

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE DO GASTO COM EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE
2007 A 2013**

TALITA DA SILVA ARAUJO
matrícula nº: 109093263

ORIENTADOR(A): Prof. Denise Lobato Gentil
Co-orientador: Luiz Mario Behnken

AGOSTO DE 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE DO GASTO COM EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE
2007 A 2013**

TALITA DA SILVA ARAUJO
matrícula nº: 109093263

ORIENTADOR(A): Prof. Denise Lobato Gentil
Co-orientador: Luiz Mario Behnken

AGOSTO DE 2015

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

Dedico este trabalho aos meus pais, Francisco e Ivanise, que foram essenciais para minha formação.

Dedico também ao meu namorado, Mateus Lucena, que foi meu incentivador para a conclusão desta monografia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, porque sei que tudo o que aconteceu em minha vida até o presente momento foi permissão dEle. Agradeço aos meus pais, pois eles sempre foram e ainda são uma base sólida e uma fonte de apoio inesgotável. Sem o esforço deles, durante todos esses anos, eu não conseguiria ter chegado a este dia.

Gostaria de agradecer também a toda a equipe do Fórum Popular do Orçamento e, em especial, ao seu coordenador, o economista Luiz Mario Behnken e aos meus amigos de estágio, que não mediram esforços para me ajudar no aprendizado do Orçamento Público.

Gostaria também de agradecer especialmente ao meu namorado, Mateus Lucena, que com seu amor e apoio me incentivou durante a elaboração deste trabalho. Agradeço a todos os meus amigos, que sempre me deram palavras de encorajamento.

Agradeço também a minha orientadora Prof. Denise Lobato, que teve paciência e aceitou o desafio de orientar minha monografia.

RESUMO

O presente estudo traz uma análise do orçamento da educação do município do Rio de Janeiro através da atual legislação brasileira acerca do tema. O período abrangido começa no ano de 2007 e se estende até o ano 2013. Os dispositivos da legislação que servem de base para o trabalho são: Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Lei nº 11.494 de 2007.

Os dados orçamentários apresentados demonstram que o município está em desacordo com o cumprimento da legislação. E, embora haja um aumento significativo dos recursos destinados a esse setor, a qualidade aferida através de um índice nacional não teve um bom desempenho. Em paralelo a essa situação, é observada uma queda do número de alunos matriculados na rede pública municipal de ensino e um ligeiro aumento no número de alunos da rede particular.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FINCON	Finanças e Contabilidade (Sistema de informática da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro)
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNPREVI	Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPIex	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PL	Projeto de Lei
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEPE	Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Brasil: FUNDEF/FUNDEB – Contribuição de Estados e Municípios.....	19
Tabela 2 – Rio de Janeiro: Comparação Despesa Função Educação X SME.....	23
Tabela 3 – Rio de Janeiro: Comparação Despesa Prevista X Liquidada	24
Tabela 4 – Rio de Janeiro: Gasto com Educação por Subfunção.....	26
Tabela 5 – Rio de Janeiro: Número de Matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino.....	29
Tabela 6 – Rio de Janeiro: Número de Matrículas na Rede Privada Municipal de Ensino.....	30
Tabela 7 – Rede Municipal Pública de Ensino: Notas do IDEB.....	33
Tabela 8 – Rio de Janeiro: Evolução das Receitas e Despesas do FUNDEB	36
Tabela 9 – Cálculo elaborado pela PCRJ para apuração do mínimo constitucional	38
Tabela 10 – Despesas indevidamente apropriadas para cálculo do mínimo constitucional com MDE	39
Tabela 11 – Percentual do gasto com Contribuição Suplementar a ser considerado como MDE	40
Tabela 12 – Cálculo para apuração do mínimo Constitucional seguindo os critérios da LDB.....	42
Gráfico 1 – Rio de Janeiro: Comparação entre Gastos da Função Educação e Despesa Total	25
Gráfico 2 – Rio de Janeiro: Gastos com Educação por Natureza de Despesa	27
Gráfico 3 – Rio de Janeiro: Gastos com Educação por Natureza de Despesa (Número-índice).....	28
Gráfico 4 – Rio de Janeiro: Total Matrículas Rede Pública X Rede Privada municipais	30
Gráfico 5 – Rio de Janeiro: Média de Alunos por Turma	32
Quadro 1 – FUNDEB: Critérios de aplicação dos recursos do fundo.....	21
Diagrama 1 – Ajuste no cálculo da despesa com MDE	39

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – A LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE EDUCAÇÃO NO BRASIL	12
<i>I.1 – A Constituição Federal de 1988 e o patamar mínimo com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</i>	12
<i>I.2 – A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação</i>	15
<i>I.3 – O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB</i>	18
CAPÍTULO II – AS DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO	22
<i>II.1 – Orçamento da Educação no Município do Rio de Janeiro</i>	22
<i>II.2 – Análises Comparativas do Orçamento da Educação</i>	23
<i>II.3 – Dados Quantitativos e Qualitativos da Educação no Município do Rio de Janeiro</i>	28
<i>II.4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</i>	32
CAPÍTULO III – ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DA LEGISLAÇÃO	34
<i>III.1 – O Ganho Líquido do Município do Rio de Janeiro com o FUNDEB</i>	34
<i>III.2 – O (Des)Cumprimento do Artigo 212 da Constituição Federal de 1988</i>	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

“Se a educação sozinha não consegue transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”
Paulo Freire

INTRODUÇÃO

A rede municipal de ensino fundamental do Rio de Janeiro não apenas é a maior do Brasil, como também é a maior da América Latina¹. Neste sentido, o aprofundamento de estudos sobre o tema, em âmbito municipal, contribuem para uma avaliação do atual modelo de ensino e seu financiamento.

Para tanto, o presente estudo tem por objetivo analisar o orçamento da educação, no Município do Rio de Janeiro, à luz da legislação vigente para os anos de 2007 a 2013. Serão expostas as principais leis que abordam o tema em âmbito nacional: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007².

O corte histórico se inicia no ano de 2007, porque este é o primeiro ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Neste mesmo ano, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB.

Outro ponto concernente à metodologia desta monografia, é o fato de que todos os valores monetários nela encontrados foram corrigidos pela inflação, através do IPCA médio de junho de 2014, para melhores comparações entre exercícios diferentes.

A presente monografia está dividida em cinco partes a contar desta introdução. O primeiro capítulo deste trabalho trará uma revisão acerca dos principais dispositivos da legislação brasileira, que regulamentam as competências de cada ente federativo na questão educacional, bem como traçam as normas e objetivos do ensino público no Brasil. Além disso, estas leis também determinam as formas para o financiamento da educação, como é o caso do FUNDEB e a instituição de um percentual mínimo para os gastos com Manutenção e

¹ http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/126674/4108733/EducacaoRio_vf.pdf - acesso em 19/08/2014

² Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Desenvolvimento do Ensino (MDE). Por ser tratar de um estudo da esfera municipal, a análise das leis será deslocada para os segmentos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

O capítulo seguinte será regionalmente delimitado pelo estudo do orçamento destinado à educação pública no município do Rio de Janeiro. Será feito um panorama geral dos gastos e dos dados de números de matrículas e notas no IDEB para a análise quantitativa e qualitativa da rede municipal de ensino.

No terceiro capítulo, com base nos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Município (TCMRJ)³, fará uma crítica ao descumprimento da legislação em vigor por parte das gestões de governo abrangidas pelo período histórico observado.

E, por fim, as considerações finais em que se tece a conclusão do estudo.

³ Órgão auxiliar do Poder Legislativo fiscalizador das contas municipais.

CAPÍTULO I – A LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo serão abordados três dispositivos da legislação brasileira com respeito à educação. São eles: o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Primeiramente, serão expostos os avanços instaurados pela Constituição Federal de 1988, dando ênfase à obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos públicos como forma de garantir a priorização nacional à educação. Em seguida, serão apresentadas as normas gerais dadas pela redação da nova⁴ LDB de 1996. Por fim, será examinado o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

1.1 – A Constituição Federal de 1988 e o patamar mínimo com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã” por conter diversas garantias sociais. Além disso, ela foi formulada durante o processo de democratização do país e marca, no campo institucional, o fim do período ditatorial (1964-1988).

A Constituição coloca a educação na posição de direito social do cidadão (Art. 6º) e reconhece a educação como dever do Estado e da família através do Art. 205, *in verbis*:

“Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, Art. 205)

Através da CF de 1988⁵, também ficou estabelecida a educação básica obrigatória e gratuita para cidadãos contidos na faixa etária entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos (Art. 208, Inciso I). Pode-se dizer que ao tornar a educação básica obrigatória esses dispositivos

⁴ A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi sancionada pelo então Presidente João Goulart em 1961.

⁵ É digno de registro que a Carta Magna também prevê a valorização dos profissionais de educação, com a formulação de planos de carreira e estipulação de um piso salarial que seria definido na forma de lei (Art. 206, V e VIII). Entretanto, este piso salarial só foi regulamentado em 2008 – vinte anos depois – com a sanção da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. O piso salarial previsto para os profissionais do magistério da educação básica foi definido em R\$ 950,00, que passou a ser aplicado de forma progressiva a partir de 1º de janeiro de 2009. A Lei nº 11.738 de 2008 (regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica) determinou também que tal montante será atualizado anualmente utilizando o mesmo percentual de crescimento do valor mínimo por aluno estipulado pela Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB.

combinados ao Art. 214⁶ promovem a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar.

No entanto, a maior priorização do Estado Brasileiro no que se refere à educação é o estabelecimento de percentuais mínimos para a aplicação da receita proveniente de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino⁷, como mostra o Art. 212:

“Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.” (BRASIL, 1988, Art. 205)

Ressalte-se que para efeitos de cálculo do percentual municipal, não são computadas receitas provenientes de taxas, operações especiais e receitas patronais e nem o valor transferido pela União e Estados aos demais entes.

