



(X) Graduação () Pós-Graduação
(X) Artigo completo () Relato de prática () Resumo expandido

ANÁLISE DO ORÇAMENTO FINANCEIRO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS: Desafios e Implicações para a Qualidade do Ensino no Brasil

Amanda Carlos Da Silva
Centro Universitário Geraldo Di Biase
amanda.carlos0823@gmail.com

Gabriela Dias Cerqueira
Centro Universitário Geraldo Di Biase
gabrielacerqueira1@hotmail.com

Leidiane Maria De Oliveira Pacheco
Centro Universitário Geraldo Di Biase
le.id.ymorena@hotmail.com

Marcus Vinícius Barbosa
Centro Universitário Geraldo Di Biase
marcus.barbosa1979@gmail.com

Fábio Souza da Silva
Centro Universitário Geraldo Di Biase
fabiosilva@ugb.edu.br

Valdir Pantuza Pinto Coelho
Centro Universitário Geraldo Di Biase
vpantuza@yahoo.com.br

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) analisou os desafios da gestão do orçamento financeiro e suas implicações para a qualidade do ensino nas escolas municipais da região Sul Fluminense, Rio de Janeiro. Adotou-se uma abordagem mista, combinando dados primários (questionários com gestores escolares, N=4) com dados secundários (análise de documentos fiscais e pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ). Os resultados dos questionários revelaram uma percepção unânime de insuficiência dos recursos e a prevalência da burocracia como principais desafios. O dado mais significativo reside na percepção unânime de insuficiência pelos gestores. A análise documental, embora indicando que o limite de 25% não foi atingido (12,24% Volta Redonda, 2022 e 22,62% em Pinheiral, 2021), enfrentou a limitação da dificuldade de acesso à integralidade dos dados fiscais públicos via portais de transparência, o que impediu a comprovação conclusiva da raiz estrutural do déficit de repasse. O estudo conclui que a insuficiência percebida é agravada pela burocracia, e a comprovação fiscal foi dificultada pela falta de transparência na gestão do Executivo Municipal.

Palavras-chave: Gestão Financeira Escolar; FUNDEB; Limite Constitucional; MDE; Tribunal de Contas.

1 INTRODUÇÃO

A qualidade da educação pública depende diretamente da gestão eficiente dos recursos financeiros nas escolas municipais. Os investimentos em educação representam uma das maiores despesas do orçamento público e, segundo o Art. 212 da Constituição Federal, a União deve destinar pelo menos 18% de sua receita e Estados e Municípios devem aplicar 25%. No entanto, a distribuição e execução desses recursos enfrentam desafios como burocracia, falta de autonomia dos gestores e desigualdade na alocação de verbas, comprometendo a infraestrutura escolar, a formação docente e o desempenho dos alunos. A falta de planejamento adequado e a ausência de mecanismos eficazes de controle dificultam a aplicação dos investimentos, refletindo diretamente na qualidade do ensino.

A transparência na gestão dos recursos educacionais é um fator essencial para garantir sua aplicação eficiente e equitativa. O envolvimento da comunidade escolar no monitoramento dos investimentos contribui para uma distribuição mais justa dos recursos e fortalece a fiscalização sobre o uso das verbas públicas. No entanto, muitas escolas municipais enfrentam dificuldades para implementar mecanismos de controle social eficazes, o que limita a participação da população no acompanhamento da gestão orçamentária. A ampliação da transparência e da fiscalização pode ajudar a reduzir desperdícios e garantir um uso mais responsável dos recursos destinados à educação.

A gestão das verbas orçamentárias nas escolas municipais desempenha um papel fundamental na qualidade do ensino oferecido. A forma como esses recursos são administrados pode impactar diretamente infraestrutura, acesso a materiais pedagógicos e valorização dos docentes, influenciando os resultados dos alunos. No entanto, desafios como ineficiência na distribuição dos recursos, falta de transparência e dificuldades na fiscalização podem comprometer a efetividade dos investimentos, dificultando a implementação de melhorias educacionais e afetando o desempenho acadêmico dos estudantes.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo geral compreender como a gestão financeira nas escolas municipais impacta a qualidade do ensino oferecido. Para isso, busca investigar o processo de elaboração do orçamento escolar, analisar as principais fontes de receitas (federal, estadual e municipal) e sua alocação, além de identificar os desafios enfrentados pelos gestores e propor práticas de melhorias orçamentárias.

A pesquisa será conduzida por meio de análise documental, entrevistas com gestores escolares e revisão bibliográfica, permitindo um aprofundamento sobre os aspectos que

influenciam a gestão do orçamento educacional e a aplicação dos recursos nas escolas municipais.

Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para o fortalecimento da transparência e eficiência na administração financeira escolar, possibilitando a implementação de práticas mais eficazes na alocação de recursos e impactando positivamente a qualidade do ensino público.

2 A FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A EXECUÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS

O orçamento desempenha um papel essencial na administração financeira, servindo como um instrumento de previsão, controle e tomada de decisões estratégicas. Tanto no setor público quanto no privado, ele permite que gestores distribuam recursos de forma eficiente, garantindo que as necessidades essenciais sejam atendidas e evitando desperdícios.

Na gestão pública, o orçamento torna-se ainda mais relevante, pois está diretamente ligado à arrecadação de impostos e à destinação dos recursos para setores fundamentais, como saúde, educação e infraestrutura. Segundo Masakazu Hoji, o orçamento pode ser visto como a "contabilidade do futuro", uma vez que antecipa as transações financeiras e possibilita uma gestão mais estruturada.

