



Marcelo da Silva Machado

Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da
educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio
de Janeiro

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Educação pelo
Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-
Rio.

Orientadora: Prof.^a Cynthia Paes de Carvalho

Rio de Janeiro
Abril de 2017



Marcelo da Silva Machado

**Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da
Educação em redes locais em três municípios do Estado do
Rio de Janeiro**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação do Departamento de
Educação do Centro de Teologia e Ciências
Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão
Examinadora abaixo assinada.

Prof.^a Cynthia Paes de Carvalho

Orientadora
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof. Ângelo Ricardo de Souza

Setor de Educação – UFPR

Prof.^a Alícia Maria Catalano de Bonamino

Departamento de Educação - PUC-Rio

prof.^a Nalú Farenzena (UFRGS)

Faculdade de Educação – UFRGS

Prof. Murillo Marschner Alves de Brito

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof.^a Monah Winograd

Coordenadora setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas - PUC-
Rio

Rio de Janeiro, 06 de abril de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da Universidade, da autora e do orientador.

Marcelo da Silva Machado

Graduou-se em Educação Física na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e é especialista em Educação e Saúde (2001) pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, onde concluiu o Mestrado em Saúde Pública (2010). Atuou em diversas redes educacionais e atualmente é professor do quadro permanente da Secretaria Municipal de Educação (Prefeitura de Macaé, RJ) e pesquisador do grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio. Tem como áreas de interesse educação em saúde, educação popular, educação física escolar, política educacional, além da gestão e do financiamento da educação.

Ficha Catalográfica

Machado, Marcelo da Silva

Quando sobra pouco para sonhar: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro / Marcelo da Silva Machado; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho. – 2017.

193 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2017.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Financiamento da educação. 3. Política educacional. 4. Educação básica. 5. Redes municipais de ensino. 6. Gestão educacional. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD:370

Agradecimentos

A Deus, por tudo.

À memória de quatro pessoas, cujas passagens nesse plano, me oportunizaram chegar a esse momento. Minha tia Teresinha, a tia Preta que, junto com minha mãe, Maria Jose, se uniram para que eu pudesse continuar estudando. A meu pai, Machadinho, que entendeu a atitude das duas e, mais tarde, já na faculdade, me apoiou incondicionalmente. À tia Nadir, que me acolheu em sua casa para que pudesse cursar licenciatura em educação física.

A Beatriz e Gustavo, filhos queridos, que pelas simples existências me tornam um ser em busca constante do aperfeiçoamento. Em momentos de cansaços e angústias, suas alegrias me davam ânimo para seguir em frente. Obrigado, meus pequenos, pela compreensão nos muitos momentos de ausência.

A Luana, esposa amada, que soube atravessar comigo essa empreitada.

Aos familiares em Muriaé, nas Minas Gerais, que mesmo à distância torcem muito por mim.

Aos sogros Maria Lúcia e Ferreira, pelo acolhimento semanal no Rio de Janeiro durante o doutorado.

A Cynthia Paes de Carvalho, orientadora querida, pelo estímulo, apoio, parceria, carinho e incontáveis correções de rumo, sem os quais esse trabalho não teria sido possível.

A Andréa Waldhelm e Andreia Martins, companheiras nos mais de 6 mil km rodados para a realização do trabalho de campo, pelo apoio, parceria e generosidade. A dedicação de ambas e as respectivas teses muito me inspiraram na realização do estudo ora apresentado.

A André Regis pela colaboração em fases decisivas no desenvolvimento desse trabalho.

Aos membros das equipes das secretarias de educação de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis pela disponibilidade que facilitou a aproximação do universo da educação pública nesses municípios.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação da PUC-Rio,
pelo compromisso e comprometimento com o trabalho desenvolvido.

Aos colegas do GESQ, pelo apoio e pelos momentos de reflexão e estudo.

Aos professores que participaram das bancas examinadores de qualificação e
de defesa dessa tese.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro.

A PUC-Rio e ao Gesq pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho
não poderia ter sido realizado.

Resumo

Machado, Marcelo da Silva; Paes de Carvalho, Cynthia. **Quando sobra pouco para sonhar: financiamento da educação em três municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017. 193 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo analisa o financiamento das redes municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão da política educacional local, a partir de estudos de caso em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Para tanto, foram utilizadas as informações do Censo Escolar relativas às matrículas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a respeito das características gerais dos municípios, do anuário Finanças dos Municípios Fluminenses sobre os recursos municipais e, sobretudo, informações sobre os gastos em educação disponibilizadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Foi assim possível traçar o perfil do financiamento da educação nos municípios do Estado e seus desafios para a oferta de uma educação de qualidade. Como estratégia complementar de pesquisa foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores dos respectivos órgãos municipais de educação, além de sindicalistas. A interlocução com a literatura e o material empírico produzido nos permitiu organizar a análise em torno dos seguintes eixos: divisão de responsabilidades na oferta de matrículas nos níveis prioritário de atuação dos municípios, desenho da política de financiamento, contexto político local e capacidade burocrática local para administrar o financiamento das redes de ensino. Já na década de 1970, os municípios fluminenses respondiam por grande parte das matrículas do ensino fundamental, embora a municipalização tenha sido acelerada a partir da implantação do Fundef. A ampliação da obrigatoriedade da oferta de educação básica gratuita para aqueles com idade entre 4 e 17 anos a partir de 2010, aumentou a responsabilidade dos municípios pela criação de novas vagas. Embora a substituição do Fundef pelo Fundeb em 2007, tenha favorecido o financiamento da educação infantil, observamos que o atual desenho da política de financiamento não é suficiente para a promoção da educação pública de qualidade, dada a reduzida participação da União no financiamento da educação básica e a limitada capacidade econômica e gerencial dos municípios, agravada também pela descontinuidade das políticas locais e de sua gestão. Diante desse cenário, faz-se necessário redefinir,

em nível nacional, o papel de cada ente federado, pela regulamentação do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, com a revisão da política de financiamento – incluindo a revisão da repartição de recursos do Fundeb, com vistas à implantação do Custo-Aluno Qualidade previsto no Plano Nacional de Educação. Em nível local, faz-se necessária a definição de regras mais claras para a composição e permanência e a formação continuada dos técnicos e gestores que atuam nas secretarias municipais de educação e o efetivo controle social dos recursos da educação, tendo no Siope importante instrumento para a busca da educação pública de qualidade.

Palavras-chave

Financiamento da educação; política educacional; educação básica; redes municipais de ensino; gestão educacional.

Abstract

Machado, Marcelo da Silva; Paes de Carvalho, Cynthia (Advisor). **When there is little left to dream: The financing of education in local networks in three municipalities of the State of Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2017. 193 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The study analyzes the financing of municipal education networks in the State of Rio de Janeiro and the challenges for local educational policy management, based in case studies in the municipalities of Angra dos Reis, Itaboraí and Teresópolis. In order to do so, we used the information on enrollment, from the Censo Escolar, regarding the enrollment of the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), of finance, based on information from the Finanças dos Municípios Fluminenses yearbook and, above all, information on education expenditures, provided in the the Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. It was thus possible to trace the profile of education financing in the municipalities of the State and its challenges for the provision of quality education. As a complementary research strategy, interviews were conducted with technicians and managers of the respective municipal education agencies, as well as trade unionists. The interlocution with the literature and the empirical material produced allowed us to identify the organization of the analysis around the following axes: division of responsibilities in the provision of enrollments in the priority levels of action of the municipalities, design of the financing policy, local political context and local bureaucratic capacity to manage the funding of education networks. In the 1970s, Rio de Janeiro municipalities accounted for a large part of primary school enrollment, although municipalization was accelerated after the implementation of Fundef. The increase in the obligation to offer free basic education to those aged between 4 and 17 years from 2010 has increased the responsibility of municipalities for the creation of new school vacancies. Although Fundef's replacement of Fundeb in 2007 has favored funding for early childhood education, we note that the current design of funding policy is not sufficient for the promotion of quality public education, in fuction the federal government reduced participation in the financing of basic education and the limited economic and managerial capacity of the municipalities, also aggravated by the discontinuity of local policies and their management. Against this backdrop, it

is necessary to redefine, at the national level, the role of each federated entity, by regulating the collaboration regime provided for in the Federal Constitution of 1988, as well as changes in the Fundeb, expected to be in force until 2020 and imposing a loss of financial resources to several municipalities of the State, the design of the financing policy, the implementation of the Cost-Student Initial Quality and later the Cost-Student Quality, as provided for in the Plano Nacional de Educação. At the local level, it is necessary to define clearer rules for the composition and permanence and the ongoing formation of the bureaucracies that work in the municipal secretariats of education and the effective social control of the resources of education, with the Siope important instrumental in the search of quality public education.

Keywords

Financing of education; educational politics; basic education; municipal education networks; educational management.

Sumário

1. Introdução	19
2. Pacto federativo e o financiamento da educação básica	30
2.1. A oferta de matrículas e os desafios para a gestão educacional dos municípios	34
2.2. O desenho do financiamento da educação básica no Brasil	37
2.2.1. Vinculação constitucional de impostos	39
2.2.2. Política de Fundos	42
2.2.3. Salário-Educação	48
2.2.4. Assistência financeira da União	49
3. O cenário da pesquisa	52
3.1. Panorama educacional: a oferta de vagas e os gastos Municipais	56
3.1.1. Fontes de receitas nas redes municipais do Rio de Janeiro	57
3.1.2. O Fundeb sob a ótica dos perdedores	63
3.2. Gasto educacional das redes municipais do Rio de Janeiro	68
4. As escolhas metodológicas	75
4.1. A seleção das redes educacionais estudadas	80
4.2. O Siope como fonte de informações: possibilidades e limites	85
5. Angra dos Reis	90
5.1. A oferta de vagas na educação municipal	93
5.2. O financiamento da educação municipal	97
5.2.1. As receitas	100
5.2.1.1. Recursos adicionais	102
5.2.2. Gasto em educação	106
6. Itaboraí	116
6.1. A oferta de vagas na educação municipal	118
6.2. O financiamento da educação municipal	122
6.2.1. As receitas	123
6.2.1.1. Receitas adicionais	125
6.2.2. Gasto em educação	129
7. Teresópolis	137
7. 1. A oferta de vagas na educação municipal	140
7.2. O financiamento da educação municipal	144
7.2.1. As receitas	145
7.2.1.1. Receitas adicionais	148
7.2.2. Gasto em educação	152
8. Considerações finais	158
9. Referências bibliográficas	176
10. Anexos	184

Lista de tabelas

Tabela 1: Valores totais e por dependência administrativa da complementação da União ao Fundeb e diferença entre as dependências administrativas, 2007 a 2015	47
Tabela 2: Valores relativos ao percentual da vinculação constitucional mínima dos impostos que compõem o Fundeb, contribuição, recursos recebidos e saldo do Fundeb e matrículas (%), 2015	65
Tabela 3: Evolução das matrículas na educação infantil regular por rede de ensino Angra dos Reis, 1995 a 2015	96
Tabela 4: Receitas para o financiamento da rede municipal de Angra dos Reis, 2015, corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA	99
Tabela 5: Percentuais de vinculação de impostos e receitas aplicadas em MDE, Angra dos Reis, 2008 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (Valores em R\$)	101
Tabela 6: Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-Educação Angra dos Reis, corrigidos monetariamente, 2008 a 2015	103
Tabela 7: Evolução das matrículas na educação infantil regular por rede de ensino, Itaboraí, 1995 a 2015	120
Tabela 8: Receitas para o financiamento da rede municipal de Itaboraí, 2015 corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA	123
Tabela 9 - Percentuais de vinculação de impostos e receitas Aplicadas em MDE, Itaboraí, 2008 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (Valores em R\$)	124
Tabela 10 - Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-Educação, Itaboraí, corrigidos monetariamente, 2008 a 2015	126
Tabela 11: Evolução das matrículas na educação infantil regular por dependência administrativa, Teresópolis, 1995 a 2015	143
Tabela 12: Receitas para o financiamento da rede municipal de Teresópolis, 2015 corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA	145
Tabela 13: Percentuais de vinculação de impostos e receitas Aplicadas em MDE, Teresópolis, 2008 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (Valores em R\$)	146
Tabela 14: Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-	

Educação Teresópolis, corrigidos monetariamente a preços de 2015, 2008 a 2015	149
Tabela 15: Valores relativos ao Fundeb em Teresópolis, 2008 a 2015 (valores em R\$)	151
Tabela 16: Percentuais de vinculação de impostos e receitas provenientes da vinculação, municípios selecionados, 2008 a 2015, corrigidos pelo IPCA a preços de 2016 (valores em R\$)	168

Lista de figuras

Figura 1: Esquema do financiamento da educação básica, 2017	38
Figura 2: Esquema de vinculação de impostos nos termos do artigo 212 da Constituição Federal de 1988	41

Lista de Mapas

Mapa 1: Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo	52
Mapa 2: Municípios que perderam recursos com o Fundeb, 2008 a 2015	67

Lista de quadros

Quadro 1: Valores totais e fundos estaduais que receberam complementação da União, Fundeb, 2007 a 2015 (R\$)	46
Quadro 2: Informações gerais, rede municipal de Angra dos Reis, 2015	98
Quadro 3: Valores relativos ao Fundeb em Angra dos Reis, 2008 a 2015. Valores em R\$	105
Quadro 4: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino Angra dos Reis, 2008 a 2015	107
Quadro 5: Informações gerais, rede municipal de Itaboraí, 2015	122
Quadro 6: Valores relativos ao Fundeb em Itaboraí, 2008 a 2015 Valores em R\$	128
Quadro 7: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino, Itaboraí 2008 a 2015	129
Quadro 8: Informações gerais, rede municipal de Teresópolis, 2015	144
Quadro 9: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino, Teresópolis, 2008 a 2015	152
Quadro 10: Dimensionamento das redes educacionais, municípios selecionados, 2015	170
Quadro 11: Percentual das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, 2008 a 2015	171
Quadro 12: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, 2008 a 2015	171
Quadro 13: Contexto político, municípios selecionados	173

Lista de gráficos

Gráfico 1: Média entre os maiores e menores gastos por aluno do ensino fundamental e média estadual, 2008 a 2015. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA	69
Gráfico 2: Gasto por aluno da educação infantil, média entre 2008 e 2015, municípios selecionados. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA	70
Gráfico 3: Média do gasto por aluno do ensino fundamental e educação infantil 2008 e 2015, redes municipais do estado do Rio de Janeiro. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA	71
Gráfico 4: Participação das redes municipal, estadual e privada na oferta de matrículas no ensino fundamental, Angra dos Reis, 1995 a 2015	93
Gráfico 5: Matrículas no ensino fundamental, totais e por dependência administrativa, Angra dos Reis, 1995 a 2015	94
Gráfico 6: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil, total e por dependência administrativa, Angra dos Reis, 2008 a 2015	97
Gráfico 7: Percentuais da vinculação constitucionais de impostos para MDE, municípios selecionados, 2008 a 2015	100
Gráfico 8: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação na receita total da educação de Angra dos Reis, 2008 a 2015 (%)	104
Gráfico 9; Percentual das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Angra dos Reis, 2008 a 2015	106
Gráfico 10: Percentuais de despesas de capital, Angra dos Reis, 2008 a 2015	109
Gráfico 11: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, 2008 a 2015	111
Gráfico 12: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, 2008 a 2015	113
Gráfico 13: Participação das redes municipal, estadual e privada na oferta de matrículas no ensino fundamental, Itaboraí, 1995 a 2015	118
Gráfico 14: Número de matrículas nas redes municipal, estadual e privada, ensino fundamental, Itaboraí, 1995 a 2015	119
Gráfico 15: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil,	

totais e por dependência administrativa, Itaboraí, 2008 a 2015	121
Gráfico 16: Percentuais da vinculação constitucional de impostos para MDE, municípios selecionados, 2008 a 2015	124
Gráfico 17: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação na receita total da educação de Itaboraí, 2008 a 2015 (%)	127
Gráfico 18: Percentuais das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Itaboraí, 2008 a 2015	129
Gráfico 19: Percentuais de despesas de capital, Itaboraí, 2008 a 2015	131
Gráfico 20: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Itaboraí, 2008 a 2015	133
Gráfico 21: Percentual das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Itaboraí, 2008 a 2015	134
Gráfico 22: Evolução das matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa, Teresópolis, 1995 a 2015 (%)	140
Gráfico 23: Matrículas totais e por dependência administrativa ensino fundamental, Teresópolis, 1995 a 2015	141
Gráfico 24: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil por dependência administrativa, Teresópolis, 2008 a 2015	143
Gráfico 25: Percentuais da vinculação de impostos para MDE, municípios selecionados 2008 a 2015	146
Gráfico 26: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação na receita total da educação de Teresópolis, 2008 a 2015	149
Gráfico 27: Percentuais das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Teresópolis, 2008 a 2015	151
Gráfico 28: Percentuais de despesas de capital, Teresópolis, 2008 a 2015	153
Gráfico 29: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Teresópolis, 2008 a 2015	154
Gráfico 30: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Teresópolis, 2008 a 2015	155

Lista de abreviaturas

ABRINQ: Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo
ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CAQ: Custo Aluno Qualidade
CAQi: Custo Aluno Qualidade Inicial
CAMPANHA: Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAUC: Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CF/88: Constituição Federal de 1988
CNBB: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq: Conselho Nacional de Pesquisa
CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Educação
DF: Distrito Federal
ES: Espírito Santo
FAPERJ – Fundação de amparo a Pesquisa Rio de Janeiro
FINBRA: Finanças do Brasil
FINEDUCA: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE: Fundo de Participação dos Estados
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GESQ: Grupo de Pesquisa em Gestão e Qualidade da Educação
H/A: Hora/aula
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPlexp: Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações

IPTU: Predial e Territorial Urbano

IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRRF: Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI: Imposto sobre Transmissão Inter Vivos

ITCMD: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR: Imposto Territorial Rural

LC: Lei Complementar

LDB: Lei de Diretrizes e Bases

LO: Lei Orgânica

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MCD: Modelo de Coalizações de Defesa

MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC: Ministério da Educação e Cultura

MG: Minas Gerais

MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PAR: Plano de Ações Articuladas

PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação

PI: Piauí

PIB: Produto Interno Bruto

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNBE: Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNLD: Programa Nacional do Livro Didático

REVITA: Projeto de Revitalização das Unidades Escolares de Itaboraí

RJ: Rio de Janeiro

RM: Região Metropolitana

RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SC: Santa Catarina

SISTN: Sistema de Coleta de dados Contábeis

SMECT: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia

SEMEC: da Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SEPE: Sindicato estadual dos Profissionais da Educação Estado do Rio de Janeiro

SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SINDPMT: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresópolis

SINSPMAR: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Angra dos Reis

SIOPE: Sistema de Informação em Orçamentos Públicos em Educação

SME: Secretaria Municipal de Educação

TC: Tribunal de Contas

TCE/RJ: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

1. Introdução

Estudar é um direito garantido na Constituição brasileira¹, assim como tantos outros direitos sociais inscritos no quadro político-social em que a carta magna foi elaborada (OLIVEIRA, 1999). No campo educacional, a seção I, capítulo III, artigos 205 a 214, definem as normas gerais da política educacional, dentre elas o acesso. Assim, em sendo um direito público subjetivo, para acessá-la², conforme Duarte (2004), o indivíduo tem a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida no ordenamento jurídico em algo que possua como próprio, acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).

Embora a norma constitucional vigente defina que o dever do estado com a educação se efetivaria mediante a garantia, dentre outros, da educação infantil em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade³, o ensino obrigatório e gratuito no país ficou restrito ao ensino fundamental até 2009, quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 59⁴, que alterou a redação do artigo 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ampliando o acesso e a permanência ao ensino obrigatório gratuito para crianças e jovens, dos quatro aos dezessete anos de idade, incluindo todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009).

Para Oliveira e Sousa (2010), o direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo, o que em nosso país é particularmente importante, pois interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. Para os autores, sob uma perspectiva histórica, nosso arranjo federativo é bastante desigual, sobretudo do ponto de vista dos recursos financeiros, agravado pela CF/88 “ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando-se descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais” (pág.17).

¹ Nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação é um direito social, ao lado da saúde, trabalho, moradia, lazer e segurança, dentre outros.

² Para efeitos deste estudo, o foco é a educação formal, ou seja, aquela que se desenvolve no seio de instituições próprias, isto é, nas escolas.

³ Redação dada pela EC nº 53, de 2006.

⁴ O artigo 6º da EC 59 previu que a ampliação do acesso seria implementada progressivamente até 2016.

Em relação às responsabilidades na oferta educacional, cujo principal balizador é o número de matrículas, é possível afirmar que a partir da CF/88 e, sobretudo, a partir da política de fundos, os municípios brasileiros assumiram maior protagonismo. Esse panorama reforça a pertinência de estudos como o que ora se apresenta sobre o financiamento e a gestão da política educacional no nível dos municípios.

No ensino fundamental, entre 1971 e 1996, o percentual das matrículas nas redes municipais representava, respectivamente, 30,53% e 32,96% do total. Com a promulgação da EC nº14 de 1996 e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), este percentual sobe para 42,23% em 1998⁵, mantendo constante o crescimento nos anos seguintes. A partir dos anos 2000, pelo menos metade das vagas no ensino fundamental no país é de responsabilidade municipal, percentual que foi elevado a 56,23% em 2015 (vide anexo 1). Também a partir da CF/88, a educação infantil deixou de ser concebida como amparo e assistência social e configurou-se como um direito do cidadão e dever do estado em uma perspectiva educacional. Neste nível de ensino, a oferta de matrículas é compartilhada entre as redes municipais e privadas, sendo insignificante a participação tanto das redes estaduais quanto da rede federal.

Assim, considerando toda a educação básica, as informações disponíveis permitem afirmar que são os municípios brasileiros os maiores responsáveis pela oferta de vagas públicas. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁶ apontam que, considerando apenas as vagas públicas, em 2016, as redes municipais⁷ responderam por 57,35% do total de matrículas do país enquanto a participação das redes estaduais⁸, responsáveis por 96,89% das matrículas no ensino médio público, foi de 41,67% e a da rede federal, inferior a 1%.

⁵ Ano em que o Fundef passou a vigorar em âmbito nacional.

⁶

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf, acesso 05/03/2017.

⁷ Dos 22.846.182 alunos, 31,61% estavam na educação infantil, 68,17% no ensino fundamental e 0,22% no ensino médio.

⁸ Dos 16.595.631 alunos, 42% estão no ensino médio e 45 no ensino fundamental.

O estudo em tela analisa o financiamento das redes municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional local, a partir de estudos de caso em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Para tanto, foram utilizadas as informações do Censo Escolar relativas às matrículas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a respeito das características gerais dos municípios, do

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) sobre as finanças destes municípios e, sobretudo, informações sobre os gastos em educação disponibilizadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Buscou-se dessa forma, traçar o perfil do financiamento da educação nos municípios do Estado e discutir os desafios para a oferta de vagas.

Como estratégia complementar de pesquisa foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores dos respectivos órgãos municipais de educação, além de sindicalistas e ex gestores dos referidos órgãos. Cumpre destacar que esta etapa da pesquisa foi utilizada na tese no sentido apresentar as percepções destes atores a respeito do financiamento das respectivas redes municipais e, eventualmente, lançar luz sobre algumas questões trazidas a partir das informações do Siope.

A interlocução com a literatura e o material empírico produzido nos permitiu organizar a análise em torno dos seguintes eixos: divisão de responsabilidades na oferta de matrículas nos níveis prioritários de atuação dos municípios, desenho da política de financiamento, contexto político local e capacidade burocrática local para a gestão do financiamento das redes de ensino.

É importante destacar ainda que, embora necessário, o acesso às escolas não é o bastante para a garantia do direito à educação. É fundamental que os estudantes aprendam e para tanto, a função docente é imprescindível, assim como são importantes os profissionais de apoio e gestores, nas escolas e nos órgãos diretivos da política educacional. São igualmente necessárias instalações físicas adequadas e a manutenção das mesmas. Além desses fatores, Farenzena e Luce (2014) destacam que há ainda uma série de especificações a serem oferecidas pelo estado no campo educacional, como a oferta de programas suplementares de alimentação e transporte escolar, material didático, assistência à saúde, dentre outros.

Para dar conta de tantas responsabilidades, são necessários vultuosos recursos financeiros, a maior parte definidos na CF/88, à saber, a vinculação constitucional

de impostos (caput do artigo 212), Salário-Educação como fonte adicional de recursos (§5, artigo 212) e Fundeb (artigo 60 dos ADCT). Outras fontes, inscritas sobre a égide do regime de colaboração, são disciplinadas por leis e/ou programas que as criaram.

Se nos anos seguintes à promulgação da CF/88, aliada à descentralização dos recursos iniciada no final da década anterior, esse desenho garantiu o aporte de maiores receitas à educação dos municípios, atualmente, tem possibilitado apenas a manutenção dos serviços, como relatado durante a realização do trabalho de campo realizado para essa tese. Se na letra do samba-enredo sonhar não custa nada, na política educacional o mesmo não vale. São necessários recursos, assim como se faz necessária a gestão adequada, para que o sonho não vire pesadelo.

A nosso ver e concordando com Martins (2010), o financiamento da educação deve ser entendido como uma política pública em si, pois, além de sua evidente e óbvia condição de meio para a realização de uma política pública setorial é, também, uma política pública setorial capaz de influenciar outras, merecendo espaço próprio de estudo. Carrega, portanto, certa ambiguidade ou hibridismo, pois

“são determinadas pelas políticas educacionais ao mesmo tempo em que são determinantes. Como meios, não só balizam o que pode efetivamente ser concretizado, mas também consolidam algumas políticas que vão se tornando mais complexas e induzem a adoção de outras...” (ibid., p. 499).

Conforme Pinto (2012), a questão-chave no debate sobre o federalismo e educação diz respeito aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas. Sob este aspecto, a situação não tem sido favorável aos municípios. Informações recentes indicam que, na repartição do bolo tributário, o governo federal retém a maior parte, enquanto tem cabido aos municípios a menor fatia. Na outra ponta, a dos gastos em educação, dados do INEP relativos a 2009, a cada R\$ 1,00 investido em educação, estados e Distrito Federal gastaram R\$ 0,41, os municípios R\$ 0,39 e a União apenas R\$ 0,20 (CARA, 2012). Em outros termos, quem mais arrecada investe menos em educação básica.

A relevância deste estudo consiste em lançar luz sobre como ocorre a distribuição e a gestão local dos recursos destinados à educação básica, em um cenário onde as responsabilidades pela oferta de matrículas aumentam continuamente, sem que a repartição dos recursos se amplie na mesma velocidade e intensidade. Ressalta-se ainda que como se verá adiante, são poucos os estudos

que se debruçaram sobre a gestão financeira da política educacional nos municípios brasileiros.

Parte do interesse nessa temática se relaciona com minha atuação na educação básica como docente em diversas redes educacionais municipais. No decorrer dessa atuação, pude testemunhar que a percepção de grande parte dos profissionais do setor sobre os problemas enfrentados no chão da escola, em especial, aqueles relativos às condições de trabalho, baixa remuneração e as críticas relativas à baixa qualidade dos serviços ofertados, é comumente atribuída tanto mais a carência de recursos do que a gestão dos mesmos. Passei a buscar, então, respostas para melhor entender tal situação. Falta dinheiro ou este é mal gerido? Além dos recursos determinados pelo artigo 212 da Constituição Federal, que outros são acrescidos para a execução da política em âmbito local?

Tais questionamentos despertaram o interesse em aprofundar em minha pesquisa de doutorado a análise das políticas públicas em educação, com ênfase no financiamento e na gestão da política em âmbito municipal, escolhendo como cenário da pesquisa o estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, inicialmente, foi desenvolvido um levantamento bibliográfico com ênfase em textos teóricos, artigos, e relatórios de pesquisas sobre o federalismo, focalizando em especial as relações entre os entes federados e as repercussões sobre a política educacional. Também foi ponto de interesse o estudo das questões relacionadas ao processo de municipalização do ensino fundamental. Na sequência, nos aproximamos dos estudos e autores que se debruçam sobre o financiamento da educação.

Desde a independência do país pode-se afirmar que foram adotados modelos ora centralizados, ora descentralizados de federalismo, enquanto sistema político caracterizado por um estado soberano composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. Em particular, logo após o período ditatorial instaurado em 1964 e a partir da CF/88, desenhou-se uma nova ordem institucional e federativa no país, notadamente mais descentralizada.

Nos termos de Souza (2001), os constituintes de 1988 optaram por duas estratégias para a reconstituição da democracia: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira, resultou uma engenharia constitucional em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A

segunda moldou um novo federalismo, descentralizado, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia e principal mote de organização política e administrativa, seja pela garantia constitucional de mais recursos a estados e municípios, seja pela gestão de diversas políticas sociais pelos governos subnacionais ou ainda pelo *status* de ente federado atribuído aos municípios, o que fez do Brasil “uma das pouquíssimas federações no mundo a dar status de ente federativo aos municípios” (ABRUCIO, 2010:46).

Como desdobramento, os municípios brasileiros passaram a gerir diversas políticas setoriais. Na educação, o processo de descentralização/municipalização (SANTO, 2015)⁹ do ensino fundamental foi a face mais visível. Bonamino (2003), sintetizou as diversas concepções existentes sobre esse processo. De acordo com autora, a descentralização, ao mesmo tempo em que significou uma mudança necessária à reorganização das bases institucionais de um novo poder, significou a transferência das responsabilidades e desafogou a agenda do governo no plano federal.

Por outro lado, a municipalização atendia ainda a interesses políticos das elites governamentais de base local que reivindicavam a ampliação de seus espaços no poder, tolhidos pela centralização ocorrida durante o período ditatorial pós 1964. Assim, esse processo, no caso da educação, foi capaz de amalgamar variadas expectativas, desde os argumentos neoliberais em defesa do estado mínimo, passando pelos interesses educacionais dos grupos privatistas, alcançando os argumentos progressistas, que viam na municipalização uma contribuição à construção do poder local ou popular (BONAMINO, 2003).

Por fim, buscamos interlocução com estudos sobre a gestão financeira em sistemas municipais de educação no país entre 2010 e 2015. A escolha do período se justificou pela priorização das discussões mais recentes, sem perder de vista publicações anteriores que sustentaram a descrição e discussão sobre o financiamento da educação, incluindo a política de fundos. Para essa análise foi fundamental o levantamento bibliográfico realizado por Davies (2014), que reuniu informações sobre estudos, artigos, dissertações e teses sobre o tema entre 1988 e 2014. O livro *Financiamento da educação no Brasil: o estado da arte e a*

⁹ A tese de Andréia Martins de Oliveira Santo, defendida na PUC-Rio em abril de 2016 desenvolve uma extensa e atualizada revisão de literatura sobre o tema para analisar esse processo no Estado do Rio de Janeiro.

constituição do campo (1996 a 2010), de Alfredo Sérgio Ribas dos Santos (2013) e a obra organizada por Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Macedo de Faria publicada em 2005 e intitulada *Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)*, foram igualmente referências de peso sobre as produções acerca do tema.

Pesquisamos ainda – particularmente para os anos 2015 e 2016 - o termo *financiamento da educação*, com foco nos estudos sobre as redes municipais, no Banco de Teses e no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assim como na Revista da Fineduca, periódico acadêmico editado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

Tal levantamento mostrou que foram poucos os estudos sobre a gestão do financiamento no âmbito dos municípios brasileiros no período analisado, sendo mais frequente os estudos que enfocam os municípios, mas com temáticas específicas, com destaque para a política de fundos (46), educação infantil (11), regime de colaboração (8), estudos que relacionam custo e qualidade/resultados em avaliação de larga escala (5), gestão da política financeira em municípios (1) e outros assuntos (21).

Dentre estes estudos, destacamos o elaborado por Bassi (2011b), que examinou a destinação e aplicação dos recursos financeiros na rede de ensino da cidade de São Paulo entre os anos 1990 e 2010. Foram analisados os demonstrativos dos recursos aplicados no período analisado e a legislação municipal pertinente ao financiamento da educação. O autor constatou que a educação municipal contou com recursos financeiros crescentes ao longo do período, com destaque para as receitas advindas da política de fundos, além das receitas do Salário-Educação, dos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do próprio desempenho de arrecadação de impostos da Prefeitura, chegando a um total, apenas em 2010, de R\$ 7 bilhões.

Contudo, as mudanças efetuadas na Lei Orgânica (LO) daquele município reduziram o efeito que o crescimento das receitas, por permitir a partir de 2001, o financiamento de programas não intrinsecamente associados ao ensino, no que foi denominado de Educação Inclusiva¹⁰. As mudanças na legislação permitiram

¹⁰ Incluía o repasse de recursos às pessoas por meio dos programas Bolsa Escola e Bolsa Trabalho, a criação e manutenção espaços públicos com a oferta de cursos de informática e/ou utilização de

também o pagamento de aposentadorias aos inativos do setor. Segundo o autor, a retirada destas despesas da contabilidade como sendo típicas de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE) significaria o aporte adicional de recursos na ordem de 21% do dispêndio anual da prefeitura no setor durante o período analisado.

O estudo de Gouveia e Silva (2012) avaliou o gasto aluno-ano no Paraná, considerando o porte populacional dos municípios e o pertencimento às regiões metropolitanas (RMs), por meio de dados financeiros disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional. Conforme as autoras, a média do gasto por aluno/ano nas cidades que não pertenciam às RMs foi maior que a média das municipalidades das regiões metropolitanas e levemente maior que a média geral do Estado.

Para as autoras, as informações evidenciaram a manutenção de desigualdades intra-regionais, a ausência de articulação das políticas de financiamento na região metropolitana, assim como a desigualdade na oferta de matrículas na educação básica, em função de políticas diferenciadas entre as redes de ensino, evidenciando a insuficiência da política de fundos em um contexto em que não houve complementação da União ao fundo estadual.

Em nosso estudo, encontramos situação semelhante em relação à média anual de gasto por aluno/ano. O gasto médio dos municípios pertencentes à região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi 6,73% inferior à média estadual e 8,58% menor que o gasto praticado pelos municípios não pertencentes à RMRJ. De acordo com as autoras, no período analisado, ainda que com crescimento constante dos investimentos, os municípios de pequeno porte apresentaram os menores gastos por aluno, situação diversa a encontrada em nosso estudo.

Já o estudo de Oliveira (2016) é o que mais se aproxima da proposta que ora apresentamos. A autora analisou a gestão do financiamento nos municípios de Corrente (PI) e Joaçaba (SC), com foco nas receitas e nos investimentos em educação no período de 2010 a 2014, visando identificar as congruências e incongruências para a geração de condições para a construção da qualidade educacional¹¹. O estudo contou com a análise de documentos dos tribunais de

computadores pela população, o pagamento da alimentação escolar e a promoção de atividades culturais e esportivas, dentre outros.

¹¹ Sobre o tema da qualidade educacional, a autora confronta diversas perspectivas, sem, contudo, adotar qualquer conceituação.

contas dos dois estados, do Tesouro Nacional e do FNDE e entrevistas com agentes da educação municipal dos municípios.

A autora aponta a necessidade da ampliação dos recursos destinados à educação, a maior transparência e qualificação da gestão em nível local, visando torná-la mais adequada às necessidades, destacando dois fatores reforçam a congruência entre gestão do financiamento da educação e geração de condições concretas para a construção da qualidade: o planejamento pautado nos pressupostos da gestão democrática e o protagonismo municipal, em especial, pela possibilidade de realização de seu próprio projeto educacional. Ou, acrescentamos, dos sonhos da gestão local.

Já em termos de incongruências, os achados apontam para a insuficiência de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e a frágil participação da sociedade civil nos assuntos públicos, especialmente pelo pouco interesse na participação nos conselhos de acompanhamento e de controle social.

A etapa seguinte de nosso estudo foi a constituição do material empírico inicial da pesquisa, cujo objetivo foi coletar o máximo de informações sobre os 92 municípios do Rio de Janeiro. Compuseram a base de dados as informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais e do Censo Demográfico, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as Sinopses do Censo Escolar (1994 a 2015), assim como os dados de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e micro dados da Prova Brasil (2011)¹², disponibilizados INEP. Ainda com o intuito de mapear o cenário da pesquisa, foram utilizadas as informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, nos aspectos relacionados às finanças municipais, as informações do Siconfi¹³.