No Art. 211 da CF de 1988, foi definida a divisão de competências do ensino no sistema de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sendo estes, responsáveis prioritariamente pela educação infantil e ensino fundamental, os Estados e Distrito Federal pela educação de nível fundamental e médio e a União conforme disposto no Art. 211, § 1º.

“Art. 211, § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (BRASIL, 1988, Art. 205)

⁶ “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” (CF/1988)

⁷ A vinculação de recursos para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não é uma novidade da Constituição de 1988, pois já havia sido apresentada na Constituição Federal de 1934 durante o Governo Vargas e na CF de 1967 durante o período ditatorial.

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 foi responsável por uma descentralização das responsabilidades para cada nível de ensino entre os entes da federação. Ao mesmo tempo em que foi descentralizadora no que tange às funções de cada ente, a Carta Magna, em seu Art. 211, centrou na União a incumbência de redistribuir recursos e suprir possíveis deficiências dos Estados, DF e Municípios.

Cabe ressaltar que a redistribuição de recursos públicos tem como objetivo a garantia de um padrão de qualidade e equidade da educação (Art. 212, §3º - CF/1988). Ao justificar a intervenção do Estado na promoção da educação, o economista Nicholas Barr⁸ define que a equidade horizontal é relativa à informação perfeita. Portanto, o custo de se obter informação faz com que indivíduos com poder aquisitivo mais baixo estejam em uma posição desfavorável.

Assim, pais com pouca educação podem ter menos informações do que os pais mais instruídos, na tomada de decisões sobre os seus filhos e, além disso, eles podem ser menos capazes de fazer uso de qualquer informação que eles adquirem. Em tais casos, a intervenção pode melhorar a equidade, bem como a eficiência.⁹ (BARR, 2004, p. 347)

A justificativa dada ao processo de descentralização da educação que ocorre no Brasil se dá, primordialmente, por motivos de eficiência e equidade. A problemática da descentralização se encontra no fato de que muitos municípios são altamente dependentes das transferências advindas de esferas governamentais superiores. Além disso, apresentam uma capacidade gerencial aquém da realmente necessária para uma gestão eficiente do sistema educacional (CHALFUN, 2005, p.147).

Embora possam existir problemas de ineficiência na gestão educacional por parte dos municípios – onde muitas vezes as responsabilidades partilhadas não correspondem à situação fiscal e financeira – é reconhecido também que ter a educação como prioridade nas políticas públicas de determinada gestão é uma decisão de cada governante.

Uma das formas de minimizar esses obstáculos foi concebida com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que fora substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo tem

⁸ Nicholas Barr: economista britânico e atualmente leciona Economia do Setor Público na London School of Economics (LSE).

⁹ Em tradução livre.

por objetivo uma padronização dos recursos públicos destinados aos alunos entre todos os entes da federação.

Coloca-se em evidência também, o fato de que a Carta Magna dispõe sobre a educação de uma forma mais concisa. Já as normas relativas aos mandamentos constitucionais se encontram na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), assunto da próxima seção deste capítulo.

1.2 – A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) foi sancionada¹⁰ em 1961 pelo então Presidente da República João Goulart. Exatamente 35 anos depois, em 1996, a lei ganhou uma nova redação com a sanção da nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tal lei estabelece as normas do sistema de ensino em todos os níveis (da educação infantil ao ensino superior) e tem como função disciplinar a educação escolar (Art. 1º, § 1º). A LDB reafirma e regulamenta as normas expostas na Constituição Federal e detalha, por exemplo, as responsabilidades de cada ente da federação com respeito ao ensino, além de admitir coexistência com as instituições privadas (Art. 3º, V).

Vale salientar que esta lei define que a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (Art. 21, I). A educação infantil ganhou seu papel de destaque e passou a incorporar creches para crianças de até 3 anos de idade, entretanto a matrícula das crianças na creche não é obrigatória.

Sobre a relevância da educação infantil, Guerreiro (2010, p. 66) comentou:

“A LDB reconheceu a importância da educação infantil como primeiro passo para o desenvolvimento integral da criança e, por isso, realocou este campo, que historicamente no Brasil era de responsabilidade da assistência social, para a educação.” (GUERREIRO, 2010, p.66)

Recentemente, a LDB foi atualizada pela Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013. Uma das principais mudanças introduzidas foi a separação da educação básica entre: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio; e colocou como dever dos pais efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos quatro anos de idade (Art. 6º), antes a idade limite era

¹⁰ Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.

de seis anos. As pré-escolas serão ofertadas para crianças de 4 e 5 anos de idade. Estados e Municípios terão até 2016 para se adequar as novas condições de matrículas¹¹.

A alteração feita na LDB também engloba novas normas no que se refere à educação especial para pessoas com deficiência ou superdotadas (Art. 59), garantindo métodos de ensino adequados às necessidades e professores especializados.

A lei também dá direito de petição no Poder Judiciário, caso o acesso à educação básica obrigatória não seja ofertado pelo Poder Público. Tal ação pode ser considerada um crime de responsabilidade conforme mostra o Art. 5º da LDB:

“Art. 5 - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

...

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.” (BRASIL, 1996, Art. 5º)

A LDB também é responsável pelas normas e distribuição de responsabilidades entre os entes da federação, tal qual o Art. 211 da Constituição Federal, se reafirma a organização do sistema de ensino no regime de colaboração, explicitado em seu Art. 8º.

A União ficou incumbida da responsabilidade de coordenação da política nacional de educação, organizando instituições, prestando assistência financeira, dentre outras atribuições. Cabe também à União elaborar o Plano Nacional de Educação¹², em conformidade com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), organizada pelas Nações Unidas. Tal plano tem vigência de dez anos e estabelece metas e objetivos para o ensino no país.

¹¹ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/04/criancas-a-partir-de-4-anos-deverao-estar-obrigatoriamente-matriculadas-em-2016> (acesso em 20/10/2013).

¹² O mais recente possui prazo de 2011 a 2020 e segundo o Ministério da Educação “O texto prevê formas de a sociedade monitorar e cobrar cada uma das conquistas previstas. As metas seguem o modelo de visão sistêmica da educação estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107 (acesso em 21/10/2013)

Aos Estados coube assegurar o Ensino Fundamental e prover, prioritariamente, o Ensino Médio. Os Municípios ficaram responsabilizados por ofertar a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e oferecer, prioritariamente, o Ensino Fundamental.

A lei permite a atuação dos municípios em outros níveis da educação, desde que as necessidades a eles incumbidas estejam plenamente atendidas “... com recursos *acima* (grifo meu) dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Art. 11, Inciso V)

Quanto ao sistema de ensino em si, é definido por lei, que os currículos escolares tenham uma base nacional comum. Isso se torna relevante para que o ensino seja ofertado de forma nivelada em todo o território nacional.

Os percentuais mínimos sobre os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, expostos no Art. 212 da Constituição Federal de 1988, também se encontram na LDB, que tem o papel de regulamentar tais limites.

O Art. 70 da LDB apresenta o que é considerado despesa com MDE. Já seu artigo subsequente mostra o que não pode ser incluído para efeitos do cálculo do limite percentual.

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.” (BRASIL, 1996, Art. 70)

A regulamentação em forma de Lei dos gastos considerados como MDE proporcionou uma melhor fiscalização da realização dos percentuais mínimos estipulados, inclusive, de forma homogênea em todo o país. O cumprimento deste dispositivo pelo

município alvo deste trabalho será avaliado mais adiante. A seguir será abordado um outro instrumento de valorização educacional.

1.3 – O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído em 2006, pela Emenda Constitucional nº 53 (dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias). Posteriormente, foi regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e substituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF)¹³.

Segundo o Ministério da Educação, o principal objetivo do FUNDEB é a redistribuição dos recursos vinculados à educação e a valorização dos profissionais ligados a este setor.¹⁴ O fundo terá vigência de 14 anos, tendo seu início em 01/01/2007 e prosseguirá até o final do ano 2020.

Este fundo se diferencia do FUNDEF principalmente pelo alcance dos níveis escolares atendidos, o primeiro abrangia apenas o ensino fundamental, enquanto que o FUNDEB abrange toda a educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio. Além disso, eles também se diferem quanto às fontes de recursos que os compõem, como mostra a tabela a seguir:

¹³ Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

¹⁴ Ver: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12327&Itemid=669 (acesso em 21/10/2013)

Tabela 1

BRASIL: FUNDEF/FUNDEB - Contribuição de Estados e Municípios
(% das Receitas)

Impostos e Transferências	FUNDEF	FUNDEB		
		2007	2008	2009 em diante
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
IPIexp	15%	16,66%	18,33%	20%
Desoneração de exportações (LC nº 87/96)	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	-	6,66%	13,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
Quota-parte ITR devida aos municípios	-	6,66%	13,33%	20%

Somados à Complementação da União

Fonte: Ministério da Educação. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12327&Itemid=669 (acesso em 21/10/2013)

Os fundos também se distinguem quanto à Complementação da União. Não havia na Carta Magna algum parâmetro que assegurasse o montante de recursos transferidos pela União ao FUNDEF. Enquanto que, a EC nº 53 de 2006 estipula, *no mínimo*, para o FUNDEB:

- a) R\$ 2.000.000.000,00, no primeiro ano de sua vigência;
- b) R\$ 3.000.000.000,00, no segundo ano de sua vigência;
- c) R\$ 4.500.000.000,00, no terceiro ano de sua vigência;
- d) 10% do valor total do fundo a partir do quarto ano de sua vigência.

Os recursos do fundo serão distribuídos com base na proporcionalidade do número de matrículas computadas através do Censo Escolar do ano anterior, sendo que a proporção levará em conta os âmbitos de atuação prioritária estabelecidos pelo Art. 211 das CF de 1988. Ou seja, “os Municípios receberão com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base no número de alunos do ensino fundamental e médio.” (TCMRJ, 2008, p.12).

