

GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): uma perspectiva a partir da execução orçamentária dos recursos em educação municipal.

PUBLIC MANAGEMENT BY RESULT AND FISCAL RESPONSIBILITY LAW (LRF): a perspective from the budget execution of resources in municipal education.

LEANDRO RODRIGUES DE OLIVEIRA
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

Nota de esclarecimento:

O X SINGEP e a 10ª Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) foram realizados de forma remota, nos dias 26, 27 e 28 de outubro de 2022.



ANOS
SINGEP

GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): uma perspectiva a partir da execução orçamentária dos recursos em educação municipal.

Objetivo do estudo

Apresentar a partir dos investimentos públicos em educação e Lei de Responsabilidade Fiscal um breve entendimento para gestão pública por resultado em contexto municipal.

Relevância/originalidade

Apesar de ser um estudo descritivo, destacamos a aplicação da LRF em contexto municipal e os reflexos da estratégia de gestão pública gerencial.

Metodologia/abordagem

Trata-se pesquisa descritiva. Buscamos descrever Gestão pública por resultado na recursos educacionais de Florianópolis - PI à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando o lapso de tempo do último PPA executado (2014-2017).

Principais resultados

Verificou-se o desempenho positivo (2014, 2016 e 2017) nos cumprimentos fiscais de aplicação de recursos impostos pela LRF na política educacional na cidade analisada. Nega-se existir aplicação mínima MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) no ano de 2015.

Contribuições teóricas/metodológicas

Objetivamente, quanto as concepções de gestão pública por resultado o que se verificou neste estudo é que há mais preocupação em cumprir as metas fiscais propostas pela regra fiscal (LRF) do que efetivamente se contribuir para eficiência da máquina pública.

Contribuições sociais/para a gestão

Neste estudo, buscamos destacar o modelo atual de gestão, advindo do gerencialismo no setor público, cuja teoria principal é a de gestão pública orientada por resultado. Exploramos os investimentos em educação municipal e aplicação subnacional da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial, Gestão Pública por resultado, Public Resources., LRF, Reforma do Estado

PUBLIC MANAGEMENT BY RESULT AND FISCAL RESPONSIBILITY LAW (LRF): a perspective from the budget execution of resources in municipal education.

Study purpose

To present, from public investments in education and the Fiscal Responsibility Law, a brief understanding of public management by result in a municipal context.

Relevance / originality

Despite being a descriptive study, we highlight the application of the LRF in the municipal context and the reflexes of the managerial public management strategy.

Methodology / approach

It is descriptive research. We seek to describe Public Management by Result in the educational resources of Floriano - PI in the light of the Fiscal Responsibility Law (LRF), considering the time lapse of the last PPA executed (2014-2017).

Main results

There was a positive performance (2014, 2016 and 2017) in fiscal compliance with the application of resources imposed by the LRF in the educational policy in the analyzed city. It is denied that there is a minimum application of MDE in 2015.

Theoretical / methodological contributions

Objectively, regarding the conceptions of public management by result, what was verified in this study is that there is more concern in meeting the fiscal goals proposed by the fiscal rule (LRF) than effectively contributing to the efficiency of the public machine.

Social / management contributions

In this study, we seek to highlight the current management model, arising from managerialism in the public sector, whose main theory is result-oriented public management. We explore investments in municipal education and subnational enforcement of the Fiscal Responsibility Law.

Keywords: Management Public Administration., Public management by result., Recursos Públicos, LRF, State reform.

1 INTRODUÇÃO

Estudos em matéria de gestão pública são recorrentes e baseados em instrumentos legais, uma vez que neste campo da administração pública suas principais concepções e ações são restritas à ao princípio da legalidade (Brasil, 1988). Neste estudo, buscamos destacar o modelo atual de gestão, advindo do gerencialismo no setor público, cuja teoria principal é a de gestão pública orientada por resultado. Exploramos a partir dos investimentos em educação municipal e à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal um breve entendimento para o que a literatura tem descrito como resultado na gestão pública.

O gerencialismo do setor público tem seus impulsos existenciais a nível mundial no contexto da globalização, preconizações do FMI (Fundo Monetário Internacional) e BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) aos estados membros para regulação financeira e retorno do crescimento econômico diante da crise mundial que assolava os países (Bresser-Pereira, 1996). Reformar a Gestão Pública foi um processo iniciado na década de 1970 quando o mundo vivia uma crise econômica mundial. Abrucio (2005) lembra que nos EUA também se instaurou a reforma administrativa aos moldes gerenciais importados da iniciativa privada. A reforma brasileira revelou a necessidade de avaliação, mensuração e estabelecimento de mecanismos gerenciais que afirmam o desempenho das organizações públicas, esse processo incorpora uma dinâmica maior de gestão por resultados ou gestão baseada em desempenho.

Historicamente impulsionada e influenciada pelas políticas de avaliações de resultado do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD, a gestão pública por resultado é sistemicamente desenvolvida inicialmente no momento do planejamento estratégico e vai até ao processo de avaliação das políticas públicas, contribuindo inclusive para a transparência e responsividade como pressupostos de boas práticas de gestão – *Accountability* (CORREA, 2007).