Na sequência, foi criada uma base própria para a pesquisa agregando informações importantes para caracterização do financiamento da educação no estado do Rio de Janeiro, cuja fonte de informações foi o Siope. Esta etapa permitiu traçarmos um panorama do financiamento da educação no Estado ente 2008 e 2015, relativamente ao gasto por aluno do ensino fundamental, mínimo constitucional

¹² Quando da definição do recorte de pesquisa desta tese em termos dos municípios selecionados para os estudos de casos – como se verá no capítulo 4 –, os dados mais recentes eram relativos a 2011.

¹³ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

aplicado, despesa corrente e de capital, gasto com pessoal e transferências da União, além das receitas destinadas e recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) e sua destinação, dentre outros.

Por fim, a terceira etapa contou com a realização do trabalho de campo em três municípios fluminenses. Para a seleção das redes municipais de ensino foram considerados os critérios que contemplassem os trabalhos da pesquisa “Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvida pelo GESQ, em cujo âmbito esta tese é um dos produtos, além das teses já aprovadas de Andréia Martins de Oliveira Santo (2016) e Andrea Paula de Souza Waldhelm (2016).

Nessa perspectiva, cumpre destacar que para a seleção das redes municipais, não foram utilizados critérios relacionados ao financiamento da educação, uma vez que buscamos selecionar localidades com perfis de resultados educacionais diferentes, tomando como referência a edição de 2011 da Prova Brasil de matemática nos anos iniciais, que à época da elaboração dos três projetos de pesquisa era o resultado mais recente disponibilizado pelo INEP. Os critérios para a seleção das redes estão descritos no capítulo 4 dessa tese.

Esta fase da pesquisa foi constituída pelas entrevistas realizadas nos anos de 2015 e 2016 com técnicos da educação municipal, dirigentes e ex dirigentes das secretarias municipais de educação, além dos sindicalistas dos municípios de Teresópolis, Angra dos Reis e Itaboraí. Optou-se, metodologicamente, pelo estudo de caso múltiplo, com foco no papel e a importância da burocracia de médio escalão (BME), visando compreender a percepção destes agentes sobre a gestão da política de financiamento da educação. Essa opção torna-se particularmente importante, tendo em vista que pouco se sabe sobre a atuação desta burocracia (FREIRE et al., 2015), uma vez que a maioria das pesquisas sobre a burocracia pública no Brasil centra-se na de alto escalão, sobretudo a federal (OLIVEIRA, 2009).

Assim, além de lançar luz sobre as percepções desses atores a respeito dos desafios e injunções da política educacional em três municipalidades fluminenses, com ênfase na gestão do financiamento, esse trabalho objetiva encontrar respostas aos seguintes questionamentos:

- Considerando que as fontes de recursos disponíveis para a execução da política educacional são definidas nacionalmente (mínimo constitucional e receitas

adicionais como o Salário-Educação, Fundeb, transferências do FNDE, convênios, dentre outras), em que medida e circunstâncias as municipalidades lançam mão de outras receitas para financiar suas atividades educacionais?

- Qual o perfil dos gastos em educação dos municípios, considerando indicadores como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, a receita líquida total, o gasto per capita no ensino fundamental, remuneração do pessoal docente e não docente, percentual do gasto com pessoal em relação aos gastos do setor educacional e receita disponível para investimentos?

Nossa tese inicial era que o desenho atual da política nacional de financiamento da educação não é suficiente para suprir as demandas de uma educação de qualidade gerenciada pelos municípios. Contudo, na interação entre as percepções dos técnicos e gestores das secretarias municipais, que com frequência relacionaram as dificuldades enfrentadas à falta de recursos, e dos sindicalistas, para os quais o que faltava era a correta gestão dos recursos da educação, nossa tese foi reformulada: mesmo considerando a insuficiência do desenho atual do financiamento, a gestão dos recursos existentes é igualmente insuficiente.

Afim de analisar tais questões, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a gestão local do financiamento da educação nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Os objetivos específicos são:

- Traçar um panorama sobre o Fundeb no âmbito do estado do Rio de Janeiro, considerando os valores aportados e os recebidos pelos municípios;
- Analisar as diferentes estratégias utilizadas pelas gestões locais para a alocação dos recursos disponíveis;
- Analisar o perfil dos gastos dos municípios fluminenses tendo por parâmetros o gasto nos diferentes níveis de ensino, o percentual de gasto com pessoal docente e não docente, o percentual da despesa de custeio e capital e percentual de gasto com recursos vinculados, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal.

A tese está organizada em oito capítulos, incluindo essa apresentação. No segundo capítulo será discutido o federalismo adotado no país, sua repercussão sobre a oferta de serviços educacionais públicos, com ênfase na divisão de responsabilidades entre os entes federados, assim como sua repercussão sobre o atual do desenho do financiamento da educação no país. A descrição do perfil do

estado do Rio de Janeiro será apresentada no capítulo seguinte, em seus aspectos geopolíticos, econômico e seu contexto educacional, incluindo o perfil do financiamento de suas redes municipais

As escolhas metodológicas para a produção do material empírico, incluindo uma breve revisão de leitura sobre os burocratas de nível médio e o processo de seleção dos municípios para o estudo serão abordadas no capítulo 4. Nos três capítulos seguintes estão as informações e análises sobre o financiamento da educação das redes municipais de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, respectivamente. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas.

2.

Pacto federativo e o financiamento da educação básica

O federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. Cunha (2004), destaca que a federação pode ser definida, acima de tudo, como um pacto e um processo permanente de (re)pactuação entre as unidades territoriais e políticas diferentes que escolhem continuar juntas.

Em linhas gerais, as principais características do federalismo são: (1) a existência de uma lei magna que institua a forma de Estado Federativo; (2) duas ou mais esferas de governo, federal e estadual (no caso brasileiro, também o município), dotados de autonomia financeira (disposição de recursos financeiros próprios para seus gastos), autonomia administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos) e autonomia política (possibilidade de eleição dos governantes); (3) indissociabilidade dos entes da federação e; (4) repartição de competências (CASSEB, 1999).

Conforme Abrucio (2010), antes de ser uma mera escolha por uma forma de estado, o federalismo deriva de duas condições que levam à adoção desse desenho político-territorial. A primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação, como grande extensão e/ou enorme diversidade física, linguística, étnica e socioeconômica, dentre outras. E, para construir uma nação marcada por tais heterogeneidades, é preciso dar conta de uma segunda condição: construir uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade.

A República Federativa do Brasil é formada pela União, 26 estados e o Distrito Federal (DF) e mais 5.570 municípios¹⁴, totalizando 5.597 entes federados, cada um dotado de autonomia financeira, administrativa e política. Cury (2010) destaca que a opção em ser uma federação consta em nossa Constituição desde seu preâmbulo e se repete por treze vezes no texto constitucional. O artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, proíbe, inclusive, qualquer proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado.

Para Souza (2005), a partir da CF/88, nosso país adotou um modelo simétrico de federalismo em uma federação assimétrica, marcada por diversidade geográfica,

¹⁴ <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>, acesso em 18/08/2016.

socioeconômica e cultural, tendo como resultado elevado padrão de desigualdade entre as regiões. A adoção de tal modelo trouxe diversas consequências, com repercussões importantes para a política educacional, uma vez que potencializou os desequilíbrios federativos ao não prever a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços, ao mesmo tempo em que ampliou as responsabilidades na prestação dos serviços das unidades subnacionais, particularmente dos municípios, sem que isso tenha significado, necessariamente, a transferência de capacidade decisória para estas esferas.

Sob esse aspecto, Oliveira e Sousa (2010) afirmam que há uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito.

Para equalizar tais desequilíbrios, a CF/88 previu a repartição de responsabilidades, a cooperação e o regime de colaboração. Para Souza (2002), a ideia da interdependência e da corresponsabilidade é intrínseca ao federalismo cooperativo no campo educacional, pois pressupõe o compartilhamento de responsabilidades e encargos entre os entes federados, uma vez que uma responsabilidade local, em termos de atendimento de vagas, por exemplo, se insere, em alguma medida, na esfera de responsabilidades do estado e da União, tanto nos aspectos de implementação, coordenação ou avaliação das políticas educacionais, quanto àqueles ligados ao financiamento.

Assim, a autonomia dos sistemas de ensino, a organização em regime de colaboração destes sistemas, bem como a cooperação intergovernamental na oferta e no financiamento da educação são as diretrizes importantes da organização político-administrativa da educação no Brasil. São expressões setoriais da organização política federativa do país (FARENZENA; LUCE, 2014).

Em relação a autonomia, a legislação vigente define que cada ente federado pode organizar seu sistema educacional, sempre em regime de colaboração e com liberdade de organização. Os sistemas municipais são compostos pelos órgãos municipais de educação, as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pela municipalidade e as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Tanto a CF/88 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determinam que o ensino fundamental e a educação infantil são os níveis de

atuação prioritária dos municípios, enquanto cabe à União, dentre outros, garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao DF e aos municípios. A atuação prioritária dos estados e Distrito Federal (DF) é no ensino fundamental e médio.

Em relação à divisão de responsabilidades, a União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas (SOUZA, 2005), destacando, a de elaborar o Plano Nacional de Educação, a de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, além de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar, em cooperação com os sistemas responsáveis por cada nível de ensino.

O regime de colaboração é o mecanismo que propicia articulação dos sistemas, que se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária (FRANÇA, 2014). Para Araújo (2010), a CF/88 tentou conciliar um dos padrões de organização federativa mais descentralizados do mundo, com a ideia de uma organização nacional de ensino equânime, mediante a previsão do regime de colaboração entre os entes federados, a ser regulamentado por lei complementar, o que ainda não ocorreu. Neste sentido, concordamos com Oliveira e Sousa (2010) para os quais, na prática, essa é uma formulação que expressa apenas um desejo.

O regime de cooperação, nos termos de França (2014), pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas para implementar as políticas educacionais de estado, independente de ações de governo. Souza (2005) afirma que os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços sociais é comum aos três níveis de governo. O sistema de avaliação em larga escala e a política de fundos são exemplos de cooperação entre os sistemas.

Conforme Farenzena (2012), para situar a importância e os desafios da cooperação federativa na educação, é importante confrontar o quadro da distribuição da oferta educacional com a distribuição da carga tributária do país e do gasto público em educação, questões que serão abordadas a partir deste ponto.

2.1

A oferta de matrículas e os desafios para a gestão educacional dos municípios

Como já assinalado, desde 2009 a educação básica é obrigatória e gratuita, dos quatro aos dezessete anos de idade, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Apesar da clara opção pela repartição de responsabilidades, o atendimento escolar foi assumido pelos estados e municípios, sendo esta "uma das formas da cooperação federativa na educação" (FARENZENA, 2012: 107).

Até recentemente, a oferta de vagas na educação básica era maior nas redes estaduais, situação que começou a ser alterada a partir da aprovação da EC nº 14 e criação do Fundef. Ocorre que, em sendo a educação infantil o nível de atuação prioritária dos municípios e o ensino médio, de atuação prioritária dos estados, as matrículas nestes níveis de ensino se concentram nas respectivas redes¹⁵.

No ensino fundamental, cuja atuação é dividida entre estados e municípios, a intensificação do processo de municipalização evidenciado por Santo (2016) resultou na alteração nos percentuais de atendimento destas redes. Se até 1997 a rede estadual respondia pela maior parte das vagas públicas (62,77%), a partir do ano seguinte, quando o Fundef passou a vigorar nacionalmente, a participação das redes municipais saltou para 46,63%, enquanto nas redes estaduais a participação foi de 53,28%. Nos anos seguintes, o crescimento das matrículas na rede municipal foi constante, assim como o foi a redução nas redes estaduais. Desde 2010, a maioria das matrículas no ensino fundamental está nas redes municipais (51,32%), contra 48,59% das redes estaduais (vide anexo 1).

Assim, considerando as matrículas na educação básica das redes estaduais e municipais, em 1996, o percentual das redes estaduais representava 57,11% do total, contra 42,89% das redes municipais. Desde 2010, a maior parte das matrículas se encontra nas redes municipais: 54,22%. (FARENZENA, 2012). Informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)¹⁶

¹⁵ Em 2015, por 99,20% das vagas públicas na educação infantil foram em redes municipais, enquanto no ensino médio a participação das redes estaduais foi de 99,12% do total. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf, acesso 05/03/2017.

¹⁶http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf, acesso 05/03/2017.

apontam que as redes municipais responderam por 57,35% do total de matrículas públicas da educação básica em 2016, enquanto a participação das redes estaduais foi de 41,67% e a da rede federal, inferior a 1%.

Até este ponto, nosso intuito foi de demonstrar o crescente aumento das responsabilidades dos municípios. Nas páginas subsequentes dessa tese, o intento será evidenciar que os municípios brasileiros possuem menor capacidade financeira em relação aos demais entes federados e, dentre os mais de cinco mil municípios, as desigualdades igualmente existem. Tal empreitada se justifica na medida em que tais desigualdades geram diferentes possibilidades de acesso aos serviços, a depender de onde se viva (CARA, 2012).

Conforme o autor, as desigualdades federativas podem ser horizontal ou vertical. A primeira é expressa entre entes subnacionais do mesmo nível. Entre as regiões brasileiras, conforme informações do IBGE¹⁷ referentes a 2013, o Sul (16,52%) e o Sudeste do país (55,27%) concentraram cerca de 2/3 das riquezas nacionais, enquanto o restante das riquezas foi dividido entre as regiões Norte (5,50%), Centro-Oeste (9,12%) e Nordeste (13,60%).

Entre os estados, a situação é semelhante, uma vez que apenas o produto interno bruto (PIB) de São Paulo representa 1/3 de todas as riquezas produzidas no país, sendo inferior apenas ao PIB da região Sudeste e do próprio país. Cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) concentram 65,56% da produção nacional de riquezas.

No caso dos municípios a desigualdade é regra. De acordo com informações do IBGE relativas a 2013, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus, Campo dos Goytacazes e Porto Alegre, juntas, concentravam 25,76% do PIB nacional, isto é, em apenas oito municípios, mais de ¼ das riquezas do país. No extremo oposto estavam outros 1.388 municípios brasileiros que respondiam juntos por apenas 1% do PIB nacional. A maior parte destes municípios se localizam nos estados do Maranhão, Bahia, Ceará, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte e Tocantins.

Assim, considerando que a vinculação de impostos é fator preponderante para o financiamento da educação, os dados indicam que as condições de acesso e permanência nas escolas brasileiras são desiguais, o que aponta para outra

¹⁷ Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/PIBMun/default.asp>, acesso 12/04/2016.

desigualdade presente em nosso arranjo federativo: a desigualdade federativa vertical, expressa entre entes federados de diferentes níveis (CARA, 2012).

Conforme Franzese e Abrucio (2009), entre 1980 a 1995, a participação dos municípios na receita nacional passou de 8,70% para 16,60% do total, enquanto a participação dos estados subiu de 23,3% para 27,2% e a participação da União foi reduzida de 68,1% para 56,20%. As informações confirmam que a CF/88 consolidou a tendência de descentralização de recursos iniciada no início da década de 1980 (ibid.)

Contudo, tal tendência foi interrompida em 2005, uma vez que a participação da União na distribuição tributária foi elevada para 57,89%, enquanto houve queda na participação dos estados e DF: 25,75%. Os municípios dividiram os 16,35% restantes (FARENZENA, 2012). Em 2013, a participação dos municípios aumentou para 18,30%, enquanto tanto a participação dos estados (24,30%) quanto a participação da União (57,40%) decresceram (FARENZENA; LUCE, 2014). Entretanto, ao aumento da participação dos municípios na distribuição das receitas correspondeu ao aumento do número destes. Se até 1988 eram 4.200 cidades, em 2013 o número saltou para 5.570, crescimento superior a 32%.

Procuramos, neste ponto, evidenciar as desigualdades econômicas existentes entre os diversos municípios brasileiros, assim como sua menor capacidade econômica, sobretudo em relação à União. Mesmo que sua participação na distribuição dos recursos tributários tenha sido multiplicada por dois a partir do início da década de 1980, avaliamos que o aumento do número de municípios em cerca de 1/3 ocorrida a partir de 1988, assim como o aumento das responsabilidades no provimento de matrículas, em especial no ensino fundamental, fazem com que a esmagadora maioria dos municípios se constituam nos entes federados mais frágeis.

Diante deste panorama e considerando que, mesmo após as transferências legais, “os municípios continuam muito carentes de recursos” (PINTO, 2012:162), como se dá o financiamento de suas escolas? Em sendo a oferta de vagas na educação básica comuns aos três níveis de governo, que mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados existem na atualidade? Tais questões serão discutidas na sequência.

2.2

O desenho do financiamento da educação básica no Brasil

“Como é simples e de fácil compreensão o financiamento da educação privada!” (MONLEVADE, 2012: 2). Com esta frase, o autor inicia seu ensaio sobre a complexidade do financiamento da educação pública brasileira. Se nas escolas privadas basta somar a arrecadação de mensalidades dos estudantes a algumas outras fontes secundárias de recursos e destas subtrair as despesas e o restante o é lucro, indicador da viabilidade e sucesso do negócio. “Zerado o lucro, fecha-se a escola. E fica tudo resolvido...” (ibid. p.2).

Na educação pública a conta é outra. Conforme o autor, a lógica passa por duas realidades distintas: (1) a demanda de estudantes, sujeitos de direitos, a ser atendida e (2) os recursos disponíveis por meio dos impostos arrecadados, em tese, de toda a população. A questão vai se complexificando se levarmos em conta que:

“Em razão da gratuidade da oferta e da multiplicidade de entes federados que oferecem escolas e arrecadam tributos, no momento atual quase a totalidade da receita provém de um complexo cipoal de arrecadações e redistribuições de bilhões de reais por ano e quase a totalidade dos gastos se faz em instituições públicas mantidas pela União, por 26 Estados, pelo Distrito Federal e por 5.564 municípios” (MONLEVADE, 2012:2).

De fato, a política de financiamento da educação básica brasileira é bastante complexa. No emaranhado de regras, existem receitas que só podem ser utilizadas com ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como o pagamento dos professores e o transporte escolar. Existem recursos adicionais que não podem ser gastos com pessoal e outras, em que parte dos gastos deve ser, obrigatoriamente, com os profissionais do magistério. Existem ainda recursos específicos destinados à alimentação e ao transporte, dentre outros.

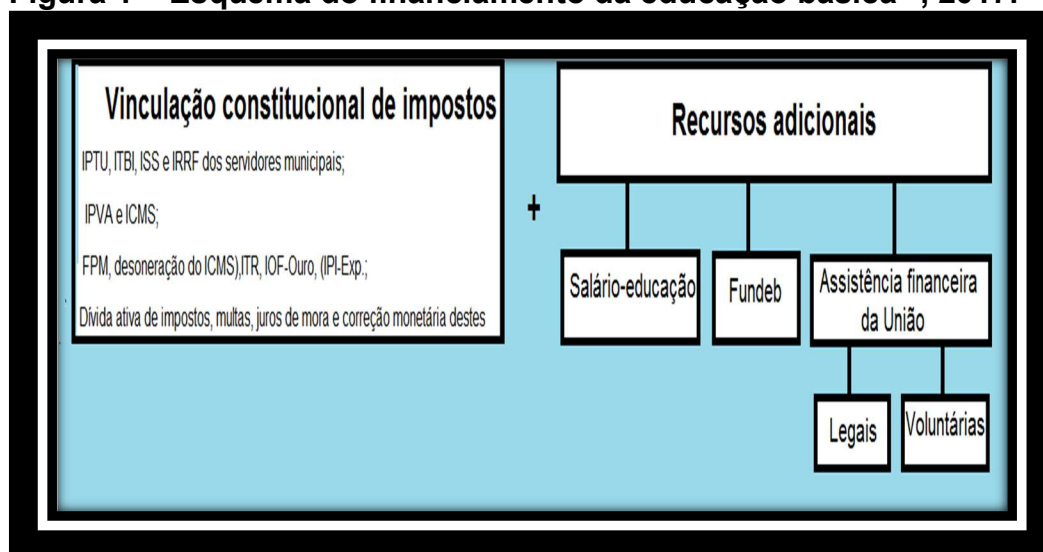
Tanto a definição das receitas quanto sua destinação¹⁸ estão disciplinadas na CF/88 e regulamentado em leis específicas, como a LDB. A mais importante fonte de receitas está prevista no artigo 212 da CF/88, que determina os percentuais mínimos que cada ente federado deve empregar, determinando ainda, como fonte adicional de recursos, a contribuição social do Salário-Educação.

¹⁸ O artigo 213 da CF/88 determina que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que cumpram determinados critérios.

Outra fonte de receitas, em tese, adicionais¹⁹, o Fundeb, está previsto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e determina, dentre outros, que os estados, o DF e os municípios destinem parte de seus recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. Já a assistência financeira da União, determinada pelo artigo 211 da Constituição, pode compulsória ou voluntária.

De forma esquemática, os recursos financeiros destinados à educação básica podem ser visualizados na figura abaixo:

Figura 1 – Esquema do financiamento da educação básica²⁰, 2017.



Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos gastos, o caput do art. 212 da CF/88 determina que a aplicação dos recursos vinculados se destina, exclusivamente, à MDE. A definição deste tipo de despesas é encontrada no artigo 70 da LDB, que permite, dentre outros, a despesa com pessoal, o transporte escolar, a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.

O artigo 71 relaciona os gastos que não são considerados MDE, tais como pesquisa (quando não vinculada às instituições de ensino), subvenção a instituições

¹⁹ Será demonstrado a diante que, pelas regras do Fundeb, é possível que o saldo entre o aporte e a retirada de recursos de determinado ente federado seja negativo.

²⁰ Além destes, a Lei nº 12.858/13 estabelece que 75% dos royalties obtidos pela União, estados, DF e municípios com a exploração da camada do pré-sal sejam destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica. Determinou ainda que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social do Pré-Sal (Lei nº 12.351/10) devem ser destinados à educação.

públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social, além de obras de infraestrutura urbana, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, dentre outras.

Mesmo com a definição de quais são e quais não são as despesas típicas da MDE (vide anexo 2), a legislação educacional deixa algumas lacunas que, na visão de diversos autores, incluindo a nossa, não deveriam ser contabilizados como MDE. A principal delas é o pagamento de inativos que, por não estar explicitada nem no artigo 70, nem no artigo 71 da LDB, tem sido custeada por diversos governos com recursos vinculados e admitida por diversos tribunais de contas (DAVIES, 2012).

Na sequência, serão apresentadas as principais fontes de receitas elencadas anteriormente, apresentando seus contornos históricos mais relevantes.

2.2.1. Vinculação constitucional de impostos

Sob uma perspectiva histórica, nos termos de Pinto (2000), o financiamento da educação brasileira compreendeu três períodos. O primeiro, entre 1549 e 1759, foi caracterizado pela atuação exclusiva dos Jesuítas na educação pública e pelo afastamento da Coroa em relação ao financiamento. No segundo, que vai da expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha (1930), ocorreu a busca de fontes autônomas, em especial das dotações orçamentárias dos governos dos estados e das municipalidades. O terceiro período, que vai da Constituição Federal de 1934 até os dias atuais, é caracterizado pela vinculação de recursos para a educação.

Nos termos de Monlevade (2012), a história da vinculação de recursos mínimos para a educação nasce em 1934, em um cenário de insuficiência de recursos e de disputa por verbas públicas. Já Davies (2012), para o qual a vinculação constitucional de impostos se constitui no aspecto mais importante na discussão sobre o financiamento da educação pública, chama a atenção para a quase total coincidência entre a vinculação de receitas com períodos democráticos e, de forma inversa, a desvinculação com os períodos autoritários pelo qual o país passou.

Atualmente, a CF/88 determina que a União aplique, anualmente, nunca menos que 18% e estados, DF e municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da

receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências. Como o interesse deste estudo é o financiamento da educação em âmbito municipal, nosso foco será este ente federado.

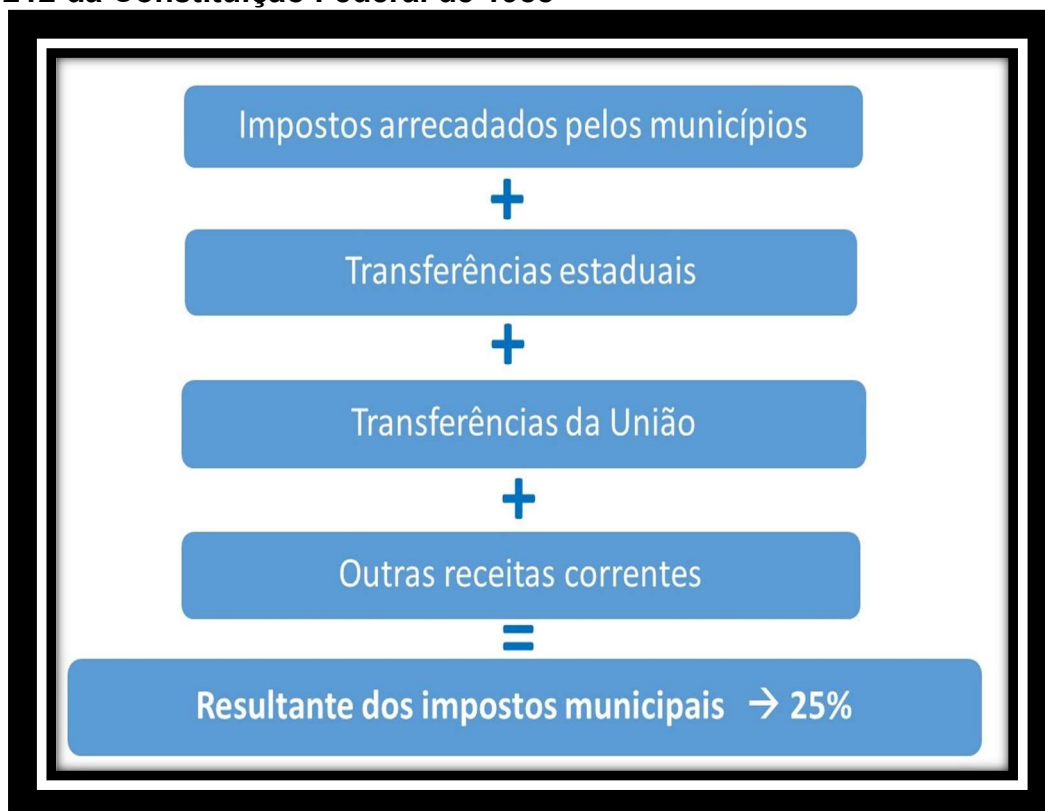
As receitas arrecadas pelos municípios e vinculadas à MDE são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores públicos municipais. As provenientes das transferências estaduais são o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA, na proporção de 50% dos veículos licenciados no município) e o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS, na proporção de 25% compra/serviço realizadas no município).

As transferências federais são a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Lei Kandir (compensação criada pela lei complementar nº 87/1996 pela desoneração do ICMS), cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), cota-parte IOF-Ouro²¹ e Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação (IPI Exp.). Dentro de outras receitas correntes estão aquelas provenientes da dívida ativa de impostos, além das receitas de multas, juros de mora e correção monetária de impostos e as receitas oriundas de indenizações e restituições.

A figura 2 apresenta, de forma esquemática, a vinculação de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação municipal:

²¹ O Parágrafo 5º do artigo 153 da CF/88 define que o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto sobre operações financeiras (IOF), com alíquota mínima de 1%. Do que for arrecadado, 70% se destinará ao município em que ocorreu a transação.

Figura 2 – Esquema de vinculação de impostos nos termos do artigo 212 da Constituição Federal de 1988



Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição Federal de 1988.

Neste ponto, é importante fazer uma observação. De acordo com o artigo 145 da CF/88, a União, os estados, o DF e os municípios podem instituir como tributos os impostos, as taxas e contribuições. O que é vinculado à MDE são apenas os impostos. Conforme Davies (2012), o governo federal vem diminuindo a receita total destinada à educação por meio da criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE.

A esse respeito, Pinto (2012), esclarece que da arrecadação total da União em 2010, 57% veio da receita de impostos e os demais recursos vieram, essencialmente, de contribuições sociais e econômicas, não vinculadas à MDE e tampouco foram repartidas entre os demais entes subnacionais. Ou seja, a cada R\$ 1.000,00 arrecadados pelo governo federal naquele ano, R\$ 430,00 fugiram à regra da vinculação, resultando em uma vinculação de R\$ 102,60. Caso fossem vinculados, aquele valor hipotético resultaria em um total de R\$ 180,00.

Finalizando este ponto e concordando com Barros e Mendonça (1997), os efeitos dos investimentos em educação são os mais variados e possuem diversas

dimensões. Por um lado, podem ser concretizados via melhoria na qualidade²² ou na quantidade da educação. Por outro, é possível diferenciar os investimentos por níveis de ensino, opção adotada em nosso país quando da aprovação da EC nº 14/96, que mudou dispositivos constitucionais e criou o Fundef, priorizando o ensino fundamental, etapa obrigatória à época, dando início a um novo ciclo na política de financiamento da educação.

2.2.2. Política de Fundos

Conforme Oliveira e Sousa (2010), ao assumir o Governo Federal em 1995 o ex Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) viu-se ante a um dispositivo constitucional que não era cumprido e o preceito constitucional para a instituição de um piso salarial nacional para o magistério. Havia também o desequilíbrio entre a maior ou menor presença dos governos estaduais e municipais no atendimento do ensino fundamental.

O texto constitucional aprovado em 1988 explicitava a prioridade ao ensino fundamental e ao combate ao analfabetismo e determinava que 50% dos recursos vinculados a MDE seriam destinados a esse fim. Se cumprido esse dispositivo, haveria o aumento substancial dos gastos da União²³ com a educação obrigatória à época.

Em relação ao piso nacional para o magistério, Weber (2015) destaca que o alargamento do sentido de valorização do magistério ganhou relevo durante a formulação do Plano Decenal Educação para Todos (1993-2002). A iniciativa foi coordenada pelo MEC, com o apoio da União dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Durante esse processo, ocorreu a celebração do Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, em outubro de 1994, que propôs, dentre outros, a fixação de um piso salarial nacional para o magistério. Conforme Oliveira e Sousa (210), este foi fixado em R\$ 300,00.

²² Os autores não definem o termo. Contudo, como o objetivo do estudo foi avaliar o impacto de aumentos na escolaridade esperada da população em idade escolar em um dado momento no tempo sobre o desenvolvimento socioeconômico futuro, inferimos que o termo se refira à elevação da escolaridade.

²³ Tradicionalmente os maiores gastos do Governo Federal em educação são com o ensino superior.

Para enfrentar tais questões, o governo FHC propôs e aprovou a EC nº 14/96, que dentre outros, alterou o *caput* do artigo 60 do ADCT e lhe deu novos parágrafos, alterou a aplicação dos recursos do Salário-Educação e criou o Fundef, reequacionando a aplicação dos recursos financeiros em educação, ao mesmo tempo em que reduziu a participação da União de 50% para o equivalente a 30% dos recursos vinculados destinados ao ensino fundamental e combate ao analfabetismo.

Um dos fundamentos da proposta era reduzir as disparidades entre os gastos dos estados e dos municípios em suas respectivas redes, dentro de uma mesma unidade da federação e entre as diferentes unidades. Para tanto, o papel da União era fundamental (PINTO, 2007). Contudo, a reduzida e, nos termos de Militão (2011), ilegal complementação da União ao fundo pôs em xeque seu efeito equalizador.

A ilegalidade, a que o autor se referiu, tratou-se do desrespeito ao parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei nº 9.424/96²⁴, que determinava que valor mínimo anual por aluno nunca seria inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. A complementação federal ao fundo se daria sempre que, no âmbito de cada estado e do DF, o valor por aluno não alcançasse este valor mínimo. Ao determinar valores por aluno/ano em termos diferentes ao previsto na legislação, a complementação da União se deu de forma reduzida.

Exemplificando, de acordo com Monlevade e Ferreira (1997), o Ministério da Fazenda projetava para 1998 a arrecadação total do Fundo em R\$ 13.312.110.000,00 e a estimativa do número de alunos era de 31.464.215, o que resultaria em um valor mínimo de R\$ 432,00. Contudo, o valor fixado pelo Governo Federal naquele ano foi de R\$ 315,00, valor 37% menor à previsão legal. No ano seguinte, também não houve reajuste no valor mínimo por aluno.

Em valores absolutos, a complementação da União foi de R\$ 486.700.000,00 em 1998 e de R\$ 580 milhões no ano seguinte, mas apresentou sucessivas quedas chegando a pouco mais de R\$ 362 milhões em 2003. Ao final da vigência do Fundef em 2006, apenas os fundos dos estados do Maranhão e Pará receberam a

²⁴ Que regulamentou o Fundef.

complementação, que foi de pouco mais de R\$ 369 milhões. Davies (2008) estimou as perdas na ordem de R\$ 30 bilhões entre 1998 e 2006.

Outra crítica ao Fundef era a ausência de recursos novos para a educação, uma vez que os impostos que o compunham a cesta Fundef já eram vinculados à MDE. Além das questões econômicas, diversos estudiosos criticaram a focalização do ensino fundamental, em detrimento a outros níveis e modalidades de ensino e pelo fato de ter sido determinante também no processo de municipalização da educação infantil, sobretudo nas matrículas da pré-escola²⁵. Ocorre que EC 14/96 inseriu novo parágrafo ao artigo 211 da Constituição Federal de 1988, definindo como atuação prioritária dos estados e do Distrito Federal o ensino fundamental e médio²⁶. O que se seguiu foi a rápida e constante retirada dos governos estaduais na oferta da pré-escola. Desta forma e de maneira mais acentuada do que ocorreu no ensino fundamental, os municípios tiveram que absorver as matrículas da educação infantil, sem que fossem disponibilizadas fontes adicionais de recursos, o que só ocorreu, em parte, com a criação do Fundeb.

Ressalvadas as fragilidades, é inegável que o Fundef significou um novo momento em relação ao financiamento da educação brasileira. Seus problemas e virtudes pautaram os debates no Legislativo em torno da Emenda Constitucional nº53/2006, que propunha a criação do Fundeb. Dentre os pontos a serem sanados estavam a limitação ao ensino fundamental e a insuficiente complementação da União, ao passo que os pontos positivos deveriam ser mantidos, como sua natureza contábil, contas únicas e específicas com repasses automáticos, âmbito estadual de cada fundo, além dos diferentes fatores de ponderação para diferentes etapas e modalidades, o controle social, dentre outros (MARTINS, 2011).

A nova legislação foi sancionada em 2006 e o novo fundo passou a abranger toda a educação básica. Sua vigência foi fixada em 14 anos, entre 2007 a 2020, mantendo as principais características de seu antecessor. Novamente, a complementação da União ocorrerá apenas quando algum dos 27 fundos estaduais

²⁵ Uma vez que as vagas nas creches já eram, majoritariamente, de responsabilidade dos municípios.

²⁶ Antes da aprovação da Emenda, apenas aos municípios era determinado níveis de atuação prioritária.

não alcançar o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente²⁷. Desde de 2010, essa complementação federal é de no mínimo 10% da soma dos recursos aportados por estados, DF e municípios.

A distribuição dos recursos é feita em etapas. Na primeira, faz-se o cálculo do valor anual por aluno de cada fundo estadual, obtido pela razão entre o total de recursos de cada fundo e o coeficiente de distribuição dos recursos do Fundeb, calculado a partir das matrículas e suas ponderações (ver anexo 7). Assim, o coeficiente multiplicado pelo total de recursos do fundo estadual resultará no valor financeiro que cada governo, municipal e estadual, receberá do Fundeb no âmbito de cada estado (é importante frisar que os recursos de um estado nele permanecem, não se destinando, portanto, a outros fundos estaduais).

Na sequência, efetua-se a ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos em cada fundo estadual e a distribuição dos recursos da complementação da União é direcionada ao último fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor do fundo imediatamente superior. Cumprida essa etapa, a complementação será distribuída a esses dois fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor do fundo imediatamente superior. Tais as operações são repetidas até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída.

Os valores relativos à complementação da União e os fundos estaduais que a receberam estão do quadro a seguir:

²⁷ A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, disciplina que o valor mínimo nacional é estipulado a cada ano em função da estimativa de arrecadação de impostos que compõem o Fundeb. Os fundos estaduais que não conseguem atingir esse valor com a própria arrecadação recebem a complementação da União.