Vale ressaltar que a complementação dada pela União é apenas destinada aos estados e DF onde o valor gasto por aluno não atingir o mínimo fixado por lei¹⁵. Assim como mostra o seguinte Art. 4º da Lei nº 11.494 de 2007:

“Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.” (BRASIL, 2007, Art. 4º)

O montante recolhido em cada ente da federação é depositado em um fundo único e redistribuído após o cálculo das ponderações feitas com o número de matrículas. Assim, os entes estão expostos a duas situações: a de *ganho líquido* ou *perda líquida* dos recursos destinados ao FUNDEB.

A situação de ganho líquido ocorre quando o estado ou município recebe mais recursos do fundo do que destina a tal. Tal situação ocorre quando o número de matrículas multiplicado (com suas devidas ponderações) pelo total do dispêndio mínimo fixado por aluno é maior do que a quantia que o ente da federação transfere ao fundo. Portanto, para que se cumpra o gasto mínimo por aluno, o ente necessita de um aporte maior de recursos. A perda líquida ocorre, justamente, com a situação contrária, ou seja, os estados ou municípios repassam mais recursos ao fundo do que recebem dele.

Vale lembrar que nem o ganho líquido com o FUNDEB e nem o ganho proveniente de aplicações financeiras deste fundo podem ser incorporados como receita ao cálculo do percentual mínimo exigido pelo Art. 212 da Constituição Federal. Este assunto será tratado com mais atenção no Capítulo 3 deste estudo.

No tocante ao gasto dos recursos recebidos pelos Estados, DF e Municípios, pelo menos 60% deve ser aplicado no pagamento da remuneração de profissionais do magistério da educação básica que estejam em exercício de sua profissão na rede pública de ensino (Art. 22, Lei nº 11.494/2007). O Quadro 1 a seguir mostra o que pode ou não ser financiado pelos recursos conquistados através do FUNDEB:

¹⁵ Fica a cargo do Poder Executivo Federal definir nacionalmente o valor mínimo por aluno até o dia 31 de dezembro de cada exercício, na elaboração de seu orçamento anual.

Quadro 1

FUNDEB: critérios de aplicação dos recursos do fundo

Itens permitidos	Itens não permitidos
13º Salário	Auxílio-transporte
Férias (1/3 de adicional de férias)	auxílio-alimentação
Gratificações	Apoio financeiro para aquisição de vestuário
Horas extras	Assistência médica
Avisos Prévios	Previdência complementar
Retribuição pelo exercício de cargos de chefia	PIS/PASEP
Salário família	Serviços de Terceiros
Encargos sociais sobre remuneração	

Fonte: TCMRJ, Cartilha de orientação do FUNDEB 2008, p. 20.

As interpretações dos fundamentos constitucionais e legais aqui expostos serão a base da abordagem crítica — a ser feita no capítulo III — dos impactos reais gerados pelo fundo no orçamento destinado à educação, para o caso específico do Município do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO II – AS DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Nesta parte será apresentado um panorama geral dos dados da educação no município. Para tanto, serão apresentados alguns conceitos relativos ao Orçamento Público nos moldes da Lei nº 4.320/1964¹⁶. Além dos dados orçamentários, serão apresentados dados quantitativos, bem como dados qualitativos traduzidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

II.1 – Orçamento da Educação no Município do Rio de Janeiro

Dentre os conceitos orçamentários, é necessária a distinção de duas classificações importantes. A primeira delas é o de “Função” que nada mais é do que a área de atuação de um governo, como, por exemplo, saúde, educação, habitação, saneamento e etc. A segunda classificação se refere aos órgãos da administração pública, que no caso dos municípios se traduzem através das secretarias municipais.

É importante que tal distinção seja feita para que não haja confusão em comparações entre os gastos realizados da “Função Educação” e da Secretaria Municipal de Educação (SME). No primeiro caso, os dispêndios com a função educação englobam toda e qualquer rubrica diretamente relacionada a área de governo estudada. O que não quer dizer que esses gastos também sejam classificados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Por exemplo, a merenda escolar entra como despesa da Função Educação, entretanto, não pode ser categorizada como MDE¹⁷.

Já as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Educação e suas unidades orçamentárias¹⁸ subordinadas podem ou não corresponder ao valor gasto na função educação. Isso se deve ao fato de que outros órgãos da administração pública podem executar gastos cuja classificação seja esta função. Por outro lado, a SME também pode realizar gastos de outras funções.

A Tabela 2, a seguir, compara os dispêndios realizados através das duas classificações supracitadas:

¹⁶ “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.” Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

¹⁷ As despesas que podem ser consideradas como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foram vista no Capítulo 1.

¹⁸ “Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”. (Art. 14, Lei nº 4.320/64)

Tabela 2

**Município do Rio de Janeiro: Gastos com Educação
Comparação despesa Função Educação X SME**

2007-2013

(Valores reais*)

	Em R\$		
	Função Educação (A)	SME (B)	(A) - (B)
2007	2.514.407.926,55	2.457.957.584,51	56.450.342,03
2008	2.946.713.741,39	2.895.129.693,31	51.584.048,08
2009	2.801.039.049,02	2.759.400.081,19	41.638.967,83
2010	3.216.645.857,86	3.208.262.018,70	8.383.839,16
2011	4.433.796.250,37	4.433.314.467,05	481.783,32
2012	4.864.497.857,21	4.864.113.748,76	384.108,45
2013	5.059.351.280,06	5.059.072.860,59	278.419,47

Fonte: CGM

(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

Nota-se que a partir do ano 2011, os gastos da SME e da Função Educação se aproximam a ponto de que a diferença entre tais montantes esteja na casa dos milhares. A principal causa para essa redução se deve aos gastos da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer que desde então não executa mais despesas classificadas como “educação”.

A Tabela 2 permitiu concluir que, embora haja uma distinção quanto a classificação orçamentária no que diz respeito às expressões “Função” e “Secretaria Municipal” os valores observados para os exercícios em questão são bem próximos. Dessa forma, a fim de evitar redundâncias nos dados apresentados, todas as comparações serão feitas a partir dos dispêndios com a “Função Educação”.

II.2 – Análises Comparativas do Orçamento da Educação

Um importante indicador orçamentário é a taxa de execução (ou liquidação) de uma determinada despesa. Ela é obtida pela razão entre os valores efetivamente realizados (gastos) e sua previsão dada pela Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁹. Assim, é possível averiguar se os gastos estão próximos à previsão do governo ou se fugiram do planejamento inicial.

A Tabela 3 exhibe este indicador para o orçamento da educação no município do Rio de Janeiro.

¹⁹ Lei que estima receitas e fixa despesas de um governo.

Tabela 3

Município do Rio de Janeiro: Gastos com Educação
Comparação despesa Prevista X Liquidada
2007-2013
 (Valores reais*)

	Em R\$ e %		
	Previsto (A)	Liquidado (B)	Taxa de execução (B/A) (%)
2007	2.659.903.840,60	2.514.407.926,55	94,53%
2008	2.852.483.618,48	2.946.713.741,39	103,30%
2009	3.180.618.927,27	2.801.039.049,02	88,07%
2010	3.214.754.124,01	3.216.645.857,86	100,06%
2011	4.286.116.128,84	4.433.796.250,37	103,45%
2012	4.672.439.652,32	4.864.497.857,21	104,11%
2013	5.054.206.348,01	5.059.351.280,06	100,10%

Fonte: CGM

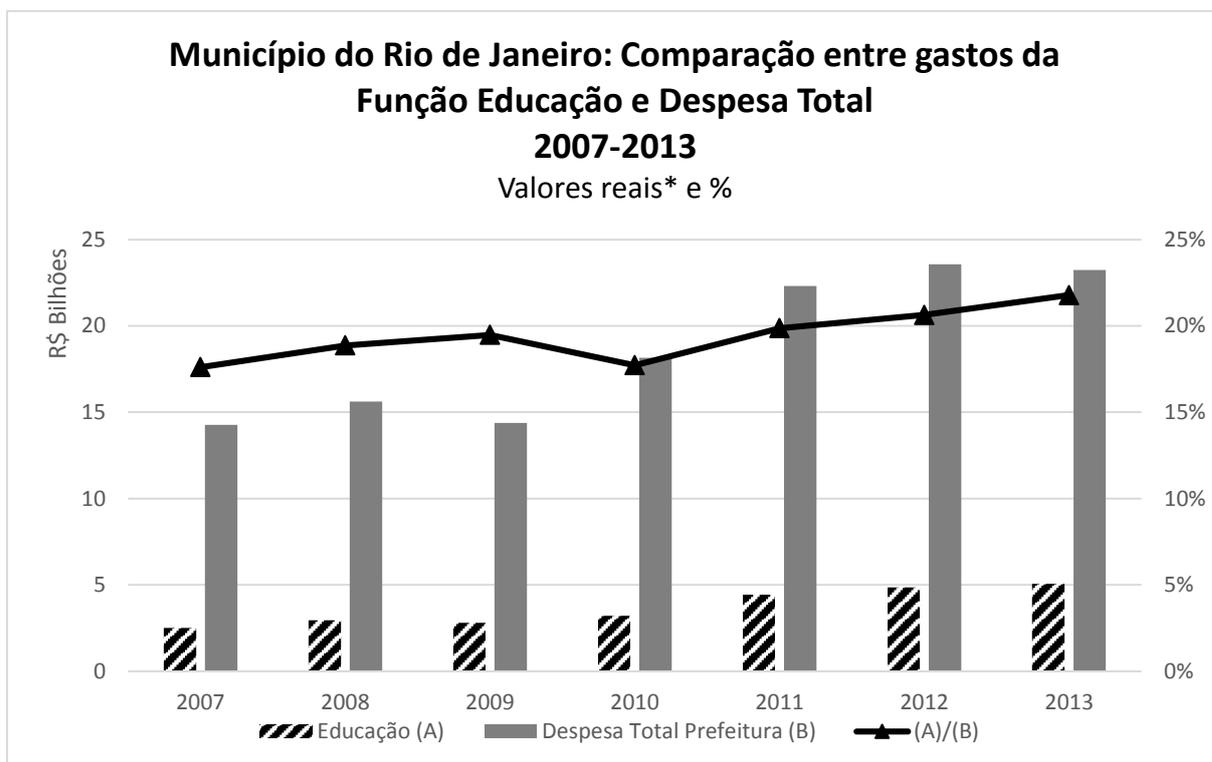
(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

O exame da Tabela 3 demonstra que nos sete exercícios analisados, a maioria obteve execuções bem próximas ao planejado inicialmente na Lei Orçamentária Anual. O ano com a menor taxa de execução foi 2009, primeiro ano do mandato do Prefeito Eduardo Paes. Os gastos realizados foram menores na ordem de R\$ 380 milhões da dotação inicial.

