399,66	28.812.652,99	30.159.777,72
FPM (FUNDEB)	5.767.708,36	6.045.726,28	6.907.153,64	7.087.499,64
IPI (FUNDEB)	53.684,90	42.600,30	37.167,58	42.000,00
IRRF	452.741,18	539.834,03	709.764,05	718.200,00
ITR (FUNDEB)	2.308,74	3.159,46	2.273,81	4.400,00
Salário Educação	1.133.672,47	1.270.610,97	1.168.992,38	1.384.678,08
FNDE – PDDE	2.190,00	2.190,00	6.180,00	3.000,00
FNDE – PNAE	521.310,00	737.520,00	762.002,00	750.000,00
FNDE – PNATE	99.757,44	112.571,54	119.282,37	120.000,00
Man/Des. do Ens. Funl.	15.929.718,60	16.341.247,80	18.896.255,63	20.000.000,00
Outras Trans. FNDE-PEJA	-	R\$ 53.939,28	203.581,53	50.000,00
Total	32.612.688,71	35.043.467,19	39.132.816,15	40.664.715,12

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 5

Receitas de capital vinculadas à educação (R\$)

Ano	2014	2015	2016	2017
Transf. Prog. Brasil Carin	852.567,07	29.794,64	-	40.000,00
Transf. Prog. Quadra Poli.	194.102,56	-	214.047,09	-
Transf. Equip. Mob. Esc.	20.000,00	-	-	-
Transf. Prog. Proinfancia	633.474,74	-	-	1.201.737,61
Transf. Reforma Escolar	1.080.000,00	-	-	40.000,00
Transf. Tempo Integral	-	-	-	3.494.896,79
Total	2.780.144,37	29.794,64	214.047,09	4.776.634,40

Fonte: Dados da pesquisa.

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Tabela 6*Despesas correntes vinculadas à educação (R\$)*

Ano	2014	2015	2016	2017
Despesas por Ação	30.942.458,34	35.718.022,65	39.402.165,77	41.390.224,59
Creches Brasil Carinhoso	-	328.454,94	-	-
Apoio as Creches FNDE	-	41.027,53	-	-
Man. Creche Pro-infância	-	-	670.751,35	20.355,90
Man. da Merenda Escolar	675.431,89	809.783,14	522.914,24	882.690,83
Man. da Merenda Ens. Inf.	270.853,73	372.287,08	502.338,89	796.774,46
Man. das Atividades da SEE	1.535.751,80	1.289.434,73	1.906.888,19	1.880.637,81
Man. das Ativ. Ens. Fund.	194.920,00	662.655,00	1.051.269,85	1.048.703,90
Man. das Ativ. Ens. Infantil	89.837,61	107.352,65	141.840,42	170.779,12
Man. do Ens. Fund. Pessoal	224.278,31	402.340,59	145.524,71	113.214,87
Subsídio do Sec. de Edu.	76.859,12	87.602,03	94.930,57	103.627,69
Transporte Escolar	1.985.080,00	2.226.186,00	2.258.897,23	2.036.948,24
Man. Bens Serv. da SEE	507.310,97	256.301,45	292.948,20	399.591,47
Man. Bens Serv. Ens. Fund.	587.028,53	168.998,36	350.597,73	203.983,30
Man. Bens e Serv. Ens. Inf.	85.371,93	158.301,20	178.164,28	162.277,28
Transf. Recursos FUNDEB	2.290.046,16	2.879.312,59	3.198.027,58	3.291.712,48
Reforma de Uni. Escolares	-	1.104.159,04	-	-
Remuneração de Docentes	17.509.630,48	18.273.182,37	20.820.497,58	23.376.386,69
Rem. de Dem. Serv. Edu.	4.910.057,81	6.550.643,95	7.266.574,95	6.902.540,55

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7*Despesas de capital vinculadas à educação (R\$)*