Quadro 1 – Valores totais e fundos estaduais que receberam complementação da União, Fundeb, 2007 a 2015 (R\$)

Ano	Fundos estaduais	Total da complementação
2007	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	2.012.399.998,69
2008	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	3.174.300.000,00
2009	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	5.070.150.000,00
2010	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	5.353.310.093,68
2011	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	9.328.910.447,77
2012	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	10.372.208.194,21
2013	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	9.271.718.804,91
2014	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	10.859.445.899,83
2015	AL, AM. BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	13.287.697.947,39

Fonte: Elaboração própria, a partir de <http://www.fn-de.gov.br/component/k2/item/972?Itemid=1210>, acesso em 08/07/2016.

Os dados indicam que a lei está sendo cumprida, o que nos termos de Oliveira e Souza (2010) é uma boa notícia e tem representado maior aporte de recursos da União a educação básica. Como ocorreu com o Fundef, apenas os estados do Norte e Nordeste a têm recebido a complementação, o que do ponto de vista da redução das desigualdades, pode ser visto como aspecto positivo.

Outro aspecto positivo, do ponto de vista da redução das desigualdades, é que, onde ocorre a complementação da União, os valores destinados aos municípios têm sido superiores aos destinados aos governos estaduais:

Tabela 1 – Valores totais e por dependência administrativa da complementação da União ao Fundeb e diferença entre as dependências administrativas, 2007 a 2015

Ano	Dependência administrativa	R\$	%	Dif. A/B
2007	Estaduais	510.831.325,09	25,38	2,94
	Municipais	1.501.568.673,60	74,62	
	Total	2.012.399.998,69	100,00	
2008	Estaduais	948.103.545,53	29,87	2,35
	Municipais	2.226.196.454,47	70,13	
	Total	3.174.300.000,00	100,00	
2009	Estaduais	1.660.332.260,51	32,75	2,05
	Municipais	3.409.817.739,49	67,25	
	Total	5.070.150.000,00	100,00	
2010	Estaduais	1.710.196.275,90	31,95	2,13
	Municipais.	3.643.113.817,78	68,05	
	Total	5.353.310.093,68	100,00	
2011	Estaduais	2.921.551.577,69	31,32	2,19
	Municipais	6.407.358.870,08	68,68	
	Total	9.328.910.447,77	100,00	
2012	Estaduais	3.262.997.466,92	31,46	2,18
	Municipais	7.109.210.727,29	68,54	
	Total	10.372.208.194,21	100,00	
2013	Estaduais	2.846.738.691,98	30,70	2,26
	Municipais	6.424.980.112,93	69,30	
	Total	9.271.718.804,91	100,00	
2014	Estaduais	3.236.086.378,16	29,80	2,36
	Municipais	7.623.359.521,67	70,20	
	Total	10.859.445.899,83	100,00	
2015	Estaduais	3.826.305.509,93	28,80	2,47
	Municipais	9.461.392.437,46	71,20	
	Total	13.287.697.947,39	100,00	
2007 a 2015	Estaduais	20.923.143.031,71	30,44	2,28
	Municipais	47.806.998.354,77	69,56	
	Total	68.730.141.386,48	100,00	

Fonte: Elaboração própria, a partir de <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/972?Itemid=1210>, acesso em 08/07/2016.

Na média, a complementação da União via Fundeb aos municípios tem representado cerca de 70% do total, tendo sido o maior percentual registrado no primeiro ano de sua vigência (74,62%) e o menor em 2010 (67,25%).

2.2.3. Salário-Educação

Criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, teve por finalidade impor às empresas o dever de contribuir para o custeio da educação primária dos filhos de seus empregados, bem como a dos operários carentes de alfabetização, com vistas a reduzir o analfabetismo no país. O Decreto/lei nº 87.043, de 22 de março de 1982 possibilitou que quaisquer adultos ou crianças pudessem ter acesso ao ensino fundamental ofertado em escolas privadas, por meio de bolsas de estudo. Estava criado o SME, Sistema de Manutenção de Ensino (XAVIER, 2003).

Esta situação vigorou até 1996, quando o SME foi extinto pela Lei nº 9.424/96 e essa receita passou a ser destinada ao ensino fundamental público. É importante destacar que até 2003, após deduzida a taxa de administração de 1% do total da arrecadação, a União ficava com 1/3 dos recursos e repassava 2/3 aos estados, considerando onde o recurso foi arrecadado. A Quota Estadual do Salário-Educação deveria ser redistribuída entre o estado e a seus respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, ressalvando que pelo menos 50% dos recursos seriam repartidos proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

Desta forma, para acessar tais recursos, os municípios dependiam dos governos estaduais, o que não sempre ocorria, uma vez que essa repartição de recursos dependia da criação de lei estadual regulamentando-a, o que não foi feito em diversos estados brasileiros. No Rio de Janeiro, por exemplo, ao não regulamentar os repasses aos municípios, o Governo do Estado reteve toda a Cota-Estadual do Salário-Educação. Essa situação perdurou até dezembro de 2003, quando a Lei nº. 10.832 definiu o repasse automático de recursos aos municípios, ao instituir as cotas municipais. Até 2006, os recursos se destinavam apenas ao ensino fundamental, situação alterada com a criação do Fundeb, onde passou a financiar toda a educação básica.

Por se tratar de uma contribuição e não de um imposto, o Salário-Educação representa uma fonte adicional de recursos. Atualmente, a alíquota de 2,5% incide sobre o total das remunerações dos empregados das empresas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, ressalvadas as exceções legais. Do montante total arrecadado, 1% é destinado à Receita Federal, a título de taxa de administração. Do

restante, 10% são destinadas ao FNDE para o financiamento de projetos, programas e ações voltados para a educação básica.

O restante é destinado aos três entes federados, sob a forma de quotas. A federal correspondente a 1/3 dos recursos restantes e são aplicados no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica. As cotas estaduais e municipais serão distribuídas conforme dois critérios. O primeiro, baseia-se no estado da federação onde o recurso foi arrecadado, o que reproduz as desigualdades regionais existentes no país, uma vez que os valores serão maiores nos estados com maior formalização do trabalho, notadamente das regiões Sul e Sudeste. Na sequência, dentro de cada estado, os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino e correspondem a 2/3 dos recursos restantes, após os repasses feitos à Receita Federal e FNDE. Os valores são creditados mensal e automaticamente em contas bancárias específicas das respectivas secretarias de educação.

Assim, na prática, 40,6% da arrecadação bruta do Salário-Educação fica com o governo federal e o restante é dividido entre os 26 estados, DF e os 5.570 municípios brasileiros, evidenciando mais uma vez o descompasso entre as receitas arrecadas e as responsabilidades na educação básica.

2.2.4.

Assistência financeira da União

Conforme Cruz (2012), as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas do país, resultando em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A assistência financeira da União pode ser compulsória ou voluntária. A primeira, conhecida como constitucional-legal, diz respeito a ações definidas na Constituição de 1988 ou em legislação específica que criou determinado programa ou ação.

A complementação da União ao Fundeb, que concentra o maior aporte de recursos da União a estados e municípios, é um exemplo de assistência financeira determinada pela Constituição Federal. Tendo os recursos do Salário-Educação como principal fonte de receitas para o financiamento, os programas e ações voltados à educação básica, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar

(Pnae); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos são exemplos da assistência financeira da União determinada em lei.

De acordo com Farenzena (2012), a assistência voluntária compreende ações não prescritas na legislação, incluindo desde programas de formação inicial ou continuada de profissionais da educação a repasses de recursos para a construção de escolas. Destaca ainda que, no gasto total do FNDE, encontram-se aqueles com os programas que envolvem a aquisição e a distribuição de acervos bibliográficos, como o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que não entram no cômputo das transferências constitucionais e legais.

Segundo Cruz (2012), com lançamento do PDE, que instituiu o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso de “Todos pela Educação” e o Plano de Ações Articuladas (PAR), alterou-se a configuração da assistência técnica e financeira da União. Se antes o FNDE editava anualmente manuais com a sistemática de financiamento, com o PDE foram estipulados critérios para os repasses financeiros voluntários.

Para Farenzena e colaboradores (2012), o Plano de Metas tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, pautando-se em 28 diretrizes, abrangendo o acesso e a permanência na escola, a organização do trabalho pedagógico, a formação e a carreira dos profissionais da educação, a gestão das escolas e das redes de ensino, dentre outros.

Conforme Farenzena e Sudbrack (2016), a Lei 12.695/12 promoveu mudanças significativas no PAR, que passou a considerar as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), ampliando suas atribuições, dando mais organicidade ao planejamento educacional. As autoras ressaltam que a nova legislação aboliu os convênios, substituindo-os por termos de compromisso, assim como delegou aos conselhos do Fundeb o controle e o acompanhamento da execução dos planos. Estabeleceu ainda o Comitê Estratégico do PAR²⁸ no âmbito do MEC, com representantes do Consed e Undime, além da ênfase no planejamento

²⁸ Com atribuições de controle e revisão das ações de assistência da União.

de cada ente nacional e utilização do Ideb como importante mecanismo para acompanhar a evolução dos resultados e regulação dos sistemas educacionais.

Entretanto, considerando que as alterações mais significativas ocorreram em 2012 e que a crise econômica e política instaurada no país em 2015 culminaram em mudanças na Presidência da República, bem como na aprovação da emenda constitucional que limitou o aumento dos gastos públicos, o que afeta diretamente nos gastos relativos à assistência financeira da União, temos dúvidas se o PAR poderá ressignificar essa assistência, em um cenário em que o regime de colaboração ainda não foi regulamentado.

A dúvida aumenta, na medida em que se constata que, mesmo após a vigência do PDE e do PAR, no caso específico do estado do Rio de Janeiro, a contribuição da União pode ser considerada pequena, se comparada ao gasto total efetuado pelos municípios fluminenses, como será demonstrado no capítulo seguinte desta tese, quando será apresentado um panorama do estado do Rio de Janeiro.

3. O cenário da pesquisa

Para analisar o padrão de financiamento da política de educação no âmbito municipal, a opção foi fazê-lo no estado do Rio de Janeiro. Para uma breve descrição do Estado, com foco em aspectos do contexto educacional, serão utilizadas informações do IBGE, as sinopses estatísticas do MEC referentes as matrículas e para a caracterização financeira, a fonte de informação foi a anuário Finanças dos Municípios Fluminenses e, sobre os gastos em educação, serão utilizadas as informações do Siope.

O estado do Rio de Janeiro é resultado da fusão entre estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ocorrida em julho de 1974²⁹. Sua instalação se deu a 15 de março de 1975, tendo como capital a cidade do Rio de Janeiro. Atualmente possui área territorial de 43.780.172 de km² e oito regiões de governo, à saber: Região Metropolitana (RMRJ), Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Região Serrana, Baixadas Litorâneas, Região Médio Paraíba, Centro Sul Fluminense e Costa Verde, conforme mapa:

Mapa 1 - Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo



Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, 2014.

²⁹ Conforme a Lei Complementar nº 20, de 01/07/1974.

De acordo com o IBGE³⁰, a população em 2015 foi estimada em 16.550.024 habitantes, distribuídos em 92 municípios, que são na maioria (n=55 ou 59,78%), de pequeno porte³¹, isto é, com até 50.000 moradores. Os municípios de médio porte, com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, são onze (12%) em 2015 e os de grande porte, cuja população varia entre 100.001 e 900.000 habitantes, são 24, representando 26% do total.

As duas metrópoles do Estado, São Gonçalo (1.038.081 habitantes) e a cidade do Rio de Janeiro (6.476.631 habitantes) concentram pouco mais de 45% de toda a população estadual. Ambos municípios se localizam na RMRJ, região que abriga três em cada quatro habitantes do Estado, o que traz consequências importantes sobre o ponto de vista econômico, social e de demanda por matrículas nas respectivas redes municipais. As informações sobre a distribuição dos municípios entre as regiões de governo e a população total destas regiões podem ser melhor visualizadas no anexo 2.

Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)³², utilizaremos a edição de 2010, última disponível. O IDH-M considera as dimensões longevidade, educação e renda, variando entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, que é considerado baixo se menor que 0,550 e médio, se estiver entre 0,550 e 0,699. Se estiver entre 0,700 e 0,799 é considerado alto e é considerado muito alto, se estiver acima de 0,800 (PNUD, 2013).

No *ranking* dos municípios fluminenses com os melhores índices em 2010, destaca-se Niterói (0,837), na RMRJ, único município do Estado com desenvolvimento humano muito alto. Na sequência, com desenvolvimento humano alto, vem a cidade do Rio de Janeiro (0,799), Rio das Ostras (0,773), Volta Redonda (0,771) e Resende (0,768). Outras 53 municipalidades estavam situadas na faixa de desenvolvimento humano alto e os demais 34 municípios, ou 36,96% do total, se situaram na faixa de desenvolvimento humano médio. Os menores índices foram encontrados em Sumidouro (0,611), São Francisco de Itabapoana (0,639), São Sebastião do Alto (0,646), Cardoso Moreira (0,648) e São José de Ubá (0,652). É importante destacar que nenhum município fluminense obteve IDH-M baixo.

³⁰ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm>, acesso 04/11/2016.

³¹ Conforme classificação do IBGE, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>, acesso 04/11/2016.

³² <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>, acesso 04/09/2016.

Assim como verificado em termos populacionais (40% dos moradores do Estado residem na capital fluminense), o perfil econômico da cidade do Rio de Janeiro a diferencia dos demais municípios. Para evidenciar tais diferenças, optou-se pela apresentação do perfil econômico destacando as informações da capital comparativamente aos demais municípios.

A receita total³³ dos municípios fluminenses foi de R\$ 58,32 bilhões, dos quais, 43,31% eram pertencentes à cidade do Rio de Janeiro. A maioria dos municípios (n=74 ou 80,43%) acusou aumento de receita entre os anos de 2013 e 2014. Na média, a arrecadação dos municípios foi 4,5% superior ao registrado no ano anterior, tendo sido menor na Capital³⁴ (3,3%) do que nos demais municípios (5,5%).

Considerando apenas as receitas correntes, o desempenho da Capital (-2,6%) foi inferior aos demais municípios (4,1%), puxando para baixo a média estadual (1,2%). Em termos *per capita*, que no limite indicam as municipalidades com maiores recursos para gerir suas políticas, as três maiores foram registradas em municípios de pequeno porte: São João da Barra, (R\$ 14.689,43 para cada um dos seus 34.273 habitantes), Quissamã R\$ 13.121,75, 22.261 habitantes) e Porto Real (R\$ 12.689, 17.970 habitantes). Já entre os municípios com as menores receitas por habitantes, todos da RMRJ, estão São Gonçalo (R\$ 1.124,56, para cada um de seus 1.031.903 moradores), São João de Meriti (R\$ 1.157,70, 460.711 moradores) e Belford Roxo (R\$ 1.424,63, 479.386 moradores).

Estas informações corroboram, em parte, com o estudo de Veloso e colaboradores (2011), segundo o qual, no país, os municípios com menor contingente populacional são os que apresentam os maiores valores de receita *per capita*, em função da repartição de recursos tributários, especialmente os federais. Já aqueles com maior população, possuem igualmente receita corrente *per capita* mais elevada, dada a maior arrecadação própria e maior participação na cota-parte do ICMS, ao passo que os municípios de população média possuem a pior situação

³³ Somatório das receitas correntes (formada pelas receitas tributárias, isto é, impostos, contribuições e taxas, pelas transferências constitucionais regulares, por recursos destinados a fundos e convênios específicos, dentre outras e de capital (obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos e/ou alienação de bens).

³⁴ O desempenho ruim foi influenciado pelas quedas da receita do ICMS, das receitas decorrentes de pagamentos da dívida ativa e das receitas do Sistema Único de Saúde advindas da União.

fiscal, por não terem os mesmos benefícios na repartição dos tributos que os menores possuem e por não apresentarem a mesma capacidade de arrecadação e participação no ICMS dos municípios de maior contingente populacional.

Esta dinâmica se reproduz, com exceções, no Rio de Janeiro. A média estadual da receita por habitante naquele ano foi de R\$ 4.385,99 e 34 cidades (cerca de 1/3) a superaram, sendo 28 de pequeno porte e seis de grande porte. Dentre os 58 municípios que estão abaixo da média estadual, encontramos 27 municípios de pequeno porte, todos os 11 municípios de médio porte, além das duas metrópoles, Rio de Janeiro e São Gonçalo e outros 14 municípios de grande porte.

Veloso e colaboradores (2011) destacam ainda que tal distribuição gera duas situações antagônicas. Os municípios que dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria são aqueles que reúnem grande contingente populacional, limitando as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas da população. Por outro lado, os municípios dependentes de recursos provenientes de transferências, que geralmente não possuem base econômica desenvolvida, são desincentivados para o melhor uso das capacidades tributárias próprias. O resultado da conjugação desses fatores é a assimetria na disponibilidade de recursos por habitante, dificultando a compatibilização entre as demandas locais com os recursos financeiros, humanos e gerenciais para atendê-las, comprometendo a gestão eficiente dos gastos públicos.

Entretanto, a gestão eficiente dos gastos foi um problema comum em 65% dos municípios fluminenses, uma vez que em 60 deles, o gasto total superou as receitas. Os déficits orçamentários das cidades do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Itaboraí e Volta Redonda responderam juntas por 2/3 do total. Considerando a soma dos gastos de todos os municípios do Estado (R\$ 59,58 bilhões), estes superaram a receita total (R\$ 58,32 bilhões) em 2,2%.

Na composição dos gastos, a maior parte foi destinada ao pagamento de pessoal e encargos trabalhistas (46,5%) e o restante foi dividido entre custeio (38%), investimento (12,8%) e pagamento de juros, encargos e amortizações de dívidas (2,7%). Contudo, considerando apenas a receita corrente, que são aquelas arrecadadas com frequência, o comprometimento com a folha de pagamento foi de 50,6%, percentual próximo ao limite de 54% de gasto com pessoal definido pela Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As informações indicam que, mesmo antes da crise econômica se tornar mais aguda em 2015 e 2016,

boa parte dos municípios do Rio de Janeiro já demonstravam um certo descontrole em suas finanças e elevado comprometimento com despesa de pessoal.

3.1.

Panorama educacional: a oferta de vagas e os gastos municipais

Conforme Santo (2016), até 1974, o percentual de atendimento da rede estadual estava próximo à média nacional, sendo 58,71% para o país e 63,95% para o Estado. Com a criação do ‘novo’ estado do Rio de Janeiro, a capital fluminense absorveu toda a rede pública de ensino de 1º grau do extinto estado da Guanabara, fazendo com que o percentual de matrículas na rede estadual caísse para 28% no ano seguinte, enquanto as matrículas nas redes municipais saltou de 10,97% para 47,07%.

A autora destaca que, seguindo a tendência nacional de fomento da municipalização do ensino de 1º grau, foi criado o Programa de Municipalização da Educação Infantil e Ensino Fundamental (PROMURJ), cujo objetivo principal é transferir para a responsabilidade municipal a oferta de ensino fundamental e, somadas as iniciativas em âmbito federal de indução à municipalização do ensino fundamental (Fundef, LDB, dentre outros), acelerou-se o processo iniciado nas décadas anteriores.

Em 2015³⁵, considerando apenas as vagas públicas na educação básica, 70,63% das matrículas estavam nas redes municipais, contra 28,55% da rede estadual e 0,81% da rede federal. A maior participação dos municípios é na educação infantil (99,65%) e a menor é no ensino médio (1,22%), de atuação prioritária da rede estadual (97,11%). No ensino fundamental, apesar da atuação prioritária ser comum ao estado e aos municípios e coerente com o processo de municipalização identificado por Santo (2016), a rede municipal respondeu por 84,77% das matrículas, enquanto o atendimento na rede estadual foi de 14,53%.

Traçado o panorama do estado, o próximo passo é a apresentação dos gastos em educação efetuado pelo conjunto dos 92 municípios fluminenses. As informações mais detalhadas de alguns indicadores selecionados para este estudo serão apresentadas em articulação com a produção teórica sobre o financiamento da educação. As questões relacionadas ao Fundeb serão analisadas em destaque, em

³⁵ <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>, acesso 20/01/2017.

função da sua importância e de sua dinâmica de aporte e distribuição de recursos, que podem gerar perdas de recursos a diversas municipalidades.

3.1.1.

Fontes de receitas nas redes municipais do Rio de Janeiro

Antes de iniciarmos a discussão sobre os gastos dos municípios fluminenses, fazem-se necessárias algumas ponderações. A primeira se refere ao mínimo obrigatório. Desde a Constituição de 1988, vigora a determinação de que os municípios brasileiros apliquem o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências constitucionais em MDE. Diversas constituições estaduais, incluindo a do Rio de Janeiro e leis orgânicas municipais (LOs), determinaram vinculação superior a este percentual.

Entretanto, em muitos casos, tais elevações foram anuladas por meio de alteração na legislação ou ações judiciais movidas por diversos governantes. No Estado, o então governador Leonel Brizola conseguiu, em 1993, liminar desobrigando-o de aplicar os 35% previstos na Constituição Estadual. Em 1999, a prefeitura do Rio de Janeiro seguiu o mesmo caminho e reduziu de 35% para 25% os recursos a serem aplicados em MDE.

Conforme Davies (2010), graças às alterações nas LOs aprovadas pelos legislativos municipais ao longo da década de 1990, os percentuais foram reduzidos para o mínimo constitucional nos seguintes municípios³⁶: Casimiro de Abreu (30%), Cabo Frio (35%), Itaocara (30%), Itaperuna (28%), Macaé (35%), Magé (30%), Mangaratiba (35%), Petrópolis (35%), São Gonçalo (35%), São Pedro da Aldeia (35%) e Saquarema (30%). Em Duque de Caxias, o percentual inicial previsto foi alterado de pelo menos 35% para até 35%. Atualmente, apenas as leis orgânicas de Cachoeiras de Macacu e Teresópolis determinam vinculações superiores, de 35% e 30%.

Outro fator importante, que no Rio de Janeiro faz toda a diferença, diz respeito ao padrão tributário do país. Conforme Pinto (2012), a vinculação constitucional não incide sobre todos os tributos pagos pela população, uma vez que, como visto no capítulo 2 dessa tese, a vinculação incide apenas sobre os impostos, não

³⁶ Entre parênteses, os percentuais para MDE anteriores às alterações nas respectivas LOs.

alcançando as taxas e contribuições sociais e econômicas. Igualmente, não incide sobre os royalties do petróleo.

No âmbito dos municípios, o mais usual é a instituição de taxas³⁷, como aquelas que incidem sobre a iluminação pública, a coleta de lixo, nas contas de água e de saneamento ou ainda sobre o alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais, dentre outras. Em 2014, na média, as receitas provenientes de taxas representaram 1,5% da receita corrente total, variando conforme o porte populacional. Na capital, representou 2% e nas demais cidades com mais de 300 mil habitantes representou 1,7%. Nas cidades com menos de 20 mil habitantes, o peso foi de apenas 0,4%.

Entretanto, as maiores receitas municipais não vinculadas no Rio de Janeiro são aquelas oriundas dos royalties e participações especiais³⁸ que, por serem compensação à exploração petrolífera na costa fluminense, não são contabilizadas para cálculo das vinculações obrigatórias.

O caso de Rio das Ostras, município das Baixadas Litorâneas, serve para ilustrar o impacto da não contabilização destas receitas para fins de vinculação. De acordo com dados do Siope, em 2014, o município vinculou 33,86% de suas receitas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Contudo, de acordo com dados da publicação Finanças dos Municípios Fluminenses de 2015, de uma arrecadação total de R\$ 737,72 milhões, para efeitos de vinculação constitucional foram contabilizados apenas R\$ 399.864.380,50. Ou seja, os 329.584.159,10 dos royalties do petróleo e os R\$ 8.251.460,40 provenientes de taxas (45% do total), passaram ao largo da vinculação constitucional.

Consideramos fundamentais que recursos dos royalties do petróleo, de alguma forma, sejam carregados para a educação. Passo importante nesse sentido foi a sanção da Lei 12.858/13, que estabeleceu a distribuição dos recursos oriundos da exploração da camada do pré-sal para as áreas de educação e saúde, vinculando as receitas de 75% dos royalties obtidos pela União, estados, DF e municípios com a

³⁷ Os municípios podem instituir a cobrança da contribuição de melhoria. Prevista no artigo 145 da CF/88, permite ainda que seja cobrada na hipótese de valorização de imóveis privados em virtude de obras públicas como pavimentação, iluminação ou outros melhoramentos públicos.

³⁸ Os *royalties* do petróleo são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima. Segundo a atual legislação, 40% dos recursos ficam com a União, 22,5% para estados produtores, 30% para os municípios produtores e 7,5% restantes são distribuídos para todos os municípios e estados da federação.

exploração da atividade para a educação e 25% para a saúde. Estipulou também que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social do Pré-Sal³⁹ devem ser destinados para a educação.

Entretanto, vemos com preocupação alguns aspectos contidos na legislação supracitada. A primeira e, talvez a mais importante, se refere a alteração que a Lei nº 12.858/13 promoveu em outra legislação (Lei nº 7.990/89) que trata da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, dentre outros. Antes de ser modificada, esta lei vedava a utilização dos recursos dos royalties, dentre outros, para o pagamento de pessoal do quadro permanente de servidores. Com a nova redação, admite-se a utilização destes recursos com MDE, inclusive o pagamento de salários a profissionais do magistério em efetivo exercício da docência na rede pública.

Ora, uma receita tão instável, que depende de fatores definidos internacionalmente, como o preço do barril do petróleo e da taxa cambial (o preço do petróleo é cotado em US\$), além da possibilidade de queda na produção, não deveria ser utilizada para custear uma despesa extremamente difícil de ser reduzida como a de pagamento de pessoal. Além disto, o atual momento político que o país vive, como a crise da Petrobras, que se encontra no centro das investigações da Operação Lava-Jato, afetam diretamente o volume das receitas.

A crise vivenciada pelo estado do Rio de Janeiro é outro indicador que há de se ter cautela na utilização dos recursos dos royalties com o pagamento de pessoal da educação. Há tempos, parte destes recursos são utilizados pelo governo estadual para o pagamento dos inativos. Graças aos fatores acima citados, as finanças do Estado entraram em colapso, levando a atrasos nos salários dos servidores, atraso de fornecedores, dentre tantas outras dificuldades.

Some-se ainda outro elemento. As regras de distribuição destes recursos fazem com que alguns municípios e estados recebam elevadas quantias enquanto a maioria recebe quantias diminutas ou mesmo não recebam qualquer importância. Isso pode levar ao aumento das desigualdades entre municípios de um mesmo estado. Como exemplo, na média, o gasto por aluno do ensino fundamental de Macaé, que recebe elavas parcelas de royalties do petróleo é três vezes maior que o menor gasto por aluno do Estado.

³⁹ Criado pela lei 12.351/10, com o objetivo de constituir uma fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional

Feitas essas observações, passaremos à apresentação e discussão das informações do Siope relativamente às receitas para a educação dos municípios do Estado entre 2008 e 2015⁴⁰. Mais especificamente, discutiremos o percentual de recursos vinculados, os valores recebidos da cota-parte do Salário-Educação o saldo do Fundeb e outras receitas do FNDE. A nosso ver, tais indicadores são expressões dos esforços municipais para o financiamento de suas escolas, assim como a cooperação e colaboração federativa para o financiamento educacional em nível local. Em relação aos gastos, os indicadores selecionados são os gastos *per capita* (ensino fundamental e educação infantil), percentual aplicado no ensino fundamental e na educação infantil, despesa de custeio e de capital, dentre outras.

Com relação à vinculação de impostos, a média estadual entre 2008 e 2015 foi de 29,04% e, em pouco mais da metade dos municípios (48), o percentual foi inferior à média estadual. Os maiores percentuais médios foram registrados em Rio das Flores (34,26%), Quissamã (34,12%) e Varre-Sai (34,11%) e os menores foram encontrados em Saquarema (25,50%), Rio de Janeiro (25,55%) e Volta Redonda (25,73%).

Em todo o período, os maiores percentuais de vinculação de impostos foram verificados em Quissamã (40,45% em 2015 e 39,64% em 2014), Varre-Sai (39,97% em 2008 e 37,61% em 2009) e Rio das Ostras (38,69% em 2012) e os menores foram os de Mesquita (21,73% em 2008), Magé (22,87% em 2012) e Valença (22,95% em 2013).

Dentre os municípios cuja vinculação é superior a 25%, em período algum Cachoeiras de Macacu cumpriu o percentual de 35% e Teresópolis não cumpriu o percentual de 30% nos anos de 2008 e entre 2012 e 2015. Em 12 municípios, no período analisado, a vinculação de impostos foi menor do que o determinado pela CF/88⁴¹, sem que houvesse punição por parte dos órgãos de controle aos respectivos prefeitos e/ou secretários de educação.

⁴⁰ Em 2014, Aperibé e Duas Barras não enviaram suas informações. Em 2015, além destes, Itaguaí, Laje do Muriaé, Guapimirim, Seropédica e Saquarema não transmitiram as informações, tendo ocorrido a última verificação em 01/02/2017.

⁴¹ Araruama (24,28% em 2008), Guapimirim (24,78 em 2009 e 24,66% em 2012), Itaperuna (23,48% em 2011 e 23,43% em 2012), Magé (22,87% em 2012), Mesquita (21,73% em 2008), Niterói (24,21% em 2011), Paracambi (24,24% em 2010), Petrópolis (24,61% em 2011), Rio de Janeiro (24,41% em 2010), São Pedro da Aldeia (24,75% em 2009), Saquarema (24,50% em 2009) e Valença (22,95% em 2013)

Isso ocorre, primeiramente porque há diferenças entre a metodologia utilizada pelo Siope e a utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Enquanto o sistema mantido pelo FNDE não contabiliza o pagamento de inativos como despesa típica de MDE, o órgão de controle do estado do Rio de Janeiro admite tais despesas (DAVIES, 1999), além de admitir as despesas com alimentação dos alunos custeadas com recursos próprios (TCE/RJ, 2013).

Em relação ao pagamento de inativos, existe um hiato na legislação que necessita ser corrigido, uma vez que o artigo 70 da LDB não explicita a possibilidade deste pagamento com recursos vinculados, tampouco o artigo 71 veda tal pagamento. Já a inclusão das despesas com alimentação como MDE é uma afronta à legislação vigente, uma vez que o inciso IV do artigo 71 da LDB veda que programas suplementares de alimentação sejam contabilizadas como MDE. Apesar de flagrantemente ilegal, independente do recurso utilizado seja próprio ou não, esse é uma série de outros procedimentos do TCE RJ ao analisar as contas da educação não coincidem com o que está na letra e espírito da legislação relativa à educação (DAVIES, 2009).

Ainda que as metodologias de cálculo do Siope e do TCE/RJ fossem semelhantes, a reprovação das contas é algo raro. Davies (2015), ao analisar a atuação de diversos tribunais de contas do país, esclarece que, mesmo que os relatórios técnicos elaborados pelos servidores de carreira dos tribunais apontem irregularidades, os conselheiros, indicados aos cargos pelas assembleias legislativas, raramente aprovam tal pareceres, sendo incomum a punição.

E, mesmo que tais contas fossem reprovadas em razão do descumprimento do artigo 212 da CF/88, caberia às respectivas câmaras de vereadores a aprovação ou não das contas e a punição ao gestor municipal. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal⁴² decidiu, com repercussão geral reconhecida, que é exclusivamente da câmara municipal a competência para julgar as contas de governo municipal, cabendo aos tribunais de contas emitir parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores. Não há registro, nos 92 municípios do Estado, de punição imposta pelos legislativos municipais aos gestores por conta da aplicação inferior à previsão legal.

⁴² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706>, acesso 12/01/2017.

Além dos recursos próprios vinculados a MDE, os municípios contam com receitas adicionais que devem ser somadas ao mínimo constitucional. Estas receitas são o Salário-Educação, outras receitas do FNDE e Fundeb. Como visto anteriormente, as receitas do Salário-Educação se originam da alíquota de 2,5% cobrada sobre a folha de pagamento das empresas privadas do país. Parte destas receitas se destinam aos municípios em quota-partes, tendo como referência o local onde os recursos foram arrecadados e revelam as desigualdades entre os estados brasileiros e dentro de cada estado, as desigualdades entre os municípios.

Em 2015, os 92 municípios fluminenses receberam juntos cerca de 1,042 bilhões de reais do Salário-Educação. A arrecadação, que representou pouco menos de 16% do total destinado às cotas-partes municipais, só foi inferior ao conjunto de municípios do estado de São Paulo (cerca de R\$ 2,36 bilhões), tendo sido superior à arrecadação todos os municípios nordestinos (cerca de R\$ 1 bilhão), de todos os municípios da Região Sul do país (cerca de R\$ 953 milhões), todos os municípios do Centro-Oeste, incluindo o DF (cerca de R\$ 624 milhões) e de todos os municípios da Região Norte (perto de R\$ 280 milhões). Dentre os municípios do estado, a cidade do Rio de Janeiro recebeu a maior parte dos recursos, em torno de 40% do total. O segundo maior repasse foi para Duque de Caxias (R\$ 48.527.543,17), seguido por Campos dos Goytacazes (32.150.717,65).

Outra fonte de recursos adicionais para a educação dos municípios advém de programas e ações do FNDE, como os de alimentação e transporte escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ou ainda por meio do PDE/PAR. Tais recursos são provenientes das parcelas do Salário-Educação que são destinados aquele órgão federal, com o objetivo de redução das desigualdades e melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, mesmo considerando a expectativa de se fazer cumprir a diretriz de combater as desigualdades, concordamos com Cruz (2009), para a qual sua efetivação ainda é insuficiente, uma vez que são baixos estes repasses, quando confrontadas com o total das receitas da educação dos municípios fluminenses.

Em média, a contribuição da União foi de apenas 2,65% do total das receitas para o financiamento da educação dos municípios fluminenses. Em apenas 40 municipalidades (43,50%), a participação federal foi superior à média. Os maiores percentuais foram registrados em Magé (5,47%), Japeri (5,40%) e Belford Roxo

(5,26%), e os menores em Niterói (0,86%), São João da Barra (0,88%) e Macaé (0,91%). Os maiores percentuais de foram registrados em municípios com as menores receitas correntes por habitante, como Magé e Belford Roxo, e os menores naqueles com as maiores receitas *per capita*, casos de São João da Barra e Macaé, indicando que os recursos do FNDE foram destinados ao que se propõe: reduzir as desigualdades. Entretanto, esta contribuição está muito aquém das necessidades dos municípios e das possibilidades da União, evidenciando que o ente federado que mais arrecada é aquele que menos investe na educação básica no estado do Rio de Janeiro.

É importante assinalar que, apesar de relativamente baixos, tais recursos são importantes, por conta da pouca disponibilidade de recursos para os municípios. Assim, as melhorias no cenário atual passam, necessariamente, pela maior participação da União no financiamento da educação básica. Essa questão ficou evidenciada durante a realização do trabalho de campo, como procuraremos evidenciar nos capítulos 5, 6 e 7.

Nos três municípios analisados, foram criadas equipes nas respectivas secretarias de educação, seja para auxiliar as escolas na utilização dos recursos do PPDE, evitando assim a devolução de recursos e/ou bloqueio das contas, seja para a captação de recursos para a construção de pré-escolas. Em Teresópolis, uma servidora do Departamento de Contabilidade comemorou o fato de as escolas receberem diretamente os recursos do FNDE para a aquisição de equipamentos (vídeo, tv, dentre outros) e materiais pedagógicos ou ainda executar pequenas obras de manutenção. Em Itaboraí, diversas creches foram construídas com recursos do governo federal. Além da óbvia importância destes recursos, o FNDE induziu a criação de setores nas secretarias municipais visando a captação e correta destinação de recursos federais.

3.1.2.

O Fundeb sob a ótica dos perdedores

Outra fonte de recursos que, em tese, devem ser contabilizados como acréscimo ao mínimo constitucionalmente vinculado, são originários do Fundeb. Contudo, para diversas redes municipais, ocorre o contrário: ao invés de trazer recursos adicionais, retira. Mas, se o fundo é de **valorização**, como são possíveis perdas?

Esse efeito, menos propalado sobre a política de fundos, ocorre quando estados e municípios aportam mais recursos ao fundo do que dele recebem. São, portanto, considerados contribuintes (ESTEVES, 2007). Como em todos os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste e em alguns do Norte e Nordeste do país não há complementação da União, assim, para que um ente federado receba recursos, é necessário que outro perca. É um jogo de soma zero.

