

O SALÁRIO-EDUCAÇÃO EM TRÊS DIMENSÕES: DISTRIBUIÇÃO, PLANEJAMENTO E GASTO

Rosimar de Fatima Oliveira¹

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa²

¹ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

² Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso, no Instituto de Educação, Departamento de Ensino e Organização Escolar.

RESUMO: O artigo analisa o Salário-Educação, fonte adicional de financiamento da educação básica pública, em três dimensões: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público das quotas municipais. A pesquisa contou com a abordagem quantitativa e qualitativa, bem como pesquisa empírica em uma amostra de seis municípios do estado de Mato Grosso. Na pesquisa empírica os dados confirmam a tese do irrealismo orçamentário com a consequente invisibilidade do Salário-Educação nas peças orçamentárias. Quanto ao processo de gasto público observa-se um padrão de gasto que caracteriza a realização das despesas mais imediatas de custeio da atividade educacional nas redes municipais.

Palavras-Chave: Salário-Educação. Financiamento da educação. Educação básica. Quotas municipais.

ABSTRACT: The article analyzes the Education Salary, an additional source of funding for public basic education, in three dimensions: the distribution of resources among federation entities, the planning and the process of public spending of municipal quotas. The research had the quantitative and qualitative approach, as well as empirical research in a sample of six municipalities of the state of Mato Grosso. In the empirical research the data confirm the thesis of budgetary unrealism with the consequent invisibility of Education Salary in the budget pieces. As for the process of public spending, there is a pattern of spending that characterizes the most immediate expenditure on educational activity in municipal networks.

Keywords: Education Salary. Education funding. Basic education. Municipal quotas.

1 INTRODUÇÃO

A Contribuição Social do Salário-Educação representa, atualmente, a segunda fonte mais significativa de financiamento para as ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública – MDE (FARENZENA, 2018). Essa fonte adicional de recursos públicos é de grande importância para a maioria dos estados e municípios brasileiros. Trata-se de uma importante transferência intergovernamental na área da educação, de grande importância para o pacto federativo em matéria de educação. O montante total dos recursos do Salário-Educação, depois de calculada a arrecadação líquida é dividido da seguinte forma, 10% dos recursos são retidos no FNDE e o restante dos recursos são divididos em quotas, incluindo a quota federal, referente a (1/3) dos recursos, e as quotas estaduais e municipais referentes a (2/3) dos recursos, que são creditadas mensalmente nas contas bancárias das secretarias de educação dos estados e municípios.

O Salário-Educação foi instituído por meio da Lei n.º 4.440/64 (BRASIL, 1964) para regulamentar o dispositivo da Constituição de 1946 que determinou que todas as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhassem mais de cem pessoas, deveriam manter ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes. Como ao longo de quase duas décadas de vigência esse dispositivo constitucional não havia sido cumprido, a melhor alternativa encontrada foi a criação de um tributo. Ao longo de mais de cinco décadas, o Salário-Educação cumpriu e vem cumprindo uma singular função no financiamento da educação escolar no Brasil. Criado inicialmente com a finalidade de financiar o ensino primário, o Salário-Educação se mostrou, ao longo dos anos, uma política versátil de financiamento, que foi se ajustando às mudanças no sistema educacional. Com a reforma educacional promovida pela Lei n.º 5.692/71, o Salário-Educação passou a ser utilizado para financiar a manutenção e o desenvolvimento de todo o ensino de 1º grau (BRASIL, 1971). A partir das políticas de inclusão educacional e universalização do acesso à educação básica implementadas nos anos 2000, os recursos do Salário-Educação passaram a ser utilizados para financiar toda a educação básica pública, o que acontece com a promulgação da EC n.º 53/2006 (BRASIL, 2006).

Para compreender esse caráter de versatilidade do Salário-Educação e como o mesmo se encaixa nas mudanças promovidas nas políticas de financiamento da educação básica, esse artigo analisa o Salário-Educação em três dimensões: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público das quotas municipais. Com esse escopo metodológico, o trabalho objetiva também lançar luzes sobre esta que é uma temática muito pouco explorada no campo das políticas públicas de financiamento da educação escolar no Brasil, como evidenciam os trabalhos de Santos (2013) e Davies (2014).

A gestão dos recursos públicos pressupõe a observância aos preceitos constitucionais e parâmetros legais que estabelecem, entre outros, aspectos a serem observados pelos gestores públicos em uma eficiente sistemática de planejamento. No setor público o planejamento para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas ocorre por meio de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Analisar o gasto público é analisar a materialidade da política pública e compreender o seu efetivo papel. O gasto público das quotas municipais do Salário-Educação, para fins deste trabalho, corresponde aos dispêndios realizados pela administração pública municipal, financiados com recursos da referida contribuição social. De acordo com Abrahão e Fernandes (1999), a análise do gasto é uma boa aproximação quantitativa disponível para mensurar a ação pública nas áreas sociais.

Cabe ressaltar que a pesquisa não se propôs a analisar a efetividade do gasto dos recursos do Salário-Educação, mas conhecer a utilização das quotas municipais desse recurso no financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e, partir daí, delinear um perfil do gasto público dessa fonte de financiamento. Por ser um tema pouco estudado pelos pesquisadores de financiamento da educação, a construção do perfil de gastos é de grande importância para conhecermos melhor o padrão de financiamento das redes públicas, a sistemática de planejamento e a aplicação dos recursos. Também é uma forma de oportunizar a conscientização fiscal e aumentar o controle social.