Ano	2014	2015	2016	2017
Despesas por Ação	1.287.968,70	980.703,69	609.946,56	1.477.379,34
Ampl. Unid. Esc. Ens. Fund.	326.044,68	-	387.221,52	21.848,83
Constr. Creche Pro-infância	416.941,65	-	220.142,98	1.183.331,92
Const.\Ampl.\Ref. Escolas	498.643,44	980.703,69	2.582,06	270.768,59
Constr. de Quadra Poliesp.	46.338,93	-	-	1.430,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Parte II – Notas de Ensino

1. Utilização Recomendada

O caso de ensino foi elaborado para a utilização em disciplinas de Finanças Públicas, Gestão Orçamentária e Políticas Públicas, aplicável preferencialmente a cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Ciências Contábeis, Economia e interessados em gestão municipal ou áreas afins, com o intuito de discutir questões relacionadas ao Planejamento Orçamentário Governamental. Nesse sentido, o desafio é desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que instiguem análise e pensamento crítico sobre o cenário descrito, com o propósito de assumir uma postura assertiva, que envolva decisões mais adequadas no que tange a gestão orçamentária, levando-se em consideração as dificuldades ora apresentadas.

Para isso, envolverá a aplicação de conhecimentos empíricos, profissionais e acadêmicos no julgamento dos diversos cursos de ação possíveis para fazer inferências. Busca-se, portanto, estimular determinados comportamentos no aluno durante a apresentação e defesa de seu ponto de vista, os quais demonstrem a possibilidade de entregas e resultados satisfatórios, passíveis de serem aplicados na prática.

2. Fontes e coletas de dados

Para fins de elaboração do caso, considerou-se uma cidade fictícia denominada Cachoeiro de Santa Cruz. O caso baseia-se em dados secundários obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de um município específico, situado no interior de Minas Gerais. Todos os dados numéricos foram retirados e intencionalmente modificados do Relatório Orçamentário do ano de 2017.

O nome do município e personagens citados foram meramente ilustrativos, para preservar a identidade dos envolvidos. Tais adaptações fizeram-se necessárias para compor o cenário almejado e retratar os fatos mais importantes para a situação proposta, bem como auxiliar na tomada de decisão por parte dos alunos. Além disto, utilizou-se informações obtidas em sites e jornais de grande circulação na referida cidade, os quais não foram referenciadas para manter o anonimato anteriormente citado.

3. Objetivos de ensino

O estudo deste caso, objetiva fomentar a reflexão sobre as dificuldades, limites e potencialidades sobre a gestão orçamentária a nível local, bem como o desafio de encontrar possíveis ações para gerir os fundos destinados à educação básica e fundamental no município, principalmente em situações de crise material e financeira. Por meio da análise do caso do Planejamento Orçamentário do Município de Cachoeiro de Santa Cruz, deseja-se:

- Comparar o modelo de planejamento orçamentário convencional e o modelo concentrado nos problemas;
- Discutir as implicações do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios no financiamento da educação no Brasil;
- Analisar a dinâmica das receitas e despesas dos municípios sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal do Brasil;

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

- Desenvolver a capacidade de percepção em relação às necessidades que precisam ser abordadas em um planejamento orçamentário governamental;
- Proporcionar uma visão mais abrangente a respeito da participação popular nas decisões que envolvem as ações da máquina pública.

4. Propostas para análise do caso

4.1. Construção dos instrumentos orçamentários

Por meio do planejamento orçamentário público, os alunos deverão ser instruídos a desenvolverem um programa de governo voltado para educação, que contemplará as despesas de capital (investimentos) destinadas as construções e ampliações das escolas, bem como as despesas correntes que derivarão de sua manutenção. De acordo com Silva (2014), um programa se configura como instrumento que organiza a ação governamental para que os objetivos pretendidos sejam realizados, medidos por meio de indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) que passará a vigorar em 2018.