Isto ocorre em função das regras estipuladas em lei. O aporte é feito, no âmbito de cada estado, pelos municípios e pelo governo estadual, na ordem de 20% de alguns impostos⁴³, todos já vinculados à educação, razão pela qual se afiança que o único dinheiro novo para a educação básica, quando ocorre, é a complementação federal. Já a distribuição de recursos é feita multiplicando-se o mínimo por aluno de cada fundo estadual pelo coeficiente de distribuição dos recursos do Fundeb, calculado a partir das matrículas e suas ponderações, disponíveis no anexo 7 da presente tese. O saldo nem sempre é positivo.

Afim de melhor ilustrar o mecanismo de aporte/retirada de recursos, a tabela a seguir apresenta as informações de quatro municípios do Rio de Janeiro relativas a 2015, na qual é possível visualizar os valores dos impostos que compõem a cesta Fundeb⁴⁴, na proporção de 25%⁴⁵ (na hipótese da não existência do fundo, esses recursos ficariam integralmente com os municípios para serem aplicados em MDE), o total de recursos aportados pelos municípios selecionado ao Fundeb, ou seja 20% dos impostos que compõe o Fundeb, os 5% restantes que devem ser aplicados diretamente pelos municípios em MDE, o saldo entre aporte e retiradas, assim como o percentual de atendimento de matrículas em seus territórios e nos níveis prioritários de atuação.

⁴³ FPE, FPM, ICMS, IPIexp, Desoneração das Exportações (LC nº 87/96, conhecida como Lei Kandir), ITCMD, IPVA e Cota parte do ITR, assim como as receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes citadas são destinados ao Fundeb.

⁴⁴ No caso dos municípios, as transferências constitucionais do FPM, ICMS e IPVA, Lei Kandir, IPIexp e ITR.

⁴⁵ Percentual mínimo da vinculação constitucional de impostos

Tabela 2: Valores relativos ao percentual da vinculação constitucional mínima dos impostos que compõem o Fundeb, contribuição, recursos recebidos e saldo do Fundeb e matrículas (%), 2015

Itens	Rio de Janeiro	Santa Maria Madalena	Porto Real	São Fidelis
Valores referentes a 25% dos Impostos que compõem a cesta Fundeb	841.587.166,27	9.238.361,11	36.734.389,83	11.520.915,45
Contribuição Fundeb (20% dos impostos da cesta Fundeb)	673.269.732,57	7.376.017,80	29.387.511,89	9.216.732,36
Valores referentes aos 5% dos impostos cesta da Fundeb (1-2)	168.317.433,70	1.862.343,31	7.346.877,94	11.391.829,98
Receitas recebidas Fundeb	2.178.864.329,43	5.779.141,04	2.304.183,09	12.303.200,19
Saldo (4-2)	1.505.594.596,86	-1.596.876,76	-17.995.681,91	3.086.467,84
Matrículas (%)	97,52	100	99,55	75,91

Fonte: Elaboração própria, do Siope e Sinopses e Sinopses Estatísticas Mec/Inep.

A cidade do Rio de Janeiro, que retém mais 40% da arrecadação de impostos de todos os municípios fluminenses, recebeu do fundo um volume de recursos 3,23 vezes maior que sua contribuição inicial. Vale lembrar que essa rede possui mais de 600 mil alunos e por ser responsável por mais de 97% das matrículas na educação infantil e ensino fundamental em seu território, é desejável que recursos adicionais lhe sejam destinados, contribuindo para o financiamento da maior rede da América Latina (SANTO, 2016).

Porto Real, com cerca de 20 mil habitantes e cuja rede municipal foi responsável por quase a totalidade dos 3305 alunos de todas as redes da cidade, recebeu de recursos do Fundeb, menos que 40% de sua contribuição. Ocorre que, nos últimos 10 anos, a cidade sedia uma montadora de automóveis e diversas indústrias desta cadeia produtiva, além de diversas multinacionais, o que vem garantido uma maior arrecadação de impostos pela prefeitura. É possível

argumentar que tanto no caso da cidade do Rio de Janeiro, quanto no caso Porto Real há uma lógica redistributiva, uma vez que ambos os municípios possuem arrecadações que os diferenciam da média do Estado, mas o número de atendimentos na rede educacional da capital fluminense é cerca de 200 vezes maior do que a cidade do Médio Paraíba.

O mesmo não pode ser dito da situação de Santa Maria Madalena, cuja rede municipal foi responsável por todas matrículas públicas, além de ser responsável por mais de 95% dos 1562 alunos da educação infantil e ensino fundamental, considerando também as matrículas da rede privada do município. Tanto o Fundef quanto o Fundeb destinaram menos recursos ao município do que sua contribuição inicial, apesar de ser, desde 2005, o único responsável pelo provimento das vagas públicas em seu território. Seu único ‘pecado’ é ser de pequeno porte e, por essa razão e pelas regras estipulada pelo Fundeb, a educação municipal deixa de contar com importante soma de recursos, que naquele ano foi de quase 1,6 milhões de reais.

São Fidelis, responsável por pouco mais de 75% dos 4.308 alunos das escolas públicas recebeu pouco em torno de 33% da sua contribuição inicial, o que em valores totais significou o aporte extra de mais de R\$ 3 milhões, o que em um cenário de limitação orçamentária é significativo. É possível afirmar, então, que o Fundeb se insere na formulação de uma política de estado, na perspectiva do regime de cooperação, considerando que a responsabilidade na oferta dos serviços educacionais é comum às três esferas de governo. Em assim o sendo, parafraseando Amaral (2012) em sua análise sobre o Fundef, é esperada a transferência de recursos de determinados entes federados para outros, uniformizando em cada fundo estadual o valor aplicado por estudante.

Entretanto, a dinâmica de penalizar os municípios menores, mesmos que estes não sejam perdulários das verbas educacionais (ESTEVES, 2007). A nosso ver, esse é um efeito ainda a se corrigir e, para tanto, a instituição do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como mecanismo de financiamento da educação, é uma proposta capaz de evitar tais perdas, como veremos na sequência.

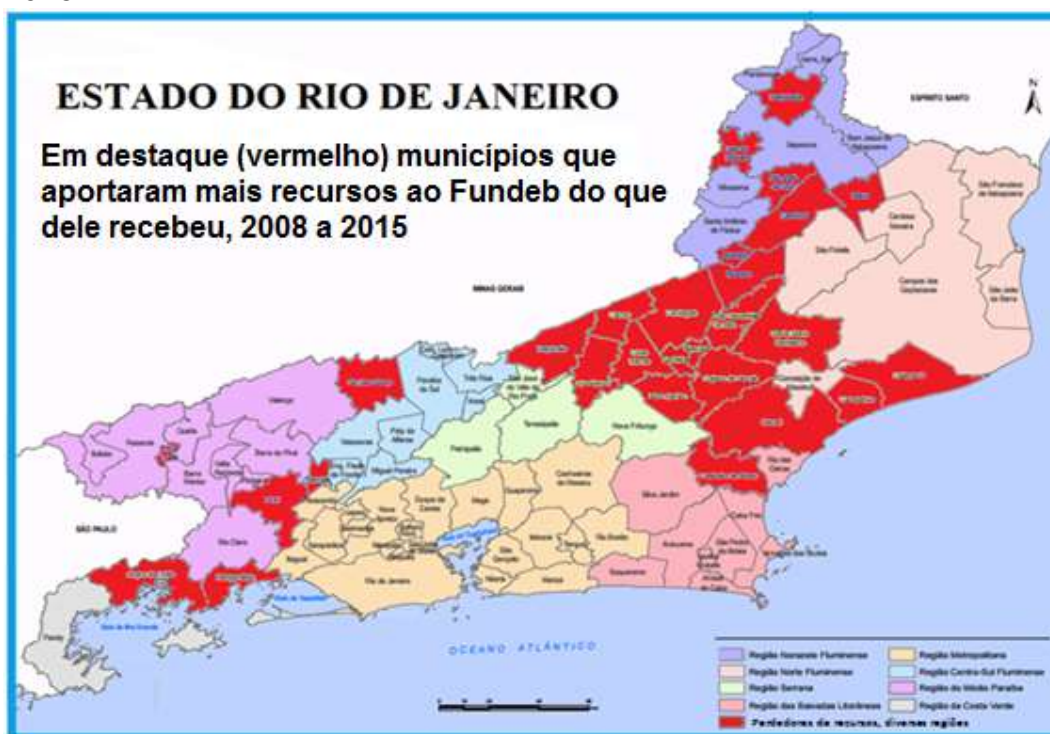
Em todo o estado do Rio de Janeiro, além dos municípios apresentados, outras 26 municipalidades (ver anexo 6), a maioria de pequeno porte⁴⁶, contribuem com

⁴⁶ Verificamos que pouco mais de 70% dos municípios com até 20 mil habitantes perderam recursos ao longo da vigência do Fundeb

mais recursos ao Fundeb do que dele recebem. Além dos municípios, o governo do Estado tem sido dotado de menos recursos do que sua contribuição inicial, sendo o maior contribuinte do Fundeb, nos termos de Esteves (op.cit.).

O mapa 2 permite uma melhor visualização sobre as regiões do Estado onde os municípios têm perdido recursos:

Mapa 2 – Municípios que perderam recursos com o Fundeb, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope e adaptado do mapa da Fundação Ceperj.

Nota-se no mapa, a formação de um bloco de municípios que ao longo dos anos recebem menos recursos do Fundeb do que suas contribuições iniciais. São, majoritariamente, da Região Serrana (10 dos 14 municípios da região) e do Noroeste do Estado (07/13), ambas caracterizadas pela baixa capacidade econômica de seus municípios.

A região Serrana é marcada por duas unidades espaciais diferenciadas. A primeira possui dinamismo econômico, em função das atividades industriais e turísticas, abrangendo os municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis. A outra, formada pelos por 11 municípios de pequeno porte, que apresentam fraco desempenho econômico ocasionada pela substituição da atividade cafeeira pela pecuária extensiva, em solos empobrecidos, trazendo baixos índices de produtividade, o que tem servido para forçar o êxodo de parcelas consideráveis da

força de trabalho rural⁴⁷. São justamente os municípios da unidade mais empobrecida da Região, à exceção de São Jose do Vale do Rio Preto, que vem registrando perdas constantes com o Fundeb.

Já o Noroeste Fluminense, que teve seu apogeu e decadência em função da cultura cafeeira, as atividades agropecuárias que a substituíram não conseguiram evitar o esvaziamento econômico e demográfico que se seguiu. Além destes fatores, a fraca expansão das atividades industriais e terciária influencia negativamente a geração de emprego e a renda na Região. São os municípios mais empobrecidos do Noroeste fluminense aqueles que, entre aporte e recebimento de recursos, o saldo tem sido negativo.

Em análise seminal elaborada sobre o Fundef, Bremaeker (2003) demonstrou que as perdas foram maiores nos municípios menores e mais dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que guarda relação direta com o tamanho populacional, beneficiando proporcionalmente os municípios com menor número de habitantes. Assim, tanto o Fundeb quanto seu antecessor contrariam a lógica que fundamenta o FPM, que é redistributiva, colocando em xeque o possível efeito equalizador das desigualdades regionais a eles atribuídos.

Em relação aos municípios cujo saldo tem sido positivo, encontra-se a capital fluminense que, em valores corrigidos pelo IPCA a preços de 2016, recebeu pouco mais de R\$ 11,48 bilhões. Além da Capital, os maiores saldos positivos foram registrados em Nova Iguaçu e Belford Roxo, ambos localizados na região Metropolitana do Rio de Janeiro, região onde o saldo tem sido positivo para todos os municípios.

Elencadas as fontes de receitas, a próxima seção abordará os gastos efetuados pelas redes municipais do Estado.

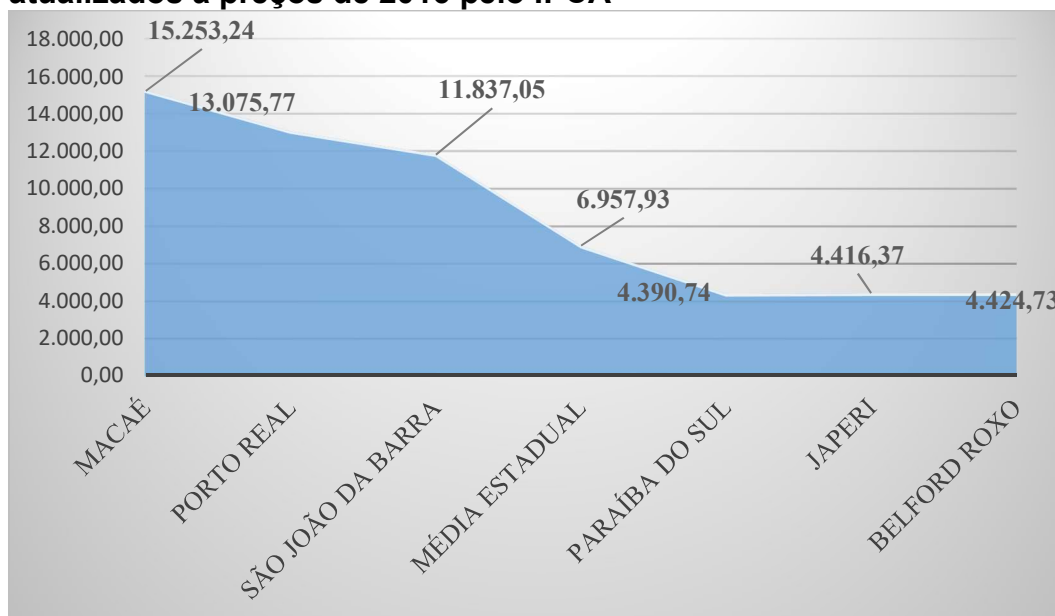
3.2. Gasto educacional das redes municipais do Rio de Janeiro

Optou-se, inicialmente, pela apresentação dos maiores e menores gastos médio por aluno do ensino fundamental entre 2008 e 2015. O mesmo exercício será efetuado para educação infantil. Os valores foram corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA.

⁴⁷http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html, acesso 20/09/2016.

Em relação às maiores médias de gastos por aluno do ensino fundamental, as informações estão no gráfico 1:

Gráfico 1: Média entre os maiores e menores gastos por aluno do ensino fundamental e média estadual, 2008 a 2015. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria do Siope.

A maior média foi registrada em Macaé, município do Norte do Estado com cerca de 234 mil habitantes e que conta com uma economia pujante por abrigar parte da cadeia de produção da indústria do petrolífera. A segunda maior média foi registrada em Porto Real e terceiro em São João da Barra, no Norte do Estado, que tem uma população de pouco mais de 34 mil habitantes. A receita dos royalties do petróleo chegou a representar $\frac{3}{4}$ das receitas municipais e desde 2014 entrou esta operação o Porto do Açu, trazendo maiores receitas àquele município. Os menores gastos médios por aluno foram registrados em Belford Roxo (R\$ 4.424,73), Japeri (R\$ 4.416,37), e Paraíba do Sul (R\$ 4.390,74).

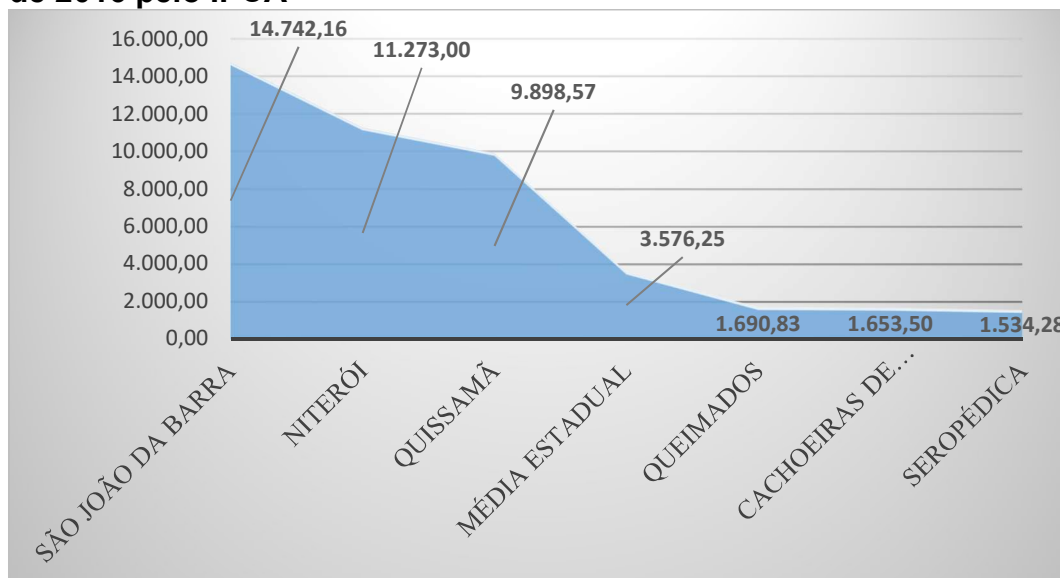
As informações sobre o gasto por aluno do ensino fundamental revelam a existência de desigualdades entre os municípios fluminenses, mesmo em plena vigência do Fundeb. A média estadual no período, de R\$ 6.957,93, não foi alcançada por 60% dos municípios⁴⁸. O gasto médio de Macaé foi cerca de duas

⁴⁸ Percentual médio entre 2008 e 2015.

vezes superior à média estadual e mais de três vezes superior à menor média do Estado, registrada em Paraíba do Sul (R\$ 4.390,74).

Em relação ao gasto por aluno da educação infantil, as informações estão no gráfico 2:

Gráfico 2: Gasto por aluno da educação infantil, média entre 2008 e 2015, municípios selecionados. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA

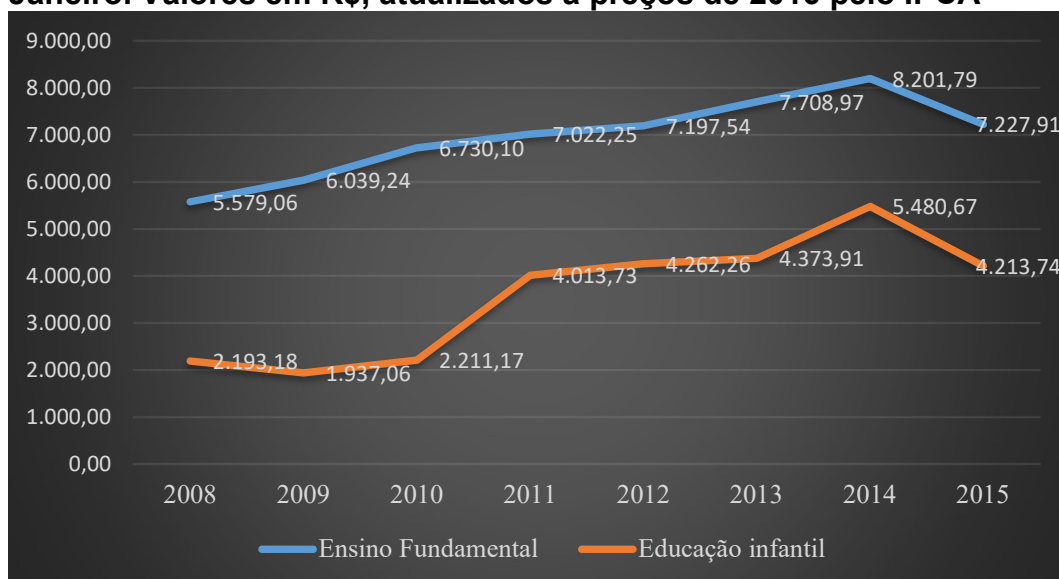


Fonte: Elaboração própria do Siope.

Na média estadual, o gasto por aluno da educação infantil (R\$ 3.576,25) foi quase a metade do gasto por aluno do ensino fundamental, que foi de R\$ 6.955,83. Três dos municípios que efetuaram o maior gasto médio com seus alunos do ensino fundamental, também o fizeram com os estudantes da educação infantil (São João da Barra, Niterói e Quissamã). Verifica-se mais uma vez a desigualdade horizontal, isto é, entre os entes federados do mesmo nível, uma vez que o gasto médio de 63 municípios, o que representa pouco mais de 2/3 do total, foi inferior à média praticada no Estado. O gasto médio mais elevado, de São João da Barra (14.742,16), é cerca de 10 vezes maior que o de Seropédica (R\$ 1.534,28), o menor do Rio de Janeiro.

O gráfico 3 apresenta a média estadual de gasto por aluno do ensino fundamental e da educação infantil, no intuito de evidenciar que mudanças recentes na legislação educacional reduziram a diferença dos gastos médios com os alunos dos referidos níveis de ensino:

Gráfico 3: Média do gasto por aluno do ensino fundamental e educação infantil, 2008 e 2015, redes municipais do estado do Rio de Janeiro. Valores em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria do Siope.

Em termos reais, o gasto médio de todas as redes municipais do estado do Rio de Janeiro com o aluno do ensino fundamental cresceu entre 2008 e 2014, apresentando queda em 2015. Já o gasto com a aluno da educação infantil, após queda em 2009, houve crescimento real até 2014. A diferença entre a média estadual de gasto com o aluno do ensino fundamental que era 2,5 vezes o gasto por alunos da educação infantil em 2008 foi reduzida em 2015 para 1,7 vezes.

Tal redução se deve, a nosso ver, com a alteração na política de fundos, que desde 2008 passa a contemplar também o gasto com a educação infantil. Por outro lado, a promulgação ... ampliou ...o direito subjetivo dos estudantes à educação obrigatória e passou a pressionar legalmente pela ampliação de vagas pelos municípios na educação infantil. A combinação desses fatores e as mudanças no mecanismo de financiamento, via Fundeb, proporcionaram o aumento de gasto com a educação infantil.

Tal redução se deve, a nosso ver, a alteração na política de fundos, que desde 2008 passa a contemplar também o gasto com a educação infantil. Por outro lado, a promulgação da EC nº 59/09 ampliou o direito subjetivo dos estudantes à educação obrigatória e passou a pressionar legalmente pela ampliação de vagas pelos municípios na educação infantil. A combinação desses fatores e as mudanças

no mecanismo de financiamento, via Fundeb, proporcionaram o aumento de gasto com a educação infantil.

A maior parte dos recursos das redes municipais do Rio de Janeiro tem sido utilizadas no pagamento despesas correntes⁴⁹. No caso da educação, quanto maiores as despesas com o custeio, menor será a capacidade de investimento do município na construção e/ou melhoria da infraestrutura de escolas ou na aquisição de recursos tecnológicos para equipar suas unidades educacionais, por exemplo. Entre 2008 e 2015, a média estadual de gasto foi de 94,13% e, em pouco mais da metade dos municípios (48), o percentual foi superior à média estadual. Os percentuais médios mais elevados foram registrados em a Volta Redonda (113,91%), São João de Meriti e (104,97%) Três Rios (103,75%), e os menores foram registrados em Saquarema (82,02%), Itaguaí (82,82%) e São João da Barra (86,21%).

O gasto que mais tem impacto as despesas com o custeio é o pagamento de pessoal e encargos sociais. Antes da apresentação das informações, é importante ressaltar que estão são oriundas do Siope, tendo sido, por sai vez, fornecidas pelos municípios. Há períodos, em que o gasto informado supera 100% dos recursos para MDE, o que não nos parece razoável. Como as informações do Siope coincidem com o Resumo Resumido de Execução Orçamentárias dos municípios, optamos em manter a análise a partir dos dados do Siope.

Entre 2008 e 2015, a média estadual foi de 96,92%, mas em 2/3 das municipalidades, o percentual médio foi superior à média estadual. Entretanto, em todos os 92 municípios do Rio de Janeiro o pagamento de pessoal representa mais de 90% do custeio. Os menores percentuais foram encontrados em Rio das Flores (91,99%), Porto Real (93,17%) e São Francisco de Itabapoana (93,34%) e os maiores em Sapucaia (98,58%), Areal (98,60%) e Santa Maria Madalena (98,69%).

Tal situação, a nosso ver, guarda relação com três fatores, não excludentes entre si. O primeiro, é nosso padrão tributário que, como descrito anteriormente, incide apenas sobre os impostos e não sobre arrecadações como taxas, contribuições e, no Rio de Janeiro, os royalties do petróleo. O segundo fator se relaciona com a natureza do trabalho educacional, que é extensivo em mão de obra. Verhine e

⁴⁹ Também chamadas de despesas de custeio, estão ligadas à manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como pessoal e encargos, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone, dentre outras.

Magalhães (2006) estimaram o custo de escolas apontadas com condições para a oferta de ensino de qualidade e concluíram que o percentual gasto com os trabalhadores em educação seria de 84% do custo aluno manutenção e desenvolvimento do ensino (CA_MDE)⁵⁰. Na composição desse percentual, 55% se refere ao pessoal e 29% ao pessoal não docente, sendo essa a referência adotada nesse estudo.

Como descrito anteriormente, nos municípios do Rio de Janeiro, os percentuais praticados estão bem acima, podendo se relacionar com um terceiro aspecto: a tradição patrimonialista na gestão pública. No Estado, um e cada quatro servidores municipais (AEQUUS CONSULTORIA, 2015), foi de livre escolha do chefe do executivo municipal, não guardando vínculo permanente com o município e sim com o chefe do governo. Há que se repensar a gestão de pessoal em todas as cidades fluminenses.

Concluindo este ponto, em que procuramos evidenciar o esforço das redes municipais em financiar suas redes educacionais, a diminuta participação do governo federal no financiamento da educação básica e que o mecanismo cooperação federativa, por meio da política de fundos, penaliza os municípios de pequeno porte, consideramos ser de fundamental importância e urgente, que nosso arranjo federativo na política educacional seja repensado.

Sob este aspecto, concordamos com Militão (2011), para o qual a contribuição financeira do governo federal está muito aquém da sua participação na receita tributária nacional, não sendo ainda suficiente para a garantia da universalização de uma educação de qualidade em todo o país. Desta forma, para viabilização do padrão mínimo de qualidade, conforme dispõe o texto constitucional e a LDB, é imprescindível maior participação da União no financiamento da educação básica, o que é possível se a determinação contida na Lei nº 13.005/14 for cumprida.

A referida lei, que instituiu o PNE, determina o estabelecimento do CAQi como mecanismo de financiamento da educação. A Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), por meio da Nota Técnica 01 de 2013⁵¹, calculou o montante de recursos necessários para o

⁵⁰ Se relaciona com os insumos indispensáveis ao processo educacional como pessoal, material de consumo, material permanente, dentre outros.

⁵¹ Disponível em http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf, acesso 20/01/2017.

cumprimento do marco legal brasileiro, notadamente a CF/88, a LDB, o PNE e o Parecer nº 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que estabeleceu normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB⁵². Pela proposta da Fineduca, para que CAQi possa concretizar o padrão mínimo de qualidade, caberia à União complementar seu valor, sempre que estados e municípios não atingisse esse valor a partir de seus recursos próprios, “a partir do melhor mecanismo federativo vigente, o Fundeb” (FINEDUCA, 2013, p.4). Pelos cálculos efetuados, a complementação da União seria multiplicada por cinco.

Pela proposta, no estado do Rio de Janeiro, tendo como referência o montante de recursos do Fundeb em 2012, que foi de R\$ 6.444.668.573, seriam necessários 9.434.468.136. A diferença de 46,39% entre o montante de recursos do Fundeb e aqueles necessários para o CAQi seriam complementados pela União. O aporte de R\$ 2.989.799.563 adicionais teriam não só o poder de anular as perdas dos municípios fluminenses em 2012 (cerca de R\$ 90,34 milhões) e do governo do Estado (R\$ 2,28 bilhões), como restariam cerca de R\$ 528 milhões a serem distribuídos.

É importante destacar que a vigência do Fundeb terminará em 2020 e já se encontra no Congresso Nacional propostas em discussão para torna-lo um fundo permanente. A instituição do CAQi deve estar presente nessa discussão, pois vigora até hoje o valor por aluno/ano baseado na disponibilidade orçamentária e não nas reais necessidades para uma educação pública e de qualidade (DAVIES, 2008).

Procuramos, até esse ponto, caracterizar o estado do Rio de Janeiro, incluindo o financiamento da educação em suas redes municipais. O processo de seleção dos municípios nos quais foi realizado o trabalho de campo, a entrada no campo propriamente dita e nossas escolhas metodológicas serão discutidas na sequência.

⁵² Que estabelece que o dever do estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de, dentre outros de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

4. As escolhas metodológicas

Como mencionado anteriormente, essa investigação se insere na pesquisa “Gestão e Qualidade da Educação nas Redes Municipais de Ensino do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa GESQ - Gestão e Qualidade da Educação da PUC-Rio, que agrega outras duas teses de doutorado já aprovadas. A articulação dessas pesquisas em uma maior, guardando os interesses individuais de cada doutorando, se deu pela identificação das similaridades dos estudos e o quanto cada pesquisa poderia ampliar o alcance de sua investigação, a partir da produção coletiva e do compartilhamento dos dados. Os critérios de seleção dos municípios, a elaboração dos instrumentos de pesquisa, o levantamento dos documentos importantes para cada investigação e o planejamento das idas a campo foram assim construídos coletivamente.

Em que pese a provável perda de dados empíricos mais específica ou diretamente relacionados à questão do financiamento, consideramos que esta articulação possibilitou reunir contribuições relevantes também para o foco dessa pesquisa, complementando com as percepções dos atores locais a análise dos dados do Siope sobre o financiamento municipal. Por outro lado, cabe ressaltar a dificuldade de empreendimentos de pesquisa mais solitários fora dos grandes centros metropolitanos e do local de moradia ou trabalho dos pesquisadores. A busca de percepções dos atores locais não teria sido possível fora de um contexto mais coletivo e com apoio institucional dadas as distâncias e a complexidade das agendas locais de cada secretaria.

A pesquisa do GESQ⁵³ focaliza a gestão e a qualidade da educação nas redes públicas de ensino do Rio de Janeiro, abrigando interesses e objetos de pesquisa em tempos diferentes e complementares. Tais investigações vêm sendo desenvolvidas tendo em vista os resultados nas avaliações em larga escala como um indicador importante sobre a qualidade e a equidade da educação pública, utilizando de forma articulada abordagens quantitativas e qualitativas. Dentre as pesquisas realizadas ou em andamento, destacam-se aquelas cujo foco foi na gestão escolar (liderança do diretor e clima escolar), os processos de implementação e efeitos de políticas

⁵³ Mais informações no *site* <http://www.gesqpucRio.com.br/>

educacionais, a organização da gestão municipal da educação e do atendimento educacional municipal.

No caso específico dessa tese, que busca compreender a gestão financeira, consideramos oportuna a aproximação da rotina de secretarias municipais de educação para apurar o olhar para os desafios colocados para os municípios a partir das políticas de descentralização do financiamento educacional discutidas no capítulo 2 e a alocação e gestão de recursos pelas respectivas redes.

A análise dos dados quantitativos e da literatura especializada instigou a compreensão de questões como: a cooperação entre os entes federados, a relação com a administração municipal, a gestão dos recursos humanos, permeada pelas tensões com os sindicatos, além da situação financeira dos municípios e a política de financiamento da educação que coloca limites, mas também possibilidades de realização. A exploração inicial dos dados e a oportunidade de participar do trabalho de campo junto a algumas secretarias municipais de educação mostraram-se como uma possibilidade de ir para além dos números do Siope, para compreender os processos locais e os desafios da gestão. Optamos pela entrevista como instrumento de pesquisa, privilegiando os atores responsáveis pela gestão local, sindicalistas, ex secretários e a burocracia de nível médio de cada uma das secretarias municipais investigadas.

Antes da apresentação das escolhas metodológicas adotadas, focaremos em alguns estudos a respeito do papel e importância da atuação da burocracia de nível médio no serviço público, sem a pretensão de esgotar o assunto em uma extensa revisão de literatura. É importante destacar que na apresentação das informações dos municípios selecionados, as percepções destes agentes sobre o financiamento das respectivas redes educacionais serão apresentadas, no sentido de enriquecer as análises lastreadas fundamentalmente nos dados do Siope.

. Conforme Cavalcante e Lotta (2016), nos últimos anos, a literatura brasileira tem se debruçado sobre diferentes temas e enfoques, objetivando melhor compreender o funcionamento do estado e, mais recentemente, os estudiosos passaram a focar na fase da implementação das políticas públicas, para compreender como diferentes atores interferem em sua concretização das políticas. Nesse contexto se inserem os estudos sobre a atuação da Burocracia de Médio

Escalão (BME), que age como um ator relevante e imprescindível, muitas vezes de forma invisível. Conforme os autores, sua importância está em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, assinalando que há uma falta de clareza da literatura e do próprio estado a respeito desses atores, o que muitas vezes serve para alimentar um senso comum negativo em relação ao funcionamento do setor público.

Visando suprir em parte essa carência, a Escola Nacional de Administração Pública lançou em 2015 a publicação *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*, obra organizada por Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela S. Lotta, visando, dentre outros, caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários da administração.

Lotta e colaboradores (2015) analisaram alguns trabalhos sobre a atuação da BME em contextos específicos de políticas públicas setoriais. No campo das políticas educacionais, destacaram as produções que analisam o papel dos diretores de escolas que fazem a interlocução com os burocratas implementadores, que são aqueles que interagem diretamente com a população⁵⁴. A diferença entre essas duas burocracias está na responsabilidade dos BMEs em gerenciar equipes, definindo a forma e/ou o escopo como os burocratas do nível da rua atuarão.

Citam o trabalho de Cattonar (2006), que analisou as mudanças que transformou as escolas públicas canadenses em unidade de prestação de contas, responsáveis localmente pelo desempenho dos alunos. Mais que zelar pelo desempenho dos alunos, o diretor de escola deveria combinar competências variadas, como o rigor administrativo, eficiência gerencial e compromisso com os resultados, dentre outros.

No Brasil, citam o trabalho de Santana e colaboradores de 2012 que, por meio de um questionário aplicado a diretores de 52 municípios de mineiros, analisaram o nível de satisfação no trabalho e a qualidade de vida no trabalho, mostrando que as diferentes regionais de ensino apresentam níveis distintos de satisfação dos diretores quanto à sua atuação profissional, indicando que o ambiente no qual os diretores atuam importa não só para o resultado obtido pela escola, mas também para o nível de satisfação da equipe com o trabalho. Outro achado foi a percepção de que esses burocratas realizam tarefas múltiplas, envolvendo administração

⁵⁴ Conhecidos na literatura como burocratas do nível da rua.

pedagógica, prestação de contas supervisão de professores, gestão da ordem interna, gestão de recursos, dentre outros.

Já Cavalcante e outros (2015) abordaram a perspectiva relacional dos BMEs, geralmente definido como aqueles que estão entre o topo e a base da organização, dotados de competências técnico-gerenciais, liderando equipes, relacionando-se e negociando com o alto escalão. É a posição intermediária, relacionando-se tanto com subordinados e superiores hierárquicos quanto com atores externos “que permite supor a influência das interações entre os agentes na política pública” (p.67).

Assim, considerando que para que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática, os burocratas de médio escalão têm a função de traduzir decisões em ações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), optamos por valorizar as concepções e práticas dos gerentes, subsecretários ou cargos equivalentes, coordenadores ou cargos assemelhados, nos órgãos dirigentes da educação dos municípios de Angra dos Reis, Teresópolis e Itaboraí. Suas percepções e falas serão trazidas à baila quando da apresentação do financiamento da educação de cada município.

Em Angra dos Reis, das 22 entrevistas realizadas, 13 foram com os burocratas de nível médio (BMEs). Destes, conforme Waldhelm (2016), 10 eram mulheres e 8 se autodeclararam brancos. A faixa etária predominante foi de pessoas com 45 anos ou mais (10) e outro três declaram ter até 35 anos de idade. Todos possuíam formação em nível superior, a maioria em cursos de licenciatura (10). Os três não docentes entrevistados eram graduados administração (gerente de controle interno), gestão pública (gerente administrativo) e economia doméstica (coordenação de apoio à família). A maioria (10) estava cursando ou concluía pós-graduação, em diversas áreas. A maioria dos burocratas (11) era formada por servidores efetivos, oito deles há mais de 15 lotados da SMECT, e apenas dois não pertenciam ao quadro permanente de servidores do município. Entretanto, apenas dois destes servidores ocupavam cargo de nível médio no âmbito da Secretaria há três ou mais. Onze deles vieram de escolas municipais para o órgão central.