Neste artigo objetivamos apresentar a partir dos investimentos públicos em educação e Lei de Responsabilidade Fiscal um breve entendimento para gestão pública por resultado em contexto municipal. Estrategicamente, destacamos os mecanismos que comprovam os investimentos em Educação no município de Floriano – Piauí a partir das principais fontes de recursos orçamentários e relacionamos as quotas investimentos a partir da fonte de financiamento recursos próprios em relação aos recursos vinculados e de transferências Constitucionais, a fim de entender a as métricas fiscais impostas pela LRF e seus impactos na execução de recursos para a educação.

Este artigo além desta introdução e a conclusão apresenta mais três seções, na primeira e segunda seção apresentamos brevemente uma fundamentação teórica para gestão pública por resultado, LRF e recurso público em educação municipal. Na terceira seção explicamos o método seguida da discussão e análise dos dados fiscais do caso estudado.

2 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A gestão pública orientada por resultado é caracterizada pela adoção de mecanismos gerenciais que mensuram as ações de governo. A adoção de práticas gerenciais da iniciativa privada nas jurisdições públicas que para as empresas cujo lucro e maximização de riquezas são finalidades fortemente pressionadas e requisitos cruciais para permanência no mercado, diante disputa tecnológica, competitividade e ampla oferta de serviços pela concorrência prioriza a eficiência, no âmbito da gestão pública práticas pró-eficiência, eficácia e efetividade

nos serviços públicos, dependem de consensos políticos, que nem sempre são fáceis, e que por vez tornam a gestão por resultado apenas discurso ideológico (Motta, 2013). As decisões públicas administrativas e políticas tem uma supremacia de caráter político. Nas últimas décadas do século tem crescido práticas direcionadas para melhor utilização dos recursos públicos e a imprescindível legitimação pela sociedade, muito embora a avaliação dessas ações seja limitada a índices físicos e voltados para a relação custo e benefício, o que implica a necessidade de diferentes escalas de mensuração (Catelli e Santos, 2004)

No Brasil a implementação de gestão por resultados ocorreu no contexto das reformas administrativas e fiscais do Plano de Reforma Administrativa (1997) adotado no governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, em terreno brasileiro, o processo foi tardio e de pouca qualidade, e sendo preciso dinamizar qualitativa e quantitativamente os instrumentos de mensuração da gestão pública, para avaliação tornar mais realista e composta. Gestão Pública por resultado integra as ideias neoliberais de um Estado mínimo e orientado para o cumprimento de metas, conforme assevera Motta (2013) desde o século XIX —propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada.

Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XXI. Desse modo gerir a máquina pública por resultados integra um dos princípios da nova gestão pública, uma vez que verifica o desempenho das ações de governo. Contextualmente um dos instrumentos que se apresenta para além de um regimento a Lei de Responsabilidade Fiscal parametriza os resultados mínimos para uma gestão pública eficiente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um dos mais fortes instrumentos de planejamento, controle e transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente. Observa-se que em todos os capítulos há necessidade de se disciplinar desde o planejamento, passando pela execução até o controle, fiscalização e transparência na gestão dos recursos, o que torna este dispositivo legal uma inovação na matéria finanças, mesmo que no campo regimental (Brasil, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estruturalmente se apresenta como um documento de finanças públicas, catalogado em setenta e cinco (75) artigos distribuídos em dez (10) capítulos (Brasil, 2000). Por representar um verdadeiro código de boas condutas para o setor público, principalmente em governos subnacionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal se apresenta como um longo processo evolutivo das instituições orçamentárias no Brasil. Fundamentada em pressupostos básicos de gestão fiscal transparente, planejada e responsável, apresenta a sociedade a regra básica de que o gestor não deve gastar mais do que arrecada (Tavares, 2005; Cruz, Silva e Santos, 2009; Costa Filho, 2014; Leite Filho, Colares e Andrade, 2015; Cavalcante, 2017; Butarelo, 2017; Cruz e Afonso, 2018).

O contexto histórico de criação da LRF é de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo. (NUNES RC,2002; NUNES SPP,2002). É uma solução implantada pelo Plano Real, que em 1994 logrou êxito na estabilização monetária, porém não impediu o aumento da dívida. O marco jurídico-legal da LRF é a própria constituição federal vigente (art. 163), isto é, suas primeiras intenções de existência estão na previsão destinada na Constituição Federal de 1988, quando inferiu a necessidade de uma lei complementar que tratasse das normas específicas de finanças públicas. Contudo, anteriormente, existiam inúmeras regras de controle de gastos, mesmo que fadados ao fracasso pela não aplicação das punições (Leite, 2011). Decerto a regulamentação da Constituição Federal da referida Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser vislumbrada como a solução para todos os problemas decadentes que assolava o Brasil desde o fim do governo militar, ou até muito antes. Mas, fazê-la asseverava mais ainda

a necessidade de controle e organização das finanças públicas. Neste contexto, Abrúcio (1997) destaca que a LRF trouxe benefícios de economicidade, entretanto no contexto de eficiência será necessário exigir mais ações de gestão pública.