Dessa forma, compreender o orçamento e sua função mostra-se indispensável para garantir a eficiência na aplicação dos recursos e melhorar os resultados econômicos e sociais. Segundo Frezatti (2000, p. 27):

“A elaboração do orçamento exige que os objetivos definidos pela organização sejam contemplados e perseguidos. Caso isso não ocorra, o orçamento deve ser revisado e ajustado, já que ele é o instrumento gerencial que deve proporcionar a realização dos objetivos.”

Isso reforça a necessidade de um planejamento eficaz, garantindo que a gestão orçamentária esteja alinhada às prioridades institucionais e estratégicas”.

2.1 O QUE É ORÇAMENTO?

O orçamento constitui um instrumento de planejamento financeiro que estabelece a previsão de receitas e despesas dentro de um determinado período. Ele é utilizado tanto no setor público quanto no privado para garantir uma administração eficiente dos recursos disponíveis.

Segundo Ferreira (1986, p. 1230):

"Orçamento. S. m. 1. Ato ou efeito de orçar; avaliação, cálculo, cômputo. 2.

Cálculo da receita e da despesa. 3. Cálculo dos gastos para a realização de uma obra. 4. Jur. e Fin. Cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas."

Além de ser um mecanismo de previsão, o orçamento também funciona como instrumento de controle e monitoramento, possibilitando ajustes na gestão financeira e evitando desperdícios. No setor público, ele é essencial para garantir que os recursos arrecadados sejam destinados corretamente às áreas prioritárias, como educação e saúde.

2.2 O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

O orçamento público é um instrumento essencial de planejamento e controle financeiro utilizado pelo governo para administrar a arrecadação de receitas e a aplicação dos recursos em serviços essenciais. Ele é derivado da arrecadação de tributos, como impostos, taxas e contribuições, sendo gerenciado pelos poderes executivo e legislativo, conforme determina a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Segundo Andrade (2002, p. 55),

"o orçamento público é a função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas." Dessa forma, ele permite que os recursos sejam distribuídos de maneira eficiente e alinhada aos objetivos governamentais".

Além disso, o orçamento público surgiu como um mecanismo de controle das atividades financeiras do governo, garantindo transparência na administração dos recursos públicos. Como aponta Angélico (1995, p. 39), "o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do Governo."

O governo é obrigado a destinar parte da arrecadação para áreas fundamentais, como educação, saúde, segurança pública e infraestrutura, garantindo o funcionamento dos serviços públicos. Segundo Matias-Pereira (2016), o orçamento público também funciona como um instrumento de política econômica, influenciando o crescimento do país ao direcionar investimentos estratégicos para o desenvolvimento social e econômico.

Além de ser um instrumento gerencial, o orçamento público torna-se de uma imposição legal, representando um mecanismo essencial da administração pública, conforme aponta Ávila (2003, p. 07):

[...] "o orçamento público é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública."

Além disso, o orçamento público deve obedecer a princípios como transparência, eficiência e equidade, assegurando que os recursos sejam aplicados de forma justa e conforme as necessidades da população. Para garantir essa organização, existem três principais leis orçamentárias que regulamentam o orçamento público no Brasil:

Quadro 01 – Instrumentos Legais que Regem as Políticas Orçamentárias

Plano Plurianual (PPA)	Planeja as ações governamentais para um período de quatro anos, garantindo a continuidade administrativa.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Define as prioridades do governo e orienta a elaboração do orçamento anual.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Estabelece a previsão de receitas e despesas para o ano seguinte, detalhando onde os recursos serão aplicados.

Fonte: Organizada pelas autoras, 2025.

Essas leis são fundamentais para garantir que o orçamento público seja elaborado de forma estratégica e transparente, permitindo que os recursos sejam distribuídos de maneira eficiente e atendam às necessidades da população.

2.3 PARA QUE SERVE O ORÇAMENTO?

O orçamento desempenha um papel fundamental na gestão financeira, sendo utilizado para planejar, monitorar e controlar a aplicação de recursos. Segundo Masakazu Hoji (2014), ele não apenas prevê receitas e despesas, mas também possibilita ajustes estratégicos para garantir maior eficiência na administração financeira.

Instrumento de controle e monitoramento

Uma das principais funções do orçamento é controlar e monitorar os gastos, garantindo que os recursos sejam alocados conforme o planejamento inicial. No setor público, esse controle é essencial para evitar desperdícios e assegurar que áreas essenciais, como

educação e saúde, recebam investimentos adequados. Segundo José Matias-Pereira (2016), o orçamento permite acompanhar a execução financeira ao longo do tempo, promovendo ajustes necessários para manter o equilíbrio fiscal e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Ferramenta comparativa

Além de ser um mecanismo de controle, o orçamento também funciona como uma ferramenta comparativa, permitindo que gestores avaliem o desempenho financeiro de diferentes períodos e setores. No contexto empresarial e governamental, a análise comparativa dos dados orçamentários possibilita uma melhor tomada de decisão, garantindo que os recursos sejam distribuídos de maneira mais eficaz. Brealey e Myers (2017) destacam que comparar orçamentos entre exercícios financeiros ajuda a identificar padrões de consumo, avaliar tendências e ajustar estratégias para otimizar a alocação dos recursos.

Dessa forma, o orçamento não é apenas um documento de previsão de receitas e despesas, mas também um instrumento de controle e gestão estratégica, garantindo que a aplicação dos recursos seja eficiente e atenda às demandas prioritárias.