Em Itaboraí foram realizadas 13 entrevistas, oito com burocratas do médio escalão. Conforme Waldhelm (op. cit.), destes, seis eram do sexo feminino e a faixa etária predominante foi de servidores com 45 anos ou mais (06). Em relação à formação, todos possuíam ensino superior completo, a maioria em cursos de licenciatura (6) e com pós-graduação (6). Todos eram servidores do quadro

permanente, sete dos quais há de vinte anos. Quatro servidores estavam lotados na SEMEC há mais de uma década, três eram oriundos de escolas e apenas um era lotado em outro órgão municipal. Apenas três ocupavam cargo de nível médio na SEMEC há mais de três anos.

Em Teresópolis, analisando a ficha que os entrevistados preenchiam durante as entrevistas, mesmo procedimento adotado por Waldhelm (op.cit.), foi possível traçar o seguinte perfil: das 20 entrevistas, 16 foram com os BMe da SME, três dos quais eram do sexo masculino. Entre os burocratas, seis tinham até 35 anos e 10 tinham mais de 45 anos de idade. Apenas quatro dos entrevistados não cursaram curso superior, dois concluíram a graduação em cursos não ligados à educação e dentre os demais 12 servidores, oito cursaram pedagogia e quatro, licenciaturas. A metade dos graduados haviam concluído curso de pós-graduação até 2015. A maioria dos servidores (15), ao ingressar na Prefeitura de Teresópolis, sempre trabalhou na Secretaria de Educação, doze deles há mais de 20 anos. Dos 16 entrevistados, 13 já ocupavam cargos de nível médio na SME desde 2009, com uma breve interrupção entre agosto a dezembro daquele ano, por conta das mudanças de prefeito.

Os perfis dos servidores entrevistados, todos ocupantes de cargos de confiança nos três municípios, apresentam semelhanças com os achados de Cavalcanti e colaboradores (2015), que procuraram identificar semelhanças e diferenças entre os burocratas que atuam em diversos setores de políticas públicas do Governo Federal. Em relação ao gênero, o estudo demonstrou que a participação feminina era maior nas áreas sócias (educação, saúde, assistência social) que em outros setores (infraestrutura, econômico). Nos três municípios, perto de 70% dos cargos de nível médio eram ocupados por mulheres. Para os autores, uma possível explicação pode estar relacionada à tendência da concentração de mulheres em carreiras profissionais relacionadas ao cuidado.

Conforme os autores, no serviço público federal, de modo geral, a qualificação dos burocratas de médio escalão é elevada em todos os setores, com média 63% de pós-graduados em todos os setores e de 59% no setor social, que inclui a educação. Dos entrevistados, perto de 80% eram pós-graduados em Itaboraí e Angra dos Reis e de 50% em Teresópolis. No serviço federal, é elevado o percentual de servidores com vínculo do burocrata com a administração pública, sendo de 80% no geral e de 75% no setor social. Em nosso estudo, perto de 90% dos burocratas têm vínculo com o setor educacional.

Por fim, compararemos o tempo de premência no cargo atual dos BMEs do serviço público federal com aqueles dos municípios estudados. No âmbito federal, o tempo de permanência médio foi de 3,6 anos para todos os setores e de 3,5 anos na área social. Excetuando em Teresópolis, onde a maior parte da equipe estava no cargo há cerca de 06 anos, em Itaboraí a equipe estava no cargo a pouco mais de três anos e em Angra dos Reis, apenas dois servidores permaneciam no cargo por mais de três anos.

No próximo item, apresentaremos os critérios utilizados no processo de seleção dos municípios escolhidos para os estudos de caso, assim como uma breve descrição do trabalho de campo.

4.1.

A seleção das redes educacionais estudadas

Para a seleção das redes municipais⁵⁵, não foi utilizado critério relacionado ao financiamento das redes municipais do Rio de Janeiro. O principal critério utilizado foi o desempenho escolar, a partir de dados da Prova Brasil 2011, resultado mais recente à época⁵⁶, considerando os conceitos de qualidade e equidade. Não foi incluída a rede municipal de educação da cidade do Rio de Janeiro em virtude de suas características singulares do ponto de vista populacional e econômico e pela dimensão extraordinariamente grande de seu número de matrículas (mais de 600.000) e escolas (cerca de 1.500)

Em que pese as diversas concepções sobre qualidade da educação⁵⁷, a principal referência utilizada nesse estudo foi a proficiência média dos alunos do 5º ano do ensino fundamental na avaliação de matemática da Prova Brasil (PB) de 2011. A opção por este ano de escolaridade se deve ao fato de que, no Rio de Janeiro, o atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental se concentra nas redes municipais, chegando a quase 100% das matrículas em 2014 (SANTO, 2016). Já a escolha pela matemática deve-se ao “ao seu caráter tipicamente escolar (...), em comparação com o conhecimento da língua nativa que, necessariamente, é

⁵⁵ Para a descrição pormenorizada desse processo, ver Waldhelm (2016).

⁵⁶ O estudo para a seleção dos municípios para a pesquisa foi realizado em 2014, quando ainda não estavam disponíveis os resultados de 2013.

⁵⁷ Ver a esse respeito Waldhelm (2016).

desenvolvido nos diversos ambientes frequentados pelos jovens” (FRANCO et al, 2007, p. 285).

Assim, as redes municipais que obtiveram média acima de 225 pontos em matemática (5º ano) na PB foram consideradas promotoras de qualidade. Dos 91 municípios, uma vez que a cidade do Rio de Janeiro foi excluída desse processo, foram identificadas 18 redes municipais promotoras de qualidade.

Para o estudo de equidade, foi considerada a perspectiva da rede de ensino conseguir que um maior número de seus alunos alcance aprendizado adequado ou avançado. Procedeu-se a distribuição dos resultados das diversas redes municipais do estado na avaliação de matemática na PB de 2011. O percentual de alunos no nível adequado ou avançado variou entre 11,78% a 66,13%. Optou-se por considerar como valor de referência de equidade a rede em que 40% ou mais dos alunos alcançaram a proficiência adequada ou avançada. Por esse critério, foram identificadas 32 redes municipais.

O passo seguinte foi correlacionar as informações sobre qualidade (média superior a 225 pontos no desempenho dos alunos de 5º ano na PB de matemática) e equidade (40% ou mais de alunos com média considerada adequada para esse ano de escolaridade). Foram identificados três perfis de municípios: sem qualidade e sem equidade (59), sem qualidade e com equidade (14), com qualidade e com equidade (18). Não foi encontrado, a partir dos critérios utilizados, qualquer município dentro do perfil “com qualidade e sem equidade”.

Para a seleção dos municípios foi considerada a relevância de se estudar redes educacionais que tivessem uma cultura institucional estabelecida há algum tempo e, por esta razão, apenas os municípios criados até 1995 foram considerados, o que resultou na exclusão onze municípios⁵⁸. Outro critério aplicado foi o contingente populacional, tendo por base as categorias estabelecidas pelo IBGE⁵⁹ e, em 2011, dos 80 municípios selecionáveis, 23 eram de pequeno porte, 23 de pequeno porte II, 10 de médio porte, 23 de grande porte, além de uma metrópole. Foi definido que

⁵⁸ Mesquita foi criado em 2001; Macuco, Tanguá, São Francisco de Itabapoana, Armação dos Búzios, Pinheiral, São José de Ubá, Iguaba Grande, Seropédica, Porto Real e Carapebus, foram criados em 1997.

⁵⁹ Pequeno porte I (até 20.000), pequeno porte II (acima de 20.000 até 50.000), médio porte (acima de 50.000 até 100.000), grande porte (acima de 100.000 e até 900.000) e metrópole (acima de 900.000).

apenas os municípios de médio e grande porte, no intuito de que os atendimentos nas respectivas redes municipais fossem semelhantes e, portanto, comparáveis, reduzindo a amostra para 33 municípios.

Considerando que o background familiar exerce grande influência sobre o desempenho escolar (HASEMBALG e SILVA, 2000 dentre outros), assim como os estudos que reiteram a correlação entre a escolaridade das famílias e sua condição socioeconômica, em especial no Brasil (SOARES, 2004, HASEMBALG e SILVA, 2000; SILVA e BARBOSA, 2012; CURY e MENEZES-FILHO, 2006; MENEZES-FILHO, 2007; dentre outros), o passo seguinte para selecionar as redes municipais consistiu em construir o indicador do nível socioeconômico (NSE) dos estudantes. Para tanto, foi utilizada a escolaridade máxima dos pais como *proxy* do NSE das famílias e alunos, com base nas informações dos alunos de 5º ano de escolaridade participantes da PB de 2011. A variável NSE foi agregada aos 33 restantes.

O percentual de pais com baixa escolaridade variou de 22,78% a 39,02% e, considerando a pequena diferença encontrada entre os valores da média e da mediana, a opção foi de utilizar 30% como a referência para a seleção dos municípios com NSE baixo. Essa escolha considerou o desafio em promover o aprendizado para crianças de origem social menos privilegiada.

Por esse critério, restaram 14 redes municipais, divididas em três perfis. No PERFIL 1, estavam 08 municípios cujo desempenho médio dos alunos foi **abaixo de 225 pontos e menos de 40%** dos alunos estavam nos níveis adequado ou avançado. No PERFIL 2, foram identificados 02 municípios com desempenho médio **de 225 pontos ou mais e 40% ou mais** de alunos nos níveis adequado ou avançado e no PERFIL 3, cujo desempenho médio foi **abaixo de 225 e 40% ou mais** de alunos estavam nos níveis adequado ou avançado, foram encontrados 04 municípios.

Por fim, foi utilizado o critério de número de matrículas no ensino fundamental em 2011. Por esse critério, a seleção focaria as redes educacionais com 20 mil ou mais alunos, considerando também a distribuição das redes municipais pelas diferentes regiões do estado do Rio de Janeiro, visando evitar que mais de um município de uma mesma região fosse selecionado para o estudo de caso. Assim, dos oito municípios do PERFIL1 (anexo 7), apenas as redes de Campos de Goytacazes, Itaboraí e Cabo Frio, satisfaziam ao critério. Por fazer parte da Região

Metropolitana, que concentra 74% da população do Estado, foi selecionada a rede municipal de Itaboraí.

Pelos critérios estabelecidos e já elencados, no PERFIL 2 foram identificadas apenas as redes de Nova Friburgo e Teresópolis, ambos da região Serrana do estado e cujas matrículas nas respectivas redes educacional foi de 12.820 e 19.865 alunos no ensino fundamental em 2011. Para esse perfil, escolhemos o município de Teresópolis, por possuir o maior número de matrículas naquele ano.

Dos quatro municípios que compunham o PERFIL 3, de pronto as redes de municipais de Três Rios (6.413) alunos e Petrópolis (33.0002) foram descartadas. A primeira, em função do reduzido número de matrículas e a segunda por pertencer à região Serrana do Rio de Janeiro, mesma região de Teresópolis, município selecionado no PERFIL 2. Como opção, restaram as redes educacionais Angra dos Reis (17.992 alunos) e Barra Mansa (15.800 alunos). Angra dos Reis foi selecionado, em função do maior número de matrículas no ensino fundamental:

Uma vez selecionadas as redes de ensino (Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis), o passo seguinte foi contatar as respectivas gestões do órgão dirigente da educação municipal, com vistas a compreender como as equipes gestoras locais se organizavam do ponto de vista da gestão dos recursos financeiros pedagógico. Nessa perspectiva, a metodologia utilizada foi o estudo de casos múltiplos. Para Yin (2001, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. E os casos múltiplos, “devem ser vistos como experimentos múltiplos (ou levantamentos múltiplos), isto é, seguir a lógica da replicação” (ibid., p. 54). Assim, cada caso deve ser visto de maneira completa, sendo que as conclusões devem/podem ser replicadas em outros casos individuais (ibid., p. 72).

Foram agendadas as visitas aos municípios selecionadas, nas quais foram entregues cópia do parecer do comitê de ética da PUC-Rio para a realização das pesquisas, um exemplar do projeto de pesquisa do Gesq, um *folder* explicativo de cada pesquisa, cópia do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” a ser utilizado nas entrevistas. Esclarecidos os objetivos e os escopos dos trabalhos propostos, solicitávamos a assinatura de um “Termo de Autorização” para o desenvolvimento da pesquisa junto à secretaria municipal de educação da rede por ela administrada. Em todos os casos, foi feito, primeiramente, contato por telefone

e através de *e-mail* para agendamento da visita. Com a apresentação da pesquisa e o aceite para a colaboração de cada uma das equipes da gestão municipal, o trabalho de campo foi iniciado.

Após essa primeira incursão no campo, em março de 2015 e considerando os interesses das três pesquisas de doutoramento do GESQ, foi elaborada uma relação com os profissionais a ser entrevistados. O número de servidores entrevistados variou em função da estrutura organizacional das secretarias de educação e pela inclusão de novos profissionais, que no decorrer dessa etapa, foram identificados como informantes-chave.

Das gestões que à época estavam à frente das respectivas secretarias, a proposta consistiu em entrevistar o (a) secretário (a) ou seu assessor direto e os subsecretários ou quem ocupasse cargos similares na estrutura de cada órgão gestor central. Como em todas as pesquisas consideramos importante contextualizar também historicamente os processos locais e por isso buscamos entrevistar secretários/as de até duas gestões anteriores e a direção dos sindicatos locais. Os depoimentos dos ex gestores, muito em função do distanciamento das realidades vivenciadas naquele momento, foram fundamentais para o entendimento do impacto do contexto político no desenvolvimento da política educacional e, em especial, sobre seu financiamento.

Foi elaborado um roteiro de entrevistas com temas gerais e, para cada entrevistado, por conta de sua posição ou do cargo ocupado, foram delineadas algumas questões específicas. Em linhas gerais, as entrevistas foram organizadas em blocos temáticos (ver anexo 8). Após as primeiras entrevistas, ainda no mês de março, o roteiro foi revisto, assim como a e a própria estratégia de condução das entrevistas, buscando a maior qualidade possível das informações e evitando constrangimentos.

Cada entrevista foi iniciada com apresentação dos entrevistadores e seus respectivos interesses de pesquisa, seguida da solicitação de preenchimento de fichas com informações pessoais do entrevistado, assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido, bem como a solicitação de permissão para gravação em áudio, esclarecendo que o gravador poderia ser desligado quando da vontade do entrevistado.

Nas entrevistas, excetuando aquelas com os então secretários, ex-secretários e dirigentes sindicais, os entrevistados foram convidados a apresentar o setor, as atividades, os fluxos de comunicação e de decisão e as relações institucionais e interinstitucionais, a partir da construção de um organograma elaborado, por meio de um trabalho de corte e colagem⁶⁰. As informações obtidas nesse processo não foram aproveitadas na presente tese de doutoramento.

Ao todo foram realizadas 55 entrevistas, com duração média de duas horas cada, realizadas em 32 visitas aos municípios (nove à Angra dos Reis, onze à Itaboraí e doze à Teresópolis). As dificuldades na conciliação dos horários dos pesquisadores e dos entrevistados, assim como a mudança de prefeito em Teresópolis fez com que essa etapa do trabalho fosse longa, tendo se estendido até 2016 naquele município.

Os próximos capítulos compilam as informações sobre as redes municipais analisadas. A nosso ver, os casos ilustram processos únicos de esforços para financiar o atendimento educacional das respectivas redes, com suas trajetórias, especificidades e desafios. As descrições dos municípios estão assim organizadas: breve histórico, aspectos populacionais, contexto econômico e político, oferta de matrículas, além das receitas e gastos efetuados entre 2008 e 2015, na compreensão de que o financiamento é meio para a garantia de direito à educação, o que inclui o acesso a permanência, além da qualidade e equidade, nos termos de Waldhelm (2016). Para o enriquecimento das análises, buscamos estabelecer diálogo entre as informações do Siope e as entrevistas realizadas em Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis.

4.2

O Siope como fonte de informações: possibilidades e limites

Os dados apresentados são oriundos do Siope, sistema instituído pela Portaria Ministerial nº 06 de 2006, que possui natureza declaratória, compulsória e cujas informações prestadas são de responsabilidade do ente federado que as prestou. Com interface semelhante ao imposto de renda, gera número do recibo de transmissão do exercício e as informações devem corresponder às informações

⁶⁰ Ver a esse respeito, Waldhelm (2016).

declaradas pelo sistema e os balanços publicados pelos entes federados. A gestão do sistema é do FNDE.

Seus objetivos são a constituição de base de dados nacional as receitas e investimentos públicos em educação, subsidiar a elaboração de políticas educacionais, assegurar transparência e publicidade às informações sobre financiamento da educação, a produção de indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos e instrumentalizar a atuação do controle social.

Importantes alterações foram introduzidas, uma delas por meio da Portaria Interministerial nº 424/2016, que determinou que os estados, municípios e o Distrito Federal devem enviar as informações sobre os gastos em educação de 2016 até o dia 30 de janeiro⁶¹. Antes, o prazo era até 30 de abril. Outra inovação importante para o maior controle social e em observância ao artigo 165, § 3º, da CF/88 e ao artigo 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam ao Poder Executivo dos entes federados a publicação do RREO até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, a partir do exercício de 2017, o Siope passará a disponibilizar as informações bimestralmente⁶².

A Portaria MEC nº 844 de 08/07/2008, em seu artigo 3º determina que seu preenchimento completo e atualizado por parte dos estados, DF e municípios é condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o MEC ou órgãos da administração indireta a ele vinculados, sendo quesito obrigatório para recebimento de complementação da União para o Piso Nacional do Magistério⁶³. Além dessas punições, o não cumprimento do prazo ou a não comprovação do investimento mínimo previsto no artigo 212 da CF/88 implica na inadimplência do ente federado ao Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc)⁶⁴, o que impossibilita o recebimento de recursos das transferências voluntárias da União, bem como firmar novos convênios com órgãos federais.

Embora se constitua em importante ferramenta de pesquisa e acesso aos dados do dispêndio financeiro dos diversos entes federados, o sistema possui algumas limitações que foram por nós identificadas durante a realização dessa pesquisa e por autores que utilizaram suas informações.

⁶¹ Contudo, apenas 21 municípios do Estado enviaram as informações até 23 de abril de 2017.

⁶² O prazo prorrogado para 30 de abril de 2017,

⁶³ Resolução no 5, de 22 de fevereiro de 2011 da Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade.

⁶⁴ Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30/6/2016.

Dentre aquelas por nós identificadas, está a impossibilidade de o Sistema registrar gastos efetuados com recursos de receitas não vinculadas à MDE como os royalties, por exemplo. Ou seja, mesmo que o município tenha utilizado tais recursos, na contabilização das receitas, apenas aqueles impostos vinculados, nos termos do artigo 212 da Constituição de 1988, são publicizados. O mesmo ocorre na divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos municípios (RREO), razão pela qual não foi possível identificar nessa tese que outras receitas os municípios utilizam para o financiamento de suas redes educacionais.

Outra limitação é que, até 2016, a verificação da prestação de contas tem sido anual e só estavam disponíveis a partir do mês de maio, uma vez que os municípios tinham até 30 de abril para transmitir as informações. Tais questões tendem a ser equacionadas com a nova regulamentação do Siope acima descrita.

Também não é possível desagregar o gasto efetuado pelos entes federados pelos diferentes subníveis de escolaridade, isto é, nos gastos com a educação infantil, não é possível separar o que foi gasto nas creches e pré-escolas, tampouco é possível separar o gasto relativo aos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Da mesma forma, não é possível desagregar os gastos efetuados com as escolas da zona urbana e as da zona rural, o que impossibilita análises mais detalhadas a respeito dos custos das diferentes etapas da educação básica e em diferentes contextos locais.

Outro limite deste sistema reside no fato de que os gastos com a educação infantil podem estar sendo subdimensionados. Ocorre que, em uma mesma escola, é possível que funcione tanto turmas de educação infantil quanto turmas de ensino fundamental, o que torna impossível separar a despesa com a manutenção e conservação do prédio, por exemplo, entre estes níveis de ensino. Da mesma forma, é possível que um mesmo docente atue nos dois níveis e, na contabilização do gasto, este pode ser alocado apenas no ensino fundamental. Conforme Araújo (2012), muitos orçamentos municipais continuam estruturados na lógica vivenciada por dez anos no Fundef, onde a prioridade contábil era a declaração dos gastos do ensino fundamental.

O referido autor sistematizou os resultados da pesquisa “Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009”, desenvolvida pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), evidenciando uma sub declaração dos gastos com educação infantil e educação de jovens e adultos. Outra

fragilidade apontada pelo ator é o fato de que os dados municipais fornecidos ao Siope não são sistematizados nem inseridos por dirigentes educacionais. Em pequenos municípios, são os escritórios de contabilidade que realizam a tarefa. Em municípios médios e grandes, são as secretarias de finanças que o fazem, situação por nós verificada nos municípios participantes da pesquisa da presente tese de doutoramento.

Ferraz (2013) caracterizou o gasto aluno-ano da educação básica brasileira nos anos de 2005, 2007 e 2009 nas redes municipais e estaduais, utilizando os dados do portal Finanças da Brasil (Finbra) e do Siope, dentre outros. Conforme a autora, o conteúdo disponível sobre a prestação de contas nas duas fontes é o mesmo, apresentando por vezes, contudo, divergências. A hipótese formulada pela autora para a divergência das informações é que a atualização das informações por parte dos entes federados (que são os responsáveis pelo seu fornecimento, ou seja, o declarante é o responsável pela veracidade dos dados) ocorre em períodos diferentes.

Entretanto, optamos por utilizar as informações do Siope, ressalvadas as limitações elencadas, pelas razões que se seguem. Primeiramente, sua implantação favoreceu a divulgação dos dados disponíveis dos gastos educacionais, especialmente municipais. Além deste fator, as informações prestadas se referem às despesas declaradas pelos gestores. Apesar das limitações já mencionadas, as informações mais detalhadas sobre as receitas e gastos da educação estão disponíveis no Siope.

De acordo com a pesquisa Undime (2012), as incongruências entre os gastos declarados ao Siope e aqueles verificados juntos aos dirigentes locais da educação, foram maiores naqueles municípios onde o controle dos recursos da educação e o preenchimento das informações no Siope estavam fora da alçada dos gestores da política educacional. Ora, uma medida necessária seria, então, que tanto o controle dos gastos e das informações ficassem no órgão gestor da educação.

Em relação à impossibilidade da separação dos gastos entre os diferentes sub etapas da educação básica (creche e pré-escola na educação infantil e anos iniciais, anos finais no ensino fundamental), a pesquisa Undime informa que os dados não estavam apenas declarados de forma agrupada no Siope ou nos balanços enviados à Secretaria do Tesouro Nacional. Eles também foram executados desta maneira no

cotidiano das secretarias de educação. Desta forma, a maior desagregação deve partir dos gestores da política educacional.

Por fim, o sistema vem sendo aperfeiçoado e quanto mais pesquisadores o utilizarem e suas fragilidades expostas, maiores as possibilidades de aperfeiçoamento. Em relação às divergências das informações entre Siope e Siconfi⁶⁵, desde 2015, ao acessar as informações das finanças municipais no Siconfi⁶⁶ sobre os gastos em educação, há um link que nos remete, obrigatoriamente, ao sistema administrado pelo FNDE.

⁶⁵ Sistema que substitui o Finbra.

⁶⁶ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>, acesso em 23/04/2017.

5. Angra dos Reis

O trabalho de campo consistiu no mapeamento dos gastos da rede municipal de educação e por 22 entrevistas realizadas entre março a agosto de 2015, das quais participaram membros da equipe da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SMECT), do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Angra dos Reis (SINSPMAR), ambos no exercício da função em 2015 e ex titulares da referida secretária, nas gestões 2005 a 2008 e 2009 a 2012.

A cidade foi descoberta em 6 de janeiro 1502 e é considerada uma das primeiras povoações ocorridas no país. Sua denominação se deve à data de seu descobrimento, consignada à devoção dos Reis Magos. Em 1608 foi elevada à categoria de vila, com a denominação de Vila dos Reis Magos da Ilha Grande, sendo esta sua data de fundação.

Distante cerca de 160 km da Capital fluminense, está situado na região da Costa Verde, sendo o maior município em termos populacionais desta região, uma vez que seus 188.276 habitantes representam 70% do total. No Estado, foi o 15º mais populoso em 2015⁶⁷.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do município, edição 2010, foi de 0,724. A dimensão que mais contribuiu para este índice foi longevidade, (0,846), seguida por renda (0,740) e educação (0,605). Ao longo da série histórica do IDHM, entre 1991 (0,493) e 2010, o crescimento foi de 47,15%, saindo de faixa de Baixo Desenvolvimento, em 1991 para Alto Desenvolvimento em 2010. Contudo, em relação ao Estado, ocupava apenas a 23ª posição e em relação aos municípios brasileiros, ocupava a 1.021ª posição⁶⁸.

Sua área total de 825,1 km² (39% do total da Costa Verde) é marcada pela diversidade geográfica, que inclui um núcleo urbano caracterizado pela topografia acidentada das encostas e recortes do litoral sul fluminense, por áreas de sertão, regiões mais afastadas do centro comercial e por diversas ilhas, tornando o atendimento educacional complexo, em função da necessidade de transporte

⁶⁷ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm, acesso 27/12/2016.

⁶⁸ http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/angra-dos-reis_rj, acesso 27/12/2016.

marítimo para os profissionais de educação e alunos, bem como de insumos para as escolas localizadas em suas diversas ilhas.

Em termos econômicos, Angra dos Reis foi importante entreposto comercial no século XVII e, no século seguinte, a pesca e a cultura da cana-de açúcar foram a base da economia local. A região entrou em declínio no século XIX, situação que perdurou até o início da década de 1930, quando foi construído um porto na cidade, trazendo novo ciclo de prosperidade.

Atualmente, a economia local é bastante diversificada. A indústria naval, iniciada em 1960 com a inauguração do Estaleiro Verolme⁶⁹, é um importante setor, que conta ainda com um terminal aquaviário da Petrobras e outras atividades portuárias. A produção energética também merece destaque, uma vez que as usinas nucleares Angra I, inaugurada em 1972 e Angra II, em 1985, são responsáveis por um terço da energia elétrica consumida no estado do Rio de Janeiro⁷⁰. O setor de serviços é igualmente importante, sobretudo nos segmentos ligados ao turismo, como a hoteleira e atividades náuticas, em especial na Ilha Grande.

A soma das riquezas produzidas no município, em valores absolutos e a preços correntes, segundo os dados do IBGE⁷¹ foi de R\$ 8.116.489.000 em 2014, o maior da Costa Verde e o 18º maior do Estado. Os setores da economia local que mais contribuíram para o resultado foram serviços (42,56%), indústria (24,93%) e administração pública (16,63%). Em relação ao PIB per capita, o valor de R\$ 43.887 é o maior da região e o 14º maior do Estado.

Entretanto, a diversidade econômica não livrou o município dos efeitos da crise econômica pela qual o país atravessa. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)⁷² apontam que em 2014, a geração de empregos superou as demissões em 2,64%. Em 2015, as demissões foram maiores que as contratações em 11,33%. Os piores resultados foram da construção civil (-58,60%) e indústria (-18,575), enquanto nos setores da agropecuária (5,88%), serviços (2,62%) e comércio (0,75%) as contratações superaram as demissões. Em 2016, novamente as demissões superaram as contratações (12,23%). As maiores quedas foram registradas na indústria extrativa mineral (-31,67%), indústria de

⁶⁹ Atual Estaleiro BrasFels.

⁷⁰ <http://www.eletronuclear.gov.br/Aempresa/CentralNuclear.aspx>, acesso 27/12/2016.

⁷¹ <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3300100>, acesso 27/02/2017.

⁷² <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>, acesso em 25/01/2017.

transformação (-31,57%) e construção civil (-23,82). Apenas o setor agropecuário, que responde por apenas 0,5% do PIB municipal, contratou mais que demitiu (48,5%).

Em relação à política local, o município foi declarado de interesse da segurança nacional em 1969⁷³, por força do Decreto-Lei nº 672/69. Como consequência, seus prefeitos passaram a ser nomeados pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação do Presidente da República⁷⁴, situação que perdurou até 1985, quando as eleições para a prefeitura foram reestabelecidas. Desde então, excetuando o primeiro pleito e em 2000, o município tem sido governado por prefeitos ora do PMDB, ora do PT.

Entre os anos de 1989 e 2000, a cidade foi governada por prefeitos do PT e, em sendo Angra dos Reis o primeiro município do Estado a ser governado por esse partido, importantes lideranças ligadas às universidades e ao setor educacional contribuíram para a elaboração de um projeto educacional, como destacado por servidores da SMECT e pela presidente do sindicato local de servidores. Conforme relato da sindicalista, foi o início da implantação das políticas públicas e onde havia o interesse pelo serviço público de qualidade: “Essas políticas implementadas no município tiveram repercussão não só no Estado, mas no país também. Nós éramos referência. Na educação mesmo, recebemos diversos prêmios” (PRESIDENTE DO SIMPSMAR, 2015).

Após três governos consecutivos do PT, em 2001, assumiu a cidade o prefeito eleito pelo PDT, que foi reeleito em 2004, já pelo PMDB e que fez seu primo o sucessor em 2008, pelo mesmo partido, inaugurando a alternância entre PT e PMDB à frente da prefeitura. Santo (2016) destaca que a consequência desse quadro político foi a descontinuidade da política educacional, o que gerou insatisfações e frustrações, inclusive nos gestores à frente da SMECT em 2015.

Traçado o contexto municipal, as informações que se seguem são referentes ao atendimento educacional, com corte para o ensino fundamental e educação infantil, níveis de atuação prioritária dos municípios.

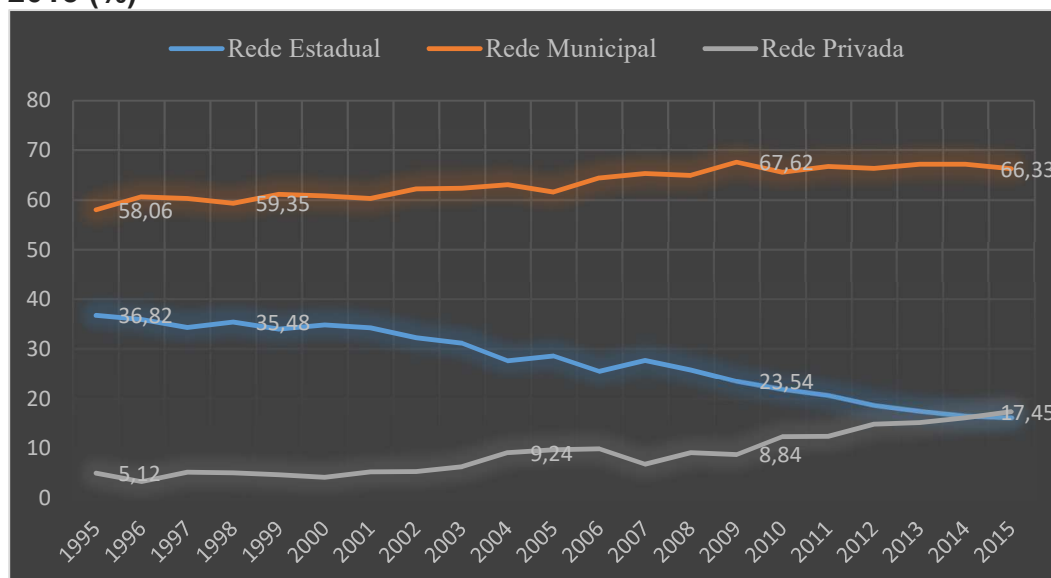
⁷³ Em função do convenio assinado em 1968 para a construção de Angra 1.

⁷⁴ Lei nº 5.449 de 4 de junho de 1968.

5.1 A oferta de vagas na educação municipal

Considerando todas as redes, excetuando a federal, que não atua no município, o panorama era:

Gráfico 4: Participação das redes municipal, estadual e privada na oferta de matrículas no ensino fundamental, Angra dos Reis, 1995 a 2015 (%)



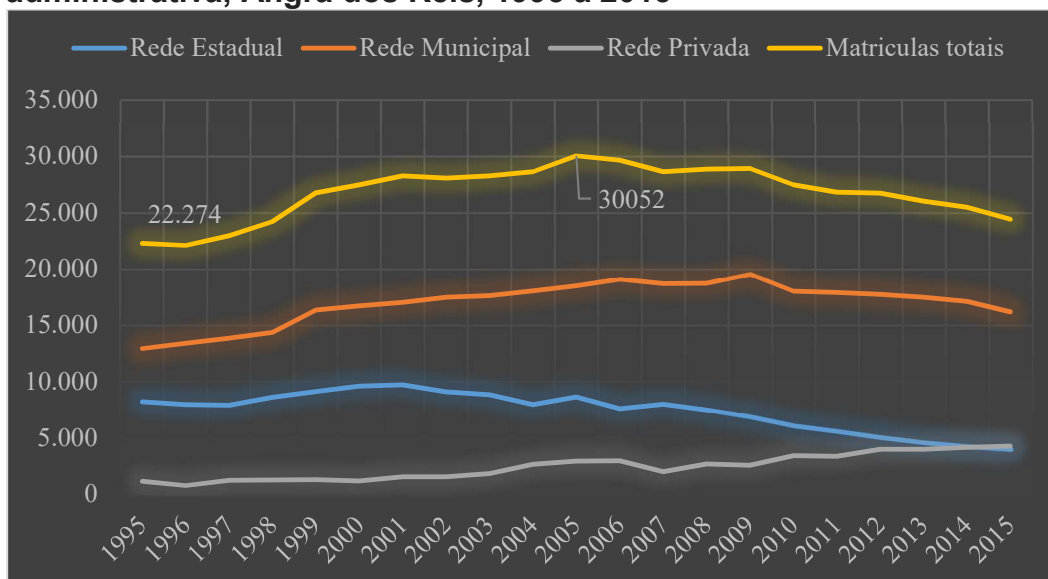
Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Em termos percentuais, mesmo antes da implementação nacional do Fundef em 1998, a rede municipal já respondia pela maioria das matrículas do ensino fundamental. O maior percentual de atendimento na rede municipal foi registrado em 2009 (67,62%), ano a partir do qual se verifica uma tendência de estabilidade no percentual de atendimento em torno de 2/3 do total das matrículas. A rede estadual, ao contrário, apesar de algumas oscilações, vem reduzindo sua participação relativa neste nível de ensino. Desde 2007 a redução tem sido constante, chegando a pouco mais de 16% do total em 2015.

Já na rede privada, a tendência é de alta. Se entre 1995 e 2002 sua participação no total de vagas era próxima a 5%, no triênio 2004/2006, essa participação cresceu mais de 80%. Após oscilações ocorridas no triênio seguinte, o crescimento de sua participação no total de vagas é contínuo, chegando a 17,45% em 2015, três vezes mais que em 1995.

Em números absolutos, em igual período, as informações estão no gráfico 5:

Gráfico 5: Matrículas no ensino fundamental, totais e por dependência administrativa, Angra dos Reis, 1995 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

O número total de alunos, nas diferentes redes educacionais, apresentou comportamento diferente em determinados períodos. Apesar de pequenas oscilações, entre 1995 e 2005, houve aumento contínuo no número de alunos no ensino fundamental, considerando todas as redes, passando 22.274 para 30.074 alunos. Na rede municipal, o número de matrículas cresceu 43% no período, o que representou 5.579 alunos. Na rede estadual, apesar de oscilações, também houve crescimento, em torno de 5% (404 alunos). O maior crescimento relativo ocorreu na rede privada: 157% ou 1795 novos alunos. Assim, das 7.778 novas vagas criadas no período, 71,73% vieram da rede municipais, enquanto na rede privada o percentual foi de 23,08% e de 5,19% na rede estadual. Tal crescimento pode ser explicado pelo aumento populacional da cidade, uma vez que, de acordo com o IBGE⁷⁵, o número de habitantes em Angra dos Reis passou de 94.225 em 1995 para 140.345 em 2005, em função da melhoria do ciclo econômico da cidade, em especial da indústria naval.

Já entre 2006 e 2015, o número total de alunos em todas as redes diminuiu, excetuando um ligeiro crescimento em 2009. Novamente, o comportamento das redes foi diferente. Na estadual, houve redução constante no número de alunos, fazendo com que o número de matrículas de 2015 fosse a metade do registrado em

⁷⁵ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm, acesso 18/01/2017.

1995. Na rede municipal, apesar das oscilações, o número de matrículas caiu de 19.119 em 2006 para 16.189 em 2015. Entretanto, entre 1995 e 2015, o crescimento no número de matrículas foi em torno de 25% (3.257 alunos). A rede privada foi a única que apresentou crescimento nesse período, chegando a 4.260 alunos em 2015, ou 3,7 vezes mais que em 1995.