2 A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO: DA CENTRALIZAÇÃO À CRIAÇÃO DAS QUOTAS MUNICIPAIS

O Salário-Educação, enquanto tributo, é classificado juridicamente como contribuição social. A sua arrecadação compete à União, ente que também normatiza por meio de legislação própria as questões relacionadas ao funcionamento da contribuição como o fato gerador da obrigação fiscal, os contribuintes, base de cálculo, alíquotas, normas e prazos de recolhimento, os casos de isenções e a repartição dos recursos entre os entes da federação¹.

A repartição dos recursos do Salário-Educação sempre figurou entre os tópicos mais polêmicos e que ensejou muitas disputas ao longo da vigência desta política de financiamento. Ao longo de sua trajetória institucional a repartição dos recursos do Salário-Educação entre os entes da federação passou por duas grandes alterações até a criação das quotas municipais, que permitiram

¹ Atualmente essa contribuição é regulamentada pelas Leis n.º 9.424/96, n.º 9.766/98 e n.º 11.457/2007, e pelo Decreto n.º 6003/2006.

o repasse dos recursos diretamente nas contas dos municípios. Inicialmente, a lei que instituiu o Salário-Educação fixou que a arrecadação líquida seria dividida em duas contas distintas, sendo que: 1) 50% seriam repassados para os estados e creditados no respectivo Fundo Estadual de Ensino Primário ou na inexistência deste em conta vinculada ao ensino primário; 2) 50% para a União que seriam creditados no Fundo Nacional do Ensino Primário.

Foi estatuído na Lei n.º 4.440/64 (BRASIL, 1964) que caberia ao Conselho Federal de Educação (CFE) definir critérios para a aplicação dos recursos referentes à parcela da União e aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEE's). Caberia ainda, elaborar um plano para a aplicação dos recursos de cada estado. Essa determinação legal deu grande importância política a essas instâncias na gestão dos sistemas estaduais de ensino. Os municípios já existiam enquanto entes federativos, mas não eram totalmente autônomos e ficaram de fora do recebimento direto dos recursos por mais de três décadas de vigência do Salário-Educação.

Esse padrão de repartição dos recursos arrecadados permaneceu até 1975, quando grandes alterações na base normativa do Salário-Educação foram promovidas por meio do Decreto-Lei n.º 1.422, de 23 de outubro de 1975 (BRASIL, 1975). Essas alterações se deram em virtude da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, que determinou a ampliação do ensino obrigatório dos 7(sete) aos 14 (quatorze) anos, estabelecendo a gratuidade nos estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1969). A regulamentação desse dispositivo constitucional se deu com a Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

Sobre os critérios para a divisão dos valores arrecadados entre os estados, o referido Decreto-Lei estabeleceu que os montantes líquidos totais da arrecadação do Salário-Educação seriam distribuídos em duas quotas, com novos percentuais. Dois terços ($2/3$), ou o equivalente a 60% dos recursos, distribuídos em favor dos Estados, Distrito Federal ou Territórios para aplicação nos programas do ensino de 1º Grau, regular e supletivo; e um terço ($1/3$) seria repassado para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação. Essa mudança teve, notadamente, aspectos positivos, pois ampliou os recursos para os estados investirem no atendimento e expansão do ensino de 1º grau. No entanto, provocou uma acentuada concentração de recursos nos estados mais ricos, pois estes, por terem maior atividade econômica e contratação formal de trabalhadores, passaram a ter uma parcela maior de recursos (VELLOSO, 1987).

Os municípios continuaram de fora do recebimento direto dos recursos do Salário-Educação. No entanto, o terço dos recursos destinado ao FNDE pela legislação deveria ser aplicado em ações que chegavam também nos municípios, tais como construção, reforma e ampliação de escolas, planejamento, currículo, material escolar e programas de aperfeiçoamento de professores. Essa sistemática de distribuição dos recursos do Salário-Educação permaneceu inalterada até aprovação e sanção presidencial da Lei n.º 10.832, de 29 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003).

O processo de divisão dos recursos do Salário-Educação diretamente para os municípios teve uma longa trajetória até estes entes da federação se tornarem titulares efetivos dos recursos. Nessa trajetória, um fato de grande relevância foi a criação de um ator coletivo que passou a ter grande influência no cenário educacional brasileiro, que foi a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Essa entidade, de representação política dos Secretários Municipais de Educação, foi criada em outubro de 1986, induzida pelos dirigentes do MEC, no bojo de uma estratégia política de atuação direta nos municípios. Nesse período, os dirigentes do MEC procuravam fugir da intermediação dos estados para o repasse de recursos para os municípios. Cabe lembrar que a década de 1980 também foi marcada pela emergência de outro ator político coletivo do campo da educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), criado em 1984 e que reúne os secretários estaduais de educação de todas as unidades federativas. O CONSED, ao contrário da Undime, que teve a tutela do MEC na sua criação, foi criado como reação dos secretários estaduais de educação às políticas centralizadoras do MEC.

Um passo importante nesse processo foi dado com a aprovação e sanção da Lei n.º 9.766, que determinou que a quota estadual do Salário-Educação deveria ser redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual. Em que pese a existência desse preceito legal, até 2001, somente 14 estados da federação haviam regulamentado a transferência dos recursos do Salário-Educação para os municípios em legislação própria. Poderia ter sido um dispositivo de avanço para as receitas municipais, no entanto, muitos governos estaduais nunca fizeram a regulamentação com o fim de concentrar toda a quota estadual (DAVIES, 2008).