3 ORÇAMENTO NA ESCOLA PÚBLICA

O orçamento escolar desempenha um papel essencial na manutenção e no desenvolvimento da qualidade da educação pública. A gestão eficiente desses recursos permite que as escolas invistam em infraestrutura adequada, materiais didáticos atualizados e capacitação de professores, garantindo melhores condições de ensino e aprendizado.

3.1 FONTES DE ORÇAMENTO

O financiamento das escolas públicas é realizado por meio de diferentes fontes, sendo as principais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O FUNDEB redistribui receitas entre estados e municípios, priorizando localidades com menor arrecadação própria, garantindo recursos para escolas públicas da educação infantil ao ensino médio. Criado em 2007, e tornado permanente

pela Emenda Constitucional nº 108/2020(Brasil), ele fortalece a equidade na distribuição das verbas educacionais.

O PDDE, por sua vez, repassa verbas diretamente às escolas para despesas operacionais, pequenas reformas e aquisição de materiais pedagógicos. Ao contrário do FUNDEB, que foca na estrutura geral do financiamento educacional, o PDDE permite maior autonomia na gestão dos recursos, garantindo que cada escola os utilize conforme suas necessidades específicas. Instituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ele visa melhorar as condições de ensino, especialmente em escolas de áreas vulneráveis.

A tabela a seguir resume as características dessas duas principais fontes de orçamento:

Quadro 02 - Principais Fontes de Financiamento da Educação Básica

Fonte	Objetivo	Principais características
FUNDEB	Financiamento da educação básica	Redistribuição de recursos para estados e municípios com menor arrecadação; obrigatoriedade de destinação de verba para pagamento de profissionais da educação.
PDDE	Apoio financeiro direto às escolas	Utilizado para aquisição de materiais e pequenas melhorias na infraestrutura; permite maior autonomia das unidades escolares na gestão dos recursos.

Fonte: Adaptado do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE,2025); Ministério da Educação (MEC)

Segundo Bresser-Pereira (2019), apesar da importância do FUNDEB e do PDDE, desafios como a falta de monitoramento eficaz e desigualdades na distribuição das verbas comprometem sua correta aplicação. Para garantir uma gestão eficiente, é essencial que as escolas tenham transparência na administração dos recursos e utilizem mecanismos de controle social para acompanhamento das despesas.

3.2 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIDADE ESCOLAR

A elaboração do orçamento escolar deve ser conduzida de maneira estratégica, garantindo que os recursos financeiros sejam utilizados de forma eficiente para atender às necessidades educacionais. Nesse contexto, Araujo e Arruda (2004, p.65) afirmam que: “o processo orçamentário pode ser definido como o conjunto das funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento, controle gerencial e controle operacional”.

Assim, o planejamento orçamentário está diretamente relacionado à definição de objetivos e à melhor aplicação dos recursos disponíveis, enquanto os controles gerenciais e operacionais asseguram que os investimentos sejam feitos com eficácia e eficiência, evitando

desperdícios e promovendo o máximo impacto positivo na qualidade do ensino. Dessa forma, compreender os desafios e estratégias de alocação dos recursos é fundamental para aprimorar a gestão orçamentária nas escolas públicas.

4 INDICADOR DE QUALIDADE E ORÇAMENTO ESCOLAR

A qualidade da educação pública está diretamente relacionada à gestão eficiente dos recursos financeiros destinados às escolas. Para avaliar o impacto dos investimentos na aprendizagem dos alunos, são utilizados diversos indicadores educacionais, sendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) um dos principais no Brasil.

No entanto, a forma como a qualidade educacional é medida pode gerar desafios na aplicação do orçamento escolar. Segundo Freitas (2007, p. 974),

"[...] a qualidade é vista como objeto de medida de desempenho como eficiência do sistema de ensino e não como igualdade de resultados dos alunos matriculados nesse sistema." Isso significa que, muitas vezes, os indicadores refletem a eficiência da estrutura educacional, mas não necessariamente garantem equidade na aprendizagem dos estudantes."

Dessa forma, para que o orçamento escolar contribua efetivamente para a melhoria da qualidade educacional, é essencial que sua distribuição seja planejada estrategicamente, garantindo recursos para infraestrutura, capacitação de professores, materiais didáticos e programas de apoio aos alunos.

4.1 IDEB COMO ELEMENTO PARA MELHORAR OS RESULTADOS FINANCEIROS DA UNIDADE ESCOLAR

O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) como um indicador que mede a qualidade da educação básica no Brasil. Ele se estabelece com base na combinação entre o desempenho dos alunos em avaliações padronizadas (Prova Brasil ou SAEB) e as taxas de aprovação. Dessa forma, o índice reflete tanto a aprendizagem dos estudantes quanto a progressão escolar ao longo dos anos.

O IDEB desempenha um papel fundamental na definição do financiamento das escolas municipais, pois seus indicadores ajudam a direcionar recursos para instituições que precisam de melhorias e estimulam a eficiência na gestão educacional. Além de avaliar a qualidade do ensino, o IDEB influencia diretamente a captação e alocação de recursos financeiros,

promovendo investimentos em escolas com melhores desempenhos ou aquelas que necessitam de suporte para atingir as metas educacionais.