Explicação possível para a redução de matrículas em todas as redes no ensino fundamental é a mudança no padrão transitório de crescimento, iniciada a partir da década de 1960 e caracterizada pela desaceleração do crescimento populacional, influenciando diretamente a população em idade escolar. Estimativa realizada por Amaral (2012), a partir dos dados do IBGE de 2010 apontam que entre 2008 e 2020 a população em idade escolar brasileira se reduzirá em cerca de 9 milhões de pessoas. Só no nível de atuação prioritária de atuação dos municípios, o número cairá dos 50,1 milhões de brasileiros em 2008 para 44,5 milhões em 2020 e para 28,4 milhões em 2050.

Santo (2016) capturou esta tendência em Angra dos Reis, ao informar que entre 1991 e 2010, a população aumentou de 85.571 para 169.511 ou 99%. Contudo, a população com até 15 anos, que em tese, é o público que frequentará o ensino fundamental e a educação infantil, tem reduzido sua participação no total da população. Se em 1991 33,88% dos moradores estavam nesta faixa etária, nos anos 2000 a participação diminuiu para 29,20%, chegando a pouco menos de 25% em 2010.

O aumento da rede privada, a despeito da queda no número total de alunos do município, pode estar ligado à percepção da população com relação à qualidade da educação ofertada pelas redes públicas. Embora o critério de seleção dos municípios tenha se baseado no resultado em matemática da Prova Brasil, anos iniciais, edição 2011, o recorte deste estudo não contempla a discussão sobre qualidade educacional⁷⁶. Ciente de que a questão necessita maiores estudos, chama atenção o expressivo aumento das matrículas nessa rede, que manteve o crescimento mesmo em 2015, ano em que a crise econômica já mostrava seus efeitos sobre a geração de emprego, como visto anteriormente.

Considerando apenas as vagas públicas, enquanto a rede estadual diminuiu sua participação à metade entre 1995 e 2015, a rede municipal cresceu na proporção

⁷⁶ Ver a esse respeito, Waldhelm (2016)

inversa: de 61,19% para 80,36%. Durante a vigência do Fundef, a participação da rede municipal no total de matrículas públicas saltou de 62% para 71%, indicando o êxito desta política em impulsionar a municipalização do ensino fundamental, via incentivos financeiros.

Na educação infantil, primeira etapa da educação básica, o panorama era:

Tabela 3: Evolução das matrículas na educação infantil regular por rede de ensino, Angra dos Reis, 1995 a 2015

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Dif. (%)	N	%	Dif. (%)	N	%	Dif. (%)	N	Dif. (%)
2008	26	0,65	-	1.685	41,85	-	2.315	57,50		4.026	-
2009	8	0,20	-69,23	1.841	45,20	9,26	2.221	54,57	-4,06	4.070	1,09
2010	8	0,20	0,00	1.769	44,40	-3,91	2.203	55,35	-0,81	3.980	-2,21
2011	7	0,19	-12,50	2.281	61,30	28,94	1.435	38,54	-34,86	3.723	-6,46
2012	7	0,15	0,00	2.477	53,40	8,59	2.158	46,49	50,38	4.642	24,68
2013	0	0,00	-	2.365	53,50	-4,52	2.056	46,51	-4,73	4.421	-4,76
2014	0	0,00	-	2.475	51,20	4,65	2.358	48,79	14,69	4.833	9,32
2015	0	0,00	-	2.498	53,70	0,93	2.153	46,29	-8,69	4.651	-3,77

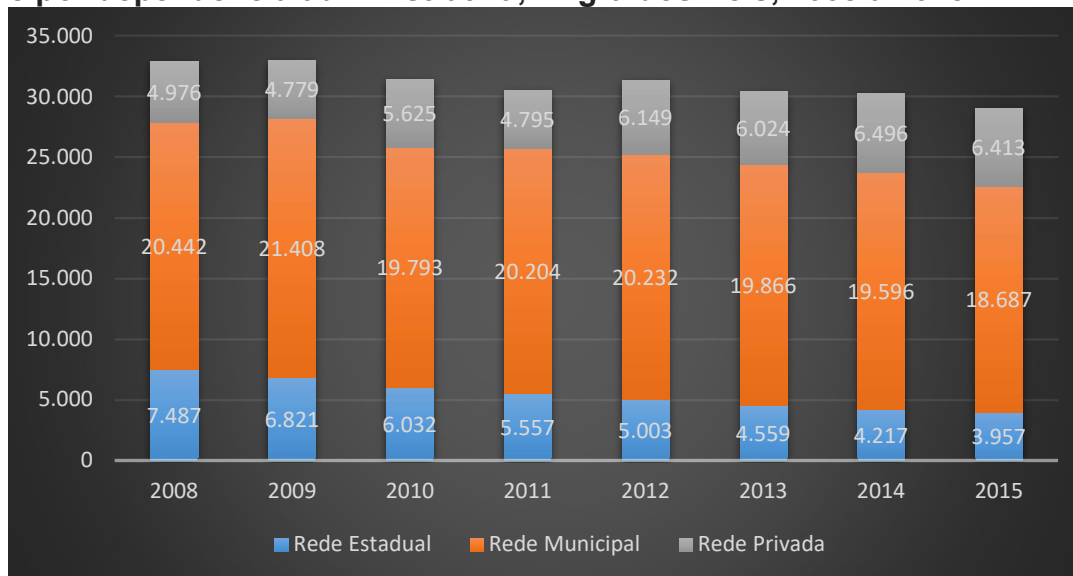
Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC)

Até 2012, mesmo não sendo esse seu nível de atuação prioritária, haviam matrículas na rede estadual. Mesmo que a EC 59/09 tenha fixado em 2016 o prazo para a inclusão das crianças entre 4 e 5 anos na escola pública, é possível identificar que desde 2011, quando as matrículas na rede municipal subiram quase 30%, o município vem ampliando a oferta de vagas. No período analisado, a oferta de vagas na rede municipal foi ampliada em 48%, enquanto na rede privada foi registrada queda de 7%.

Assim, considerando as matrículas na educação infantil e ensino fundamental, em todas as redes, entre 2008 e 2015⁷⁷, a situação em Angra dos Reis era:

⁷⁷ O recorte temporal se dá em função da necessidade de capturar as informações da educação infantil no ano anterior à promulgação da EC nº59/09 e pelo fato de as informações sobre o atendimento educacional serão confrontadas com as do gasto em educação, cujas informações estão disponíveis no Siope apenas para aquele período.

Gráfico 6: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil, total e por dependência administrativa, Angra dos Reis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Assim como verificado com as matrículas no ensino fundamental, houve redução no total de vagas entre 2008 (32.905) e 2015 (29.057) na ordem de 12%, graças à retração das vagas nas redes públicas. A redução de matrículas na rede estadual foi de pouco mais de 47% e na municipal foi de 8,58%.

Traçado o panorama de atendimento, passemos às informações orçamentárias da educação em Angra dos Reis.

5.2

O financiamento da educação municipal

Antes de iniciarmos a apresentação das informações mais detalhadas sobre o dispêndio financeiro, apresentaremos algumas informações sobre a rede municipal de educação relativas a ano de 2015, no intuito dimensionar os desafios da gestão local e com quais recursos financeiros contou naquele ano.

Em relação ao vencimento básico dos docentes que atuam nas 71 escolas municipais, em 2015 e conforme informação dos técnicos da SMECT, o valor para o Docente I⁷⁸ foi de R\$ 2.228,19 para uma jornada de trabalho semanal de 22:30h, ou R\$ 22,01 por hora/aula (h/a) trabalhada. Já a renumeração de Docente II⁷⁹ foi de

⁷⁸ Formação mínima exigida é o ensino médio e a atuação se dá na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

⁷⁹ Formação em curso superior e atuação nos anos finais do ensino fundamental.

2.865,31, jornada de 20h semanais (R\$ 31,84 h/a). Nesse mesmo ano, o piso nacional do magistério foi de R\$ 1.917,78, jornada de 40 horas e formação em nível médio⁸⁰.

No quadro 2, breve descrição da rede municipal:

Quadro 2: Informações gerais, rede municipal de Angra dos Reis, 2015

	Alunos (N)	Docentes (N)	Aluno/professor
Educação infantil (EI)	2.498	81	30,84
Ensino fundamental (EF)	1.6189	716	22,61
Totais	18.687	797	23,45

Fonte: Microdados do Censo Escolar, 2015 (Inep/MEC).

Faz-se necessário, neste ponto, duas observações relacionadas à educação infantil do município. A primeira é que parte das matrículas está em creches e pré-escolas de instituições conveniadas, que recebem subvenção pública e cujas matrículas são contabilizadas para efeitos de distribuição de recursos do Fundeb. Em 2015, totalizaram 103 vagas, ou 5,37% das matrículas.

A segunda diz respeito às profissionais que atuam como berçaristas (atendimento a crianças de entre 4 meses e 2 anos) e auxiliar de recreação e (atendimento às crianças entre 4 meses a 5 anos). Tais profissionais, que conforme informação do técnico da SEMCT eram 118 em 2015, foram aprovadas em concursos públicos cuja escolaridade mínima exigida foi o ensino fundamental, exercem muitas vezes atribuições docentes, sem a formação exigida pela LDB. Conforme relato da servidora, a gestão à frente da Secretaria entre 2009 e 2012 firmou convênio com MEC para que as profissionais participassem do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil, curso a distância, em nível médio e na modalidade Normal, para formação de professores que atuam em creches e pré-escolas e que não possuem a formação mínima exigida, mas que até a realização da entrevista, embora o curso já tivesse sido concluído, os certificados não foram entregues.

Além dessas questões, os desafios para a gestão local da política educacional são muitos, a começar pela geografia do município, que possui escolas localizadas na área urbana, assim como no sertão (zona rural) e ilhas, o que demanda, como

⁸⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm, acesso 20/02/2017.

veremos, transporte por embarcações. Chama a atenção, a relação Aluno/professor da educação infantil, que é 50% superior a determinação contida no item 8.4 dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006).

O investimento por aluno da educação infantil foi de R\$ 4.946,13 e de R\$ 7935,90 por aluno do ensino fundamental. A despesa com docente por aluno, que totalizou R\$ 5.298,37, foi superior aos valores registrados em Itaboraí e Teresópolis em, respectivamente, 47% e 21%.

Para atender as demandas dessa rede, os recursos disponíveis foram:

Tabela 4: Receitas para o financiamento da rede municipal de Angra dos Reis, 2015, corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA.

Recursos por fonte	Valores (R\$)	% em relação à receita total
Vinculação	163.982.505,91	91,46
Aplicação Financeira	124.941,47	0,06
Salário-Educação	14.056.763,65	7,23
PNAE	1.966.613,00	1,01
PNATE	68.016,38	0,03
Outras FNDE	522.089,99	0,27
PAR	0,00	0,00
Aplicação/PAR	42.550,38	0,02
Fundeb	-	-0,09
TOTAL	80.584.910,59	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

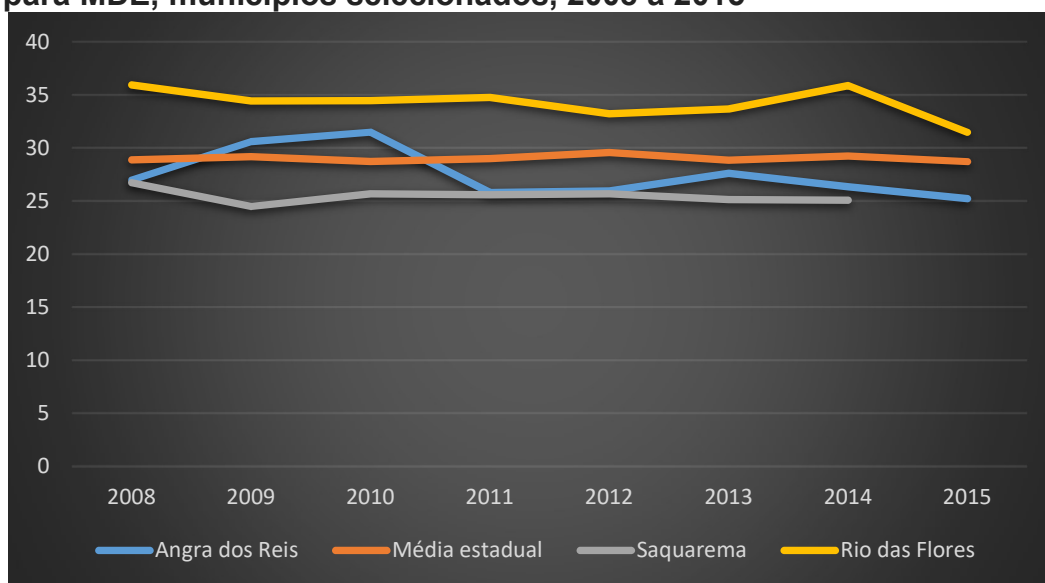
A partir deste ponto, então, apresentaremos as receitas e os gastos deste município informados ao Siope nos anos de 2008 a 2015. Optamos por apresentar indicadores que demonstram o esforço municipal nesta tarefa, isto é, a vinculação de impostos, acrescidos dos recursos que devem ser somados a este mínimo, qual sejam, o Salário-Educação, receitas advindas do FNDE e Fundeb, que no caso de Angra dos Reis, significa retirada de recursos. Com relação aos gastos, a ênfase recairá o percentual aplicado em cada nível de ensino, assim como o percentual empregado no custeio da máquina e, em especial, a despesa com pessoal. Tais informações serão articuladas com as entrevistas realizadas com diversos atores, em especial, os burocratas de nível médio da SMECT.

5.2.1. As receitas

Rememorado, o artigo 212 da Constituição de 1988 determina que, no mínimo, 25% das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais se destinem ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Os percentuais vinculados pelos municípios, assim como média estadual, a maior média (Rio das Flores) e a menor média (Saquarema) estão no gráfico abaixo:

Gráfico 7: Percentuais da vinculação constitucionais de impostos para MDE, municípios selecionados, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Na média, a vinculação constitucional de Angra dos Reis foi de 27,52% no período analisado, a maior em 2010 (31,51%) e a menor em 2015 (25,24%). Os percentuais do município ficaram abaixo da de Rio das Flores, que na média, foi aquele que mais vinculou impostos em MDE⁸¹. Em diversos períodos, a vinculação de impostos de Angra dos Reis se aproximou dos percentuais de Saquarema, menor média do Estado. Apenas em 2009 e 2010, vinculação de impostos ficou acima da média estadual.

A economia angrense é dinâmica, o que faz com que seja relativamente elevada a arrecadação de impostos, parte deles utilizados na MDE da rede

⁸¹ Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte, dentre outros.

municipal. Os valores relativos à vinculação de impostos estão expressos na tabela 5:

Tabela 5: Percentuais de vinculação de impostos e receitas aplicadas em MDE, Angra dos Reis, 20015 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (valores em R\$)

Ano	Total recursos vinculados	Variação	% Vinculação
2008	145.243.044,94	-	27,00
2009	170.684.014,07	17,52	30,61
2010	212.443.314,38	24,47	31,51
2011	189.542.789,07	-10,78	25,81
2012	173.508.446,10	-8,46	25,98
2013	167.020.130,92	-3,74	27,62
2014	175.500.829,24	5,08	26,35
2015	163.982.505,91	-6,56	25,24

Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Descontada a inflação de cada período, é possível observar que em 2009 e 2010 ocorreram elevações significativas das receitas para MDE, que podem ser atribuídas a dois fatores. O primeiro é o aumento da arrecadação municipal relativa aos impostos que são vinculados⁸², na ordem de 6% em 2008 e de mais de 33% no período seguinte. Além destes fatores, contribuiu o aumento do percentual das vinculações ocorridas em 2009 e em 2010, os maiores de todo o período analisado. No ano seguinte, embora tenha havido elevação na arrecadação, a vinculação foi menor (25,81%), o que fez com que as receitas educacionais fosse menor que o exercício anterior. Na comparação entre 2008 e 2015, o aumento real de receitas para MDE foi de 12,90%, enquanto a arrecadação de impostos e transferências no município teve elevação de 21,65%.

Durante as entrevistas, foi lugar comum a fala da burocracia de nível médio da SMECT a respeito da escassez de recursos para a implantação de políticas educacionais, assim como para a manutenção dos prédios escolares e expansão da rede. É importante assinalar que a gestão que à época estava à frente da secretaria⁸³,

⁸² IPTU, ITBI, ISS, IRRF dos servidores além das transferências estaduais (IPVA e ICMS) e federais (FPM, Lei Kandir, cota-parte do ITR, cota-parte IOF-Ouro e Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação).

⁸³ Embora alguns técnicos permanecessem no cargo desde 2012, o (a) titular da pasta havia sido substituído anteriormente em duas ocasiões.

assumiu em um cenário de queda, em termos reais, das receitas destinadas à educação. Em outros termos, não havia dinheiro para o sonho.

Considerando que para o financiamento da política educacional são necessárias vultuosas somas de recursos, não nos resta dúvidas que a destinação obrigatória de recursos é condição necessária para o financiamento da política educacional, o que faz com que sua dotação orçamentaria seja significativa no contexto municipal, sem, contudo, a devida garantia que tais recursos sejam utilizados para os fins que se destinam.

Apesar da existência na estrutura da SMECT de setor responsável pelas questões financeiras, não era dela o controle sobre suas receitas. Tal setor, a nosso ver, funcionava na prática mais como um ‘braço’ da Controladoria Geral do município, uma vez que, segundo relato do burocrata responsável pelo setor na SMECT, era a Controladoria Geral que determinava quanto e quando gastar e cortar: “Então, eles detêm as informações. Eles acompanham: Olha, o cenário atual é pra reduzir a despesa com recurso próprio. Aí passa *pros* controles internos...a orientação do controlador (GERENCIA DE CONTROLE INTERNO, ANGA DOS REIS, 2015).

Além da vinculação dos impostos, a rede municipal de Angra dos Reis contou com recursos adicionais, sob a égide da cooperação federativa e do regime de colaboração.

5.2.1.1. Recursos adicionais

Como visto anteriormente, as receitas adicionais para o financiamento da educação são o Salário-Educação, Fundeb e as receitas da assistência financeira da União, cujos valores devem ser empregados nas ações e programas voltados para a educação básica, como o transporte e a alimentação escolar, dentre outros.

Iniciaremos a apresentação e análise das informações pelos repasses da cota-parte do salário educação ao município, em valores corrigidos pelo IPCA a preços de 2015:

Tabela 6: Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-Educação, Angra dos Reis, corrigidos monetariamente, 2008 a 2015.

Ano	Valores (R\$)	Variação (%)
2008	6.960.610,07	-
2009	8.122.122,49	16,69
2010	9.014.226,79	10,98
2011	10.456.526,31	16,00
2012	11.651.617,64	11,43
2013	12.882.374,76	10,56
2014	13.716.677,65	6,48
2015	13.053.763,65	-4,83

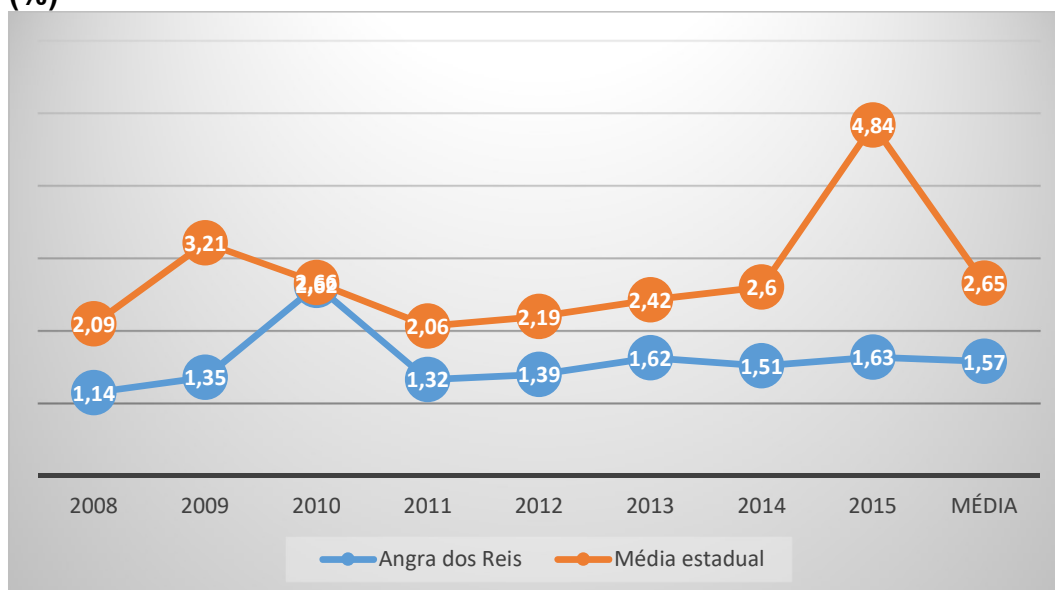
Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Excetuando 2015, em termos reais, os valores recebidos foram crescentes, chegando a quase dobrar em 2014, quando comparado a 2008. Entre o início e o final do período, os repasses cresceram pouco de 87% acima da inflação. De forma geral, tais recursos são importantes para os municípios brasileiros, uma vez que podem ser utilizados para a formação continuada dos docentes, aquisição de equipamentos ou, como em Angra dos Reis, usados para resolver, em parte, o problema de limpeza das escolas:

“Por exemplo... limpeza... é o que está sendo mais cobrado pelas unidades escolares.... Então, nós conseguimos com o **Salário-Educação**, com a verba do **Salário-Educação**, pagar a parte, né, que nos cabe... (SERVIDOR DA GERÊNCIA ADMINISTRATIVA, ANGRA DOS REIS, 2015, grifos nossos).

Além dos recursos do Salário-Educação, existem as transferências do FNDE conhecidas como legais, uma vez que têm origem em uma legislação que criou determinado programa, como o PDDE, PNAE, PNAT, dentre outros. Outro mecanismo de assistência financeira da União são as transferências voluntárias. Conforme Cruz (2012), a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os municípios elaboram seus Planos de Ações Articuladas (PAR), habilitando o recebimento de recursos. Entretanto, a assistência financeira da União ao município de Angra dos Reis é ínfima, se consideramos o total das receitas para a educação, conforme informações do gráfico 8:

Gráfico 8: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação, na receita total da educação de Angra dos Reis, 2008 a 2015 (%)



Fonte: Elaboração própria do Siope.

Em média, a assistência financeira da União representou 1,57% do gasto em educação no município. Excetuando 2010, a participação destas receitas em Angra dos Reis ficou abaixo da média verificada no conjunto dos municípios fluminenses. A maior parte destes recursos são oriundos das transferências legais, como o programa de transporte escolar. Importante destacar que dada a sua geografia, o município possui muitas escolas localizadas em ilhas. Conforme relato da servidora da Gerência de Infraestrutura, em algumas ilhas, o transporte dos alunos às escolas só é possível por barco, com viagens de até duas horas. À época, o referido setor gerenciava onze contratos com embarcações. A participação da União no financiamento do transporte escolar naquele ano foi inferior a 4%.

Outra receita adicional, mas que no caso de Angra dos Reis retira recursos da educação é o Fundeb. As informações estão na tabela abaixo. Não foram computados os valores referentes à aplicação financeira do Fundeb⁸⁴.

⁸⁴ Pela legislação em vigor, até 5% das receitas do fundo, quando não utilizados, devem ser aplicados em operações financeiras.

Quadro 3: Valores relativos ao Fundeb em Angra dos Reis, 2008 a 2015. Valores em R\$

Ano	Receitas destinadas	Receitas recebidas	Saldo	Razão retirada/aporte	Saldo corrigido pelo IPCA, 2016
2008	40.503.110,47	30.659.153,44	-9.843.957,03	75,70	-16.296.672,83
2009	46.986.183,70	33.680.323,40	-13.305.860,30	71,68	-21.700.946,70
2010	63.553.273,06	43.797.173,10	-19.756.099,96	68,91	-29.219.504,96
2011	74.883.032,26	49.428.771,82	-25.454.260,44	66,01	-35.532.923,22
2012	64.190.525,90	55.804.888,99	-8.385.636,91	86,94	-10.944.712,75
2013	63.094.631,58	65.862.995,33	2.768.363,75	104,39	3.421.276,25
2014	73.981.717,41	67.272.171,29	-6.709.546,12	90,93	-7.999.648,93
2015	69.392.897,70	69.227.118,89	-165.778,81	99,76	-178.570,20
Saldo acumulado					-118.451.703,35

Fonte: Elaboração própria do Siope.

As perdas acumuladas, em valores corrigidos, superam R\$ 118 milhões. Apenas em 2013 recebeu mais que sua contribuição, algo em torno de 5%. Tal situação se deve à elevada condição econômica da cidade e devido ao número de matrículas que, embora considerável, não tem sido suficiente para estancar as perdas. Exemplificando, em 2015, o valor por aluno/ano no estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 3.203,18⁸⁵ para os alunos dos anos iniciais, que é a referência para aplicação dos fatores de ponderação, descritos no anexo 7 da tese.

O aporte de recursos, como já visto, é sobre 20% dos impostos que compõe a cesta Fundeb. O recebimento de recursos se dá pelo pela multiplicação do total de recursos do fundo estadual pelo coeficiente de distribuição, calculado a partir das matrículas em seus níveis prioritários de atuação e suas ponderações. Caso esse valor por aluno fosse 0,24% superior em 2015, não haveriam perdas para o município.

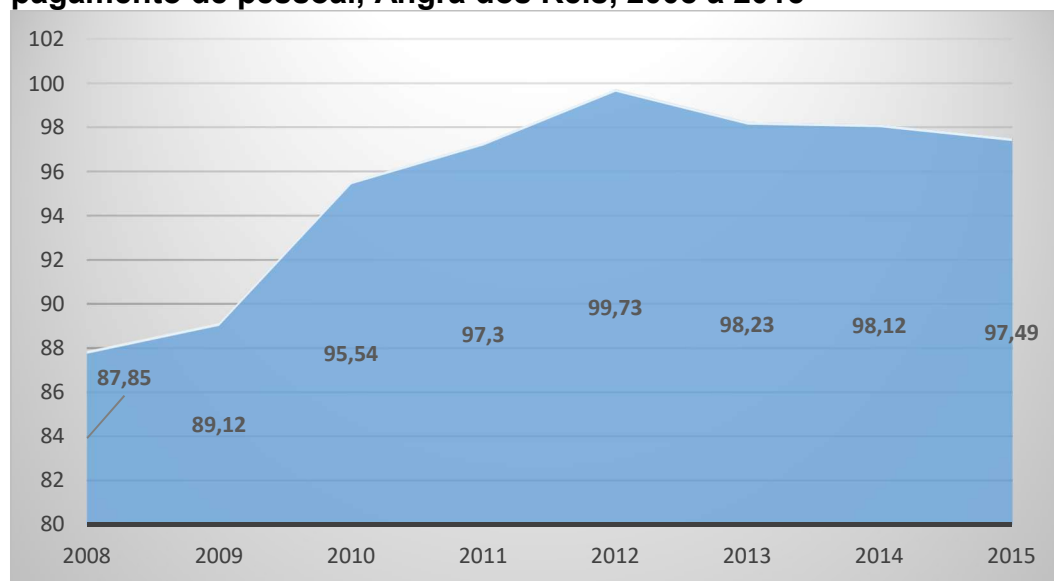
A situação de contribuinte, nos termos de Esteves (2007) causava preocupações na gestão municipal, em especial em função da crise e da possibilidade de o município continuar perdendo recursos:

“São inúmeros fatores que a gente tem que levar em consideração *pra* formação do Fundeb, né? ... Então, a gente continua sendo um município contribuinte e, provavelmente, com a atual conjuntura.... econômica e financeira do nosso país, vai se manter [as perdas] *pro* ano que vem também (SERVIDOR, GERÊNCIA DO CONTROLE INTERNO, ANGRA DOS REIS, 2015)”.

⁸⁵ <http://www.fn.de.gov.br/arquivos/category/135-fundeb?download=9767:fundeb-valor-aluno-ano-e-receita-anual-prevista-2016>, acesso 20/02/2017.

A perda registra é deduzida do montante das receitas próprias para fins de cálculo do percentual vinculado. Os valores recebidos do fundo são aqueles que efetivamente serão utilizados. A legislação vigente determina que no mínimo 60% destes recursos sejam destinados à remuneração dos profissionais em efetiva atuação nas escolas da educação básica e, no máximo, 40% podem ser utilizados em outras despesas de MDE. O gráfico abaixo apresenta os percentuais praticados pela educação angrense:

Gráfico 9: Percentuais das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Angra dos Reis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria do Siope.

Na educação municipal, a utilização dos recursos do Fundeb tem sido progressivamente destinada ao pagamento de pessoal. Em 2012, quase a totalidade dos recursos foram para esse fim e se manteve próximo a 98% nos anos seguintes.

Passaremos, a partir deste ponto, ao detalhamento da alocação dos recursos que até então descrevemos.

5.2.2. Gasto em educação

Começaremos, neste ponto, pela análise dos recursos empregados nos diferentes níveis de ensino. Antes das apresentações e análises, faz-se necessário breve consideração sobre a contabilização dos gastos públicos, definida pela

Portaria no 42, de 14 de abril de 1999⁸⁶. A soma da execução das despesas e gastos diretos são ordenados em ‘função’ e ‘subfunção’. A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, refletindo a competência institucional do órgão, como a educação, por exemplo. Cada função possui subfunções associadas, que representam um nível de agregação imediatamente inferior à função, relacionando-se com a finalidade da ação governamental.

Assim, a função educação, por exemplo, está ligada, às subfunções ‘educação infantil’, ‘ensino fundamental’ e ‘ensino superior’. Como veremos na sequência, essas três subfunções serão apresentadas na composição total da função educação dos municípios selecionados, vista que Angra dos Reis e Teresópolis apresentaram gastos com o ensino superior, computados como MDE para definição do percentual do mínimo constitucional obrigatório. Não foram registrados, no período analisado, gastos com o ensino médio em Itaboraí, Angra dos Reis e Teresópolis.

Feitas as considerações, passemos às informações dos gastos, considerando os diferentes níveis de educação:

Quadro 4: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino, Angra dos Reis, 2008 a 2015

Angra dos Reis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ensino fundamental	88,67	87,62	88,17	85,99	86,31	86,31	84,95	78,59
Educação infantil	3,57	4,52	3,32	3,74	5,85	7,15	7,62	13,93
Ensino superior	0,71	0,28	0,60	0,89	0,54	0,61	0,68	0,55
Outros gastos	7,05	7,58	7,91	9,38	7,30	5,93	6,75	6,93
Totais	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Em ‘outros’ gastos estão incluídos os gastos da administração geral da SMECT, incluindo o pagamento dos servidores, contratos e cargos comissionados do órgão, cujo percentual mais elevado ocorreu em 2011.

Com relação aos gastos em educação infantil, a pesquisa da Undime feita diretamente com os dirigentes municipais verificou um gasto cerca de 40% superior àqueles declarados ao Siope, pelas razões descritas anteriormente no item 5.2. Assim, é possível que tais percentuais tenham sido diferentes, o que não nos foi possível identificar, dada às limitações da fonte de informações utilizadas. Para

⁸⁶ <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>, acesso 22/01/2017.

além dessa limitação, é importante destacar que os gastos com este nível de escolaridade elevaram-se consideravelmente em 2015, apesar de o maior crescimento de matrículas ter sido registrado em 2011 (de 1.769 alunos em 2010 para 2.281), fechando 2015 com 2.498 vagas.

Com relação à obrigatoriedade de ampliar a oferta de vagas na pré-escola determinada pela EC nº 59, de acordo com a Gerência de Educação Infantil da SMECT, a situação das crianças com 4 e 5 anos já estava bem resolvida, uma vez que apenas 10% da fila de espera seria de crianças nessa faixa etária, o que representaria em torno de 130 crianças. A maior pressão era para incluir as crianças de 0 a 3 anos.

Ainda sobre a educação infantil, o relato abaixo lustra como a escassez de receitas, aliada às questões geográficas da cidade dificultam a solução pedagógica mais adequada:

“Angra tem uma geografia muito ingrata... Área plana aqui nós temos poucas, muito íngreme e tal. Mas nós temos, por exemplo, lá no sertão 4 crianças de 4 anos, eu posso abrir uma turma com quatro anos? Como é que a gente faz? A gente coloca essas crianças juntas com outras, em uma outra turma. É o que a gente chama de turma multianual. Angra tem muito disso, nas escolas da Ilha Grande, maioria, são vários anos dentro da mesma sala e o pré 4 e 5 estão lá também, e não vamos ter como escapular disso ano que vem” (GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, ANGRA DOS REIS, 2015).

A solução de agrupar crianças de idades diferentes em uma mesma sala de aula não é a mais adequada, vista que as crianças estão em fases de crescimento e desenvolvimento diferentes, com necessidades específicas e “mesmo que os professores sejam maravilhosos, mesmo que eles se desdobrem, ele nunca vai conseguir atender com qualidade...” (GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, ANGRA DOS REIS, 2015).

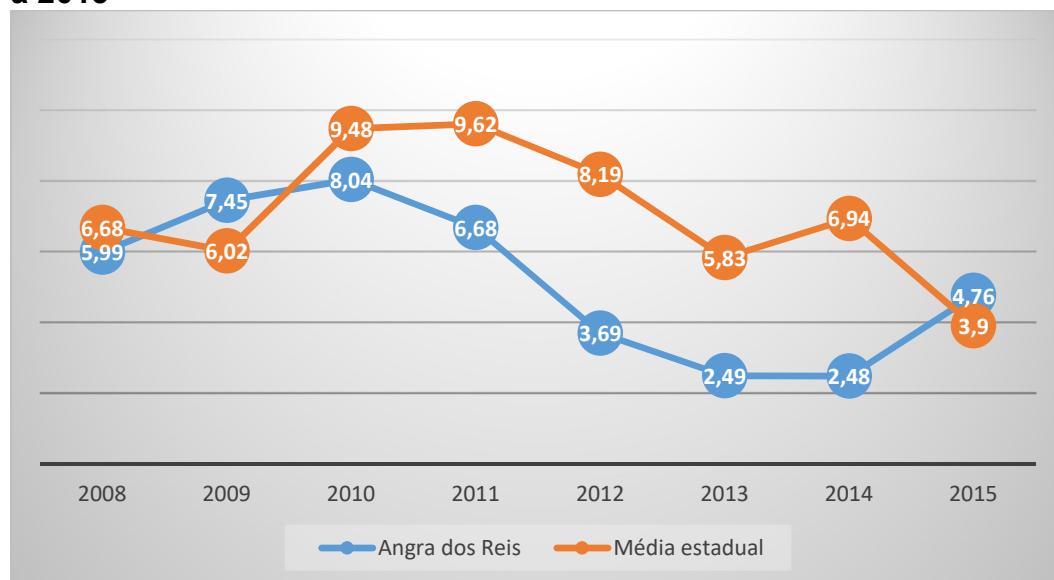
Merece destaque também o percentual de gasto com o ensino superior, que foi de 0,60% na média. Embora não seja seu nível prioritário de atuação, esse gasto se refere ao programa de transporte universitário gratuito destinado à população em geral. Conforme relato do gerente de Ciência e Tecnologia, há concessão de bolsa de R\$ 180,00 mensais, à época, à estudantes que se deslocam para a capital fluminense ou cidades vizinhas. Apesar dos recursos para custear o programa fossem da educação, havia pouco conhecimento sobre o mesmo: “**acho** que hoje saem quase 10 ônibus do município... **acho** que [o valor] é R\$180... **acho** que, eles dão semestralmente” (GERÊNCIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ANGRA DOS REIS, 2015).

O maior gasto foi com ensino fundamental, situação que pode ser considerada natural, uma vez que este nível de ensino fora priorizado pelo Fundef entre 1998 e 2006, além de ter sido, até 2009, o nível de escolaridade obrigatória no país. Coerente com os maiores percentuais aplicados no ensino fundamental, na média, o gasto por aluno deste nível de ensino foi igualmente superior: Na média, o gasto por aluno do ensino fundamental em Angra dos Reis, foi 2,72 vezes superior ao que foi gasto por aluno da educação infantil.

Independente dos níveis de escolaridade, qual foi o maior gasto do município? Antes de respondermos a essa questão, faz-se necessário classificar as despesas do setor público. Nos termos da Lei nº 4.320/64⁸⁷, as despesas no setor público são classificadas nas categorias econômicas de capital, cujo resultado será o aumento do patrimônio público e a capacidade produtiva como um todo e de custeio, que são as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados.