Destarte, faz-se necessário também incluir as metas e prioridades da administração municipal para o exercício seguinte na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nela as mesmas despesas de capital descritas no PPA serão detalhadas, de acordo com a parcela destinada ao próximo exercício. Piscitelli e Timbó (2019) e Silva (2014) apontam que, além desta finalidade, a LDO deverá orientar a elaboração do orçamento-programa, no qual constarão a distribuição das verbas em cada setor. No caso em estudo, seus anexos poderão auxiliar na estimativa dos valores a serem empregados na educação.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser elaborada de acordo com quatro etapas (Silva, 2014, p. 41): “i) planejamento: definição dos objetivos a atingir; ii) programação: definição das atividades necessárias à consecução dos objetivos; iii) projeto: estimação dos recursos de trabalho necessários à realização de atividades; iv) orçamentação: estimação dos recursos financeiros para pagar a utilização dos recursos de trabalho e prever as fontes de recursos”.

Na visão de Lima (2018), o processo orçamentário tem como finalidade precípua a previsão dos recursos públicos para sua alocação de forma eficaz, ou seja, a estimação das receitas e a permissão para a execução das despesas em um determinado exercício estão inteiramente dentro da peça orçamentária. Para a administração pública, ele é o artifício central de trabalho dos gestores e é por meio dele que é projetada a execução de suas tarefas, definindo as prioridades e benfeitorias para a comunidade, por meio de dotação ou autorização específica de gastos ou até mesmo a descentralização de créditos.

É na proposta orçamentária que encontramos o Orçamento-programa, com o correspondente programa de trabalho definido, organizado com base no PPA e no que foi previsto e no que se pretende realizar, em termos de receitas e despesas, para o próximo exercício. Neste ponto, a Administração Municipal deverá estar atenta às exigências estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principalmente no que diz respeito aos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, conforme pode ser observado em seu art. 5º.

A Constituição de 1988 reconheceu a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família e dispôs que ela deveria ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).-Outros dispositivos ao longo do capítulo III, seção I, preveem ainda a organização do serviço de ensino por todos os entes (art. 211),

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

onde a União organizará, financiará e prestará assistência técnica aos governos subnacionais. Em que se pese o papel do financiamento, a União aplicará no mínimo 18% e Estados e Municípios 25% de suas receitas com impostos para a educação (art. 212).

É importante destacar também que, proporção não inferior a 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (Art. 60, inciso XII, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Cabe à Secretaria de Educação dos municípios a correta destinação destes recursos, de forma efetiva e eficaz.

Apenas a parcela restante dos recursos do FUNDEB, de no máximo 40%, pode ser alocada em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Entre essas ações enquadram-se despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros.

Isso nos remete a preocupação quanto a saúde financeira do governo, o qual constitui importante requisito para o fornecimento e manutenção, de forma adequada e ininterrupta, dos diferentes tipos de serviços que são prestados pelo Estado. A adequada utilização dos recursos disponibilizados para a educação é de suma importância para o cumprimento dos objetivos estabelecidos, pois a área é considerada como função essencial. A capacidade do município em atender as demandas apresentadas perpassa pela sua condição financeira, ou seja, manter o fornecimento dos serviços sem prejudicar o equilíbrio entre os recursos e as obrigações financeiros (Lima & Diniz, 2017).

4.2. Uma alternativa à abordagem convencional

Dentre as abordagens a serem feitas sobre este caso para ensino, está a crítica feita por Waterston (1970) ao modelo de planejamento orçamentário convencional, caracterizado pela criação de metas a longo e médio prazo. Para o autor, além de apresentar falhas técnicas por ser baseado em dados insuficientes e inconsistentes, esse modelo é inadequado ao cenário comumente encontrado em países de baixa renda, no qual a instabilidade política e incerteza econômica, somadas aos sistemas administrativos inadequados resultam em dificuldades para executar e dar continuidade aos planos de desenvolvimento.

Segundo Giacomoni (2017), Albert Waterston recomenda a adoção de um sistema que dê ênfase ao plano anual associado a programas setoriais plurianuais, em detrimento dos velhos planos de médio e longo prazos usualmente utilizados no país. Para tanto, cada programa setorial funcionaria como elo entre o plano de médio prazo e os projetos elaborados pelos ministérios, departamentos e órgãos técnicos, contribuindo para que aqueles sejam empreendidos (Waterston, 1970).