Assim, ficou determinado que as quotas estaduais e municipais, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos do Salário-Educação, são distribuídas por meio de coeficientes proporcionais ao número de matrículas de cada ente no estado, e deverão ser creditadas mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações da educação básica (BRASIL, 2003).

A tabela a seguir apresenta os valores totais das quotas estaduais e municipais no período de 2011 a 2017.

Tabela 1: Repartição da Arrecadação do Salário-Educação (2011-2017)

ANO	QUOTA ESTADUAL	QUOTA MUNICIPAL
2011	3.947,7	3.921,6
2012	4.404,6	4.460,4
2013	4.813,2	5.124,1
2014	5.221,4	5.759,0
2015	5.346,8	6.103,5
2016	5.343,6	6.368,3
2017	5.471,2	6.598,6

Fonte: FNDE, 2018.

Os dados da tabela 1 comprovam que houve um crescimento superior da quota municipal, com um aumento de 68,3% em relação à quota estadual, que teve um crescimento de 38,6%, o que representa um aumento significativo da participação dos municípios. Cabe lembrar que tanto para os estados como para os municípios, o Salário-Educação não se resume somente nos valores das respectivas quotas recebidas mensalmente. O montante dos recursos do Salário-Educação apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira na educação básica, o que dá condições, pelo menos parcialmente, para que a União cumpra suas responsabilidades com a educação básica pública (FARENZENA, 2017).

3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO: O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

Do conjunto normativo que regulamentou o Salário-Educação durante toda a sua vigência (nestas mais de cinco décadas), um dos aspectos de grande relevância identificado foi a ênfase na função de planejamento na gestão dos recursos. A análise do conteúdo da legislação evidencia uma grande ênfase na função planejamento nas duas primeiras décadas da vigência desta política de financiamento, que desaparece com a redefinição das políticas de financiamento na segunda metade dos anos 1990. Essa ênfase no planejamento na aplicação dos recursos do Salário-Educação no seu período inicial foi reflexo do momento áureo do planejamento governamental nos governos militares. O planejamento governamental teve um grande peso, embora exageradamente discricionário, e isso teve rebatimentos diretos nas legislações que instituíram e regulamentaram o Salário-Educação.

A preocupação com o planejamento na aplicação dos recursos fica evidenciada na vinculação da aplicação dos recursos à elaboração de “**planos de aplicação**” a serem aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação em conformidade com os critérios fixados pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1964). A Lei n.º 4.440/64 determinou ainda que, nos três primeiros anos de vigência do Salário-Educação, 40%, 50% e 60% dos recursos seriam aplicados obrigatoriamente em despesas de custeio e o restante em construções e equipamentos de salas de aula.

Com a nova ordem constitucional inaugurada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, novos parâmetros são estabelecidos para o processo de planejamento no setor público. A Carta Magna constitucionalizou o processo de planejamento no setor público, articulando o orçamento por meio de três instrumentos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal orientar o processo de gasto público, durante sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida no Direito Financeiro brasileiro pela Constituição da República de 1988 e representa o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. A LDO, assim como o PPA, é uma lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Quanto ao seu conteúdo a LDO tem a finalidade de prever as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estabelece a previsão de receitas e fixa a despesa do respectivo ente governamental. É uma lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo e de acordo com o § 5º da CRFB de 1988 (BRASIL, 1988) deve compreender: 1) o orçamento fiscal – referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; 2) orçamento de investimento das empresas, em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3) orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Na análise de conteúdo das leis orçamentárias de cada município, a principal constatação foi a invisibilidade do Salário-Educação no processo orçamentário. Poucas são as leis orgânicas que estimam a receita de recursos do Salário-Educação e estabelecem a previsão de despesas dessa fonte de recursos para MDE. Prevalece um modelo sintético de orçamento com apresentação de dados globais, sem detalhamento que confirmam a tese de Aquino e Azevedo (2015) do **“ir”realismo orçamentário** nos governos locais. De acordo com esses autores, as leis orçamentárias dos municípios brasileiros refletem um baixo grau de realismo orçamentário, que não ocorre por conta de restrição informacional para estimação das receitas. Para esses autores, prevalece nas peças orçamentárias o uso do orçamento incremental nas despesas.

O estudo de Rezende e Cunha (2014) também nos ajuda a compreender a situação da invisibilidade do Salário-Educação no orçamento público dos municípios. Para os autores, o orçamento público não desperta interesse da sociedade, pois nada de relevante é nele decidido. A pequena parcela que resulta de decisões adotadas durante o processo de elaboração e aprovação do orçamento não é necessariamente executada.

A perda de importância do orçamento se manifesta na pouca atenção dispensada à análise e ao debate das leis orçamentárias; na sua irrelevância para a tomada de decisões de investimento do setor privado; e na impossibilidade de despertar interesse dos cidadãos em participar dos debates orçamentários e assim exercer algum controle sobre as decisões de alocação dos recursos públicos. Forma-se um círculo vicioso. À medida que o orçamento torna-se irrelevante, aumenta o desinteresse por ele, e à medida que vai perdendo o interesse, torna-se cada vez mais irrelevante (REZENDE; CUNHA, 2014, p. 57).