Esta quantia não executada estava prevista para ações que englobam, principalmente, a educação infantil, investimentos de melhorias na infraestrutura da rede e despesas com pessoal. Vale ressaltar que o orçamento não é dinheiro, a previsão expressa na LOA é apenas uma estimativa de gasto autorizativa e que, portanto, não há obrigação de ser cumprida. Entretanto, uma taxa de execução muito baixa é um indicativo de deficiências no planejamento orçamentário.

Conforme dito anteriormente, os valores contidos na Função Educação expressam todos os gastos realizados dentro desta área de governo. Eles incluem as despesas classificadas como MDE, dentre outras. Portanto, por ser uma classificação mais ampla é válida a comparação entre os montantes expressos na Tabela 3. O Gráfico 1, a seguir, traz esta comparação:

Gráfico 1



Fonte: CGM (Elaboração própria).

(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014).

Durante os anos analisados, a média do peso da educação no orçamento total da prefeitura foi de 19,43%. O ano em que esta Função obteve a menor participação na despesa total foi o de 2010, onde atingiu 17,73% e o de maior participação foi em 2013 (21,78%).

Neste mesmo período – tomando o ano de 2007 como base – as despesas com educação e os gastos totais da prefeitura cresceram, respectivamente, 101,21% e 62,72%. Ou seja, os gastos com a Função Educação aumentaram em um ritmo maior do que as despesas totais, isso explica o crescimento do peso demonstrado no Gráfico 1 a partir de 2010.

A Tabela 4, a seguir, apresenta a evolução das subfunções²⁰ contidas no orçamento da educação com o intuito de verificar em quais subáreas o crescimento demonstrado no Gráfico 1 foi mais significativo.

²⁰ Subfunção é uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (Lei nº 4.320/1964).

Tabela 4

**Gastos com educação no município do Rio de Janeiro por Subfunção
2007-2013
Valores reais***

						Em R\$
	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Alimentação e Nutrição	Educação Especial	Outras	Total
2007	2.028.020.284,16	248.039.356,22	99.239.224,43	41.689.223,74	97.419.838,00	2.514.407.926,55
2008	2.557.535.031,39	253.254.663,15	121.274.699,12	14.367.932,49	281.415,25	2.946.713.741,39
2009	2.431.418.779,07	248.284.803,66	106.939.920,45	13.839.997,68	555.548,15	2.801.039.049,02
2010	2.784.409.441,65	315.011.504,95	107.733.761,38	8.384.960,76	1.107.310,72	3.216.646.979,46
2011	3.905.312.149,10	401.394.588,29	116.454.828,13	9.612.417,95	1.022.266,90	4.433.796.250,37
2012	4.288.409.665,56	438.491.717,23	115.843.263,00	20.841.281,20	911.930,22	4.864.497.857,21
2013	4.507.740.222,37	403.994.432,62	126.434.743,47	20.855.512,72	326.368,87	5.059.351.280,06

Fonte: CGM

(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

A subfunção “Ensino Fundamental” concentra mais de 80% das despesas com educação. No ano de 2013, esse percentual se aproximou dos 90%. Em valores reais, o crescimento dos gastos com esta modalidade foi de 164%, o que evidencia a prioridade do ensino fundamental no âmbito municipal.

A segunda subfunção que obteve um crescimento mais expressivo foi a “Educação infantil”. Entre os anos 2009 e 2010, houve um salto de 27% nas despesas concernentes a esta etapa de ensino. Tal aumento explica-se pela implantação dos “Espaços de Desenvolvimento Infantil”, uma junção entre creche e pré-escola, que abrange crianças de 6 meses a 5 anos e 11 meses.

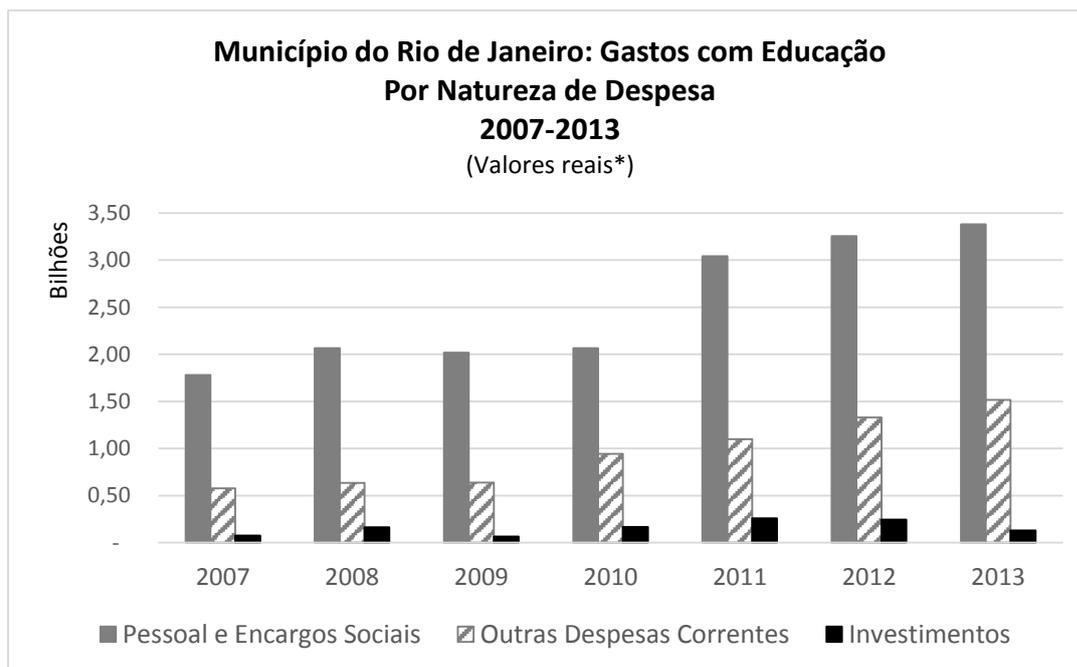
O aumento mais contido da subfunção “Alimentação e Nutrição”, que incorpora o programa de Merenda Escolar do município, pode ser explicado pela queda no número de matrículas da rede, a ser estudada mais adiante.

Na observação do orçamento destinado à educação também há outro enfoque analítico importante que pode ser feito através das diferentes naturezas de despesas, segundo as categorias econômicas Correntes e de Capital. Esta classificação agrega elementos da despesa com “*mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas*

Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida; e 9 - Reserva de Contingência.”²¹

O Gráfico 2, a seguir, revela a trajetória da Função Educação por natureza de despesa de 2007 a 2013:

Gráfico 2

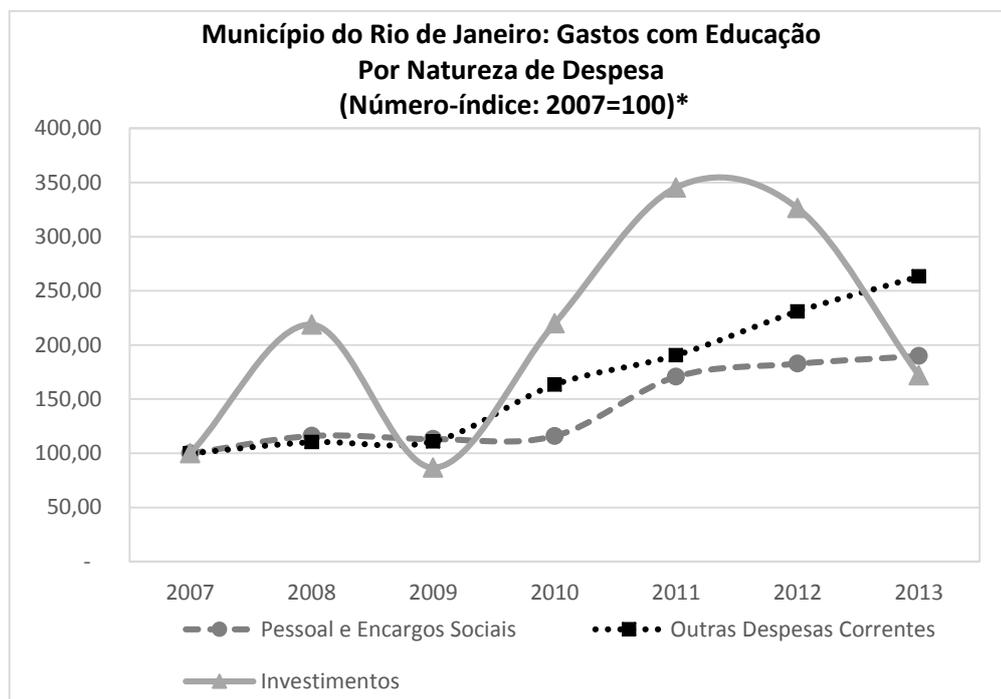


Fonte: FINCON – Elaboração própria.

Nota-se que a maior parcela deste orçamento é destinada ao pagamento de pessoal e seus encargos, que ao longo dos sete anos demonstrados representou cerca de 70% das despesas da SME. Entretanto, no mesmo período, o maior ritmo de crescimento foi atribuído às “Outras despesas correntes”, que obtiveram um incremento de 163%.