Como verificado na abordagem sobre os gastos dos 92 municípios do Estado, é baixa a capacidade de investimentos dos municípios estudados, vista que a despesa com a manutenção dos serviços consome a maior parte dos recursos:

Gráfico 10: Percentuais de despesas de capital, Angra dos Reis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Apenas em 2009 e 2015, a média da despesa de capital do município superou a do estado. Tal situação tem trazido prejuízos a educação local, uma vez que

⁸⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm, acesso 29/11/2016.

difículta a construção de novas escolas para atender a demanda da educação infantil, por exemplo. Conforme relato de um servidor, mesmo que o município pudesse recorrer ao governo federal para viabilizar novas unidades, via PAR, a reduzida capacidade de investimento era empecilho, uma vez que a geografia acidentada do município eleva o custo. Assim: “... O grande problema nosso hoje é área pública pra construir. Pra desapropriar é caro e não tem dinheiro pra pagar. Então, ficamos assim que, quase que amarrados (GERÊNCIA ADMINISTRATIVA, ANGRA DOS REIS, 2015).

De forma inversa, os gastos com o custeio foram elevados, com média de 96,11% entre 2008 e 2015. Por sua vez, a maior parte da despesa com custeio tem sido com a folha de pagamento e encargos sociais, assim como nos demais municípios do Rio de Janeiro. Informações da Pesquisas de Informações Básicas Municipais 2015⁸⁸ apontam que, considerando todo o serviço público, os municípios fluminenses possuíam naquele ano 428.947 servidores, dos quais 67,17% estatutários 5,18% celetistas e 10,41% comissionados, 14,53% estagiários e 14,53% possuíam apenas contratado por prestação de serviço.

Em Angra dos Reis, dos 8.303 funcionários públicos, 64,47% eram estatutários, 7,29% eram celetistas, 7,07% comissionados, 2,81% estagiários e 18,37% prestadores de serviço. Dos 2.200 servidores da educação (26,50% do total), a maior parte era de estatutários (88,23%), o que do ponto de vista da continuidade das políticas é importante, mas pode significar também dificuldades para sua redução e, conseqüentemente, do gasto com custeio.

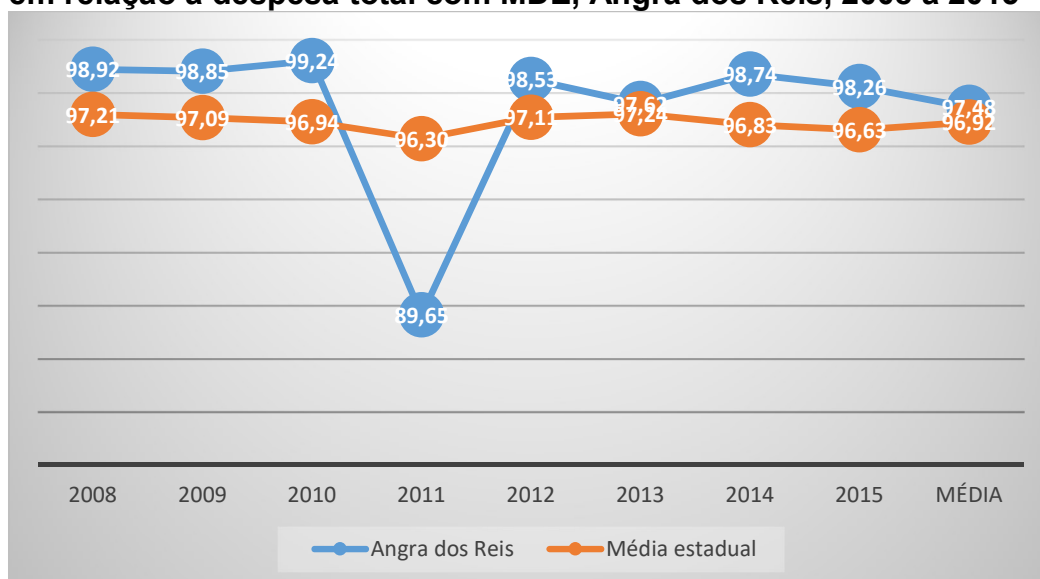
É possível afirmar que a política educacional tem a face mais visível na interação que se dá dentro das unidades educacionais, entre alunos, professores, pessoal de apoio, gestores, dentre outros. Sendo a única política setorial em que tanto o poder público tem a obrigação de oferece-la, quanto os indivíduos são obrigados a acessá-la, dos quatro aos dezessete anos, ao menos 200 dias por ano, é natural que o custo com pessoal seja o maior.

Por meio do Siope é possível acessar o indicador que tem por finalidade dimensionar o comprometimento de recursos vinculados à MDE com o pagamento de pessoal e encargos sociais da área educacional, destacando que as receitas do

⁸⁸ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default_xls.shtm, acesso 28/01/2017

salário educação e as outras advindas do FNDE não podem ser usadas para esse fim. As informações estão no gráfico abaixo:

Gráfico 11: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

As informações do gráfico evidenciam que os percentuais praticados pelo município estão acima da média estadual, excetuando 2011, cujo percentual recuou cerca de sete pontos. Inquiridos, os servidores da SMECT não conseguiram dar respostas sobre as possíveis causas, alegando que não faziam parte da gestão naquele ano. Igualmente, pode se evidenciar que, em todo o período, o gasto com pessoal ficou bem acima do determinado Lei Complementar 101/2000, que é de no máximo, 54% e cerca de 14 pontos percentuais acima do estudo Verhine e Magalhães (2006), que estimaram o custo das escolas apontadas pelo INEP com condições para uma oferta de ensino de qualidade, que foi de 84%

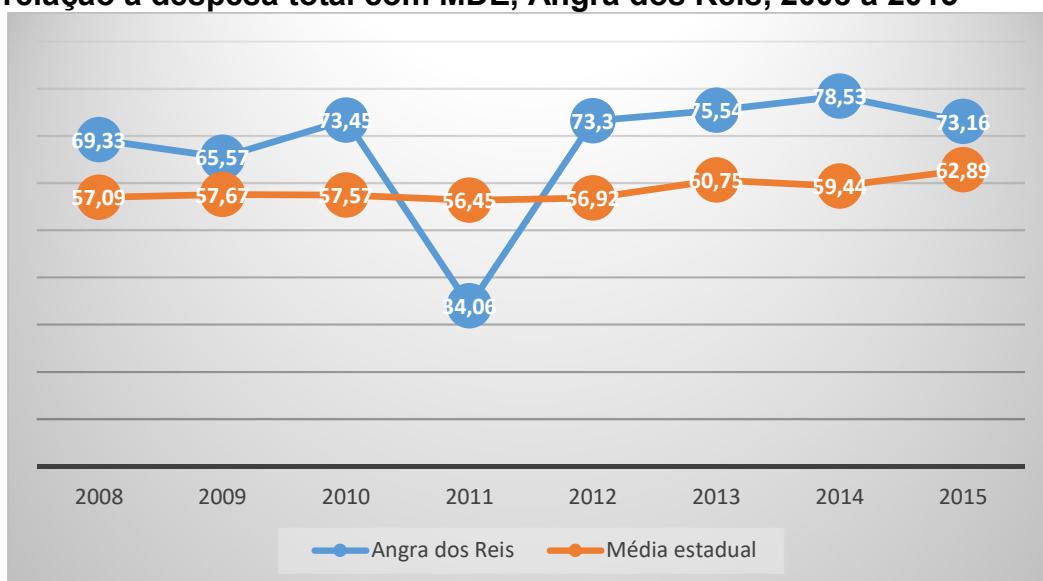
A então titular da pasta da educação via com preocupação essa situação e quando questionada sobre os desafios da gestão afirmou, sem hesitar, que seria a folha de pagamento: “praticamente toda a receita que vem *pra cá*, o investimento vai pra folha, entendeu? ”. Assim, em sendo a maior parte dos recursos vinculados à MDE e as do Fundeb utilizados para esse fim, apenas as receitas provenientes do Salário-Educação e da assistência financeira da União de destinariam aos projetos educacionais, aos sonhos. Contudo, conforme apresentado anteriormente, tais recursos são reduzidos no município.

A preocupação da então secretária se contrastava com a necessidade de sanar a carência de docentes na rede municipal, conforme relato do burocrata responsável pela Gerência de Ciência, Tecnologia, que afirmou: “Sanar a carência de professores é um grande desafio, conseguir resolver esse problema. Porque você tem que pesar, é uma necessidade, é uma carência real, e tem as medidas de contenção de despesas também”. São as questões do financiamento no embate direto com as necessidades pedagógicas e, como visto anteriormente, é a Controladoria Geral do Município quem gerencia e acompanha os recursos da educação, é provável que o prejuízo tenha sido pedagógico.

Questionados sobre as razões levaram ao elevado gasto, uma questão se impôs: a necessidade de contratação ou pagamento de horas extras pelo afastamento do docente por motivo de doença, sobretudo o desgaste psicológico da profissão, conforme nos confidenciou um servidor da gerência administrativa. Foge ao escopo desse estudo analisar o absenteísmo docente, entretanto, essa questão surgiu nos três municípios analisados e parece indicar que as escolas, lugar em que o sonho deve ser estimulado, tem se tornado espaço de sofrimento e adoecimento, enfim, de pesadelo.

Como a carência de docentes foi recorrente, optamos por apresentar também os gastos com estes profissionais. Santo (2016) destaca que, em um passado recente, Angra dos Reis conseguia atrair profissionais de educação, sobretudo da capital fluminense, em função da remuneração e do projeto educacional. Esse aspecto surgiu nas diversas entrevistas realizadas com os técnicos de nível médio da SMECT, assim como surgiu certa resignação por essa realidade não ser mais a mesma, a despeito dos elevados percentuais de gasto com a folha de pagamento. As informações sobre os gastos com os docentes estão no gráfico 12:

Gráfico 12: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

O gasto com docentes foi superior à média dos demais municípios fluminenses, novamente à exceção de 2011. Com os dados que dispomos, atribuímos este fato a um erro de preenchimento, vista que o percentual gasto com o pessoal não docente cresceu exponencialmente no mesmo ano, reduzindo-se no ano seguinte. Ressalte-se que não foi possível obter informações que justificassem o ocorrido. Na média, o gasto com docentes foi de 67,87% da despesa em MDE, 12 pontos acima do verificado no estudo de Verhine e Magalhães (2006).

Por fim, buscando estabelecer o contraditório entre os diferentes atores que atuam no município, foi contatada a representação do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Angra dos Reis (SINSPMAR). A entrevista foi feita com sua então presidenta. Sob alguns aspectos, houve concordância com as percepções dos técnicos da SMECT. As que julgamos mais relevante foram a perda atratividade dos cargos públicos na educação municipal e as condições precárias das instalações físicas das escolas, situação reconhecida pelos servidores lotados na Gerência de Infraestrutura. A sindicalista reconhece a existência de equipe da secretaria para a manutenção dos prédios, destacando, no entanto, que o trabalho não acompanhava a velocidade e a necessidade das escolas.

Ressaltamos mais uma vez que durante a realização do trabalho de campo, o município da Costa Verde do Estado enfrentava movimento grevista pelo atraso nos salários e falta de reajuste salarial. A informação obtida juntos os técnicos de nível

médio foi que havia a intenção da administração da prefeitura de reduzir o gasto com pessoal para o município se adequar à LRF. A presidência do sindicato dos servidores municipais não acreditava em medidas para controlar o gasto com pessoal:

“Definitivamente, não. A intenção era outra. Se houve economia, foi totalmente anulada pelo aumento dos cargos comissionados. Desde junho de 2014 o salário é pago com atraso, as horas extras foram cortadas e a Prefeitura deve mais R\$ 28 milhões ao instituto de previdência dos servidores” (PRESIDENTE DO SINDICATO DOS SERVIDORES, ANGRA DOS REIS, 2015).

Concluindo, na eleição municipal após ter sido declara de interesse nacional, Angra dos Reis se tornou a primeira cidade do Rio de Janeiro a ser governada por prefeito do PT. Durante seu governo, Neirobis Nagae, deu início implantação de diversas políticas públicas e, especificamente na política educacional, expandiu a oferta municipal de vagas em função da inauguração de diversas escolas.

A burocrata da Subsecretaria de Educação da SMECT destacou que, à época, não havia mão-de-obra suficiente para atender aquela expansão e, para tanto, foram feitos diversos concursos públicos. Estes concursos atraíram docentes de várias regiões do Rio de Janeiro, pois o salário era atrativo, como destacou a presidenta do SIMPSMAR, ressaltando ainda que havia uma grande preocupação com a formação destes servidores. Diversos quadros burocracia da SMECT e a sindicalista afirmaram, com orgulho, que a cidade era referência no Estado. A população, ao que parece, reconheceu esse trabalho, mantendo o Partido à frente da prefeitura por mais dois mandatos consecutivos.

Após três eleições perdidas em sequência, em 2013, uma prefeita do PT volta a governar a cidade, gerando expectativas quanto o reestabelecimento, mesmo que em parte, dos sonhos dos anos 1990. Neirobis Nagae, primeiro prefeito eleito, assume a pasta da educação, aumentando as expectativas. Contudo, a realidade já era outra e como afirmou a sindicalista, aquelas questões do passado (bons salários, formação, serviço público de qualidade, etc.) foram se perdendo ao longo do tempo. Neirobis fica pouco mais de um ano no cargo, assumido em seu lugar outra gestora, que também fica pouco tempo, ou seja, a gestão que participou desse estudo já era a terceira a passar pela SMECT. E, como procuramos evidenciar, assumiu a secretaria em meio à redução, em termos reais, dos valores destinados à MDE.

Assim, aquele sonho vivido no final dos anos 1980 e início da década seguinte, em 2015 já não era possível, seja pelo aumento das responsabilidades da rede educacional do município, seja porque as gestões que se seguiram, na prefeitura e na SMECT, o interrompeu, seja pela menor disponibilidade financeira.

6.

Itaboraí

O trabalho de campo foi realizado entre março e dezembro de 2015, por meio da realização de entrevistas com os técnicos de nível médio à frente à época da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC). Também foram entrevistados ex dirigentes municipais de educação (gestão 2005 a 2008 e 2009 a 2012) e o coordenador do núcleo regional do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (Sepe).

Sobre o município, que está situado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), às margens da Baía de Guanabara e da BR 101, sua história guarda relação com a fundação da capital fluminense, da qual dista 45 km. Ocorre que, com a fundação da cidade do Rio de Janeiro, foram doadas sesmarias em seus arredores onde se estabeleceram diversas lavouras e engenhos para a produção de açúcar e aguardente.

O núcleo urbano de Itaboraí (Pedra Bonita, em Tupi-Guarani) começou a se desenvolver a partir de uma capela dedicada à Nossa Senhora da Conceição e, em 1833, foi emancipado da vila de Santo Antônio de Sá (atual Cachoeiras do Macacu), tendo ocorrida sua instalação no mesmo ano, em 22 de maio, data em que se comemora sua emancipação político-administrativa. Até 1860, a Vila de São João de Itaboraí foi uma das mais ricas regiões fluminenses muito em função das atividades do Porto das Caixas, que escoava a produção agrícola local e das regiões próximas. Contudo, com a criação de uma linha férrea ligando Niterói, então capital do estado ao interior, o referido Porto entrou em declínio, assim como a antiga Vila (TCE-RJ,2015).

A partir da década de 1920, a cultura de laranja se destaca no município, que passou a ser foi o maior produtor de laranja no Estado e um dos maiores do país até a década de 1980. A partir da década de 1970, a cidade sofreu intenso processo de urbanização, tornando-se ‘cidade dormitório’ para trabalhadores das cidades vizinha, notadamente Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. Dá-se início a especulação imobiliária, assim como a diversos problemas, ambientais e sociais, uma vez que as plantações de laranja vão dando lugar a loteamentos para a construção de habitações, na maioria das vezes sem a devida infraestrutura (WALDHELM, 2016).

Em termos econômicos, atualmente o município se destaca na manufatura cerâmica, sendo esta a maior fonte de arrecadação e de geração de empregos, além da fruticultura, apicultura, pecuária extensiva, comércio e serviços. O PIB municipal, em valores absolutos e a preços correntes, segundo os dados do IBGE⁸⁹ foi de R\$ 5.049.300.000 em 2014, o 10º maior da RMRJ e 20º maior do Estado. Contribuíram para este resultado o setor de serviços (34,47%), indústria (27,05%) e administração pública (27,17%). Em relação ao PIB *per capita*, o valor de R\$ 22.227,16 foi o maior 9º maior da Região e o 20º maior do Estado naquele ano.

O IDHM do município em 2010 foi de 0,693, contribuindo para este índice a longevidade, (0,84613), seguida por renda (0,690) e educação (0,593). Ao longo da série histórica do IDHM, entre 1991 (0,415) e 2010, o crescimento foi de 66,99%, saindo de faixa de Baixo Desenvolvimento, em 1991 para Médio Desenvolvimento em 2010. Contudo, em relação ao Estado, ocupava a 62ª posição.

Em 2011 iniciou-se a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que permitiria a expansão da capacidade de refino de petróleo pela Petrobras, por meio da construção de duas refinarias, uma unidade de gás e uma estação petroquímica. Mais que aumentar o refino dos derivados de petróleo, significaria um novo ciclo de prosperidade econômica no município. Novos empreendimentos, além daqueles ligados à construção e a operacionalização do Comperj, se instalaram no município, elevando inclusive a arrecadação de impostos.

Contudo, a série de escândalos de corrupção envolvendo a Petrobras e a paralisação da obra em 2014, interrompeu abruptamente esse novo ciclo de prosperidade. Conforme Santo (2016), houve redução do número de trabalhadores ligados ao empreendimento (de 35,5 mil em 2013 para 4.500 em 2015), enfraquecimento do setor de comércio e serviços e, como consequência, a queda na arrecadação de impostos pela prefeitura.

Como relatado anteriormente, a crise econômica e a paralisação das obras do Comperj afetaram fortemente a economia local, com repercussão sobre os empregos. De acordo com o CAGED, em 2015, a geração de empregos no município foi negativa em pouco mais de 40%. Foram gerados 17.221 empregos, mas as demissões totalizaram 32.573 vagas. O setor da construção civil, como

⁸⁹ <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3300100>, acesso 27/12/2016.

esperado, foi o mais afetado, uma vez que o saldo negativo foi de 11.843 empregos. Foram contratadas 5.528 pessoas e demitidas 17.371. No setor de serviços, o saldo foi negativo em 21,51%. Todos os setores da economia demitiram mais que contrataram.

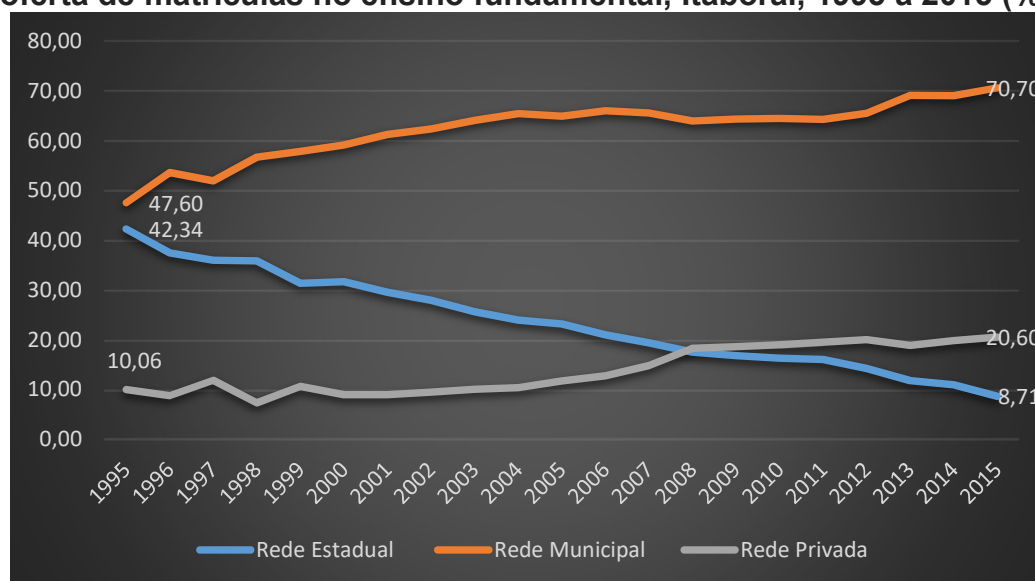
Em 2016, as demissões superaram as contratações, em percentuais menores. Foram gerados 9.573 empregos, enquanto as demissões foram de 10.575 pessoas. O déficit foi maior na indústria de transformação (10,92%), seguida pelo setor de serviços (-5,56%). Os demais setores apresentaram variação positiva, com destaque para os serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, água e saneamento), cujo saldo entre contratações e demissões foi de 9,18%, seguido pela indústria de extração vegetal (4,84%).

6.1.

A oferta de vagas na educação municipal

Não há atendimento da rede federal no município. A evolução da participação das redes que atuam no ensino fundamental está no gráfico abaixo:

Gráfico 13: Participação das redes municipal, estadual e privada na oferta de matrículas no ensino fundamental, Itaboraí, 1995 a 2015 (%)



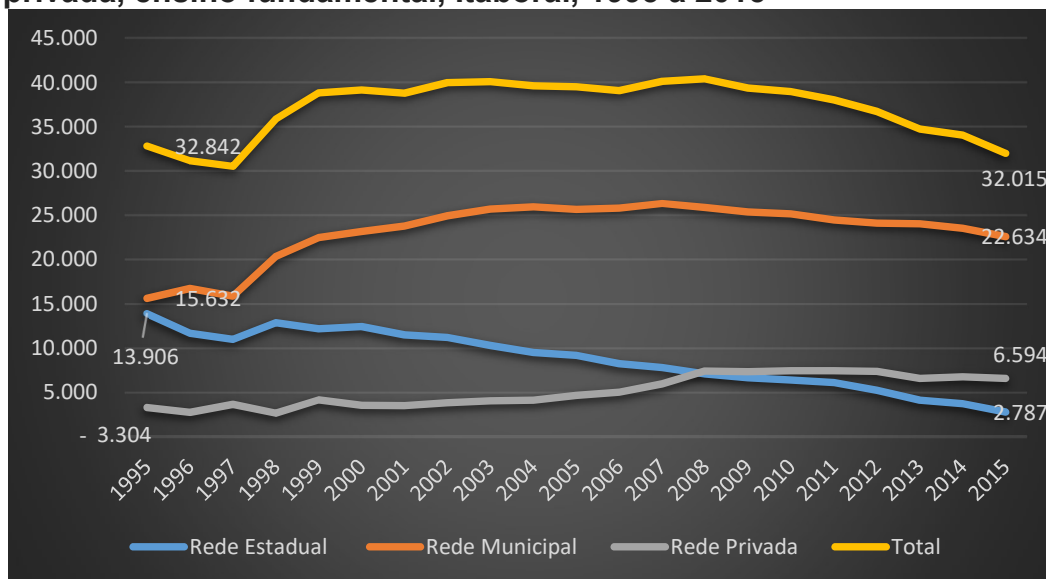
Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Em 1995, o percentual de atendimento nas redes municipal e estadual eram próximos, com ligeira vantagem para a rede municipal. Entretanto, a continua redução das matrículas na rede estadual, apesar de algumas oscilações no período, fez com sua participação se reduzisse a menos de 10% do total em 2015. Por outro lado, o crescimento da rede municipal, apesar das oscilações, foi constante,

chegando a mais de 70% do total no fim do período. A rede privada, cuja participação era próxima a 10% entre 1995 e 2004, passou a apresentar crescimento contínuo no ano seguinte, duplicando sua participação no total de vagas em 2015, apesar de algumas oscilações.

Em relação ao número absoluto de alunos, as informações podem ser melhor visualizadas no gráfico 14:

Gráfico 14: Número de matrículas nas redes municipal, estadual e privada, ensino fundamental, Itaboraí, 1995 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

O total de matrículas, em todas as redes, apresentou diversas oscilações no período. Após quedas sucessivas, no triênio 1998-2000 há forte crescimento. Nos anos seguintes, até 2010, oscilou entre 38 e 40 mil alunos. A partir de 2011 a redução tem sido contínua. Entre 1995 e 2015, foram 827 alunos a menos, redução de 2,52%. Assim como em Angra dos Reis, atribuímos a redução à mudança na estrutura etária da população, uma vez que entre 1991 e 2010 a população total cresceu 57,34%, mas o crescimento daqueles com idade até 15 anos foi menor: 14,24%. Em 1991 eram 33,05% da população e em 2010 representavam 24% do total (SANTO, 2016). A crise do Comperj ajuda a explicar a redução no total de alunos, uma vez que a maior redução absoluta (cerca de 2.000 matrículas) e relativa (cerca de 6%) se deu em 2015.

Analisando as matrículas por dependência administrativa, na rede municipal, o número de alunos permaneceu estável até 1997. Em 1998, ano em que o Fundef passou a vigorar em todo o país, foi registrado crescimento em torno de 30%. Até

2004, apesar de menor, a elevação no número de alunos foi constante. Entre 2005 e 2011, o número de matrículas oscilou entre 25 e pouco mais de 26 mil alunos. Entre 1995 e 2015 foram cerca de 7 mil matrículas a mais, ou de 44%. Contudo, desde 2012, a redução no total de alunos tem sido progressiva.

Na rede estadual ocorreu o inverso, uma vez que o número de alunos se reduziu em 80% no período analisado. A diferença de alunos entre a rede municipal e estadual que era em torno de 1,5 mil, elevou-se para cerca de 15 mil em 2015. Como destacado anteriormente, com algumas oscilações, a rede privada ganhou cerca de 3.300 novas matrículas entre 1995 e 2015, crescimento próximo a 100%.

Considerando apenas as matrículas públicas, as redes municipal e estadual seguiram tendências opostas, uma vez que eram relativamente próximos os atendimentos em 1995 e, a partir de 1996, o menor atendimento na rede estadual correspondeu ao aumento na rede municipal, que em 2015 respondia por cerca de 90% das matrículas públicas neste nível de ensino, evidenciando o êxito do processo de descentralização das matrículas ocorridas no país e, em especial no Rio de Janeiro⁹⁰.

Na educação infantil, não há atuação da rede estadual, conforme tabela abaixo:

Tabela 7: Evolução das matrículas na educação infantil regular por rede de ensino, Itaboraí, 1995 a 2015

Ano	Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Dif. (%)	N	%	Dif. (%)	N	Dif. (%)
2008	2.155	50,36		2.124	49,64		4.279	
2009	2.485	56,84	15,31	1.887	43,16	-11,16	4.372	2,17
2010	3.114	63,07	25,31	1.823	36,93	-3,39	4.937	12,92
2011	3.356	62,50	7,77	2.014	37,50	10,48	5.370	8,77
2012	4.066	66,11	21,16	2.084	33,89	3,48	6.150	14,53
2013	4.224	68,38	3,89	1.953	31,62	-6,29	6.177	0,44
2014	4.386	68,62	3,84	2.006	31,38	2,71	6.392	3,48
2015	4.773	72,79	8,82	1.784	27,21	-11,07	6.557	2,58

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC)

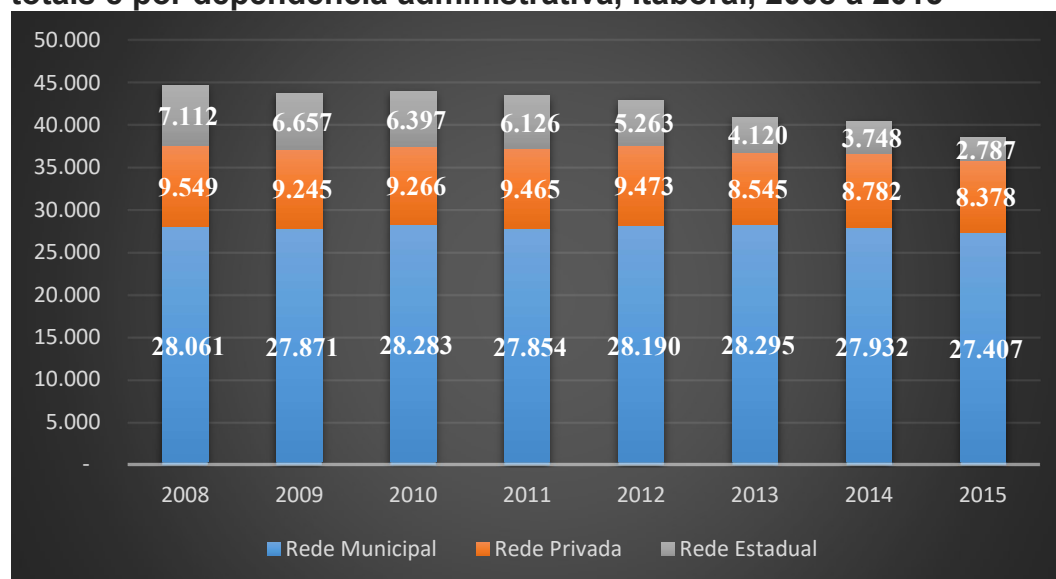
Em 2008, os percentuais da rede municipal e privada eram próximos, situação que se altera em 2009, ano em que foi promulgada a EC nº 59, ampliando a escolaridade gratuita e obrigatória no país. No período analisado, a oferta de vagas na rede municipal foi ampliada em mais de 121% e redução de 16% na rede privada.

⁹⁰ Ver a esse respeito, Santo (2015).

Desta forma, em 2015, três em cada quatro alunos da educação infantil frequentavam escolas da rede municipal. Tal situação pode ser explicada tanto pela efetiva ampliação das vagas públicas quanto pela crise do Comperj, uma vez que em 2015 as matrículas na rede privada encolheram mais de 11%.

Considerando as matrículas nos níveis prioritários de atuação dos municípios, em todas as redes entre 2008 e 2015, o cenário era:

Gráfico 15: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil, totais e por dependência administrativa, Itaboraí, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Constata-se que o número total de alunos vem se reduzindo a cada ano, com ligeira oscilação em 2010. Reflexo do processo de municipalização do ensino fundamental, as vagas na rede estadual apresentam decréscimo contínuo, processo que reduziu a menos da metade seu número de matrículas no período. Tanto na rede municipal (-2,33%) quanto na rede privada (-12,26%), apesar das oscilações, o número de vagas também se reduziu. Contudo, a participação relativa da rede municipal foi ampliada no período, passando de 62,75% em 2008 para 71,05%, a passo que a rede estadual saiu de 15,90% no início do período para 7,23% em 2015. A participação da rede privada permaneceu praticamente estável, oscilando entre 21,35% e 21,72%.

As informações sobre as receitas e os gastos da rede municipal de Itaboraí estão na sequência.

6.2.

Financiamento da educação municipal

Assim como em Angra dos Reis, serão apresentadas as informações gerais sobre a educação municipal, que em 2015 contava com 136 escolas:

Quadro 5: Informações gerais, rede municipal de Itaboraí, 2015

Itaboraí	Alunos (N)	Docentes (N)	Aluno/professor
Educação Infantil	4.773	412	11,58
Ensino Fundamental	22.634	1485	15,24
Totais	27.407	1897	14,45

Fonte: Microdados do Censo Escolar, 2015 (Inep/MEC).

Dois aspectos se sobressaem no quadro cima. O primeiro é a quantidade de escolas no município, maior que Angra dos Reis e Teresópolis, e o fato destas atenderem apenas a determinado nível de ensino. O segundo é a relação professor aluno, que na educação infantil é pelo menos um terço inferior aos registrados em Angra dos Reis e Teresópolis. Ocorre que o município emprega docentes para a atuação na educação infantil e não auxiliares ou cuidadores como naqueles municípios. O número de matrículas na rede conveniada naquele ano foi de 98 alunos (2,20%). O investimento educacional por aluno registrado em Itaboraí foi inferior aos dos referidos municípios, de acordo com informações do Siope e que pode ser explicado pelos baixos valores da remuneração docente de Itaboraí quando comparados aos valores praticados em Angra dos Reis e Teresópolis.

Na educação infantil totalizou R\$ 3.863,22, enquanto o investimento por aluno do ensino fundamental foi de R\$ 6.935,14. Já a despesa com professores por aluno da educação básica R\$ 3.589,50, cerca de 70% do valor registrado em Angra dos Reis e 82% do registrado em Teresópolis. Conforme informações obtidas durante a realização do trabalho de campo na SEMEC, em 2015 e o vencimento básico para os professores de nível médio foi de R\$ 800,00, jornada semanal de 22 h (R\$ 8,08 h/a) e de R\$ 1000,00 para os professores que atuavam nos anos finais do ensino fundamental, 14h/a semanais (R\$ 15,87 h/a). O vencimento básico dos professores que atuavam na educação infantil e anos iniciais estava abaixo, portanto, do piso nacional do magistério, que era de R\$ 1.917,78.

Para o financiamento de sua rede educacional, o município contou com as seguintes receitas em 2015:

Tabela 8: Receitas para o financiamento da rede municipal de Itaboraí, 2015, corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA

Recursos por fonte	Valores (R\$)	% em relação à receita total
Vinculação	120.232.902,90	53,52
Aplicação Financeira	49.728,33	0,02
Salário-Educação	20.134.127,67	8,96
PNAE	2.952.687,07	1,31
PNATE	211.201,89	0,09
Outras FNDE	184.208,80	0,08
PAR	1.434.026,76	0,64
Aplicação/PAR	199.915,50	0,09
Fundeb	79.240.833,85	35,27
TOTAIS	224.639.632,77	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siope.

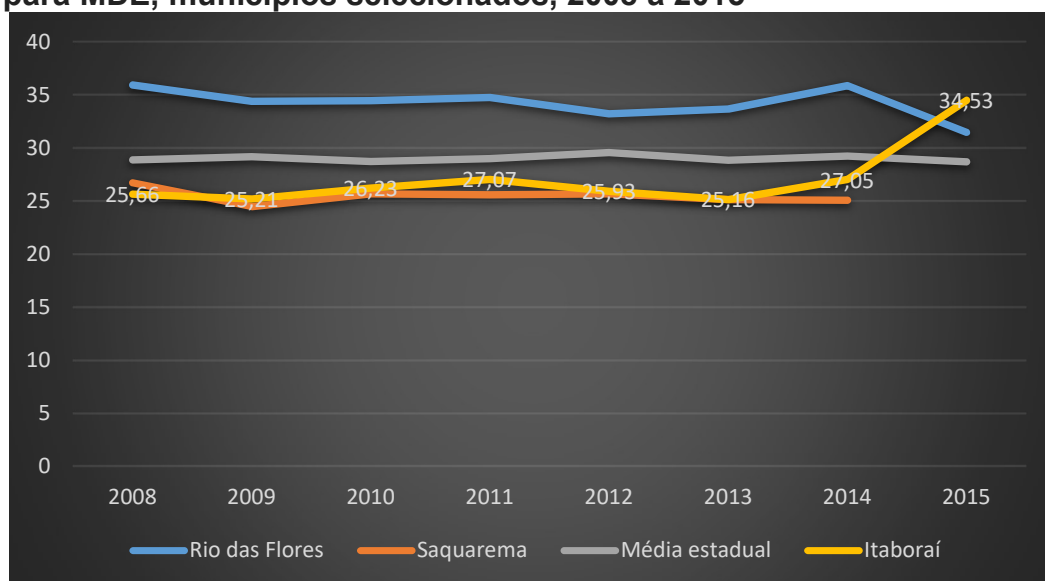
Tem destaque o peso dos recursos do Fundeb no financiamento da educação de Itaboraí que, diferentemente do ocorrido verificado em Angra dos Reis, o saldo é positivo, custeando pouco mais de um terço das despesas.

Na sequência, detalharemos as informações sobre as receitas, assim como os principais gastos da política educacional, acrescidas das informações das entrevistas com os burocratas do nível médio na SEMEC, do então dirigente da educação local, dos ex dirigentes e do representante sindical.