A LRF tem fundamental importância, principalmente nos municípios, pois além de impor que os gestores busquem o equilíbrio das contas, o não cumprimento da Lei acarreta sanções e penalidade, o que os tornam obediente a mesma. Apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal ser definida como uma ferramenta essencial no planejamento, condicionamento das despesas e equilíbrio das contas públicas, por outro lado é notória também a não obediência quanto ao limite no Gastos propostos. (Nascimento, 2013). Para mensurar os efeitos causados com a implantação da Lei Complementar N°101/ de 04/05/2000 e suas modificações nos órgãos públicos em especial nos municípios, foram realizadas algumas pesquisas no Brasil. Giuberti (2005) analisou o contexto fiscal dos municípios brasileiros e se a situação apresentada requeria controle de legislação específica. A pesquisa revelou que a LRF não proporcionou efeito sobre o comportamento dos gestores públicos em relação aos gastos com pessoal, pois poucos estavam acima do limite imposto. No entanto a LRF ocasionou impacto positivo sobre os municípios que a apresentavam gasto elevado com essa natureza de despesa.

Meneses (2006) pesquisou os municípios brasileiros e concluiu que as despesas com pessoal não foram afetadas pela LRF, assim como as outras despesas correntes. Constatou-se ainda, redução de investimentos e aumento de despesas em funções sociais. Por meio da análise de histograma, concluiu-se, também, que os municípios que estavam acima do limite de gastos com pessoal diminuíram essas despesas, enquanto parte dos municípios que gastavam abaixo do limite imposto pela Lei aumentaram seus gastos. O limite imposto pela LRF revelou-se, portanto, ineficaz, ao não considerar as características heterogêneas dos municípios.

Gapinski, Clemente, Taffarel e Gerigk (2010) pesquisaram alterações nos indicadores de desempenho financeiro dos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes localizados no Sul do Brasil, entre a primeira gestão (período de 2001 a 2004) e a segunda gestão (período de 2005 a 2008), após a vigência da LRF. Os resultados indicaram que a LRF influenciou positivamente as finanças dos municípios pesquisados, com aumento da capacidade de liquidez, redução do nível médio dos gastos com pessoal e endividamento, além da diminuição dos restos a pagar. Rausch e Soares (2010) enfatizaram que o estímulo à transparência das contas públicas através dos principais relatórios definidos pela LRF, tornaram obrigatório o estímulo à participação popular em audiências públicas de prestação de contas e elaboração de peças de planejamento. Também apontaram para a imposição da transparência e a moralização na administração pública, bem como a adoção de ações planejadas e transparentes no trato dos recursos públicos, sendo uma das maiores conquistas, em anos recentes, para o controle das contas públicas brasileiras.

Sabe-se, que a LRF, dentre os seus objetivos está em destacar a busca pelo equilíbrio fiscal na gestão pública, mas de acordo com os estudos nota-se que ocorreu grandes variações de resultados por conta da particularidade de cada município, mesmo assim diante destas oscilações destacam-se também a eficácia que mesma exerce nas finanças públicas municipais, controlando e equilibrando o endividamento quanto às despesas do município. A nova redação dada pela a mais recente alteração na LRF propicia novas interpretações aos limites de aplicações de recursos, o quadro 1 resume:

Quadro 1- Alteração aos artigos 19 e 20 da LRF

UNIÃO	ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS
--------------	-------------------	-------------------

Limite máximo de gastos: 50% da receita corrente líquida	Limite máximo de gastos: 60% da receita corrente líquida	Limite máximo de gastos: 60% da receita corrente líquida
Desse total de 50%, cada "Poder" só pode gastar até os seguintes limites: Executivo: 40,9% Legislativo (e TCU): 2,5% Judiciário: 6% MPU: 0,6%	Desse total de 60%, cada "Poder" só pode gastar até os seguintes limites: Executivo: 49% Legislativo (e TCE): 3% Judiciário: 6% MPE: 2%	Desse total de 60%, cada "Poder" só pode gastar até os seguintes limites: Executivo: 54% Legislativo (e TCM): 6% Judiciário: não tem aqui. MP: não tem aqui.

Fonte: Brasil, 2018.

Destaca-se que para cada ente, há duas espécies de limites de gastos: primeiro - limite máximo (limite total). Especificamente: no caso dos Municípios, o limite total é de 60% da RCL; e, segundo - limite individualizados para o Executivo, Legislativo etc. Exs: no caso dos Municípios, os limites individualizados são 54% para o Executivo ("Prefeitura") e 6% para o Legislativo ("Câmara Municipal"). (BRASIL, 2018).