²¹ Portal do Orçamento, Senado Federal: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario/grupo-de-natureza-da-despesa> (acesso em 29/06/2015)

Gráfico 3



Fonte: FINCON

*Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

O Gráfico 3 apresenta a trajetória de crescimento das três naturezas de despesa encontradas no orçamento da educação nos anos analisados. O dispêndio com investimento foi o que sofreu maior oscilação, atingindo o ápice do crescimento no ano de 2011, principalmente na Educação Infantil. As despesas com Pessoal e Encargos sociais duplicaram enquanto que as “Outras Despesas Correntes” mais que triplicaram. Estas últimas despesas englobam gastos com terceirização, vale-transporte e refeição para funcionários da rede, dentre outras.

II.3 – Dados Quantitativos e Qualitativos da Educação no Município do Rio de Janeiro

Os valores monetários apresentados nesse trabalho, por si só, não permitem avaliar se o orçamento realizado para educação é adequado ou não para atender a rede municipal de ensino. Para que essas comparações possam ser feitas de uma maneira mais apropriada, serão apresentados, a seguir, dados mais estruturais da rede, como número de alunos matriculados e média de alunos por turma.

A Tabela 5 expõe o histórico de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino entre os anos 2007 e 2013 segundo o Censo Escolar coordenado pelo Inep²²:

Tabela 5

**Rio de Janeiro: Número de Matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino
2007-2013**

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Total Matrículas
	Creche	Pré-escola	Total	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano	Total	
2007	28.865	91.237	120.102	341.949	236.999	578.948	699.050
2008	29.853	86.731	116.584	323.118	242.031	565.149	681.733
2009	30.527	78.651	109.178	303.829	253.113	556.942	666.120
2010	33.678	66.780	100.458	309.740	235.488	545.228	645.686
2011	38.143	73.148	111.291	302.826	231.494	534.320	645.611
2012	46.353	71.871	118.224	291.421	235.952	527.373	645.597
2013	51.691	70.979	122.670	286.270	231.449	517.719	640.389

Fonte: MEC/ Inep

Ao longo dos anos estudados nota-se uma queda de 8,4% no total de alunos matriculados na rede municipal de ensino. Verifica-se também que esta acentuada queda está concentrada nos anos iniciais do Ensino Fundamental, com uma redução de 16,3%.

O número total de matrículas na Educação infantil oscilou durante o período analisado, passando por um momento de queda (até 2010) e retomando o crescimento atingindo um patamar semelhante ao inicial. É notório o aumento do número de matrículas (79,1%) na modalidade “Creche”. Esse incremento se deve à implementação do programa de “Espaços de Desenvolvimento Infantil”, que teve como paralelo o aumento nos gastos com a subfunção “Educação Infantil” e o acréscimo de investimentos observado no Gráfico 3 para o ano de 2011.

O Censo produzido pelo IBGE²³, referente ao ano de 2010, demonstra uma redução do número de crianças e adolescentes fora da escola (comparado ao ano 2000). Ao passo que o contingente de crianças e adolescentes residentes na cidade aumentou, pode-se inferir, portanto, que o incremento da população em idade escolar foi absorvido pela rede privada de ensino.

²² “O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.” <http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>

²³ Instituto Brasileiro de Geografia e estatística:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006460511142011051416506447.pdf> (acesso em 05/06/2015).

A título de comparação, a Tabela 6 apresenta a evolução do número de matrículas em escolas da rede privada de ensino, localizadas no município do Rio de Janeiro. Em seguida, o Gráfico 4 apresenta em números absolutos a evolução do total de alunos matriculados nas redes pública municipal e privada de ensino.

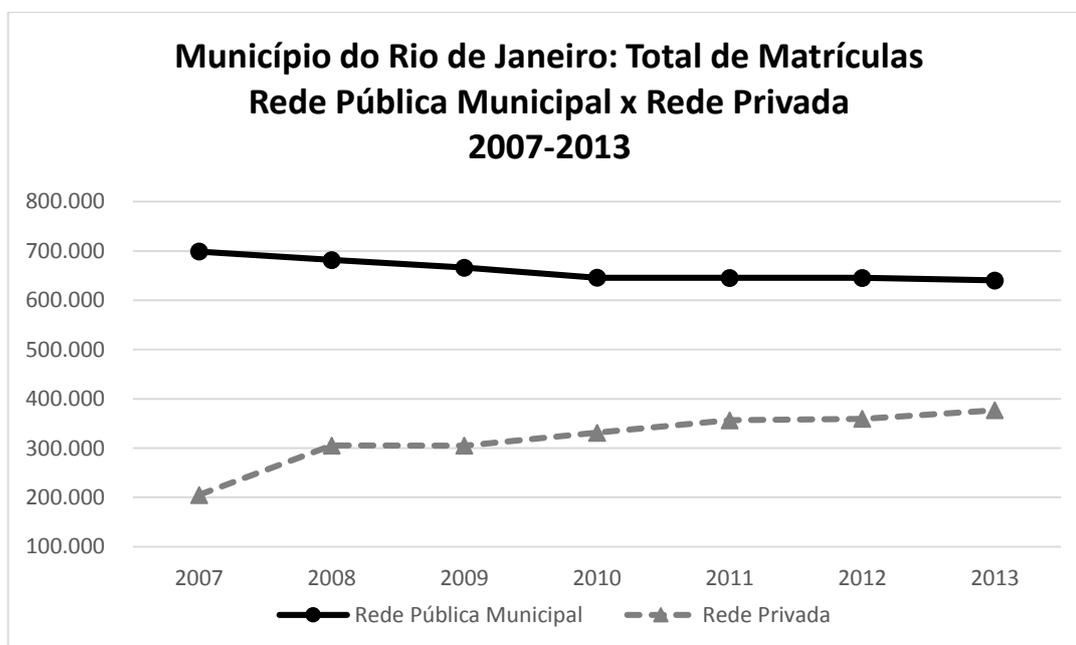
Tabela 6

Rio de Janeiro: Número de Matrículas da Rede Privada de Ensino no município 2007-2013

Ano	Educação Infantil		Total Matrículas
	Creche e Pré-Escola	Ensino Fundamental 1º ao 9º ano	
2007	65.325	139.737	205.062
2008	91.445	213.860	305.305
2009	88.258	216.719	304.977
2010	96.607	234.594	331.201
2011	105.613	250.887	356.500
2012	108.202	251.310	359.512
2013	116.263	260.738	377.001

Fonte: MEC/Inep

Gráfico 4



Fonte: MEC/INEP

O número de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental privados cresceram, respectivamente, 78% e 86,6%. Verifica-se que o menor acréscimo de matrículas

nas creches e pré-escolas da rede privada é acompanhado de maior crescimento nesta mesma faixa de ensino na Rede Pública Municipal.

Além do número total de alunos da rede, é importante avaliar a média de alunos por turma. No documento final da Conferência Nacional de Educação²⁴ (CONAE 2010) foi definido um número máximo ideal de estudantes por turma/professor em cada seguimento de modo a corroborar com a valorização dos profissionais da educação. A seguir, o trecho do documento que preconizou o limite de alunos por turma.

“Como outras formas de valorização dos/das profissionais da educação, deve-se requerer:

a) Garantia de um número máximo de estudantes por turma e por professor/a: (1) na educação infantil: de 0-2 anos, seis a oito crianças por professor/a; de 3 anos, até 15 crianças por professor/a; de 4-5 anos, até 15 crianças por professor/a; (2) no ensino fundamental: nos anos iniciais 20 estudantes por professor/a; nos anos finais, 25 estudantes por professor/a; (3) no ensino médio e na educação superior, até 30 estudantes por professor/a. (...)” (CONAE, 2010, p. 98)

Outra tentativa de definir um número mínimo de alunos por turma se deu no ano de 2012, quando foi aprovado pelo Senado Federal o Projeto de Lei nº 504/2011²⁵, que estabelece em 25 (vinte e cinco) o limite máximo de alunos por turma na Educação Infantil e nos dois anos iniciais do Ensino Fundamental; 35 (trinta e cinco) para os anos subsequentes do Ensino Fundamental e Ensino Médio. O projeto de lei ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados.

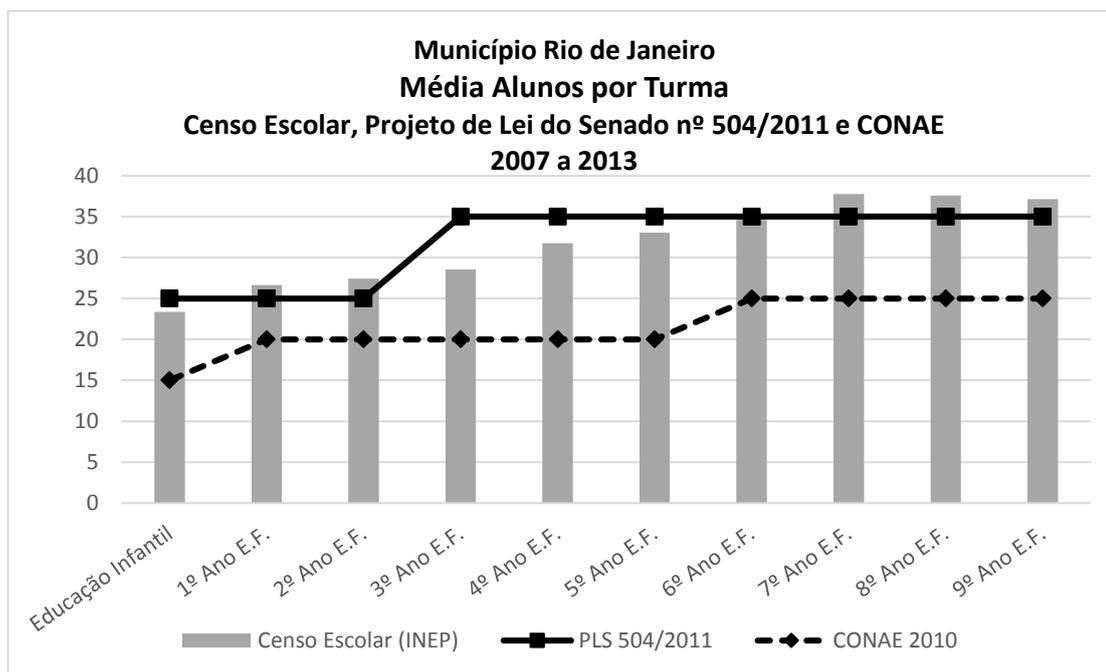
Comparando-se os limites definidos pela CONAE 2010, o PL nº 504/2011 e a média de alunos por turma obtida pelos censos escolares²⁶ nos anos de 2007 a 2013 percebe-se a distância entre o desejado e a realidade. O Gráfico 5 é elucidada a diferença.