4.1.1 Impacto do IDEB na distribuição de recursos

O financiamento das escolas baseado no IDEB ocorre por meio de mecanismos como o FUNDEB, que estabelece critérios específicos para a destinação dos recursos. Um dos principais instrumentos de distribuição é o VAAR (Valor Anual por Aluno por Resultados), que considera os indicadores de desempenho educacional na definição das parcelas de complementação da União. Municípios e estados que apresentam melhoria nos resultados de aprendizagem e redução das desigualdades recebem um maior volume de recursos, incentivando políticas educacionais eficazes.

Além do FUNDEB, algumas unidades da federação adotam o ICMS Educacional, que destina um percentual da arrecadação do ICMS para municípios que apresentam melhores indicadores educacionais, promovendo a valorização das escolas com bons desempenhos no IDEB e incentivando o aprimoramento das políticas de gestão financeira na educação básica.

Entretanto, é importante destacar que, apesar da relevância dos testes padronizados, eles não são suficientes para mensurar a qualidade do ensino de forma ampla. Segundo Castro (2009, p. 34),

"[...] os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para avaliar a melhora da qualidade da educação, principalmente os testes como SAEB e o Enem, adotados pelas políticas públicas, pois possuem um caráter restrito de avaliação."

Dessa forma, a gestão educacional deve considerar outros indicadores, como a cultura organizacional da escola, as práticas pedagógicas e as relações entre professores e alunos, fatores que também impactam a distribuição de recursos e o desempenho acadêmico.

O IDEB não deve ser visto apenas como um indicador de qualidade, mas também como um instrumento estratégico para a definição do orçamento escolar, permitindo uma distribuição mais eficiente dos recursos e incentivando a valorização da educação pública. A relação entre desempenho acadêmico e financiamento mostra que a gestão eficaz dos investimentos e a implementação de políticas educacionais bem estruturadas contribuem significativamente para o avanço das escolas municipais.

5 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO ESCOLAR

A execução do orçamento escolar envolve o planejamento, o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos financeiros, garantindo que sejam aplicados de forma eficiente e transparente. Uma gestão eficaz do orçamento permite que as escolas realizem investimentos estratégicos para melhorar a qualidade do ensino e atender às necessidades pedagógicas e estruturais.

5.1 COMO DEVE SER MONITORADO O ORÇAMENTO ESCOLAR?

O monitoramento da execução orçamentária é essencial para garantir que os recursos sejam utilizados corretamente. Segundo Matias-Pereira (2016), a fiscalização dos gastos públicos deve seguir princípios de transparência, eficiência e responsabilidade fiscal. Para isso, podem ser adotadas as seguintes estratégias:

- Prestação de contas periódica, permitindo que gestores e comunidade escolar acompanhem como os recursos estão sendo utilizados.
- Uso de indicadores financeiros, como balanços anuais e relatórios de execução, que ajudam a identificar padrões de gastos e áreas que precisam de ajustes.
- Participação da comunidade escolar, envolvendo professores, estudantes e familiares na supervisão dos investimentos para garantir maior transparência e controle social.

5.2 COMO AVALIAR FALHAS OU GAPS ORÇAMENTÁRIOS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO? QUAIS MEDIDAS PODEM SER TOMADAS NO PRÓXIMO ORÇAMENTO ANUAL?

A gestão eficiente do orçamento escolar é fundamental para garantir investimentos adequados na educação. No entanto, desafios como falta de planejamento, burocracia na liberação de verbas e desigualdade na distribuição de recursos podem comprometer sua execução. Segundo Bresser-Pereira (2019), essas falhas impactam diretamente a qualidade do ensino.

Para minimizar esses problemas, algumas estratégias podem ser adotadas. A tabela a seguir apresenta os principais desafios e suas possíveis soluções:

Quadro 03 – Medidas Mitigadoras para trato orçamentário

Falhas na execução orçamentária	Medidas para aprimoramento no próximo orçamento
Falta de planejamento adequado, resultando em desperdício de recursos e dificuldade na priorização de investimentos.	Revisão periódica do planejamento orçamentário, garantindo que os investimentos estejam alinhados às reais necessidades da escola.
Burocracia excessiva na liberação de verbas, atrasando a realização de melhorias estruturais e pedagógicas.	Fortalecimento dos mecanismos de controle, como auditorias e fiscalização externa para evitar desperdícios.
Desigualdade na distribuição dos recursos, impactando negativamente escolas localizadas em regiões de maior vulnerabilidade.	Uso de dados financeiros e educacionais para tomada de decisões, permitindo ajustes estratégicos na alocação de recursos.
Falta de capacitação dos gestores escolares, dificultando uma administração eficiente dos recursos financeiros.	Capacitação dos gestores escolares, para que tenham maior conhecimento sobre finanças públicas e possam administrar os recursos de forma mais eficiente.

Fonte: Adaptado pelas autoras de Bresser-Pereira (2019), Matias-Pereira (2016).

Dessa forma, uma execução orçamentária bem estruturada garante não apenas a correta aplicação das verbas escolares, mas também impactos positivos na qualidade do ensino, fortalecendo o aprendizado dos estudantes e a valorização dos profissionais da educação.

6 METODOLOGIA

O presente capítulo visa descrever o percurso metodológico adotado para o desenvolvimento desta pesquisa, delineando o tipo de estudo, a abordagem, a delimitação do universo e da amostra, os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos de análise que permitiram atingir os objetivos propostos.

6.1 TIPO E ABORDAGEM DA PESQUISA

A natureza do objeto de estudo (gestão financeira e qualidade do ensino) exige uma investigação multifacetada, o que justifica a adoção de uma pesquisa de abordagem mista, conjugando métodos qualitativos e quantitativos.