O plano de ação anual é importante para coordenar o plano de médio prazo e os orçamentos públicos anuais, já que somente os pontos previstos no orçamento serão executados. Além disso, o plano de ação anual otimiza a distribuição de recursos escassos, garantindo resultados imediatos ao direcionar os fundos disponíveis aos projetos de investimento público mais urgentes (Waterston, 1970). O papel de fornecer orientações para a elaboração dos orçamentos anuais, no modelo utilizado no país, fica a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO), o qual destaca ainda a programação plurianual, as metas e as prioridades a serem executadas em cada orçamento, conforme salienta Giacomoni (2017).

No entanto, usados isoladamente os planos anuais se configuram como ferramenta de planejamento orçamentário limitada, visto que as maiores parcelas dos recursos disponíveis se encontram comprometidas com os programas e projetos em vigor. A possibilidade do desdobramento dos projetos compreendidos no plano de ação anual em programas setoriais, conforme propõe Waterston (1970), perpassa pela questão de escolhas racionais a partir da eleição do problema a ser enfrentado, na visão de Barcelos e Calmon (2014). Os autores argumentam que a partir da eleição das demandas não satisfeitas, das carências e oportunidades identificadas, seria mais “lógica” a atribuição dos recursos que deverão ser alocados no orçamento.

Segundo Waterston (1973), o planejamento convencional consiste em um plano global que se estende por vários anos e pode ser resumindo da seguinte forma: os dirigentes políticos traçam os objetivos e as metas, os técnicos envolvidos inferem a distribuição dos recursos e selecionam as políticas e os meios apropriados para atingir os propósitos. A execução do plano compete aos departamentos técnicos e organismos ligados aos setores ou programas; as autoridades políticas se incumbem da supervisão e controle da execução do plano.

Para o autor, esse modelo falha quando: 1) há ausência de coerência interna entre insumos e produtos, assim como entre os fatores que influenciam no desenvolvimento interna e o marco ou modelo conceitual em que o plano se baseia; 2) os planejadores optam por utilizar menor número possível de variáveis para reduzir a complexidade do trabalho, gerando respostas simplistas e soluções limitadas aos problemas; 3) as lacunas nos dados e a escassez de estatísticas fidedignas comprometem o potencial do planejamento; 4) as suposições incertas sobre o meio afetam a formulação do plano, pois desconsideram os obstáculos políticos, econômicos e administrativos que podem atrapalhar a execução.

Além das razões citadas, o “problema” do planejamento convencional se deve, em parte, ao ambiente desfavorável no qual opera, mas principalmente porque esse modelo não satisfaz as necessidades sociais. Waterston (1973) propõe um planejamento centrado primordialmente na resolução dos problemas, baseado na adaptação dos recursos disponíveis, na formulação de estratégias, na fixação de metas e prazos, na seleção de objetivos sociais gerais e na seleção de projetos e políticas que contribuem para solucionar a questão.

É nesse ponto que se faz importante conciliar a atuação governamental com a participação popular, por meio dos vários instrumentos institucionalizados, como os Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos, pois, durante as plenárias de deliberação, é possível conhecer os anseios da população, principalmente a respeito de suas necessidades. O fortalecimento da atuação do Conselho Municipal de Educação, órgão constituído por representantes de vários segmentos da comunidade, é fundamental para promover uma gestão compartilhada com os gestores municipais, cujo objetivo seja alcançar melhorias na qualidade do ensino.

Apesar de marginais na cultura política e administrativa do Estado, esses mecanismos de participação popular emergem como opções de acesso aos cidadãos, para que os mesmos, ou, por meio de representantes democraticamente eleitos, possam expressar seus anseios e decidir, juntamente aos gestores públicos, sobre a destinação dos recursos vinculados ao orçamento (Gouveia, Ferreira, Santana & Faroni, 2018). Nessa perspectiva de uma maior participação popular nas decisões quanto a destinação dos recursos, de maneira mais efetiva e consistente, é a prerrogativa para que os recursos municipais possam ser aplicados de maneira eficiente (Anjos, Vieira, & Abrantes, 2017).