²⁴ “A Conferência Nacional de Educação é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional”. Esta conferência é reconhecida pelo Ministério da Educação: <http://conae.mec.gov.br/index.php> (acesso em 06/06/2015).

²⁵ PLS nº 504/2011 de autoria do Senador Humberto Costa: Altera o parágrafo único do art. 25 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), para estabelecer o número máximo de alunos por turma na pré-escola e no ensino fundamental e médio.

²⁶ “O Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep.” <http://portal.inep.gov.br/basica-censo> (acesso em 19/06/2015)

Gráfico 5



Fonte: CONAE 2010, PLS nº 504/2011 e INEP.

No que concerne aos limites propostos pelo projeto de lei do Senado Federal, a prefeitura se encontra em uma posição um pouco mais favorável. Entretanto, ainda assim em algumas etapas de ensino o número médio de alunos observado ultrapassa o teto em tramitação no Congresso Nacional. É o caso dos dois primeiros e dos 3 últimos anos do Ensino Fundamental.

Com uma média de 10 alunos a mais se comparada ao limite proposto pela conferência em algumas etapas do Ensino Fundamental evidencia-se um dos entraves pela busca de um ensino de qualidade. Entretanto, a média de alunos por turma não é suficiente para inferir a qualidade da educação. Para tanto, um indicador qualitativo do ensino no Brasil é dado pelo cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), assunto da próxima seção.

II.4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

“O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática.” (Portal INEP)²⁷.

²⁷ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb> (acesso em 27/06/2015).

O método utilizado para calcular este índice leva em consideração os dados sobre aprovação escolar e desempenho em avaliações nacionais, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil. As provas avaliam alunos do 5º e 9º anos. Apesar de ter sido criado em 2007, o IDEB foi calculado retrospectivamente no ano de 2005. A meta nacional para até o ano de 2021 é atingir nota 6,0; esta nota representa a média dos resultados em países considerados desenvolvidos²⁸. O desempenho da Rede Municipal de Ensino da cidade do Rio de Janeiro se encontra na Tabela 7, a seguir:

Tabela 7

Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB
IDEB observado (2005-2013) e projeções (2007-2021)

	Ideb observado					Projeções							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais (1º ao 5º ano Ensino Fundamental)	4,2	4,5	5,1	5,4	5,3	4,3	4,6	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4
Anos Finais (6º ao 9º ano do Ensino Fundamental)	3,7	4,3	3,6	4,4	4,4	3,8	3,9	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,7

Fonte: INEP

Através da Tabela 7, nota-se que os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental estão mais próximos de alcançar essa meta, atingindo um crescimento de 26,2% nas notas ao longo das 5 avaliações realizadas, faltando 0,7 pontos para alcançar a meta nacional. Para este seguimento a projeção do município do Rio é mais otimista, já que em 2019 a nota do IDEB seria 6,1.

O cenário para os anos finais do Ensino Fundamental não trouxe a mesma evolução. Em 2005, a nota alcançada pela cidade foi 3,7; já em 2013 atingiu-se 4,4; abaixo da previsão estimada. As projeções também revelam que é possível que este nível de ensino não obtenha a nota 6,0 até 2021.

Vale ressaltar que não é consensual a utilização do IDEB para a mensuração do desempenho da qualidade da Educação Básica. O Sindicato dos Profissionais da Educação (SEPE) se posiciona contrariamente a avaliação proposta pelo Ministério da Educação (MEC), por acreditar que a qualidade do ensino não pode ser medida por meio de uma prova nica. Além do método, o próprio conteúdo das provas também é questionado pelo sindicato.²⁹

²⁸ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-opisaeideb> (acesso em 28/06/2015).

²⁹ Disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/09/10/professores-dizem-que-resultado-do-ideb-mascara-situacao-da-educacao-no-rj/> (acesso em 29/06/2015).

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DA LEGISLAÇÃO

O presente capítulo pretende fazer a interseção entre os dados educacionais apresentados no capítulo anterior à luz dos conceitos e princípios consignados na legislação estudada no capítulo I.

Assim, a primeira seção deste destrinchará o conceito de ganho líquido com o FUNDEB efetuado pelo município do Rio e, na seção seguinte, será feita uma crítica sobre o não cumprimento do Art. 212 da CF de 1988.

III.1 – O Ganho Líquido do Município do Rio de Janeiro com o FUNDEB

Esta seção trará uma visão mais ampliada do que se entende por ganho ou perda líquida com o FUNDEB – compreensão necessária para a futura avaliação do cumprimento (ou não) do gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). E, para demonstrar esta situação na prática, serão analisados valores oficiais do montante de receitas e despesas do fundo realizadas no Município do Rio de Janeiro.

O FUNDEF – e posteriormente o FUNDEB – fora criado a fim de promover equidade na distribuição de recursos voltados à rede pública de ensino, buscando nivelar o gasto por aluno e diminuir as desigualdades regionais.

Em seu artigo “Política de Financiamento e direito a Educação Básica: o FUNDEF e o FUNDEB”, Gemaque (2011) faz uma crítica ao fundo. Em sua opinião, este dispositivo se limitou à questão gerencial e não trouxe *novos* (grifo meu) recursos à educação, sendo constituído de subvinculações do que antes já era vinculado ao ensino público.

(O FUNDEF) “Ancorou-se na lógica de que o problema central do financiamento da educação residia no seu gerenciamento, decorrente da incompatibilidade entre o atendimento às matrículas e a capacidade fiscal dos entes federados. Caracterizou-se, portanto, como um Fundo de gerenciamento e não de captação de novos recursos para financiar “novos” programas implementados no Ensino Fundamental, pois era constituído da subvinculação dos recursos já vinculados à educação. Situação que também se repete com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb).” (GEMAQUE, 2011, p. 3)

Segundo a Cartilha de Orientação do FUNDEB – produzida pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) – “o ganho ou perda com o FUNDEB é o resultado da diferença entre o valor repassado ao Município, a título de transferências de recursos do FUNDEB (transferências multigovernamentais), e o valor retido para formação do Fundo”. É

o caso do Município do Rio de Janeiro, devido ao grande número de alunos matriculados na rede pública de ensino, ocorre a situação de ganho líquido com o FUNDEB.

Como mencionado anteriormente, o valor repassado para cada município depende não só do número de alunos matriculados, mas também do valor anual mínimo por aluno, definido nacionalmente pelo Poder Executivo conforme o Art. 15 da Lei nº 11.494/07. Esse valor é divulgado a cada ano na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em 2007, por exemplo, o gasto anual mínimo nacional³⁰ por aluno foi estimado em R\$ 1.401,67; enquanto que, em 2013, foi fixado em R\$ 2.153,33. Um crescimento de 53,6%. Os estados que não alcançam o mínimo estipulado recebem a complementação da União.

A seguir, na Tabela 8, encontra-se a evolução das receitas do FUNDEB, em valores reais, destinadas e recebidas do fundo, bem como das despesas custeadas por ele. Em nenhum dos exercícios analisados foi necessária a complementação da União e, em média, o valor das receitas recebidas foi três vezes superior ao valor das destinadas ao FUNDEB pelo município. No último exercício analisado a receita recebida ultrapassou R\$ 2 bilhões e o ganho líquido representou cerca de 68% desta receita.

A Tabela 8 também apresenta a evolução real da receita de aplicação financeira do fundo. É permitido por lei, que os recursos sejam aplicados em operações financeiras de curto prazo (ou mercado aberto) lastreadas por títulos de dívida pública. Sendo que, os ganhos auferidos devem ser utilizados na mesma finalidade que o próprio fundo (Art. 20, Lei 11.494/07).

³⁰ Valores reais, corrigidos pelo IPCA Jun/2014.

Tabela 8

**Município do Rio de Janeiro: Evolução anual das receitas e despesas do FUNDEB
2007-2013**

Valores reais*

	R\$ Milhares						
RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas destinadas ao FUNDEB (a)	362.251	479.145	556.781	580.817	599.759	634.387	661.901
Receitas recebidas do FUNDEB (c)	1.231.765	1.441.420	1.502.894	1.707.442	1.808.127	1.925.889	2.173.779
Transferências de recursos do FUNDEB (b)	1.214.738	1.427.181	1.485.510	1.678.903	1.776.366	1.906.746	2.147.762
Complementação da União ao FUNDEB	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Aplicação Financeira do fundo	17.027	14.239	17.384	28.539	31.761	19.143	26.018
Ganho líquido (b) - (a)	852.488	948.037	928.729	1.098.086	1.176.607	1.272.359	1.485.861
DESPESAS							
Pagamento dos profissionais do magistério (d)	1.039.097	1.307.566	1.231.297	1.329.116	1.400.166	1.372.857	1.400.654
Educação Infantil	30.889	93.305	-	-	40.620	-	-
Ensino Fundamental	1.008.208	1.214.261	1.231.297	1.329.116	1.359.545	1.372.857	1.400.654
Outras despesas	190.025	136.173	204.891	385.261	428.042	565.466	704.098
Educação Infantil	42.055	2.459	-	42.306	33.120	87.011	104.164
Ensino Fundamental	147.970	133.714	204.891	342.954	394.922	478.455	599.934
Despesas totais custeadas pelo FUNDEB	1.229.122	1.443.739	1.436.188	1.714.377	1.828.207	1.938.323	2.104.752
Limite mínimo (60%) remuneração magistério (d/c)	84,4%	90,7%	81,9%	77,9%	77,4%	71,3%	63,1%

Fonte: CGM

(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

Já no campo das despesas, a lei determina que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (Art. 22, Lei 11.494/07). Para fins de contabilização do percentual, são consideradas tanto a remuneração de docentes como de outros profissionais diretamente ligados a educação, desde que em efetivo exercício de suas funções.