- **Abordagem Quantitativa:** Utilizada para a tabulação e mensuração dos dados de frequência das ações (participação, autonomia, transparência) obtidos por questionário, e, de forma mais significativa, para a análise e confronto dos dados fiscais oficiais dos dois municípios da amostra (Volta Redonda e Pinheiral). Esta análise permitiu a

mensuração do cumprimento do limite constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), apresentando resultados em gráficos e tabelas.

- Abordagem Qualitativa: Empregada para aprofundar as percepções dos gestores, compreendendo os desafios e as implicações do orçamento de forma contextualizada, por meio da análise de conteúdo das questões abertas.

Quanto aos seus fins, a pesquisa é descritiva (pois busca descrever a situação da gestão financeira e a percepção dos gestores) e exploratória (na medida em que busca *insights* e problemas de gestão, como o descumprimento dos limites constitucionais, agora comprovado em ambos os municípios, conforme evidenciado no Parecer do TCE).

6.2 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

O universo da pesquisa é a rede municipal de ensino dos municípios da região Sul Fluminense, Rio de Janeiro, com foco nas cidades de Pinheiral e Volta Redonda.

A amostra adotada é não-probabilística por conveniência. O questionário foi enviado para 11 gestores de escolas da rede, dos quais apenas 4 responderam, resultando na amostra final da pesquisa. A seleção por conveniência é justificada pela baixa taxa de resposta e pelo acesso facilitado aos participantes, sendo a amostra final composta por gestores que atuam em escolas dos municípios de Pinheiral e Volta Redonda.

O perfil da amostra abrange:

- Distribuição Geográfica: Três escolas do município de Pinheiral e uma do município de Volta Redonda.
- Porte: Inclui escolas de pequeno, médio e grande porte (mais de 600 alunos), permitindo uma visão diversificada dos desafios de gestão.
- Experiência: Os gestores possuem diferentes tempos de atuação na unidade (de 1-3 anos a mais de 7 anos), oferecendo diferentes perspectivas sobre a gestão histórica dos recursos.

6.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa utilizou instrumentos para a coleta de dados primários e secundários, sendo eles:

- a) Análise Documental (Dados Secundários)

Consistiu na pesquisa de legislação educacional (LDB, FUNDEB) e na coleta de documentos oficiais de transparência dos dois municípios pesquisados (Volta Redonda e Pinheiral), permitindo a confrontação empírica e comparativa entre a percepção dos gestores e a realidade fiscal e orçamentária do poder executivo.

Os documentos oficiais de gestão fiscal e orçamentária obtidos incluem:

Quadro 04 – Documentos Analisados e Sua Relevância Metodológica

Documento	Ano(s)	Relevância Metodológica
Execução Orçamentária e Balanço Geral	2023, 2024	Fornecem o contexto macro da Receita Corrente Líquida e o desempenho da despesa municipal.
Demonstrativos do FUNDEB (2024 e 2025)	2024, 2025	Essencial para analisar a principal fonte de financiamento da MDE e a execução dos recursos específicos da educação.
Relatórios do Fundo Municipal de Educação (Pinheiral)	2025, 2024, 2023, 2022	Novos dados que permitirão uma análise comparativa da aplicação do MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) no segundo município da amostra.
Relatório de Gestão Fiscal (Pinheiral)	2025, 2024	Fornecem dados sobre a execução orçamentária para o confronto com os dados de Volta Redonda.
Pareceres do TCE-RJ sobre Prestação de Contas (Volta Redonda e Pinheiral)	2021 (Pinheiral) e 2022 (Volta Redonda)	Evidenciam o descumprimento do limite constitucional (25%) em ambos os municípios (12,24% em VR e 22,62% em Pinheiral), servindo como o dado principal para a discussão e para comprovar a insuficiência de recursos.
Quadros de Detalhamento da Despesa	2024	Detalha a alocação de despesas por área, auxiliando na compreensão das prioridades orçamentárias.

Fonte: Organizada pelas autoras, 2025

b) Questionário Estruturado (Dados Primários)

Foi aplicado um questionário estruturado e autoaplicável (via Google Forms) aos quatro gestores, contendo questões fechadas (para obtenção de dados quantitativos sobre autonomia, participação e satisfação) e questões abertas (para obtenção de dados qualitativos sobre os principais desafios e sugestões). O instrumento abordou:

- Planejamento Orçamentário: Participação ativa e existência de planejamento escrito.
- Execução e Autonomia: Nível de autonomia percebida e suficiência dos

recursos.

- Desafios: Principais dificuldades, como burocracia e valores insuficientes.
- Impacto: Percepção do impacto do orçamento na qualidade do ensino.

6.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Os dados serão analisados em duas etapas complementares, a serem detalhadas no Capítulo 4:

1. Análise Descritiva: Os dados quantitativos serão tabulados por frequência absoluta para identificar padrões e distribuições de respostas (ex: 100% dos gestores consideram o recurso apenas parcialmente suficiente).
2. Análise de Conteúdo e Confronto de Dados: As respostas qualitativas e os dados descritivos serão submetidos à Análise de Conteúdo para categorização dos temas recorrentes (ex: burocracia) e, em seguida, confrontados com os dados documentais fiscais de Volta Redonda e Pinheiral (Pareceres do TCE-RJ). O objetivo principal é verificar a correspondência entre a percepção de insuficiência dos gestores e a realidade fiscal dos municípios (o descumprimento do limite constitucional de 25% do MDE em ambos), respondendo ao problema de pesquisa.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta a análise e a discussão dos dados primários, obtidos através dos questionários aplicados aos gestores escolares (N=4), e dos dados secundários, provenientes da análise documental dos relatórios de transparência e pareceres de órgãos de controle. O objetivo é confrontar a percepção dos desafios da gestão financeira com a realidade fiscal dos municípios e suas implicações para a qualidade do ensino.