A LRF disciplinou regras para todos os entes políticos (União, estados, distrito federal e municípios) abrangendo os três poderes (Executivo, legislativo e judiciário) bem como os tribunais de contas estaduais e municipais. Quanto ao orçamento público via instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) a LRF manteve a obrigatoriedade destas três peças e os princípios constitucionais. Quanto a receita pública, delimitou-a mediante a previsão, arrecadação e renúncia. Com efeito, estipulou que toda receita deve ser prevista a luz de normas técnicas e legais, com análise dos três (3) anos anteriores e estimativas para os anos seguintes. Orientou os entes federados a necessidade de uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências voluntárias, quando do descumprimento desta norma. A LRF foi mais incisiva a despesa pública, com regras mais rigorosas inclusive melhor detalhada na sua última atualização. Neste sentido observe o quadro 2, acerca do que diz a Lei 164/2018:

Quadro 2- Previsão e recomendações da Lei 164/2018

Previsão	Recomendação
Sanções - A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 23, caput e § 3º, que, se esses limites forem ultrapassados, os entes poderão sofrer determinadas sanções: Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as	Acrescentou duas exceções à regra da punição, ou seja, duas hipóteses nas quais o Município, mesmo tendo descumprido o limite de gastos com pessoal, não receberá tais sanções. Essas duas situações foram previstas no novo § 5º do art. 23: Art. 23 (...) § 5º As restrições (leia-se: sanções) previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...] § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

I – Diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. A LC 164/2018 também inseriu o § 6º prevendo o seguinte: § 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Fonte: Brasil, 2018.

Observa-se que as alterações consolidadas na Lei nº 164 de 2018 continua reafirmando o projeto de descentralização financeira promulgado na carta magna de 1988 (CF/88), haja vista que o interesse da união foi uma maior centralização das receitas, para assim garantir eficácia e eficiência das políticas econômicas adotadas, principalmente o cumprimento de metas e compromissos com credores da dívida pública. Nesta perspectiva alguns estudos merecem ênfase, para a FGV (2010) no estudo intitulado “Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma memória da lei”, o percurso da LRF é no mínimo peculiar, cheio de polêmicas e controvérsias, mas de reconhecimento internacional e consagração como uma das leis mais rígidas e de melhores resultados em Federações.

Ainda para a FGV (2010) vale acrescentar no lapso histórico da LRF a influência das literaturas internacionais, dentre elas, as dos dirigentes do Fundo Monetário Internacional (FMI), mostrando não haver solução ideal e/ou simplista para o ajuste fiscal imediato e muito menos para a sustentabilidade a médio e longos prazos do controle da dívida. Empiricamente estudos como o de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) analisaram o efeito da LRF sobre as finanças dos municípios alagoanos (2000-10). De forma crítica e menos formalista no referencial, concluíram com base em índices de desempenho e capacidade fiscal (2000-10), que os limites foram alcançados, entretanto, destacam que os cálculos não garantem equilíbrio fiscal de longo prazo.

Ainda para Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) o conceito de responsabilidade fiscal precisa ser rediscutido e essa condição não garante aos municípios capacidade de alocação e distribuição de recursos de forma mais eficiente, principalmente quando considerado o quadro de mudanças rotineiras na política econômica nacional. Uma crítica (grifo do autor) oportuna aqui deve-se ao fato de ser notória a busca por mais autonomia financeira pelos municípios brasileiros, cuja realidade histórica foi vislumbrada a partir da segunda metade da década de 1980, principalmente com a redemocratização do país e promulgação da constituição federal em 1988 (CF/88), onde então os municípios passam a integrar entes federados e autônomos, o que lhes garantiu maior participação na divisão dos recursos arrecadados.

O problema é que não durou muito. Em meados da segunda década de 1990, o governo federal buscou mecanismos de recompor suas finanças e meios para impor mais regulação aos governos subnacionais. Intuitivamente, dependia-se manter a estabilização macroeconômica

alcançada. Para tanto, os pagadores de uma conta alta foram os estados e municípios, quer pela irresponsabilidade de seus gestores, quer seja pelas massacrantes estratégias fiscais adotadas pelo plano real refletido em aumento da carga tributária, centralização dos recursos a união e abertura para o endividamento dos entes subnacionais. Entretanto, nem tudo foi e é tão bonito assim, uma crítica à LRF válida é a de que estudos como o da FGV (2010), os de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015), e Alves (2018) comprovam que o total dos gastos correntes dos municípios, com a implantação da LRF tendencialmente cresceram a níveis exorbitantes.

Em contexto amplamente aberta, o estudo de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) nos municípios alagoanos mostram e apontam índices de 366,14% de gasto corrente (despesa com pessoal) em 2000 para 571,08% em 2010. O que, indubitavelmente, corrobora a tese de que a LRF implantada sob a vertente de promover redução no gasto público, não foi suficiente a esta finalidade, principalmente em relação às despesas com pessoal e encargos sociais. Com efeito outra crítica à LRF recorrente é que o crescimento dos gastos correntes, impactam na redução dos investimentos públicos, ora porque é necessário buscar ajuste, ora porque é necessário, enquanto saída por vezes, cortar ou rever os investimentos públicos.

Para mensurar os efeitos causados com a implantação da LRF, em especial nos municípios, foram realizadas algumas pesquisas no Brasil. Giuberti (2005) analisou o contexto fiscal dos municípios brasileiros e se a situação apresentada requeria controle de legislação específica. A pesquisa revelou que a LRF não proporcionou efeito sobre o comportamento dos gestores públicos em relação aos gastos com pessoal, pois poucos estavam acima do limite imposto. No entanto a LRF ocasionou impacto positivo sobre os municípios que a apresentavam gasto elevado com essa natureza de despesa.