Os secretários municipais entrevistados consideram importante a participação de cada um, enquanto gestores, na elaboração do orçamento público do município. No entanto, o conteúdo das entrevistas realizadas nesta pesquisa evidencia uma participação de caráter meramente formal. Na análise de conteúdo das entrevistas prevalece uma associação quase imediata da elaboração do orçamento com as audiências públicas que são realizadas pelo Poder Executivo para apresentação da peça orçamentária, por força da LRF. É o que afirma, por exemplo, a entrevistada abaixo:

Esse ano eu fui em todas as reuniões que teve, as sessões, [...], estava lá os gatinhos pingados, nós estávamos. Eu fui desde o PPA, LDO, LOA, fui nos 3 acompanhando tudo. E agora foi pra câmara de vereadores para analisar. (SECRETÁRIA BARRA DO BUGRES)

Na percepção dos secretários municipais de educação, verifica-se o conhecimento (pelo menos em valores absolutos) e uma centralidade na gestão financeira dos recursos do Fundeb e de programas federais como o PNAE, PNATE e PDDE, por outro lado o silenciamento com relação a outras fontes de recursos. Nesse sentido, os secretários municipais demonstram conhecer os dados globais da receita do Fundeb, e até mesmo do Salário-Educação, mas não fazem referência aos valores da receita de recursos vinculados de impostos próprios do município.

Todos os secretários entrevistados têm consciência que os recursos destinados a MDE são baixos e insuficientes para as necessidades da gestão. No entanto, não dão destaque de quanto seria necessário para a oferta educacional com padrões mínimos de qualidade. Os secretários não apresentam conhecimentos sobre o potencial e os limites da base tributária dos tributos próprios (IPTU, ISS e ITBI), que são vinculados à MDE. Problemas como a baixa eficiência das estruturas administrativas de arrecadação dos tributos municipais e cobrança e execução da respectiva dívida ativa não são lembrados e não aparecem nas entrevistas.

Para a análise de conteúdo das Leis Orçamentárias utilizou-se a metodologia e classificação proposta por Quirino (2018). Nesta metodologia de análise as leis orçamentárias são classificadas em quatro grupos: 1) com informação completa; 2) com informação parcial; 3) com problemas técnicos ou erros e 4) sem informação.

De acordo com Quirino (2018), são considerados casos com informação completa situações em que os municípios apresentam a lei completa, ou seja, disponibilizavam tanto o corpo da lei quanto o anexo que demonstra as prioridades e metas de investimento do orçamento. São considerados casos com informação parcial municípios que apresentam apenas o corpo da lei, sem os anexos com o detalhamento de receitas, despesas, renúncia de receitas. Os casos sem informação foram considerados os municípios que não apresentavam a lei ou que o arquivo não foi encontrado.

O quadro a seguir apresenta a descrição das leis orçamentárias de cada um dos municípios da amostra no período pesquisado de 2011 a 2015, com a classificação do conteúdo conforme proposta por Quirino (2018).

Quadro1: O Salário-Educação nas Leis Orçamentárias dos Municípios (2011-2015)

MUNICÍPIO	ANO	LOA	CLASSIFICAÇÃO
Barra do Bugres	2011	Lei n.º 1.959/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 2.002/2011	Informação parcial
	2013	Não encontrada	Sem informação
	2014	Lei n.º 2.104/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 2.165/2014	Informação parcial
Colniza	2011	Lei n.º 483/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 517/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 543/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 585/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 617/2014	Informação parcial
Cuiabá	2011	Lei n.º 5.375/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 5.449/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 5.621/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 5.756/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 5.908/2014	Informação completa
Figueirópolis D'Oeste	2011	Lei n.º 516/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 548/2011	Informação parcial
	2013	Não encontrada	Sem informação
	2014	Lei n.º 608/2013	Sem informação
	2015	Lei n.º 646/2014	Informação parcial
Novo Horizonte do Norte	2011	Não encontrada	Sem informação
	2012	Lei n.º 915/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 964/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 1.026/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 1.083/2014	Informação parcial
Várzea Grande	2011	Lei n.º 3.549/2010	Informação completa
	2012	Lei n.º 3.710/2011	Informação completa
	2013	Lei n.º 3.860/2012	Informação completa
	2014	Lei n.º 3.973/2013	Informação completa
	2015	Lei n.º 4.064/2014	Informação parcial

Fonte: elaboração dos autores com base na legislação pesquisada.

A análise das leis orçamentárias evidencia uma situação de baixa transparência fiscal além da pouca relevância dada ao orçamento público. Dos seis municípios pesquisados, apenas o município de Várzea Grande disponibilizou no seu Portal de Transparência as leis orçamentárias com o conteúdo completo referente a quatro anos pesquisados. O município de Cuiabá disponibilizou a LOA com informações completas apenas referente ao ano de 2015. Todos os demais municípios disponibilizaram a LOA com informações parciais, ou seja, apenas o corpo da lei sem os anexos com o detalhamento das receitas e despesas, e alguns, como Figueirópolis D'Oeste e Novo Horizonte do Norte, em alguns anos não foi encontrada a lei orçamentária.

A não publicação dessas informações em meio eletrônico além de representar o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) também impõe grandes obstáculos ao exercício do controle social pelos cidadãos e da *accountability*.