O pagamento dos profissionais do magistério apresenta elevação real no período 2007-2013, embora sua participação percentual em relação às receitas recebidas seja decrescente a partir de 2008. Neste ano, obteve-se o ponto máximo do percentual destinado ao pagamento de pessoal com recursos do FUNDEB (90,7%). Enquanto que o menor foi em 2013 (63,1%), uma queda de quase 30 p.p.. Vale ressaltar que em nenhum dos exercícios analisados o percentual esteve abaixo do mínimo estabelecido por lei e a média desses sete anos foi de 78,1%.

Em 2013, as despesas totais custeadas com o FUNDEB obtiveram um aumento real de 71,2% se comparadas ao ano de 2007. O maior salto de crescimento real dos gastos se deu no exercício de 2010, com uma taxa de 19,4% com relação ao ano anterior.

Destaca-se que o montante destinado tanto ao pagamento de pessoal quanto às outras despesas vai quase que em sua totalidade para o Ensino Fundamental. Apenas no ano de 2011

profissionais do magistério da Educação Infantil receberam remuneração proveniente de recursos do fundo. Dessa forma, mesmo que a Lei nº 11.494/07 seja mais abrangente do que a que antes regulamentava o FUNDEF, a ênfase do município do Rio de Janeiro, no que tange o dispêndio dos recursos do fundo, continua sendo o Ensino Fundamental.

III.2 – O (Des)Cumprimento do Artigo 212 da Constituição Federal de 1988

A principal garantia constitucional ao financiamento público do ensino no país está consagrada no Art. 212 da Lei Maior. Entretanto, mesmo sendo uma exigência da Carta Magna, a aplicação de 25% da receita resultante de impostos e transferências não foi realizada durante sucessivos exercícios no município carioca, conforme os dados e a interpretação que se segue.

Durante os sete exercícios aqui tratados as Prestações de Contas oficiais da Prefeitura e as informações expostas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO)³¹ demonstram percentuais acima dos 25% exigidos por lei. Entretanto, tais informações são passíveis de contestação.

Nos anos de 2007 a 2010, o fator preponderante para as divergências de cálculo se encontra na não dedução do ganho líquido com o FUNDEB (assunto discutido na seção anterior) das despesas com MDE, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³². Este ganho deve ser deduzido, pois não participa da receita base para o cálculo da aplicação do limite estipulado pelo Art. 212 da CF de 1988. O Tribunal de Contas do Município (TCMRJ) corrobora esse entendimento e considera sua inclusão uma distorção na base do cálculo:

“A inclusão do Efeito do Ganho do FUNDEB e das Receitas Patrimoniais na base de cálculo do art.212, no Anexo X do RREO, publicado pelo Poder Executivo, é contemplada somente no campo das despesas. O percentual apurado pelo Poder Executivo de 27,57% contém despesas realizadas com as mencionadas receitas, sem que estas participem da base de cálculo.”
(TCMRJ, 2009, p. 88)

Nos exercícios de 2011 a 2013, os RREO presentes nas Prestações de Contas da Prefeitura, apresentaram a dedução do resultado líquido do FUNDEB. Entretanto, além de algumas despesas de montante menor com ações de caráter assistencial, também foram

³¹ O RREO é um instrumento de transparência da gestão fiscal estabelecido pela CF/88. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) apresenta as normas de sua apresentação e divulgação.

³² PORTARIA Nº 637, de 18 de outubro de 2012 -

http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/PortSTN_637_18102012.pdf

incorporados dispêndios com pessoal inativo. Tais atos são expressamente vedados pelo Art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Ou seja, um procedimento claramente “compensatório” de busca pelo patamar mínimo constitucional.

A Tabela 9, a seguir, apresenta o histórico dos gastos com MDE, bem como seus respectivos percentuais aplicados demonstrados nas contas oficiais do governo. Comparativamente, na Tabela 10, foram colocadas todas as deduções legais apontadas pelo TCMRJ.

Tabela 9

Município do Rio de Janeiro: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Cálculo elaborado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para
apuração do mínimo constitucional (25%)
2007-2013
 Valores reais¹ e %

			Em R\$
Ano	Despesa com MDE (A) ²	Receita para fins do limite (B) ³	% apurado (A)/(B)
2007	2.285.825.554,04	8.381.757.152,22	27,27%
2008	2.692.352.437,78	9.314.280.752,77	28,91%
2009	2.652.999.272,85	9.622.745.668,80	27,57%
2010	2.937.755.071,06	10.345.828.906,02	28,40%
2011	2.823.957.827,61	11.158.103.803,72	25,31%
2012	3.041.459.292,87	11.844.438.213,35	25,68%
2013	3.332.547.668,08	13.122.474.555,44	25,40%

Fonte: CGM

¹ Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

² Inclusive despesas efetuadas com o uso da receita do Ganho Líquido com o FUNDEB e receitas de aplicações financeiras do referido fundo para os anos 2007-2010; inclusive despesas com inativos para os anos 2011-2013; e, outras despesas contestadas pelo TCMRJ para todos os anos.

³ Conforme definido no Art. 212 da CF/1988.

A Tabela 9 apresenta os valores expostos nas Prestações de Contas do Município do Rio de Janeiro. Em todos os anos aqui analisados, os percentuais apurados pela PCRJ ultrapassaram o limite mínimo de 25%. Os dados apresentados, no período de 2007 a 2013, demonstram um crescimento de 45,8% nas despesas com MDE, enquanto a receita base do cálculo aumentou em 56,6% no mesmo período. Nota-se, portanto, que o crescimento dos gastos com MDE não acompanhou, no mesmo ritmo, o crescimento das receitas de impostos e transferências, que foi 9 p.p. superior.

Diagrama 1

Ajuste no cálculo da despesa com MDE

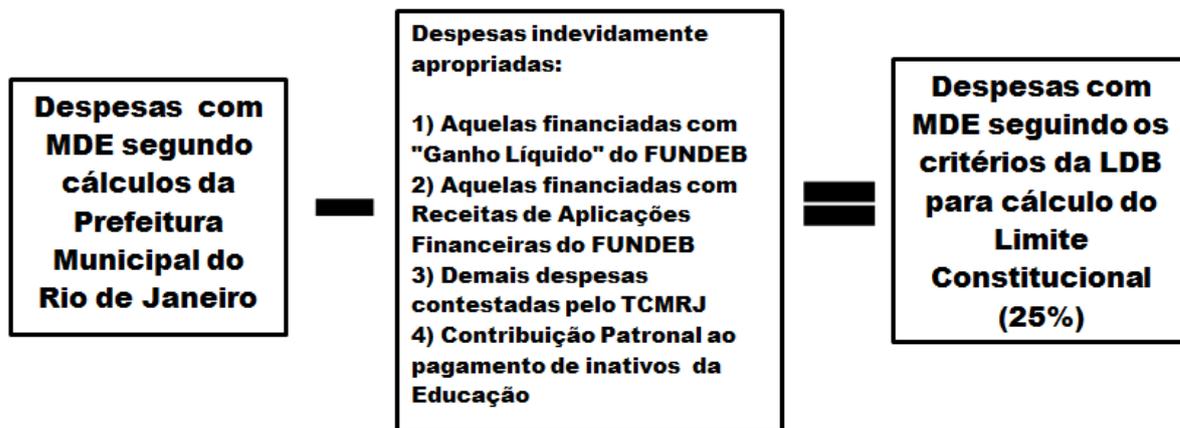


Tabela 10

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: Despesas indevidamente apropriadas para cálculo do mínimo constitucional com MDE

2007-2013

Valores reais*

Em R\$

Ano	Despesas financiadas com o Ganho Líquido FUNDEB (A)	Despesas financiadas com Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB (B)	Demais deduções contestadas pelo TCMRJ (C)	Contribuição Patronal ao pagamento de inativos da educação (D)	Total das despesas indevidamente apropriadas (E=A+B+C+D)
2007	852.487.630	17.027.031	2.814.813		872.329.474
2008	948.036.514	14.238.923	66.718.667	Não contabilizado	1.028.994.104
2009	928.728.680	17.383.687	69.433.010		1.015.545.377
2010	1.098.085.864	28.539.069	89.708.023		1.216.332.956
2011			34.289.502	809.899.698	844.189.200
2012	Não contabilizado		48.064.230	857.562.394	905.626.624
2013			48.669.593	875.031.117	923.700.710

Fonte: CGM e TCMRJ - Elaboração própria

(*) Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

O Diagrama 1 e a Tabela 10 retratam as inclusões indevidas no cálculo do mínimo constitucional com MDE apresentadas pela Prefeitura. Nos anos de 2007 a 2010, foram computadas no cálculo, as despesas financiadas pelo Ganho Líquido do FUNDEB e pelas aplicações financeiras deste fundo. Tal fato distorceu significativamente o cálculo da aplicação em MDE, visto que, a média dessas receitas nestes quatro anos foi de R\$ 1,1 bilhão, que representam aproximadamente 40% do gasto com MDE calculado pela Prefeitura.

A partir de 2011, o Poder Executivo passou a cumprir as regras da Secretaria do Tesouro Nacional para o preenchimento dos Demonstrativos Fiscais no que tange à dedução do ganho líquido com o FUNDEB. Entretanto, foi encontrada outra irregularidade na determinação das despesas com ensino: foi incluído, como MDE, o gasto com Contribuição Patronal Suplementar ao Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), conforme demonstrado no Diagrama 1 e na Tabela 10.

A soma da despesa com esta rubrica, nos três últimos exercícios analisados, ultrapassa a monta de R\$ 2,5 bilhões. Tal matéria foi alvo de discussão na Corte do TCMRJ, que, em 2012, emitiu em seu parecer que não seria possível a contabilização de tais gastos no cálculo do percentual com MDE, visto que, o objetivo finalístico da “Contribuição Suplementar” é o equilíbrio atuarial do FUNPREVI e não o ensino público (TCMRJ, 2012, p. 139).