Contextualmente é válido afirmar que os demonstrativos previstos na LRF, buscam promover maior transparência orçamentária e fiscal, sendo a LRF um grande passo na definição de elementos de transparência para a gestão governamental ressaltando sua importância. Contudo enfatizam a necessidade de capacitar os usuários para que os dados contidos nesses relatórios possam ser analisados e interpretados de maneira satisfatória.

Sabe-se, que a LRF dentre os seus objetivos está em destacar a busca pelo equilíbrio fiscal na gestão pública, mas de acordo com os estudos nota-se que ocorreu grandes variações de resultados por conta da particularidade de cada município, mesmo assim diante destas oscilações destacam-se também a eficácia que mesma exerce nas finanças públicas municipais, controlando e equilibrando o endividamento quanto às despesas do município.

3 RECURSO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O investimento público destinado às políticas públicas de Educação compreende todos os recursos previstos em receitas e destinados a manutenção e desenvolvimento do Ensino, através da fixação de efetivos empenhos de despesas que resultam da aplicação de recursos vinculados à função ensino (MOTA, 2009).

O processo orçamentário na função educação é criterioso e possui restrições institucionais por normas como a Constituição Federal (art. 212), Lei. 4.320/1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja imposição de pisos a serem aplicados e como devem ser aplicados se apresentam como garantia de que os recursos possam ser executados sem desvio de finalidade (MOTA, 2009).

O Financiamento da educação no Brasil e a condição de ente político reportada aos municípios na atual Constituição Federal são questões complexas. Monlevade (2012) assevera que variáveis como população, gratuidade do ensino ofertado por estados e municípios e união,

aporte exclusivo do sistema de arrecadação tributário e centralização da maior parte dos recursos ao governo nacional tornam esta temática mais complexa ainda.

Discutir recursos canalizados para educação é pensar sua qualidade e amplitude de efetividade, uma vez que, quanto mais se disponibiliza recursos para ações de governo no ensino, presume-se índices mínimos de qualidade (MONTEIRO, 2015).

Em pesquisa mais detalhada, Monlevade (2012) faz o resgate do processo construtivo do Financiamento da educação no Brasil, desde os 210 anos de educação escolar jesuítica até a atualidade, onde ele encontra na disponibilização de recursos um dos maiores entraves para a universalização do ensino em todas as suas formas de qualificar a educação.

A literatura sobre Financiamento da Educação no Brasil, principalmente sob a perspectiva dos recursos nos municípios, tem afirmado que os entraves para destinar os recursos da sociedade para manutenção e desenvolvimento do Ensino ocorre-se ao longo da história (MONLEVADE, 2012), desde os moldes Jesuítas até a atualidade, a objeto de conflitos de interesses difusos.

Não obstante a este cenário, é preciso advogar os principais avanços nesta temática. Neste sentido uma pesquisa detalhada por Cruz e Afonso (2018) apresenta a atuação do governo nacional frente aos auxílios e suportes aos governos subnacionais. Mesmo a participação do governo central sendo tímida na educação básica, haja vista sua concentração ser no Ensino superior e nas Instituições Federais de Ensino Técnico e Tecnológico, é através dos vários programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE (Programa Brasil Escolarizado, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Transporte Escolar –PNAT) que o governo central realiza sua função redistributiva e supletiva de suporte aos estados e municípios.

Nesse contexto, é importante a constituição do FNDE para o financiamento da educação, especialmente na mitigação das discrepâncias territoriais na oferta da educação básica e seu verdadeiro impacto ao acesso universal e democrático.

4 MÉTODO

Trata-se pesquisa descritiva. Essa abordagem se justifica segundo Gonçalves e Corrêa (2020) devido ao seu caráter flexível e sua articulação com o campo empírico. Neste sentido, buscou-se descrever Gestão pública por resultado na recursos educacionais de Floriano-PI à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando o lapso de tempo do último PPA executado (2014-2017).

A pesquisa também fez uso da técnica documental como forma de demonstrar em dados quantitativos o montante aplicado (investimentos) na função educação entre os anos de 2014 e 2017 no município. Com fulcro de análise comparativa (recurso planejado e executado) recorreu-se aos relatórios de execução orçamentária, os quais integram relatórios de receitas e despesas orçamentárias anuais (2014-2017) e relatórios de despesas por funções anuais (2014-2017) disponíveis no portal Finanças do Brasil (FINBRA) do Governo Federal, através da Secretaria do Tesouro Nacional. Não obstante a isso, a análise documental é composta ainda pelos relatórios disponíveis pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE através do Sistema Integrado de Orçamento sobre Educação – SIOPE.