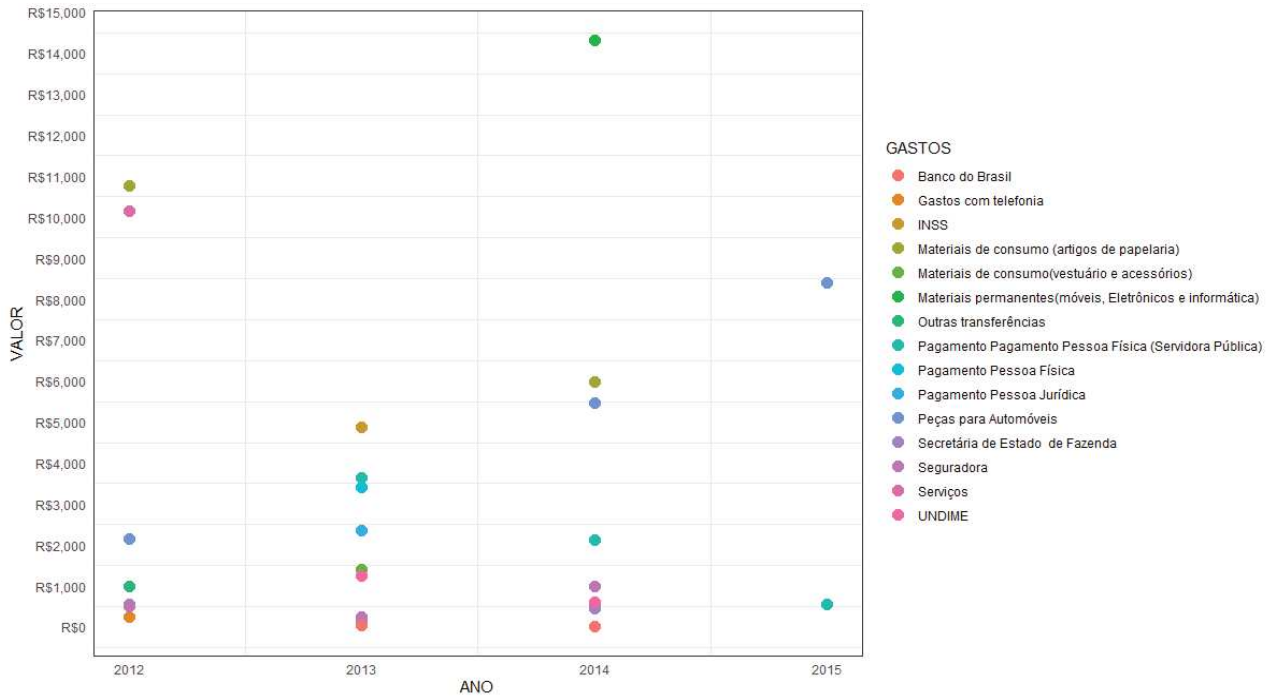
4 PERFIL DE GASTOS DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A análise dos demonstrativos gerenciais de gastos dos recursos das quotas municipais permite-nos afirmar que o Salário-Educação tem uma grande versatilidade no processo de gasto público dos recursos de MDE nos municípios da pesquisa. Observa-se um padrão de gastos em que os recursos são utilizados em uma miríade de ações, que vão de pequenas compras de material didático e de consumo, equipamentos de informática, pagamentos de serviços, repasses para escolas até todo o custeio do transporte escolar.

Observou-se na análise de conteúdo dos demonstrativos gerenciais de gasto que os municípios têm padrões diferenciados para o processo de gasto dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação, mas, em termos gerais, utilizam os recursos para as atividades de custeio das redes públicas. Os dois municípios com os menores repasses e com repasses intermediários utilizam os recursos em um conjunto muito grande de gastos que incluem pagamentos de telefonia, de energia elétrica das unidades escolares, pagamentos em supermercados, livrarias e papelarias, gráficas, lojas de materiais de escritório, postos de combustíveis, lojas de autopeças, pagamentos a pessoas enquadradas como microempreendedores individuais. Foram identificados até mesmo gastos que são vedados pela Lei, como pagamentos à pessoa física, inclusive com contrato de trabalho para atuação no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), transferência para a Secretaria de Fazenda (considerada pelo TCE-MT como irregularidade grave) e encargos do INSS. Na relação dos gastos também foram identificados pagamentos que são legais, mas que deveriam ser realizados com os recursos de outras fontes, como a anuidade da Undime.

Foram produzidos gráficos de dispersão em pontos com a categorização dos gastos para três municípios. Para os municípios de Cuiabá e Colniza não foram produzidos gráficos, pois estes municípios utilizam todo o valor das quotas municipais do Salário-Educação com o transporte escolar.

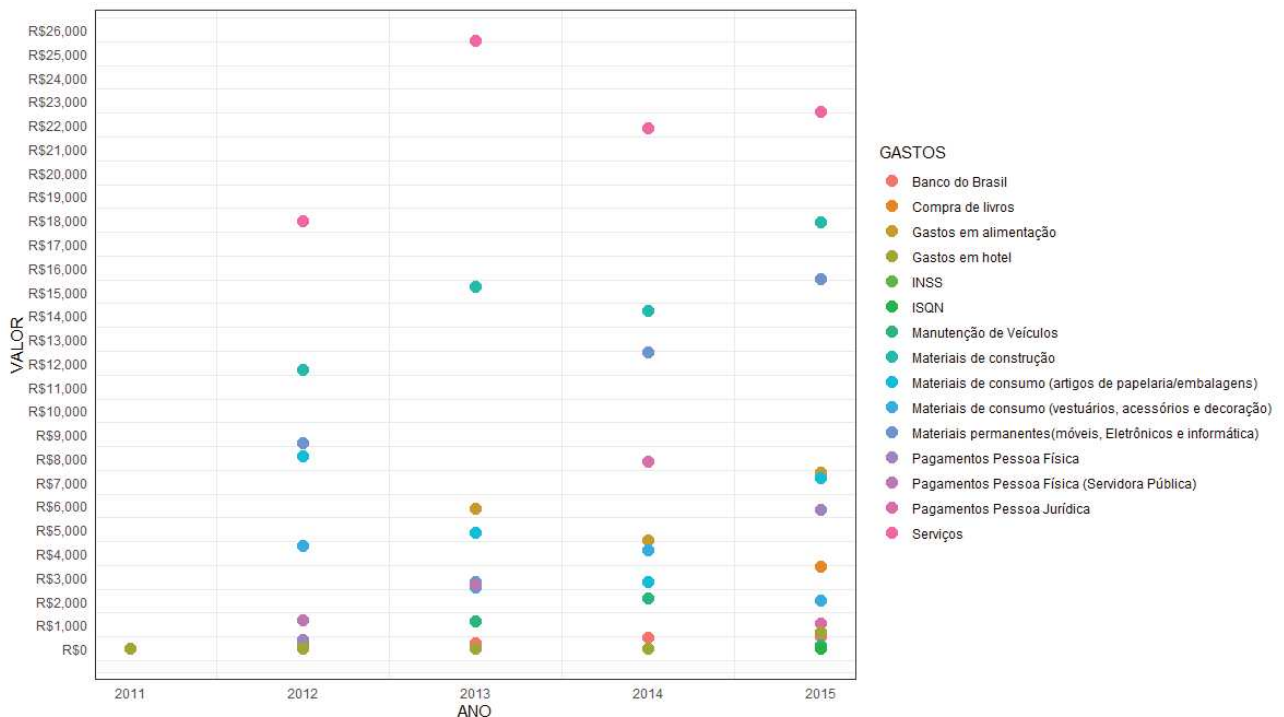
Gráfico 1: Perfil dos Gastos do Salário-Educação – Figueirópolis D'Oeste (2012-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