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Em uma gestão democrática, a população tem o direito e o dever de participar diretamente da discussão e definição do rumo das questões que envolvem o seu município. Essa participação pode ocorrer tanto por meio de movimentos sociais independentes do poder Executivo, quanto pelos mecanismos legais supramencionados. Estes se configuram como importantes formas de controle da sociedade sobre o Estado, pois propiciam a transparência nas ações do Executivo, além de vincular os anseios da população às decisões a respeito das intervenções na cidade.

5. Possíveis tarefas a propor aos alunos

Sugere-se, como tarefas ou atividades a serem desenvolvidas, com base no cenário exposto, para os alunos apresentarem possíveis ações de cortes, contenções ou priorização de gastos a serem implementadas pelo município. O propósito seria viabilizar a construção das escolas e atender às possíveis demandas dos alunos nas já existentes. Além disto, pode-se tratar as seguintes questões de cunho prático, com o propósito de exercitar a reflexão dos estudantes quanto ao cenário em si e a complexidade de se fazer escolhas adequadas dos recursos disponibilizados de forma vinculada pelas esferas estadual e federal:

1. Quais as questões técnicas deverão ser abordadas pela Secretaria Municipal de Educação?
2. Quais recursos (receitas orçamentárias e transferências) estão disponíveis para o alcance dos objetivos traçados? Quais as projeções de receitas para o próximo ano?
3. Há profissionais suficientes para atender a demanda? Faz-se necessário contratar novos funcionários ou abrir concurso público?
4. Com base na gestão orçamentária, proponha ações para reduzir as despesas e os custos operacionais em educação no município, principalmente as relacionadas a pessoal e custeio.
5. Como viabilizar e potencializar a participação popular nas discussões que envolvem o planejamento orçamentário? Abrir plenária para que a população possa expor seus interesses e demandas. Verificar também se os representantes da população estão atuantes no Conselho Municipal de Educação.
6. O planejamento centrado nos problemas poderia proporcionar soluções mais viáveis para o caso?

6. Plano de aula para uso do caso

Para aplicação do caso em sala de aula, faz-se necessário que o mediador, seja ele um professor, tutor ou monitor da disciplina, realize leitura anterior sobre assuntos relacionados à contabilidade pública, gestão municipal, orçamento, planejamento, políticas públicas e destinações obrigatórias para a Educação. Além das indicações feitas na bibliografia, o mediador poderá realizar outras leituras a seu critério, desde que relacionadas aos temas em questão.

Sugere-se que os alunos assumam uma posição na qual possam representar os envolvidos no caso, seja como Prefeito, Secretária de Educação, Cidadãos ou qualquer outro personagem que teria interesse direto na questão da educação na cidade. Assim, pode ser aplicada uma metodologia de discussão representativa, participativa e deliberativa, por meio da formação de grupos para análise do caso de ensino aqui estudado. Desta forma, proporciona-se uma análise mais democrática das questões estabelecidas, permitindo a interação entre os

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

membros dos grupos, como se estivessem deliberando a respeito de um orçamento participativo, por exemplo.

A Tabela 8 apresenta uma sugestão de metodologia, bem como os procedimentos a serem adotados pelo professor, tutor ou monitor, para a utilização do caso de ensino em sala de aula, em dois momentos. O primeiro diz respeito a análise do caso em si, com suas etapas e tempos limites. Já o segundo é a própria execução das atividades, com os períodos específicos e sem cronometragem.