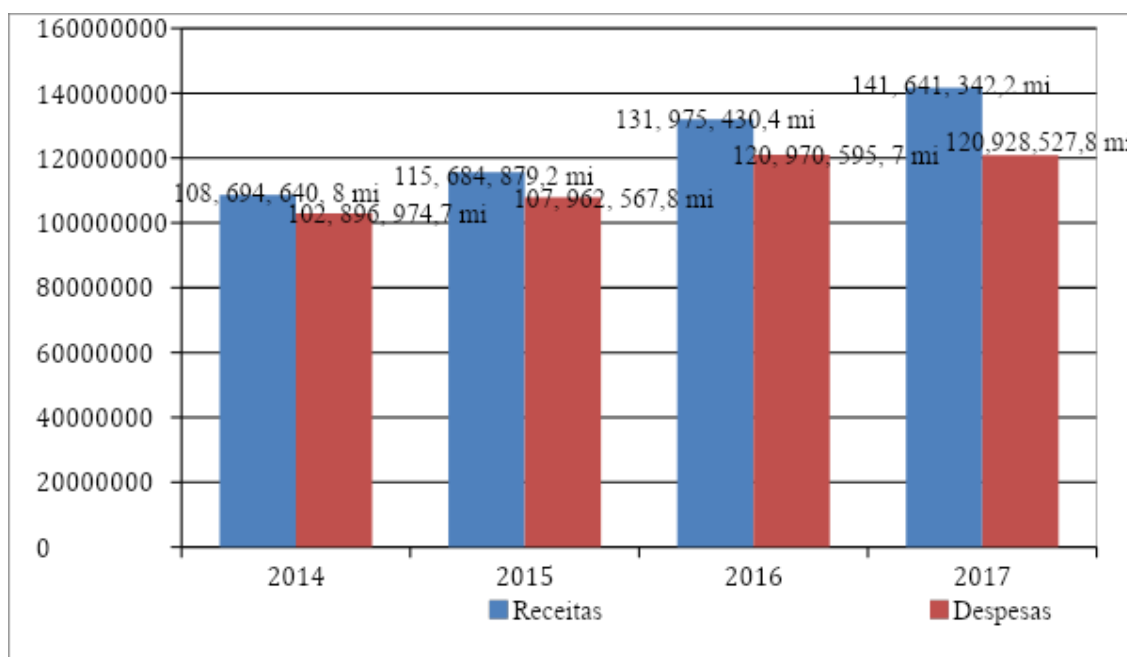
Neste sentido, buscamos descrever os Instrumentos Orçamentários e o desempenho da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à luz da Política Educacional de Floriano-PI no lapso de tempo do último PPA executado (2014-2017). A pesquisa também fez uso da técnica documental como forma de demonstrar em dados quantitativos o montante aplicado

(investimentos) na função educação. Esta pesquisa com abordagem quali-quantitativa, trabalha com dados secundários da Base Institucional Finanças do Brasil (FINBRA) referente a execução orçamentária do município de Floriano-PI no período de 2014 a 2017, sem uso de amostragem haja vista que serão considerados todos os dados consolidados. Medeiros et al. (2014) caracterizam e analisam qualitativa e quantitativamente as bases de dados FINBRA e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), a partir dos quesitos clareza metodológica, acessibilidade e qualidade da Informação nos de 2014 e 2017 no município.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As receitas do município de Floriano-PI (2014-2017) consolidam o montante de recursos arrecadados e obedecem ao mandamento legal nº. 4.320/64 em seu art. 35 que diz pertencerem ao exercício financeiro (coincidente ao ano civil) as receitas nele arrecadadas. Considerando o ano inicial de análise (2014) o que se teve foi R\$ 108.694.640,80 (cento e oito milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, seiscentos e quarenta reais e oitenta centavos) de receitas brutas realizadas, destas compõem-se as receitas correntes no montante de R\$ 106.088.931,10 (Cento e seis milhões, oitenta e oito mil, novecentos e trinta e um reais, dez centavos) e R\$ 899.809,29 (Oitocentos e noventa e nove mil, oitocentos e nove reais e vinte e nove centavos) de receitas de capital.

Gráfico 1- Receitas e despesas acumuladas (2014-2017) em Floriano-PI



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

O que se verifica no processo de execução orçamentária em Floriano – PI (2014-2017) é equilíbrio entre a receita realizada e despesa executada, há notório compasso entre saldos maiores de receitas face as despesas em todo o período, sendo o crescimento da receita de 6% em 2015, 21,4% em 2016 e 30,3% em 2017 via análise tendencial cuja referência é a receita realizada em 2014. A despesa também cresceu, mas abaixo da receita, o que se verifica

superávit, sendo que em análise tendencial a 2014 tem-se no crescimento dos gastos gerais em 4% para 2015, 17,5% em 2016 e 17, 5% em 2017. A análise tendencial geral deste período é de crescimento equilibrado, com eficiência na utilização dos recursos. Observe o reforço desses dados na tabela 1, e a complementação das informações no gráfico 2.