O município de Figueirópolis D'Oeste é o que apresenta a maior diversidade de gastos. Se considerarmos que os gastos com os profissionais da educação são custeados com os recursos do Fundeb, é possível perceber que praticamente todos os demais gastos são abarcados com os recursos das quotas municipais do Salário-Educação.

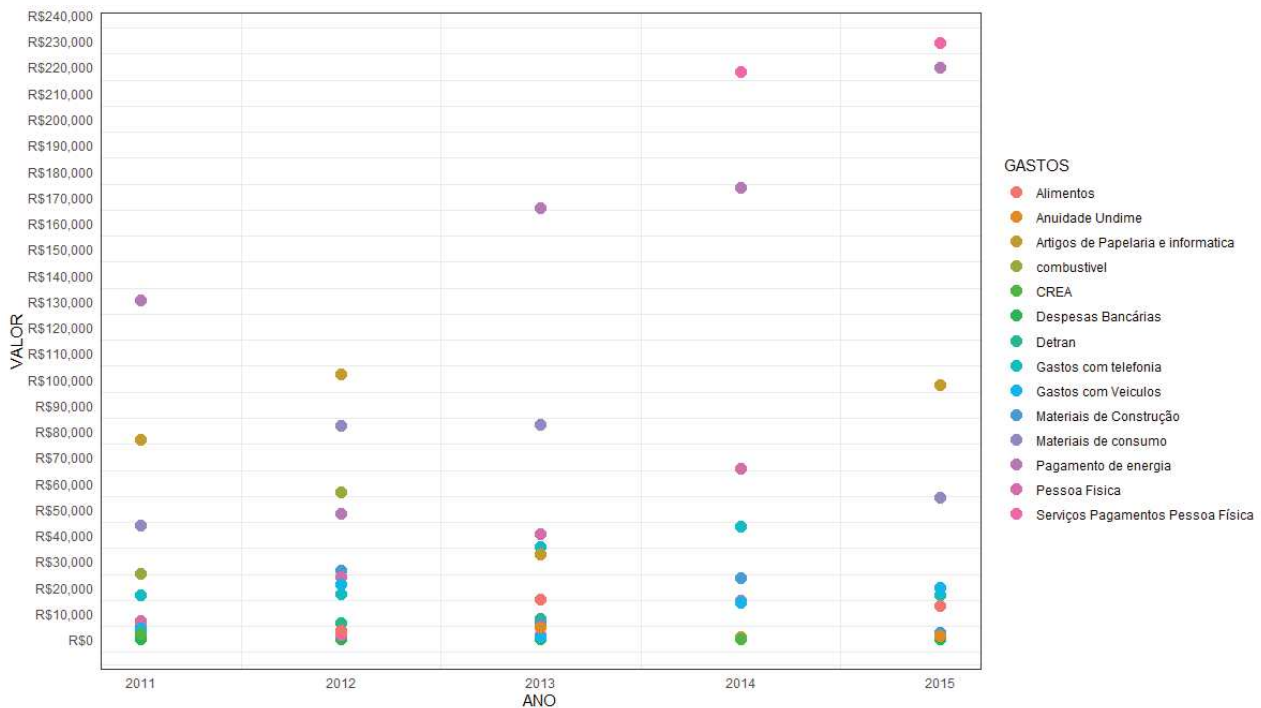
Gráfico 2: Perfil de Gastos do Salário-Educação – Novo Horizonte do Norte (2011-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

Nesse município foram identificados 15 tipos diferentes de gastos no período pesquisado. Chama a atenção pagamentos referentes a gastos com pessoal como encargos com o INSS e impostos com o ISSQN.

Gráfico 3: Perfil de Gastos do Salário-Educação – Barra do Bugres (2011-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico 3, referente ao município de Barra do Bugres, também revela um perfil de gastos com uma diversidade de itens de custeio das ações educacionais. Divergem dos preceitos legais dos gastos com MDE, os gastos referentes a pagamento ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), Detran e Undime.