7.1 A GESTÃO FINANCEIRA NA ÓTICA DO GESTOR

A análise das respostas dos gestores demonstrou um cenário ambivalente, marcado por alta autonomia na execução e, ao mesmo tempo, por uma percepção unânime de insuficiência dos recursos.

Quadro 05 - Resumo das Percepções dos Gestores (N=4)

Indicador	% de Respostas	Interpretação
Participação na Elaboração Orçamentária	25%. Sim, ativa (propõe prioridades) / 50% Sim, apenas consulta / 25% Não participa	Baixa participação ativa no planejamento.
Autonomia para Aplicação dos Recursos	75%. Alta autonomia / 25% Parcial autonomia	Alta autonomia percebida na execução.
Suficiência do Orçamento Recebido	100% Parcialmente Suficiente	Unanimidade na percepção de insuficiência.
Orçamento Impacta Qualidade do Ensino?	75%. Sim, muito / 25% Sim, parcialmente	Forte convicção do impacto direto do recurso na qualidade.
Principais Desafios (3 de 4 gestores assinalaram)	75% Valores Insuficientes / 75% Burocracia para Execução	Desafios prioritários na gestão prática.
Grau de Satisfação com o Modelo	75%. Satisfeito / 25% Indiferente	Alta satisfação, apesar dos desafios.

Fonte: Organizada pelas autoras, 2025

Discussão dos Dados Primários: O Conflito entre Autonomia e Insuficiência

Apesar de 75% dos gestores relatarem Alta Autonomia para definir prioridades de aplicação, este dado se choca com a constatação de 100% dos gestores de que o orçamento é apenas Parcialmente Suficiente. Esse conflito sugere que a autonomia é exercida sobre uma base financeira precária.

O problema central da gestão, segundo o olhar dos gestores, resume-se em duas dificuldades principais (75% de menções para cada):

1. **Valores Insuficientes:** Demonstra que os recursos repassados não acompanham as necessidades da escola para manutenção, infraestrutura e inovação pedagógica.
2. **Burocracia para Execução:** Indica que, mesmo havendo recurso disponível e autonomia, a morosidade nos processos administrativos (como licitações e prestações de contas) compromete a agilidade na resposta às demandas pedagógicas urgentes.

O fato de 75% dos gestores estarem Satisfeitos com o modelo, mesmo com as dificuldades, pode ser interpretado como uma valorização da autonomia conquistada ou uma resignação diante da complexidade do setor público, mas não elimina a crença de que o orçamento impacta "muito" a qualidade do ensino (75% das respostas).

7.2 DESAFIOS E IMPLICAÇÕES: CONFRONTO ENTRE PERCEPÇÃO E REALIDADE FISCAL

O dado mais significativo da pesquisa é o cruzamento da percepção unânime de insuficiência dos recursos dos gestores (Quadro 05) com os dados oficiais de execução orçamentária de ambos os municípios da amostra. O confronto entre a queixa dos gestores e a realidade fiscal dos Executivos Municipais estabelece a raiz do problema da pesquisa.

A Constituição Federal (Art. 212) exige que os Municípios apliquem, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A análise documental dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) de 2021 e 2022 demonstrou o seguinte panorama:

Quadro 06 – Aplicação do Percentual Mínimo Constitucional em MDE e Conclusão do TCE-RJ

Município	Exercício Fiscal	Percentual Aplicado no MDE	Limite Constitucional (25%)	Conclusão do TCE-RJ
Volta Redonda	2022	12,24%	NÃO CUMPRIDO	Parecer Prévio Contrário
Pinheiral	2021	22,62%	NÃO CUMPRIDO	Parecer Prévio Favorável com Ressalva

Fonte: Adaptado de Pareceres do TCE-RJ sobre Prestação de Contas dos Municípios (2021-2022).

Discussão Integrada: A Raiz da Insuficiência

A Quadro 06 evidencia que a percepção unânime dos gestores de que os recursos são "Parcialmente Suficientes" é coerente com os dados fiscais disponíveis. No entanto, a dificuldade de acesso a todos os documentos detalhados (portais de transparência e secretarias) impõe uma limitação à comprovação integral de que a insuficiência percebida é puramente um déficit estrutural. A não observância do limite em ambos os municípios (12,24% em VR e 22,62% em Pinheiral) sugere fortemente a raiz do problema, mas a pesquisa não pôde comprovar de forma conclusiva a origem fiscal do déficit devido à opacidade dos dados públicos.

Essa falha generalizada nos dois municípios pesquisados, em exercícios fiscais distintos, permite concluir que a insuficiência de recursos para o MDE é um problema estrutural na região Sul Fluminense, e não um evento isolado.

Além disso, a análise do caso de Pinheiral sugere uma sobreposição de desafios:

1. Déficit Estrutural: O recurso mínimo legal não foi atingido (22,62%).
2. Desafio Burocrático: O relatório do TCE-RJ de Pinheiral mencionou que R\$ 46.213,25 registrados como gastos não foram considerados para o cálculo do MDE, além de um déficit financeiro na conta do FUNDEB ao final do exercício. Tais apontamentos, combinados com a queixa de "Burocracia para Execução" (75% das respostas), indicam que, mesmo quando o repasse se aproxima do limite (22,62%), a má classificação e a morosidade administrativa impedem que o recurso chegue de forma ágil e eficiente à ponta, o que agrava a percepção de insuficiência.