Tabela 1- Total de receitas e despesas orçamentárias do município de Floriano/PI de 2014 a 2017 em Milhões

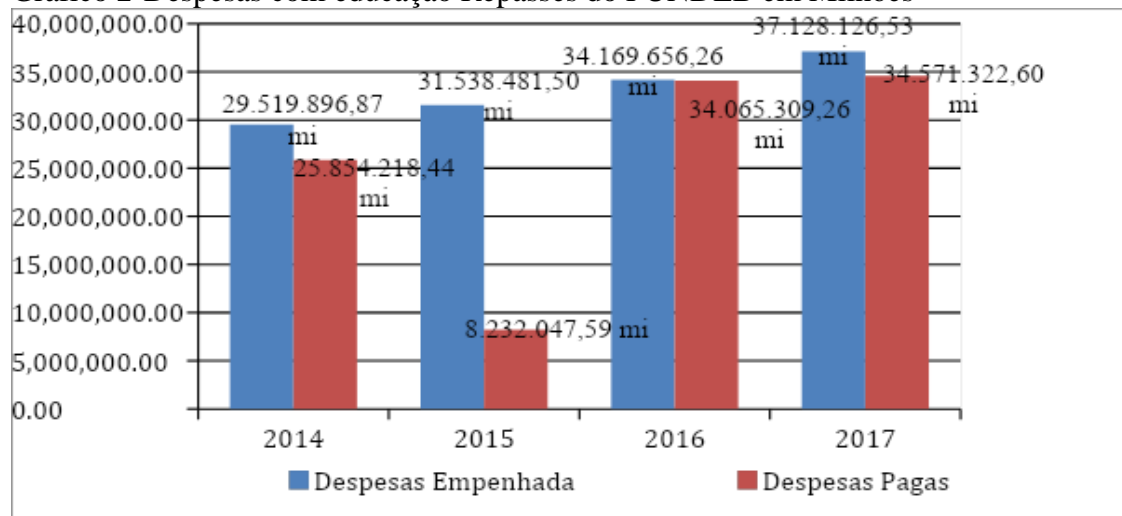
Período (ano)	Receitas (+)	Despesas (-)
2014	108, 694, 640, 8 mi	102, 896, 974,7 mi
2015	115, 684,879, 17 mi	107,962, 567,77 mi
2016	131, 975, 430, 38 mi	120,970, 595.74 mi
2017	141, 641342, 17 mi	120, 928, 527, 75 mi

Fonte: Dados da pesquisa, 2019

O que se constata na análise é equilíbrio fiscal, em todo o período (2014-2017) analisado, conforme Tabela 1 é visível a responsabilização onde o gestor não gasta mais do que arrecada. Considerando somente os milhões, em 2014 se arrecada 108 e se gasta 102, superávit de 6; em 2015, se arrecada 115 e se gasta 107, superávit de 8; em 2016 se arrecada 131 e se gasta 120, superávit de 11; E, por fim, em 2017 se arrecada 141 e gasta 120, superávit de 11; há perfeito equilíbrio, com superávit.

No tocante aos recursos específicos para aplicação em educação e mais precisamente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), A organização do Principal Fundo, o de Manutenção e Desenvolvimento e Valorização da Educação Básica (FUNDEB) apresenta e é o principal fundo de educação dos municípios, que juntamente com a complementação da União e demais programas do FNDE contribui com o financiamento da política educacional municipal. Veja o Gráfico e Tabela 2, que lista as despesas com educação, via FUNDEB.

Gráfico 2-Despesas com educação Repasses do FUNDEB em Milhões



Fonte: Dados da pesquisa, 2019 baseado em SIOPE (2014, 2015; 2016 e 2017)

O que se verifica nos dados do SIOPE é que há ineficiência no pagamento das despesas do FUNDEB, em uma análise estrutural (dentro do mesmo ano), empenhou-se pouco mais de 29 milhões em 2014 e pagou-se pouco mais de 25 milhões, muito se empenha em 2015, pouco se paga (-26%), já em 2016 há um considerável equilíbrio de 99,69% entre empenhadas e pagas, e em 2017 volta consideravelmente a cair o montante de despesas pagas referentes às empenhadas.

A tabela 2 melhor mostra os números da despesa com Educação via Repasses do FUNDEB, o que se constata da Análise Estrutural (aquela análise contábil que considera os dados dentro do mesmo ano considerando apenas a variação entre empenhada e paga) é: considerando somente a maior casa da moeda (milhões), em 2014 se empenha 29 mas só paga 25; Em 2015 se empenha 31 e catastróficamente só se paga 8; em 2016 ocorre equilíbrio entre empenhadas e pagas, onde empenha-se 34 e paga-se 34; mas em 2017 volta-se a empenhar 37 e se paga 34; A fase de execução da despesa empenho, é a garantia de que a despesa um dia será paga, de preferência dentro do exercício financeiro (o mesmo ano civil), pois dar ao credor a esperança e o direito de um crédito que se tornará líquido e certo. O pagamento é o desfecho da fase de execução orçamentária, é quando credor e devedor cumpre sua igualdade na relação, direitos e deveres se encontram.

Tabela 2- Despesas com educação Repasses do FUNDEB em Milhões

Período (ano)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Paga (R\$)
2014	29, 519, 896.87 mi	25, 854, 218.44 mi
2015	31, 538, 481.50 mi	8,232, 047.59 mi
2016	34, 169, 656.26 mi	34, 065,309, 26 mi
2017	37, 128, 126.53 mi	34, 571, 322.60mi

Fonte: Dados da pesquisa, 2019

Ademais buscando em relatórios e planilhas do SICONFI e TCE foi possível perceber que as deduções legais de transferências constitucionais federal e estadual (deduções Fundeb) somaram em 2014 R\$ 7.475.793,53 (Sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e três reais, cinquenta e três centavos), gerando uma receita corrente líquida de R\$ 98.613.137,57 (Noventa e oito milhões, seiscentos e treze mil, cento e trinta e sete reais, cinquenta e sete centavos). Ressalta-se, ainda, que a receita tributária somou R\$ 6.173.837,26 (Seis milhões, cento e setenta e três mil, oitocentos e trinta e sete reais, vinte e seis centavos), sendo a maior parte oriunda do tributo sobre produção e serviço - Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) no total de R\$ 3.038.838,94 (Três milhões, trinta e oito mil, oitocentos e trinta e oito reais, noventa e quatro centavos).