Verificou-se que os dois municípios maiores (Cuiabá e Várzea Grande) apresentam um padrão mais uniforme de gasto. Em Várzea Grande os recursos das quotas são utilizados para financiar um programa próprio do município de repasse de recursos direto para as escolas denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Municipal). Em Cuiabá todo o montante dos valores das quotas municipais (100%) é utilizado para o custeio do transporte escolar dos estudantes. No caso da capital, o município não tem frota de veículos e o transporte dos estudantes é terceirizado, com a contratação de empresa de transporte por meio de licitação.

Na análise do conjunto dos gastos, o transporte escolar tem grande participação, seja por meio do gasto na manutenção dos veículos próprios ou o gasto com a terceirização do serviço. É importante destacar que o transporte escolar tem gastos fixos e gastos variáveis.

A complexidade do serviço de transporte escolar exige situá-lo para compreender a sua gestão e o gasto público dos recursos do Salário-Educação nessa política. O serviço de transporte escolar tem crescido substancialmente na gestão das Secretarias Municipais de Educação, por um condicionante principal: o fenômeno do fechamento de escolas do campo. Assim a necessidade de transporte escolar para os alunos do perímetro rural cresce na proporção inversa do fenômeno que reduz as escolas do campo com o seu fechamento. Segundo dados do Censo Escolar do INEP, até o primeiro semestre de 2017, cerca de 30 mil escolas localizadas no perímetro rural deixaram de funcionar em todo o Brasil. Trata-se de um fenômeno de grandes dimensões, como revelam os dados do INEP, mas ainda pouco explorado no que se refere a estudos e pesquisas que busquem compreender os devidos fatores e condicionantes.

Em Mato Grosso os municípios têm grande extensão territorial, com uma grande dispersão de moradias no perímetro rural. Além dessa particularidade, todo o transporte escolar dos alunos da zona rural é feito pelos municípios. Com isso, o transporte escolar se apresenta como um dos grandes desafios dos secretários municipais de educação.

Para financiar o transporte escolar dos alunos de cada rede de ensino, os municípios dispõem, além das quotas municipais do Salário-Educação, de recursos provenientes do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Fundeb (40%), recursos próprios e convênios. Em Mato Grosso, o Governo Estadual repassa recursos aos municípios utilizando como critério a quantidade de quilômetros rodados em cada município, para transportar os alunos da rede estadual.²

Cabe considerar que, mesmo no caso dos demais municípios que tem frota própria de veículos e não terceirizam o serviço, o processo de gasto dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação financia o transporte escolar com o pagamento de gastos como combustível, compras de peças e serviços de manutenção dos veículos, pagamentos do Seguro DPVAT, pagamentos de motoristas e de tributos relacionados a titularidade dos veículos como o IPVA.

Outra importante constatação da análise dos demonstrativos gerenciais de gastos é que os municípios apresentam uma regularidade no padrão de gastos que atravessa a gestão municipal à frente do Poder Executivo local. Como o período analisado (2011-2015) compreendeu parcialmente duas gestões, ficou evidenciado que o padrão de gastos de cada município se manteve, mesmo com a mudança de gestores.

² Lei n.º 8.469/2006 (BRASIL, 2006).

Um aspecto positivo no processo de gasto público das quotas municipais do Salário-Educação refere-se ao impacto econômico dos recursos na economia local, sobretudo no caso dos pequenos municípios. Como o gasto se distribui em um conjunto amplo de ações, prevalece o gasto em microempresas e microempreendedores individuais, o que, seguramente, dinamiza a economia local e, indiretamente, favorece a geração de emprego e renda.

A análise do perfil do gasto público das quotas municipais do Salário-Educação nos municípios da amostragem pesquisada evidencia uma distorção na utilização dos recursos. Com exceção dos municípios que alocam os recursos para o transporte escolar, os demais itens de gastos são despesas correntes que deveriam ser custeados, prioritariamente, com os recursos da receita de impostos próprios do Tesouro Municipal.

Secretário (a): Olha, o salário-educação é o que ajuda para ajudar nas escolas. É voltado para eles, o que eles estão precisando, é um material, alguma mobília, porque é um recurso que eu coloco para que a escola já seja atendida naquele momento. É um reparo às vezes rápido, um ar condicionado urgente, então para não deixar a escola esperando, o empenho as vezes tá lá e não consegue pagar rápido. Então eu tento colocar tudo o que é prioridade para a escola no salário-educação, pra que eles possam ser atendidos rápido. É o recurso que vejo que posso atender eles, as crianças e os professores, que pedem e é com esse recurso que atendemos as escolas. (DME Barra do Bugres)

O entrevistado afirma que os recursos do Salário-Educação são utilizados para os pequenos gastos, como material de consumo e pequenos reparos de manutenção das escolas, e que, pelos valores, não é necessário a realização de processo licitatório. Cabe ressaltar que esses pequenos gastos de custeio e manutenção das escolas também podem ser realizados com recursos próprios dos municípios, que deve aplicar no mínimo 25% da receita de impostos em MDE. Os dados coletados mostram, assim, que Salário-Educação nos municípios de Mato Grosso não cumpre o preceito constitucional de ser utilizado como “fonte adicional de financiamento da educação básica pública”, conforme determina a Carta Magna e a legislação infraconstitucional que o regulamenta. Os recursos são aplicados no custeio de despesas básicas para o funcionamento das escolas, como o pagamento de despesas com energia elétrica, pequenos reparos nas instalações físicas das escolas e materiais básicos de consumo, o que confirma a hipótese de pesquisa testada.