Implicações para a Qualidade do Ensino:

O descumprimento do limite de MDE nos municípios (12,24% e 22,62%) implica diretamente nos seguintes pontos, que afetam a qualidade do ensino e reforçam as dificuldades práticas da gestão:

1. Infraestrutura e Material Permanente: A escassez de recursos impede o investimento necessário em equipamentos, reformas estruturais e modernização da infraestrutura, impactando a segurança e o ambiente de aprendizagem.
2. Formação Continuada: A aplicação insuficiente de MDE limita o investimento em capacitação de professores e gestores, comprometendo a atualização pedagógica e a qualidade do corpo docente.
3. Desigualdade na Alocação: A ausência de um investimento mínimo pode intensificar as desigualdades entre escolas, sendo as unidades em áreas de maior vulnerabilidade as mais penalizadas pela falta crônica de recursos.

A percepção de insuficiência é, portanto, o reflexo direto da ilegalidade fiscal e da ineficiência burocrática, sendo a falha no cumprimento do MDE a raiz da insuficiência de recursos na gestão escolar da amostra.

7.3 SUGESTÕES E PROPOSTAS DE MELHORIA

As sugestões abertas fornecidas pelos gestores (Escola 2, 3 e 4) complementam a análise, apontando caminhos práticos para a melhoria da gestão:

- Escola 2: "Investir na infraestrutura da escola e capacitação dos profissionais."
- Escola 3: "Acredito que, com a aplicação correta e mais recursos, a escola melhora em 100%."
- Escola 4: "Uma forma mais ágil de receber e aplicar os recursos."

Tais caminhos propostos pelos gestores (Escola 2, 3 e 4) indicam que o problema da gestão financeira se manifesta em duas frentes: o déficit de repasse e a ineficiência de execução.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) teve como objetivo principal analisar o orçamento financeiro nas escolas municipais, investigando os desafios e as implicações diretas da gestão de recursos para a qualidade do ensino, com foco nos municípios da região Sul Fluminense do Rio de Janeiro.

O problema de pesquisa questionava: "Quais são os principais desafios da gestão do orçamento financeiro nas escolas municipais e como eles impactam na qualidade do ensino?"

8.1 RESULTADOS E RESPOSTA AO PROBLEMA

A pesquisa alcançou seus objetivos ao integrar a percepção dos gestores (dados primários) com a realidade fiscal dos municípios (dados secundários), permitindo uma resposta robusta ao problema de pesquisa. A resposta ao problema de pesquisa é que os principais desafios da gestão do orçamento são a insuficiência de recursos e a burocracia na execução. O estudo identificou que a insuficiência de recursos, embora fortemente sugerida pelos dados do TCE-RJ, não pôde ser comprovada como uma raiz puramente estrutural no não cumprimento do limite constitucional de 25% do MDE. A dificuldade na obtenção e análise da integralidade dos dados fiscais públicos (transparência) limitou a comprovação conclusiva da falha em ambos os municípios.

Pontos-Chave da Conclusão:

1. A Percepção dos Desafios (Ótica dos Gestores): Os questionários revelaram uma percepção unânime (100% da amostra) de que o orçamento recebido é apenas *parcialmente suficiente*. Os principais desafios na rotina dos gestores são os *Valores Insuficientes* (75%) e a *Burocracia para Execução* (75%). Embora a maioria sinta alta autonomia para aplicar os recursos (75%), essa autonomia se exerce sobre uma base financeira precária.

2. A Limitação da Comprovação Fiscal (Dificuldade de Transparência): O cruzamento dos dados primários... demonstrou a coerência da percepção de insuficiência com os dados fiscais disponíveis. Contudo, a dificuldade na obtenção de dados integralizados (Secretaria de Educação e Portais de Transparência) fez com que a comprovação fiscal do não

cumprimento do mínimo constitucional de 25% fosse limitada, impedindo a conclusão de que a raiz do problema é puramente estrutural.

3. Implicações na Qualidade do Ensino: A insuficiência crônica e legalmente comprovada de recursos em ambos os municípios compromete a qualidade do ensino de maneira fundamental, afetando o investimento em infraestrutura, material pedagógico e, crucialmente, na formação continuada de professores e gestores, reforçando a crença de 75% dos gestores de que o orçamento impacta "muito" na qualidade da educação.

O principal desafio da gestão se manifesta em duas frentes: a insuficiência de recursos percebida, e a falta de transparência na gestão fiscal do Executivo Municipal, que impede a total comprovação de que a raiz do problema é o déficit estrutural de repasse. Este problema é agravado pela burocracia que impede a agilidade na aplicação dos poucos recursos disponíveis, sendo a falha no MDE a raiz da insuficiência de recursos na gestão escolar da região.

8.2 CONTRIBUIÇÕES E SUGESTÕES

A principal contribuição deste trabalho é fornecer uma base empírica comparativa (via Pareceres do TCE-RJ) que valida a percepção dos gestores e comprova que a queixa de "valores insuficientes" é, na verdade, um déficit estrutural de repasse na região Sul Fluminense. Com base nesse diagnóstico e nas sugestões dos gestores, propõe-se:

4. Correção do Déficit MDE: Ação urgente dos Executivos Municipais para corrigir o déficit de aplicação e atingir o mínimo constitucional de 25% na MDE, garantindo a legalidade fiscal e o recurso adequado.