Tabela 8

Metodologia sugerida para análise e aplicação do caso

Momento 1 – Análise do Caso		
Etapas da Avaliação		Tempo Sugerido
1ª Etapa	Dividir os alunos em grupos.	5 minutos
2ª Etapa	Leitura e análise do caso pelos grupos (sem as questões).	30-35 minutos
3ª Etapa	Exposição das questões aos grupos pelo mediador	5 minutos
4ª Etapa	Discussão e análise do caso entre os membros do grupo.	15-20 minutos
5ª Etapa	Debate entre grupos, orientado pelo mediador.	40 minutos
Momento 2 – Aplicação do Caso (Períodos de Execução)		
1º Período	Pedir soluções das questões a cada grupo.	
2º Período	O grupo escolherá um membro para apresentar as respostas solicitadas.	
3º Período	Os outros grupos analisarão as respostas e darão sua opinião a seu respeito.	
4º Período	Avaliação do mediador quanto aos possíveis efeitos das soluções propostas.	

Fonte: *Elaborado pelos autores.*

O caso possibilita aos alunos trabalhem em conjunto, aplicando o que foi aprendido na teoria da disciplina ministrada. Assim, será possível selecionar possíveis soluções orçamentárias para a situação vivenciada pelo município de Cachoeiro de Santa Cruz ou, até mesmo, propor uma série de opções de destinação para os gastos durante o processo orçamentário da Secretaria Municipal de Educação. Permite envolver os participantes em um processo real de estabelecimento de prioridades, bem como fomentar a importância de se realizar o planejamento adequado para a educação na cidade.

7. Indicações bibliográficas

Abreu, W. M., & Gomes, R. C. (2010). Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. *Revista do Serviço Público*, 61(3), 269-286.

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. G. (2004). Finanças públicas democracia e *accountability*. In C. Biderman & P. Arvate (Orgs.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102). Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV.

Anjos, D. A. D., Vieira, M. A., & Abrantes, L. A. (2017). Participação Social na Elaboração do Orçamento Público Municipal: Uma Análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). *Gestão & Conexões*, 6(2), 134-153.

Jander Ângelo Diogo Ferreira, Naiany Gabrielle Pereira Lima, Juliana Saraiva Moreira, Odemir Vieira Baêta, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

Barcelos, C. L. K., & Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48 (1), 159-181.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 26 novembro 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Couto, L. C., Barbosa Neto, J. E., & Resende, L. L. (2018). Flexibilidade do Orçamento Público Perante a Execução Orçamentária. *Revista Mineira de Contabilidade*, 19(1), 42-54.

Gouveia, A. G. P., Ferreira, J. A. D., Santana, M. S., & Faroni, W. (2018). Efetividade das instituições participativas no Brasil no processo de participação social e de deliberação. *Espacios Públicos*, v. 51, p. 7-27, jan./abr.

Giacomoni, J. (2017). *Orçamento Público* (17a ed.). São Paulo: Atlas.

Giacomoni, J. (2019). *Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo* (1a ed.). São Paulo: Atlas.

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 novembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lima, D. V. (2018). *Orçamento, contabilidade e gestão no setor público* (1ª ed.). São Paulo: Atlas.

Lima, S. C., & Diniz, J. A. (2017). *Contabilidade Pública: Análise Financeira Governamental* (1a ed.). São Paulo: Atlas.

Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças Públicas* (7a ed.). São Paulo: Atlas.

Musgrave, R. A. (1974). *Teoria das finanças públicas*. São Paulo: Atlas.

Piscitelli, R. B., & Timbó, M. Z. F. (2019). *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública* (14a ed.). São Paulo: Atlas.

Ribeiro, R. J. B., & Bliacheriene, A. C. (2013). *Construindo o Planejamento Público* (1a ed.). São Paulo: Atlas.

Silva, V. L. (2014). *A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Uma Abordagem Prática* (3a ed.). São Paulo: Atlas.

Waterston, A. (1970). Um método prático de planejar o desenvolvimento. *Finanças e desenvolvimento*. Washington: FMI.BIRD, p. 21.

Waterston, A. (1973). Os dilemas do planejamento. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 20 (117): 39-40, mar./abr.