Um ponto de grande fragilidade no processo de gasto público desses recursos é a não existência de uma instância de acompanhamento e controle social dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação nos formatos como existem para os recursos do Fundeb, PNAE e PDDE, no caso dos conselhos

escolares. Nesse sentido, é urgente a alteração da legislação que regulamenta o Fundeb para que os CACS do Fundeb também tenham atribuições legais no controle social dos recursos financeiros das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender a importância do Salário-Educação como política de financiamento da educação básica e de cooperação federativa na manutenção e desenvolvimento das redes públicas de educação, o presente trabalho analisou o percurso institucional de aplicação dos recursos em três momentos distintos ou dimensões da política: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público.

Sobre a distribuição dos recursos entre os entes da federação, os dados evidenciam um significativo incremento da quota municipal em relação à quota estadual, o que representa um aumento da participação dos municípios na distribuição dos recursos.

O planejamento é uma das dimensões problemáticas no que se refere a aplicação dos recursos do Salário-Educação. Os municípios da amostragem de pesquisa apresentam baixa transparência fiscal, o que é evidenciado pela disponibilização parcial das peças orçamentárias em meio eletrônico. Mesmo quando disponibilizam a informação completa, como determina a legislação, observou-se que prevalece um irrealismo orçamentário com a invisibilidade do Salário-Educação. Pela análise de conteúdo das leis orçamentárias é possível afirmar que estas são aprovadas para o cumprimento de exigência legal junto aos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas), mas não possuem a relevância de representarem efetivamente um instrumento de planejamento.

A análise do processo de gasto público dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação demonstra que os recursos são utilizados nas ações e atividades básicas de custeio das redes públicas municipais, o que diverge do preceito de fonte adicional de recursos para a educação básica. Essa questão em certa medida é um ponto obscuro da legislação que precisa ser aperfeiçoada, pois a regulamentação atual do Salário-Educação não define o que deve ser considerado como **“adicional”**.

Os dados dos demonstrativos gerenciais analisados revelam que, sob o manto da expressão “programas, projetos e ações educacionais voltadas para a educação básica” podem ser inseridos vários tipos de gastos que, mesmo sendo de caráter educacional, não estejam alinhados ao espírito do que dispõe o art. 70 da Lei nº 9.394/96.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge; FERNANDES, Maria Alice Cunha. **Sistema de Informações sobre os gastos públicos da área de educação – SIGPE**: Diagnóstico para 1995. Brasília. IPEA, 1999.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros. In: XV Congresso de Controladoria e Contabilidade. **Anais**. 2015 1-16.

BARRA DO BUGRES. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 2.165/2014**. *Dispõe sobre o Orçamento Anual para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <https://www.barradobugres.mt.gov.br/Transparencia/Legislacao/> Acesso em 20 de set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971**. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692impressao.htm Acesso em 20 de mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto – Lei n.º 1.422, de 23 de outubro de 1975**. *Dispõe sobre o salário-educação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1422.htm#art6 Acesso em 16 jun. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 95/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008*. Brasília–DF. Senado Federal, 2016.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 10.832, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm Acesso em 10 jul. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm Acesso em 30 jul. 2015.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 6.003 de 28 de dezembro de 2006**. *Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis n.os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18*

de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm Acesso em: 7 out. 2016.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 483/2010**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 517/2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 543/2012**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 585/2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 617/2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.375, de 29 de dezembro de 2010**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2011*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.499, de 7 de dezembro de 2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2012*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.908, de 26 de dezembro de 2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

DAVIES, Nicholas. Levantamento Bibliográfico sobre Financiamento da Educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**. Marília, v.15, n.1, p.91-162, jan./jun.2014.

FARENZENA, Nalu. Nas pegadas do Salário-Educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**. v. 19. n. 40, p. 139-157, maio/ago. 2017.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 584, de 4 de Dezembro de 2012**. *Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2013*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 608/2013, de 29 de Outubro de 2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2014*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 646, de 2 de Dezembro de 2014**. *Estima a receita e fixa a despesa do município de Figueirópolis D'Oeste para o exercício financeiro de 2015, e dá outras providências*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

MATO GROSSO. **Lei n.º 8.469, de 7 de abril de 2006**. *Dispõe sobre o transporte de alunos da rede estadual de ensino residentes na zona rural do Estado de Mato Grosso e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.seduc.mt.gov.br/documents/8125245/9121200/lei-8469-2006.pdf/26241b4e-f357-3ec1-d62c-87c5329af288> Acesso em 2 de mar. 2018.

NOVO HORIZONTE DO NORTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 915, de 30 de novembro de 2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do município, para o exercício financeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.novohorizontedonorte.mt.gov.br/Transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

NOVO HORIZONTE DO NORTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 1.083, de 11 de dezembro de 2014**. *Estima a receita e fixa a despesa do município, para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <https://www.novohorizontedonorte.mt.gov.br/Transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Transparência pública e financiamento da educação: uma análise a partir das Leis Orçamentárias**. Curitiba. UFPR, 2018.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O Orçamento dos Brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** Rio de Janeiro. FGV, 2014.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribasdos. **Financiamento da Educação no Brasil**: o estado da arte e a constituição do campo (1996-2010). Jundiá, Paco Editorial, 2013.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.549/2010**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2011*. Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.710/2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2012*. Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.860/2012**. *Estima a receita e fixa a despesa do município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.973/2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VELLOSO, Jacques. Política Educacional e Recursos para o Ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (61). p. 03-29, maio, 1987.

*Recebido em: 02 de setembro de 2019.
Aprovado em: 02 de dezembro de 2019.*