5. Desburocratização: Simplificar os processos de repasse e prestação de contas, otimizando a autonomia percebida pelos gestores para aplicação ágil dos recursos nas demandas pedagógicas.

6. Maior Participação Ativa: Promover o envolvimento ativo dos gestores na elaboração orçamentária, vinculando o Planejamento Político Pedagógico (PPP) diretamente à Lei Orçamentária Anual (LOA).

8.3 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A pesquisa de abordagem mista – que combinou dados primários e secundários – permitiu uma conclusão objetiva e com forte base empírica. A análise do TCE-RJ, embora forte,

não foi complementada pela integralidade dos dados públicos dos municípios, o que constitui a principal limitação metodológica do estudo. Essa dificuldade de acesso a dados completos impediu a comprovação total de que o descumprimento do MDE em ambos os municípios é a raiz do problema. O trabalho contribui, portanto, para evidenciar que a falta de transparência e a burocracia são fatores que impedem o controle social efetivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N.A. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. São Paulo: Atlas, 2002.

ANGELICO, J. Contabilidade Pública. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, C.A. Responsabilidade Fiscal, Orçamento e Auditoria. Curitiba: Ibpx, 2003.

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

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm]. Acesso em: [11/10/2025].

BREALEY, Richard A.; MYERS, Stewart C.; ALLEN, Franklin. **Princípios de finanças corporativas**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Orçamento público e gestão financeira no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Org.). Política educacional: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Líber, 2009. P.33-48.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

FREZATTI, Fábio. **Orçamento empresarial: planejamento e controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.

HANUSHEK, Eric A. et al. Pay Does Not Only Improve School Quality: It also Improves

Student Achievement and Economic Gain. **Education Next**, Stanford, v. 17, n. 4, p. 54–61, Fall 2017. Disponível em: <https://www.educationnext.org/pays-improve-school-quality-student-achievement-economic-gain/>. Acesso em: 12 abr. 2017.

HOJI, Masakazu. **Administração financeira e orçamentária: matemática financeira aplicada, estratégias financeiras, orçamento empresarial**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PINHEIRAL (Município). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de Execução Detalhada de Despesas do Fundo Municipal de Educação – FME, exercício de 2021**. Pinheiral, 2022. Disponível em: <https://transparencia.betha.cloud/#/LxwrdDMDjzGjXmIXr0SUBg==/consulta/84663>. Acesso em: [23/10/2025].

PINHEIRAL (Município). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de Execução Detalhada de Despesas do Fundo Municipal de Educação – FME, exercício de 2021**. Pinheiral. Disponível em: <https://transparencia.betha.cloud/#/LxwrdDMDjzGjXmIXr0SUBg==/consulta/84032>. Acesso em: [23/10/2025].

RIO DE JANEIRO (Estado). **Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ)**. *Acórdão n.º 006133/2024-PLEN*. Parecer Prévio Contrário à Prestação de Contas de Governo Municipal de Volta Redonda, exercício de 2022. Relator: Domingos Inácio Brazão. Rio de Janeiro, 6 mar. 2024. Disponível em: [<https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Acordaos>]. Acesso em: [11/10/2025].

VOLTA REDONDA (Município). Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ). **Acórdão n.º 000002/2024-PLEN**. Parecer Prévio Contrário à Prestação de Contas de Governo Municipal de Volta Redonda, exercício de 2022. Relator: Domingos Inácio Brazão. Rio de Janeiro, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/mod/tce-rj/pareceres-previos-das-contas-d-o-governo-municipal/>. Acesso em: [11 out. 2025].

VOLTA REDONDA (Município). **Relatório de Gestão Fiscal (RGF): Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 1º Quadrimestre de 2024**. Volta Redonda, 2024. Disponível em: [RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - 1º QUADRIMESTRE.pdf]. Acesso em: [11/10/2025].

VOLTA REDONDA (Município). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO): Balanço Orçamentário, 1º Bimestre de 2024**. Volta Redonda, 2024. Disponível em: [https://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/mod/planejamento_orcamentario/files/2024/EXECU%C3%87%C3%83O%20OR%C3%87AMENT%3%81R%C3%81R%C3%81R%C3%81R%201%C2%B0%20BIMESTRE.pdf](https://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/mod/planejamento_orcamentario/files/2024/EXECU%C3%87%C3%83O%20OR%C3%87AMENT%3%81R%C3%81R%C3%81R%C3%81R%C3%81R%201%C2%B0%20BIMESTRE.pdf). Acesso em: [11/10/2025].

VOLTA REDONDA (Município). **Balanço Geral do Município de Volta Redonda: Demonstração das Variações Patrimoniais**. Exercício: 2023. Volta Redonda, 2024. Disponível em:

https://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/mod/planejamento_orcamentario/files/2023/BALAN%C3%87O%20ANUAL%20-%20ANUAL.pdf. Acesso em: [11/10/2025].

VOLTA REDONDA (Município). Secretaria Municipal de Educação. Fundo Municipal de

Educação. **Demonstrativos de Arrecadação e Despesa do FUNDEB:** Janeiro a Dezembro de 2024. Volta Redonda, 2024. Disponível em:
<https://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/mod/fundeb/files/2024/DEMONSTRATIVOS%20FUNDEB%202024.PDF>. Acesso em: [11/10/2025].