O município de Floriano - PI, na análise (2014-2017) cumpre o art.212 de aplicação mínima dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE em 2017 com 30,7%, em 2016 com 29,09% e em 2014 com 24,68%. Para tanto em 2015 há um desnível, isto é, descumpra a aplicação mínima.

Certifica-se em 2014 uma dependência de R\$ 91.621.001,71 (Noventa e um milhões, seiscentos e vinte e um mil, um real, setenta e um centavos) de transferências constitucionais,

isto é, repasses obrigatórios da União e Estados aos municípios através de FPM, complementação do FUNDEB, cota-parte FEP (Petróleo), cota-parte IPVA, ICMS, etc.

Há, sem dúvida, uma dependência de receitas dos governos nacional e estadual para formar os recursos do município, o que integra 84% dos recursos que entram em Floriano-PI. A participação efetiva de recursos próprio é menor que 20%. O que impede ações de investimentos e outras políticas de desenvolvimento no município, já que a máquina pública municipal não arrecada, vive extrema dependência enquanto ente subnacional ao ente nacional e estadual.

CONCLUSÃO

É inegável as melhorias já provocadas pela LRF, quanto à gestão fiscal e responsabilização daqueles que a infringir, contudo também é plausível a afirmação de contínuo e permanente aperfeiçoamento desta Lei a fim de torná-la mais eficaz e efetiva. Alguns pontos merecem destaque, entre os quais trouxe mudanças padronizadas, desconsiderando a heterogeneidade do Brasil, com suas realidades locais, complexidades e problemas específicos de cada região.

A LRF Ausentou-se quando de formas e alternativas de controle por conta da sociedade civil e demais organizações interessadas. Ademais, alguns estudos afirmam que a LRF penaliza aos gestores e aos entes da federação, o que implica em rever a ideia de razoabilidade da pena, entre ser o gestor pessoa distinta da pessoa jurídica de direito, o ente político.

Objetivamente, quanto as concepções de gestão pública por resultado o que se verificou neste estudo é que há mais preocupação em cumprir as metas fiscais propostas pela regra fiscal (LRF) do que efetivamente se contribuir para eficiência da máquina pública.

Para estudos futuros se preconiza entender como se dá a definição do conteúdo das peças orçamentárias frente a ideia de participação popular; entender como os gestores públicos municipais se percebem no processo de planejamento e execução do orçamento público; Estudar a dimensão efetividade da LRF nos vários poderes político-administrativo; perceber como a sociedade se entende diante da LRF e sua real contribuição para o planejamento, responsabilidade e transparência na condução dos recursos da coletividade.

REFERENCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 101 (2000). **Lei nº 101**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

_____. Lei nº 4.320 (1964). **Lei nº 4.320**. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Reforma**

do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público. Ano 47. Volume 121. Número 1. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. **Mensurando a criação de valor na gestão pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423 a 450, jan. 2004.

CAVALCANTE, P. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. **Gestão Fiscal e Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: Evidências em Grandes Municípios.** Revista de Administração Pública, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. D. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Contabilidade, Gestão e Governança. v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.

FINBRA, STN. **Base de dados Finanças dos Brasil, municípios.** Dados disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>.

FUNDEB. Portal do Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249> Acesso em 22 mai. 2018.

GONÇALVES, W.A.; CORREA, D. A. **Preposições norteadoras e sugeridas para novas pesquisas sobre o conceito do valor agregado de colaboradores: Uma abordagem delimitada ao contexto da gestão de pessoas.** Enfoque: Reflexão Contábil, v. 39, n. 1, p. 117-135, 2020.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. **Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado de Minas Gerais.** Contabilidade Vista & Revista, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

LEITE, C. K. S. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** IPEA - março de 2011. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf. Acesso em 02/abr/2018.

MEDEIROS, et al. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (FINBRA) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1113 a 1134, set. 2014.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** Brasília: Gestão Pública, 2009.

MOTTA, P. R. M. **O estado da arte da gestão pública.** Rev. adm. empres., São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, Fev. 2013.

NASCIMENTO, S. **Lei de Responsabilidade Fiscal na prática dos concursos.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NUNES, R. C; NUNES, S. P. P. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade**

Fiscal: instrumento de planejamento. 34f. Artigo. 2002. Disponível em:
http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf. Acesso em 06/03/2018.

SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. **Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA.** Revista de Administração Pública — v. 49, n. 6, p.1429-1451,2015.

TAVARES, M. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. - Vol. 4, n. 7 - São Paulo: FAAP, 2005.