Em resposta a esse parecer, o Poder Executivo assumiu o compromisso de expurgar tais despesas do cálculo de uma forma gradual numa tentativa de atenuar o impacto nas finanças municipais. A Tabela 11, a seguir, apresenta os percentuais acordados entre a Prefeitura e o Tribunal de Contas.

Tabela 11

**Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: Percentual do Gasto com Contribuição Suplementar a ser considerado como MDE
2012-2021**

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
%	95	85	75	65	55	45	35	25	15	0

Fonte: TCMRJ

O acordo entre a PCRJ e o TCMRJ proporcionaria expurgos das despesas com a “Contribuição Suplementar” paulatinamente a partir do ano 2012. Contudo, o Gabinete do Prefeito enviou um Ofício³³ ao Órgão competente, solicitando a contabilização do valor integral da contribuição, sem qualquer tipo de expurgo. Pois, os valores considerados teriam relação com a folha de ativos da Secretaria Municipal de Educação (SME) e fariam parte do Plano de Capitalização do FUNPREVI, instituído pela Lei nº 5.300/2011.

³³ Ofício GP nº 221/2013.

Este dispositivo da legislação municipal determina o *“importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município”* (Art. 33, Lei nº 5.300/2011).

Com base em estudo feito pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Poder Executivo respaldou sua resposta no argumento de que o Município não paga inativos, o órgão responsável para tal é o FUNPREVI. Além disso, considera que *“(...) essa contribuição suplementar que se destina a cobrir déficit atuarial, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB”* Parecer TCMRJ, 2012, p. 141.

Cabe ressaltar que, os montantes considerados através do Plano de Capitalização do FUNPREVI não guardam relação com os 35% da folha de ativos da SME, estipulados pela Lei nº 5.300/2011. O valor da contribuição suplementar incluso como gasto com MDE, no ano de 2012, por exemplo, é 68% superior a quantia correspondente a 35% da folha de ativos da educação.

Apesar de indefinições na discussão deste assunto em todos os três exercícios nos quais estas despesas foram consideradas como gastos com MDE, a corte do TCMRJ optou pelo acolhimento das considerações enviadas pelo Poder Executivo e computou o montante total, sem qualquer expurgo para efeitos do limite do Art. 212 da CF/88. Enfim, as duas partes não honraram o acordado em 2011.

Além dos dois principais alvos de discussão que norteiam a aplicação em MDE, a saber, a inclusão do Ganho Líquido com FUNDEB e dos gastos com Contribuição Suplementar, também são apresentadas, na Tabela 10, outras deduções legais. Estas se referem predominantemente a gastos com ações que financiam o Ensino Médio – cuja competência não é da esfera municipal – ações de caráter assistencial e que não possuem como objetivo finalístico o ensino.

Tabela 12

Município do Rio de Janeiro: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Cálculo para apuração do mínimo constitucional (25%) seguindo os critérios da LDB
2007-2013

Valores reais*

Em R\$

Ano	Receita para fins do limite (A)	Despesas com MDE segundo cálculos da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (B)	Total das despesas indevidamente apropriadas (C)	Despesas com MDE seguindo os critérios da LDB para cálculo do Limite Constitucional (25%) (D = B - C)	% aplicado em MDE seguindo os critérios da LDB(D/A)
2007	8.381.757.152	2.285.825.554	872.329.474	1.413.496.080	16,9%
2008	9.314.280.753	2.692.352.438	1.028.994.104	1.663.358.334	17,9%
2009	9.622.745.669	2.652.999.273	1.015.545.377	1.637.453.896	17,0%
2010	10.345.828.906	2.937.755.071	1.216.332.956	1.721.422.115	16,6%
2011	11.158.103.804	2.823.957.828	844.189.200	1.979.768.628	17,7%
2012	11.844.438.213	3.041.459.293	905.626.624	2.135.832.669	18,0%
2013	13.122.474.555	3.332.547.668	923.700.710	2.408.846.958	18,4%

Fonte: CGM e TCMRJ

* Valores deflacionados pelo IPCA-E (ano-base 2014)

A Tabela 12 demonstra o percentual que deveria ser aplicado em MDE seguindo os critérios da LDB. A soma das despesas indevidamente apropriadas chega ao montante de R\$ 6,8 bilhões (quarta coluna da referida tabela). A título de exemplificação, no ano de 2013, foi indevidamente apropriado como despesa o montante de R\$ 923,7 milhões. Caso fossem empregados efetivamente no ensino (e considerando-se o valor mínimo por aluno de R\$ 2.153,33)³⁴, poderiam ter sido utilizados para financiar, aproximadamente, 429 mil alunos adicionais no referido ano. No entanto, esses valores foram desviados de seu destino, conforme demonstrado através do Diagrama 1 e da Tabela 10.

Vale destacar também que a porcentagem verificada na Tabela 12 não guarda relação com os percentuais corrigidos calculados pelo Tribunal de Contas e presentes em seus pareceres prévios. Visto que, o índice recalculado por este órgão leva em conta as negociações feitas com a Prefeitura e não apenas a legislação vigente.

É notável, portanto, o descumprimento dos dispositivos da legislação brasileira que versam sobre o tema da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Vale ressaltar que “*o não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme art. 35, inciso III da Constituição Federal, bem como ao não recebimento de*

³⁴ Conforme abordado na seção anterior.

transferências voluntárias, conforme art. 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea “b” da LRF.”
(TCMRJ, 2010, p. 97).

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo.”

Nelson Mandela

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma a valorizar a educação, a legislação brasileira conta com dispositivos que corroboram para o aumento de recursos e investimentos destinados a essa área. Tanto por garantir patamares mínimos de gasto com o ensino, como por tornar a distribuição de recursos mais equitativa em todo o país.

O sistema educacional foi moldado de forma descentralizadora, dando responsabilidades diferentes à União, estados, DF e municípios. Muito embora seja um sistema descentralizador, coube à esfera federal a coordenação e construção da política nacional de educação.

O estudo específico do caso da cidade do Rio de Janeiro demonstra que, apesar das inúmeras garantias definidas em lei, a destinação de recursos para a educação pode ser prejudicada pelas escolhas de cada governante. Em todos os exercícios analisados no presente trabalho, houve o descumprimento da legislação referente ao mínimo de 25% dos impostos e transferências destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O ganho líquido com o FUNDEB, que seria um mecanismo para colaborar com a valorização dos profissionais da educação, acabou sendo incorpado erroneamente ao cálculo do MDE por sucessivos anos.

Através da análise orçamentária também foi possível observar que o significativo aumento verificado no montante de recursos destinados à função educação (101,21%), de 2007 a 2013, foi superior ao verificado no incremento do total destinado à MDE (70,42%). Logo, pode-se deduzir que o maior ritmo de crescimento das despesas com educação foi atribuído àquelas não diretamente ligadas ao ensino.

O IDEB – utilizado para avaliar a qualidade do ensino no país – indica que o aumento dos recursos destinados à educação não se traduziu em ganhos significativos de desempenho para os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental. Até 2021, a estimativa calculada pelo INEP é de que os alunos deste segmento de ensino, no Rio de Janeiro, não atinjam a meta de nota 6,0.

Diante dessa incapacidade cabe questionar se não é resultado da insuficiência em dispendir em ensino *stricto sensu*?

Apesar de reconhecidas inconsistências e inconstitucionalidades na apresentação dos cálculos dos percentuais aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em todos os anos do período analisado, as Contas da Prefeitura obtiveram parecer favorável do TCMRJ. Os acordos firmados entre os poderes (Executivo e Legislativo) acabam por retirar recursos, que por lei, seriam destinados à educação, um elemento chave para o desenvolvimento de qualquer país.

Outra conclusão a ser feita diz respeito a universalidade do ensino preconizada pelo Art. 214 da Constituição Federal de 1988. A rede municipal de ensino demonstra queda no número de alunos do Ensino Fundamental, em um cenário de queda de investimentos. O último grande aumento nesta natureza de despesa ocorreu em 2011 e fora absorvido pela Educação Infantil, que se encontra em fase de expansão do número de alunos atendidos. Ora, a consequência de menos alunos na rede pública, proporcionalmente, contribui para atrasar o avanço no processo civilizatório por aprofundar a nossa desigualdade social ao dificultar o acesso ao conhecimento. Afinal, “*Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um*” (Fernando Sabino).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARR, Nicholas. **The Economics of the Welfare State**. New York: Oxford University Press, 2004. p.347.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 22 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 22 jun. 2014.

CHALFUN, Nelson. **Descentralização Tributária e Fiscal sob a Visão Econômica do Federalismo**. Revista Economia e Sociedade, Campinas. V. 14, n.1 (24), p. 131-158, jan./jun. 2005.

GEMAQUE, R. M. O. **Políticas de Financiamento e Direito à Educação Básica: o FUNDEF e o FUNDEB**. SER Social, Brasília, V. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011.

GUERREIRO, Maria. **Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2008**. 2010. 159f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

IBGE. Censo 2010. Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

INEP. Censo Escolar e IDEB. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/> >. Acesso em: 24 jun. 2015.

JORNAL DO BRASIL. <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/09/10/professores-dizem-que-resultado-do-ideb-mascara-situacao-da-educacao-no-rj/>> (acesso em 29/06/2015).

MACHADO Jr., J. Teixeira; REIS, H. C. **Lei 4.320/64 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Informações relativas ao Plano Nacional da Educação. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____ Portal do MEC.

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12327&Itemid=669> (acesso em 21/10/2013)

PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2007-2013. Anual.

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município, 2007-2013. Anual.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Elaboração do Anexo X - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.** Portaria n° 633 de 30 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SENADO FEDERAL. Portal do Orçamento.
<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario/grupo-de-natureza-da-despesa>> (acesso em 29/06/2015)

SISTEMA FINCON. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Acesso em 02/06/2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. **Cartilha do FUNDEB.** Rio de Janeiro, 2008.