6.2.1. As receitas

Iniciaremos as análises pelas informações dos percentuais de recursos constitucionalmente vinculados. As informações podem ser visualizadas no gráfico a seguir:

Gráfico 16: Percentuais da vinculação constitucional de impostos para MDE, municípios selecionados, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Na média, a vinculação constitucional de Itaboraí foi 27,112%, tendo ocorrido a maior vinculação em 2015 (34,53%) e a menor em 2013 (25,16%). Excetuando 2015, os percentuais do município foram menores que a média estadual e de Rio das Flores, maior média do Rio de Janeiro. A vinculação de impostos destinou à MDE em Itaboraí as seguintes quantias, corrigidas a preços de 2016 pelo IPCA:

Tabela 9: Percentuais de vinculação de impostos e receitas aplicadas em MDE, Itaboraí, 2008 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (valores em R\$)

Ano	Total recursos vinculados	Variação (%)	% Vinculação
2008	36.646.362,28	-	25,66
2009	43.238.250,70	17,99	25,21
2010	57.528.681,64	33,05	26,23
2011	73.068.233,16	27,01	27,07
2012	99.890.797,32	36,71	25,93
2013	128.969.544,31	29,11	25,16
2014	134.062.629,72	3,95	27,05
2015	120.232.902,90	-10,32	34,53

Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Descontada a inflação, é possível observar que desde 2009 ocorreram elevações significativas nas receitas para MDE, sobretudo entre 2010 e 2013,

período que coincide com o início das obras do Comperj, o que propiciou a elevação das receitas municipais. Entretanto, enquanto as receitas para MDE cresceram 228,09%, a arrecadação municipal com impostos e transferências constitucionais cresceram 278,35%. Igualmente, pode ser atribuído ao Comperj a redução de receitas para a educação ocorrida em 2015, uma vez que instalada a crise em 2014, a arrecadação municipal recuou cerca de 40% naquele ano, voltando a cair cerca de 30% em 2015. A arrecadação de 2015 foi menos da metade da registrada em 2013.

Como ressaltado anteriormente, por conta da vinculação constitucional, parte significativa das receitas municipais, mesmo em períodos de crise econômica, são destinadas ao financiamento da educação municipal, o que pode ser alvo de interesse de outras pastas. Questionamos os então gestores municipais se ocorriam disputa por tais recursos, mas as respostas foram sempre lacônicas e não nos davam pistas.

Contudo, a investida na ex titular da pasta foi mais bem-sucedida. Questionada se em reunião do secretariado municipal à época, outras pastas intencionavam utilizar os recursos da educação para outros fins, a resposta foi “mais ou menos”. Segundo a secretaria municipal entre 2008 e 2012, a luta era outra, isto é, evitar que a secretaria de obras, objetivando reduzir o custo da obra, construísse escolas que tinham apenas salas de aula, cozinha, banheiro, refeitório:

“Não tinha sala *pra* os especialistas sentarem, *pra* discutir o trabalho, pra orientadora educacional atender um aluno, pra psicólogo... aí eu fazia outra planta... Mas isso também depois de apanhar né? Mas o dinheiro é *pra* educação, tem que ser gasto aqui, para os professores. Eles vão atender esses alunos onde? No refeitório, na hora da comida, onde? ”. Aí consegui (EX DIRIGENTE MUNICIPAL, 2008 a 2012, ITABORAÍ, 2015).

6.2.1.1.

Receitas adicionais

Os repasses da cota-parte do salário educação ao município, em valores corrigidos pelo IPCA a preços de 2016 podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 10: Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-Educação, Itaboraí, corrigidos monetariamente, 2008 a 2015

Ano	Valores	Variação (%)
2008	9.411.749,30	-
2009	10.877.268,59	15,57
2010	11.415.904,75	4,95
2011	13.837.204,08	21,21
2012	15.626.946,17	12,93
2013	17.631.687,49	12,83
2014	19.563.208,89	10,95
2015	18.883.378,11	-3,48

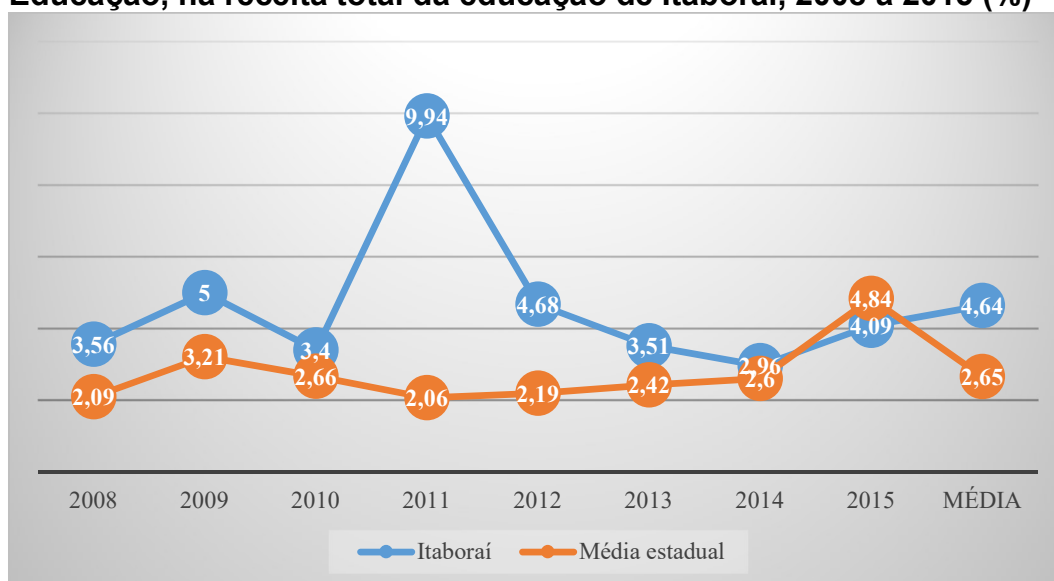
Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Excetuando 2015, os valores recebidos tiveram aumentos reais constantes. Apesar da queda de 3,48% em relação ao ano interior, o repasse do Salário-Educação de 2015 mais que o dobro dos valores de 2008. Tais recursos têm financiado o projeto de Revitalização das Unidades Escolares de Itaboraí (Revita), cujo objetivo é reformar ou efetuar pequenos reparos nas unidades educacionais, permitindo que os recursos recebidos pelas escolas sejam utilizados para fins pedagógicos.

É também com os recursos do Salário-Educação que o município faz os repasses Programa Municipal Dinheiro na Escola, que permite a aquisição de equipamentos e recursos didáticos diretamente pelas unidades educacionais. Conforme relato da burocrata de nível médio do setor responsável pelo Programa, um dos seus objetivos, é democratizar destinação de recursos, já que é “... uma maneira que você tem de colocar o dinheiro na unidade, e aí, democraticamente eles definirem os caminhos (SERVIDORA, SUBSECRETARIA DE GESTÃO E ARTICULAÇÃO, ITABORAÍ, 2015).

Além dos recursos do Salário-Educação, o município contou com os recursos de programas do FNDE e de recursos do PAR/PDE para a construção de unidades educacionais em 2011, o que fez com a participação da União em relação ao gasto total da educação municipal se situasse acima da média estadual, conforme informações a seguir:

Gráfico 17: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação, na receita total da educação de Itaboraí, 2008 a 2015 (%)



Fonte: Elaboração própria do Siope.

Excetuando 2015, a participação dos recursos do FNDE no total das receitas da educação municipal foi superior à média estadual, com destaque para 2011, quando ingressaram recursos do PAR/PDE. Nos demais exercícios, a maior parte provém de programas criados por leis específicas (PNATE, PNAE, dentre outros).

Foi criado, no âmbito da SEMEC, um setor responsável pela captação de recursos e celebração de convênios como FNDE, além de dar suporte às escolas no gerenciamento dos recursos do PDDE e do PMDE. Entretanto, como evidenciado no gráfico acima, apesar de captados, os recursos não foram efetivamente utilizados, a exceção de 2011.

Conforme o burocrata da Subsecretaria de Orçamento, as dificuldades na execução dos recursos federais teriam sido em função do não repasse por parte do órgão federal. Por vezes, o município aplicava seus recursos próprios em determinado projeto, mas o recurso da União não chegava:

“... o que a gente conseguiu executar, o FNDE não cumpriu com a sua parte financeira... E eu sei que a gente, por exemplo, construiu uma quadra, a empresa cumpriu com todo o seu cronograma e o FNDE não repassou. (SERVIDOR, SUBSECRETÁRIA DE ORÇAMENTO, ITABORAÍ, 2015).

Diferentemente de Angra dos Reis, o Fundeb garante recursos adicionais à educação municipal de Itaboraí, conforme tabela 10. Novamente, não contabilizamos os valores referentes à aplicação financeira.

Quadro 6: Valores relativos ao Fundeb em Itaboraí, 2008 a 2015.
Valores em R\$

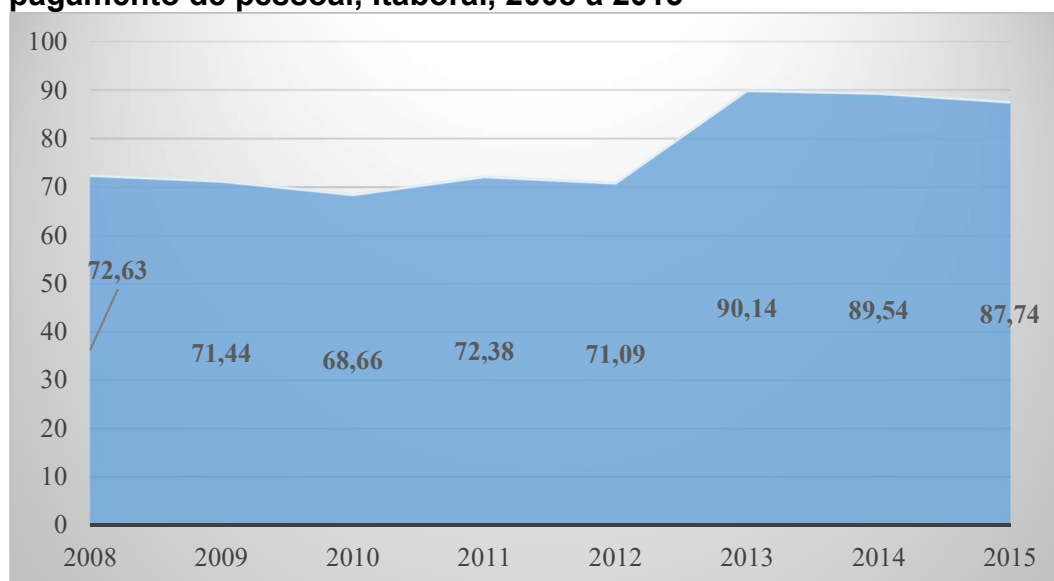
Ano	Receitas destinadas	Receitas recebidas	Saldo	Razão retirada/aporte	Saldo corrigido pelo IPCA, 2016
2008	11.104.604,58	41.848.916,83	30.744.312,25	3,768609366	50.897.215,08
2009	12.133.326,83	45.320.245,78	33.186.918,95	3,735187094	54.125.591,50
2010	13.463.786,45	55.922.928,18	42.459.141,73	4,153581044	62.797.2571,64
2011	15.447.655,94	66.097.029,03	50.649.373,09	4,278774028	70.704.088,60
2012	16.711.489,99	73.667.135,85	56.955.645,86	4,408172814	74.337.011,04
2013	19.839.486,60	87.216.671,26	67.377.184,66	4,396115334	83.267.945,43
2014	21.281.127,99	93.922.933,80	72.641.805,81	4,413437758	86.609.277,80
2015	25.018.817,13	98.583.448,19	73.564.631,06	3,940372068	79.240.833,85
Saldo acumulado					561.979.534,94

Fonte: Elaboração própria do Siope.

Em valores corrigidos, as receitas adicionais via Fundeb foram superiores a meio bilhão de reais. A razão entre o aporte e retirada, à exceção e 2015 e 2013, foi sendo ampliada, o que significa que, nos referidos anos, houve aumento da contribuição inicial do município ao fundo.

Rememorando, no mínimo, 60% desses recursos devem ser utilizados no pagamento dos profissionais que exercem atividades de docência e que oferecem suporte pedagógico ao exercício da docência, como a direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2007):

Gráfico 18: Percentuais das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Itaboraí, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Assim como os demais municípios fluminenses, a maior parte dos recursos do Fundeb são destinados à folha de pagamento, mesmo com a percepção de que o ideal seria utilizar apenas 60% por parte da burocracia da SEMEC:

“ Mas o ideal mesmo era usar 60-40, utilizar os 40 pra você desenvolver os projetos educacionais. E aí, como a gente *tá* usando aí em torno de 90- 87 e pouco por cento só do Fundeb, o que sobra desse aí, dessa conta, a gente usa para construção... (SERVIDOR, SUBSECRETÁRIA DE ORÇAMENTO, ITABORAÍ, 2015).

Apresentadas as receitas, a tópico seguinte tratará das respectivas alocações em Itaboraí entre 2008 e 2015.

6.2.2. Gasto em educação

Considerando os diferentes níveis de educação, o panorama em Itaboraí era:

Quadro 7: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino, Itaboraí, 2008 a 2015

Itaboraí	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ensino fundamental	85,67	80,86	84,17	87,66	83,83	85,11	76,38	77,58
Educação infantil	4,20	3,30	5,60	3,46	4,72	7,97	13,56	11,83
Ensino superior	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros gastos	10,13	15,84	10,23	8,88	11,45	6,92	10,06	10,59

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siope.

Dentre os municípios que participaram desse estudo, apenas Itaboraí não apresentou gastos com ensino superior. É importante destacar que o município se localiza na região Metropolitana do Rio de Janeiro, próximo a universidades e instituições de ensino superior localizados em municípios próximos, o que pode influenciar que tais gastos não sejam efetuados, como ocorre em Angra dos Reis e Teresópolis.

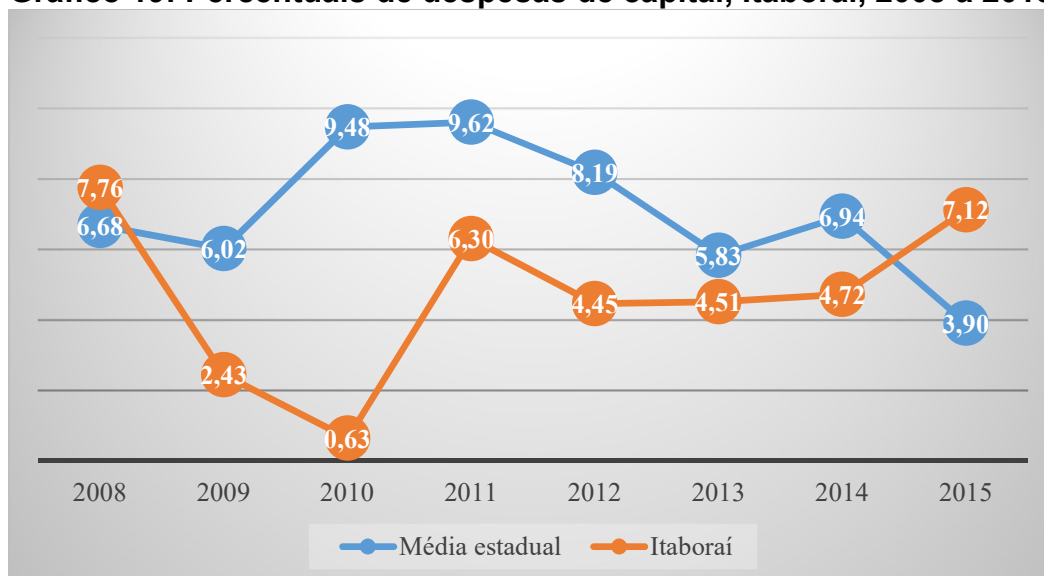
Em compensação, na média, apresentou gastos mais elevados com funções administrativas. Verifica-se também o aumento da participação da educação infantil no total das despesas da SEMEC, apesar das oscilações. Em 2010 as matrículas saltaram de 2.485 para 3.114 vagas e houve significativo crescimento no percentual de gasto, que passou a apresentar oscilações nos períodos seguintes, porém com tendência de alta.

Tal elevação, mesmo que irregular, pode ser explicada pelo aumento no número de matrículas, cujo crescimento no período analisado foi superior a 120%. O Programa Municipal Dinheiro na Escola⁹¹, ajuda explicar, em parte, esse crescimento, uma vez que legislação complementar⁹², em 2011, incluiu a educação infantil nos repasses, fixando em R\$ 6,00 o repasse por aluno/ano desse nível de ensino, enquanto o valor/aluno do ensino fundamental era de R\$ 3,00.

Assim como verificado em Angra dos Reis e nos demais municípios fluminenses, é baixa a capacidade de investimento da educação municipal de Itaboraí:

⁹¹ Instituído pela Lei municipal 1.698/2001, tendo por com a finalidade estimular a autonomia das escolas do ensino fundamental. Os repasses são mensais e a prestação de contas bimestrais. Disponível em <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2001/1698.pdf>, acesso em 10/02/2017.

⁹² Lei Complementar 133 de 2011. Disponível <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC133.pdf>, acesso em 10/02/2017.

Gráfico 19: Percentuais de despesas de capital, Itaboraí, 2008 a 2015

Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Na média, a capacidade de investimento de Itaboraí (4,74%) ficou abaixo do conjunto dos municípios do Rio de Janeiro (7,11%). É possível observar que após se aproximar de zero em 2010, as despesas de capital do município foram ampliadas, apresentando crescimento contínuo desde 2012. De forma inversa, as despesas de custeio, em todo o período analisado, foram superiores a 90%.

A então gestora da educação municipal reconhecia que essa situação era um dificultador para a ampliação do atendimento nas creches municipais as de crianças de 0 a 3 anos, maior reivindicação da população. Segundo o burocrata da Subsecretaria de Orçamento, a falta de terrenos públicos para a construção de creches, aliada a escassez de recursos para desapropriações, impedia a busca, inclusive, de recursos federais. Mais uma vez, questões orçamentárias se sobrepõem às questões pedagógicas.

A que se destacar que, em princípio, a baixa capacidade de investimento não é um problema por si só, tampouco o é, o comprometimento em mais de 90% das receitas de MDE. Exemplificando, se dado município possui determinada capacidade de investimento e amplia sua rede com a construção de novas escolas, nos exercícios subsequentes, a despesa de custeio se elevará, uma vez nas novas escolas serão lotados os profissionais da educação, chegarão as contas de água, luz, gás, internet e telefone, será necessária a manutenção do prédio, dentre outras despesas de custeio.

Nesse sentido, é desejável que no âmbito das secretarias municipais, existam técnicos capazes de planejar, inclusive do ponto de vista orçamentário, a expansão da rede, evitando que novos espaços educacionais sejam inaugurados sem que os professores tenham sido designados ou que os estudantes não tenham o mobiliário adequado para usar ou que falem equipamentos, dentre outros. Tais situações, corriqueiramente, ocorrem pelo país. É importante destacar que não é só de recursos a carência dos municípios brasileiros. Ela é também gerencial.

Sob esse aspecto, Santo (2016) afirma que, apesar das peculiaridades, identificou que as secretarias de educação estudadas (Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis) enfrentavam dificuldades quanto à capacidade burocrática não só da equipe técnica lotada no órgão central, mas como também dos diretores e professores das unidades escolares. Em Itaboraí, em que pese as crises econômicas do país e do Comperj, essa dificuldade pôde ser evidenciada com a prorrogação das férias de meio de ano na rede municipal ocorrida em 2015, em função das dificuldades do município em prover a alimentação escolar e pelo movimento grevista de professores temporários pelo atraso nos salários.

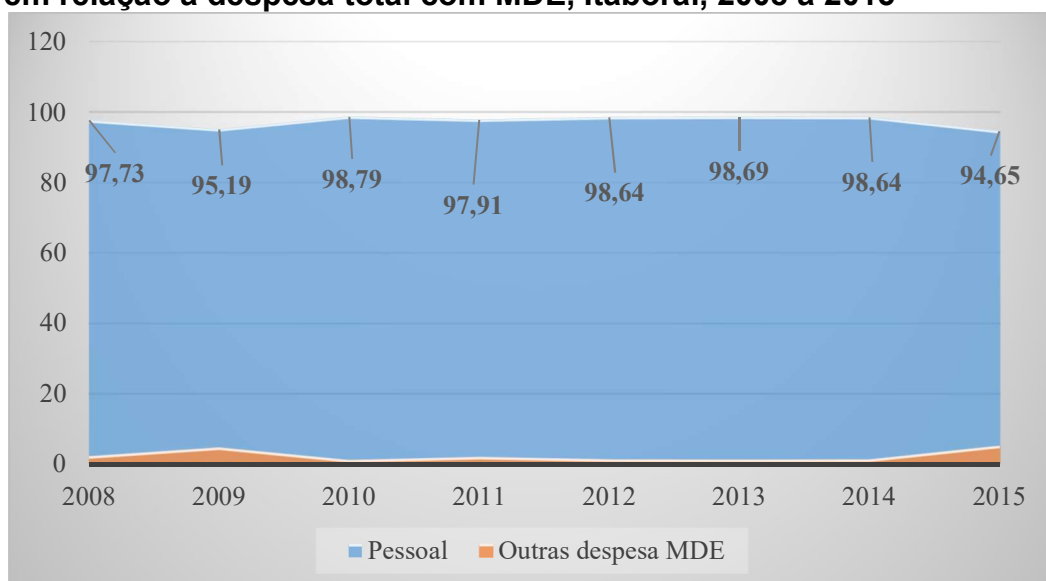
Por fim, retomando a questão das despesas de custeio, se não é um problema em si o fato desta se apresentar com percentuais elevados, o comprometimento de grande parte das receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino com a folha de pagamento o é. Nessa circunstância, não há espaço para a inovação, os projetos educacionais visando a melhoria do aprendizado, a formação humana, enfim, o sonho.

Com relação ao gasto com pessoal, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015⁹³, dos 7.450 servidores, sendo 64,79% estatutários, 23,50% comissionados, 2,17% estagiários e 9,53% sem vínculo permanente. Eram 32,80 servidores para cada grupo de 1000 habitantes. Na educação municipal eram 4.033 servidores, ou seja, cerca de 54% do total, dos quais 81,45% eram estatutários, cerca de 11% eram prestadores de serviço e 7,61% ocupavam cargos comissionados.

De acordo com informações do Siope, o pagamento de pessoal e os encargos sociais consumiram quase que a integralidades das receitas de MDE:

⁹³ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default_xls.shtm, acesso 28/01/2017

Gráfico 20: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Itaboraí, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Em o período analisado, os percentuais ficaram próximos a 100%. Quando questionada sobre sua preocupação com o elevado comprometimento das receitas com a folha de pagamento, a ex dirigente educacional (2005 a 2008), se limitou a dizer que seguia a legislação. Sua sucessora (2009 a 2012), afirmou ter assumido em meio a problemas com uma empresa terceirizada de merenda que teria realizado o primeiro concurso público para os cargos de orientação educacional e supervisão pedagógica, cujo provimento anterior à sua gestão se dava por indicação política. Conforme relato: “Aí tive que brigar com todo mundo, que tinha um monte de gente, um monte de vereador que tinha um monte de cargo de orientador pedagógico, de orientador educacional, que não queria” (EX DIRIGENTE DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL, 2009 A 2012, ITABORAÍ, 2015).

As preocupações com o pagamento de pessoal ficaram mais evidente a partir da crise do Comperj. Conforme relato de uma servidora ligada à Subsecretaria Administrativa, foram concedidos em dois anos consecutivos reajustes salariais na casa de 21%, mas que a situação à época era outra. A burocrata da SEMEC, conforme relato, teria vivido em dois mundos distintos, uma antes e um após a crise do Comperj:

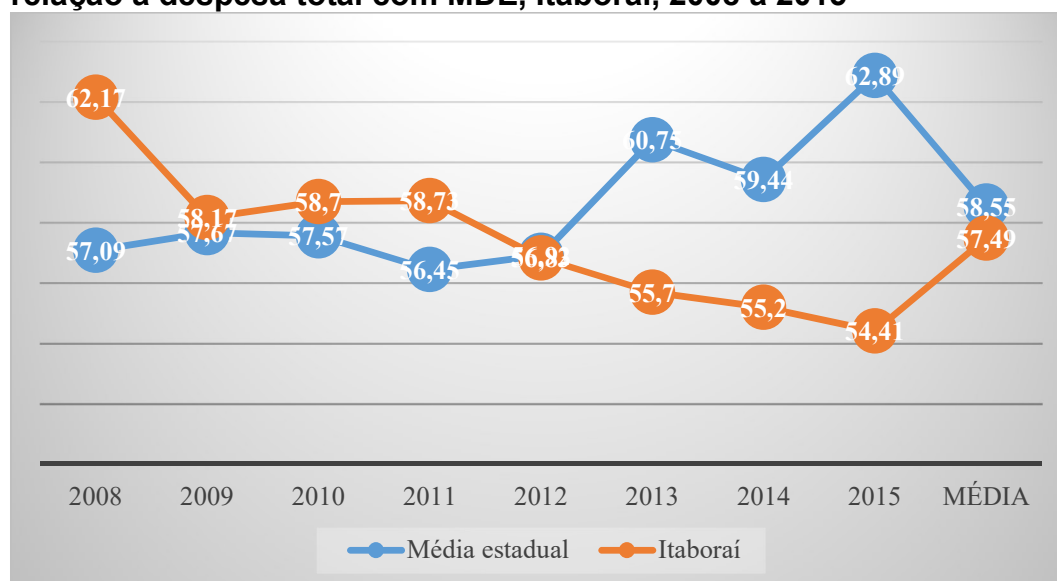
“As dificuldades existiram nos dois, mas hoje elas são bem diferentes. A gente passou muito tempo com o salário dos terceirizados atrasados...A gente passou um tempo com os salários dos professores contratados em atraso, a gente tem uma

carência na rede, assim, que não fecha de jeito nenhum, não fecha...” (SERVIDORA, SUBSECRETARIA ADMINISTRATIVA, ITABORAÍ, 2015).

O relato indica que mais uma vez as questões financeiras não só estavam inviabilizando o sonho, mas também a própria manutenção dos serviços, uma vez que além de salários atrasados, existia falta de professores nas escolas. A solução plausível para suprir as carências seria a realização de concurso público, mas como foi relatado pela titular à época da SEMEC e por diversos servidores, as condições financeiras não permitiam. O relato do burocrata responsável pela Subsecretaria de Orçamento ilustra o quanto a escassez de recursos atrapalhou o trabalho pedagógico, obrigando a escolhas difíceis. Ou se aumentava a grade curricular, incluindo disciplinas como informática e sociologia e/ou novos conteúdos ou se abria novas escolas. Os dois não eram possíveis.

Por fim, diante da fala rotineira sobre a carência de docentes, interessou-nos identificar qual o peso destes servidores em relação às despesas de MDE:

Gráfico 21: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Itaboraí, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Até 2011, o percentual de gasto com os professores estava acima da média estadual. Curiosamente, a situação se inverte justamente no período em que ocorreu o maior incremento da receita de impostos no município e, consequentemente, para a MDE, isto é, a partir de 2011.

Novamente, buscando o contraditório, interessou-nos ouvir o movimento sindical local. Em Itaboraí, a representação dos docentes é exercida pelo Sindicato

estadual dos Profissionais da Educação (Sepe). O representante sindical possuía uma visão equilibrada em relação ao cenário anteriormente apresentado de comprometimento elevado das receitas da educação com o pagamento de pessoal. Para ele, o problema “não é que não se gasta, mas como se gasta”.

“Não é falta de dinheiro, o prefeito e a secretaria de educação têm que assumir que preferem gastar com outras coisas do que com o salário do profissional, com a contratação de novos funcionários ou com o aumento do salário dos funcionários” (COORDENADOR DO SEPE, ITABORAÍ, 2015).

O sindicalista se referia ao estudo efetuado pelo Sepe indicando que, mesmo com a queda na arrecadação e do limite imposto pela LRF, teria sido possível a revisão geral do salário do funcionalismo em 17% em 2015. Na entrevista com o burocrata de nível médio responsável pela Subsecretaria de Orçamento surgiram indícios de que a avaliação do sindicato procedia e que, assim como em Angra dos Reis, a decisão final sobre os gastos dos recursos da educação estava fora do alcance do órgão gestor da política educacional:

“Aqui é assim, todo projeto que a gente pensa, a gente constrói o projeto numa *planilhazinha* simples, manda *pro* planejamento [Secretaria Municipal de Planejamento]... E aí o planejamento vai e diz *pra* gente: *Ó*, vocês vão gastar de folha, porque é o planejamento que faz mais essa parte de folha, vocês vão gastar de folha tanto a mais...” (SUBSECRETÁRIO DE ORÇAMENTO, ITABORAÍ, 2015).

Finalizando a análise sobre a rede educacional de Itaboraí, destacamos que sobressaiu nas entrevistas realizadas a interferência política nos assuntos educacionais. Sem pretendemos uma análise típica das ciências sociais sobre a questão, traremos à baila apenas alguns relatos para ilustrar a questão. Conforme Waldhelm (2016), grande parte do território que hoje forma o município, pertenceu a algumas famílias que detinham o poder local. Mesmo após todas as mudanças ocorridas no país desde então e, em especial, no município, sob todos os aspectos, ainda é possível observar as influências dos antigos donos de terras no executivo local e no legislativo, sendo ainda comum o questionamento sobre qual família o indivíduo pertence, inclusive para ocupação de cargos ou funções gratificadas nas repartições públicas. A autora cita o caso de uma servidora que, ao assumir o cargo de inspetora de alunos em uma escola, teria conseguido trocar o horário de trabalho por influência de um vereador.

A atuação de parlamentares locais sobre a educação municipal também foi assinalada pela ex secretária (2009 a 2012) que, como mencionando anteriormente, para promover um concurso público enfrentou a objeção dos edis. Relatou ainda que em sua gestão, retirou do poder dos vereadores locais a exploração das cantinas em escolas municipais. Ocorre que até então, estes pagavam aluguel à direção das escolas e passavam a vender alimentos e bebidas a alunos e servidores dentro das unidades escolares. Contudo, a gestão que à época da realização do trabalho de campo estava à frente da SEMEC, devolveu aos vereadores a administração do ‘serviço’.

Por fim, o relato dos representantes do Sepe reforça a ingerência política das questões educacionais e que repercutem sobre o financiamento, em especial, no elevado comprometimento das receitas vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino com o pagamento de pessoal. Considerou excessivo o número de cargos comissionados e, nas escolas, era prática comum a influência de políticos na distribuição de empregos, que teria como contrapartida a troca de apoio político: “Então o vereador pega seu cabo eleitoral que votou nele, que fez campanha para ele, que organizou a comunidade, e coloca ele como inspetor da escola ou coloca ele como merendeira da escola. É a troca de favores” (REPRESENTANTE DO SEPE, ITABORAÍ, 2016).

7. Teresópolis

Não houve qualquer contato com o secretário de educação, que também acumulava a pasta de Governo, apesar das inúmeras solicitações. Contudo, as dezenove entrevistas realizadas, em nove visitas à cidade, contribuíram para a aproximação com a realidade da educação municipal. Em janeiro de 2016, com a posse de um novo prefeito, houve a mudança de secretário e da equipe de gestão da Secretaria Municipal de Educação (SME). Foi realizada nova visita à cidade para a reunião com uma assessora da nova secretária, contudo, não houve contato posterior.

O município está a 90 km da capital fluminense e sua história guarda relação com George March, que adquiriu uma sesmaria na Serra dos Órgãos em 1818, iniciando o processo de colonização, graças a seus empreendimentos agrícolas e de hotelaria. Pelo Decreto nº 829 de 25 de outubro de 1855, foi elevada à categoria de Freguesia de Santo Antônio do Paquequer, no município de Magé. Pelo decreto estadual nº 280, de 06-07-1891, foi elevada à categoria de vila, desmembrando-se de Magé, sendo constituída apenas pelo distrito sede (OSCAR, 1991).

A cidade por pouco não foi capital do antigo estado do Rio de Janeiro, em substituição a Niterói. Com o objetivo de distanciar o então Governo das pressões e tumultos que ocorriam na capital devido ao momento político conturbado, foi outorgada a construção de uma ferrovia ligando Niterói ao porto de Marinho, em Cantagalo, passando por Teresópolis. Assim que estive pronta, a capital seria transferida. Contudo, devido a mudança no comando do Estado e pelo fato de nem a ferrovia, nem a cidade estarem prontas para receber a sede do governo, Teresópolis perde a condição de capital provisória do Estado para Petrópolis em 1894.

Do ponto de vista econômico, tem destaque a instalação de uma fábrica de bebidas em 1912, inaugurando um setor importante para a economia local nos dias atuais. Nos anos 1940/50, o município se consolida na produção de hortifrutigranjeiros e a mudança no traçado da BR 116, que desde 1959 passa pelo município, impulsionou o desenvolvimento local, assim como a criação em 1966 da Fundação Educacional Serra dos Órgãos e de sua faculdade de Medicina em 1970 (OSCAR, 2011).

Seus 173.060 habitantes⁹⁴, que fazem do município o terceiro mais populoso de sua região e o 18º do Estado, estão distribuídos em um território de 770,601 km², dos quais 11,3400 km² em perímetro urbano. O IDH-M⁹⁵ de Teresópolis em 2010 foi de 0,730, situando-o na faixa de desenvolvimento humano alto. A dimensão que mais contribuiu para o índice foi longevidade (0,855), seguido por renda, (0,752) e educação (0,605). Em relação ao Estado, ocupava a 23ª posição entre os 92 municípios e a 1.021ª posição em relação aos municípios brasileiros.

A soma das riquezas produzidas no município, em valores absolutos e a preços correntes em 2014⁹⁶, foi de R\$ 3.982.325.000 em 2013, concentrando-se na área do comércio e serviços (49,12%), seguido pela indústria (19,29%) e agropecuária (5,45%). O município tem o 24º maior PIB do Rio de Janeiro.

É o principal produtor de horticultura do Estado, além de possuir destaque nas indústrias de bebidas, que representa 19% do setor industrial do município, seguido pelo de mobiliário (16%), de artigos de plásticos (13%) e pelo setor têxtil e de vestuário (7%). No setor terciário, destacam-se as atividades ligadas a prestação de serviços e o comércio varejista. Deve-se ressaltar que grande parte da receita do setor vem da atividade do turismo⁹⁷.

Desde 2011, uma tragédia climática e crises políticas vem marcando a cidade. O município sofre com alagamentos e deslizamentos causados pelas chuvas há tempos, mas a maior ocorreu em janeiro de 2011, afetando tanto a área urbana quanto as áreas rurais, ceifando a vida de centenas de pessoas. A tragédia, como ficou conhecido o evento climático, marcou profundamente toda a região. Não bastasse a tragédia climática, o município passou a conviver com sucessivas crises político-administrativas. Foram cinco prefeitos em cinco anos, com histórias que se cruzam.

Jorge Mario Sedlacek foi eleito prefeito pelo PT em 2008, mas foi afastado em 2011, por irregularidades na gestão das verbas emergenciais liberadas pelos

⁹⁴ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm, acesso 27/12/2016..

⁹⁵ http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/teresopolis_rj, acesso 01/06/2016.

⁹⁶ <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330580&search=rio-de-janeiro|teresopolis|infograficos:-informacoes-completas>, acesso em 26/05/2016.

⁹⁷

http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/Hist%C3%B3rico%20e%20dados_Teres%C3%B3polis.pdf, acesso em 26/05/2016.

governos estadual e federal por conta tragédia. O afastamento ocorreu no dia 2 de agosto, assumindo no dia 5 daquele mês o vice-prefeito, que veio a falecer dois dias depois. Em seu lugar assumiu o Presidente da Câmara dos Vereadores, Arlei Rosa (PR).

Nas eleições de 2012, Arlei (agora no PMDB) foi o segundo colocado, assumindo o cargo, uma vez que o mais votado no pleito, Mario Tricano (PP), teve o registro de sua candidatura indeferido pelo TSE por abuso de poder econômico nas eleições de 2008. A segunda passagem de Arlei Rosa à frente do executivo municipal foi conturbada e cheia de percalços, culminando com a cassação de seu mandato pela Câmara de Vereadores em 2015, por irregularidades nas contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Teresópolis⁹⁸. Em seu lugar foi empossado o vice-prefeito, que ficou no cargo apenas quatro meses, uma vez que Mario Tricano, o mais votado nas eleições de 2012, obteve em janeiro de 2016 liminar junto ao Supremo Tribunal Federal que o conduziu ao cargo de prefeito.

A crise política repercutiu sobre os serviços públicos. Foram greves, crise na saúde pública municipal, atrasos salariais e não pagamento de benefícios previstos em lei aos servidores, como a atualização do plano de cargos e salários, do plano de saúde e do auxílio alimentação, dentre outros. Apesar de toda essa situação, não houve paralisação das atividades das escolas em 2015, apesar da adesão dos profissionais da educação aos inúmeros protestos ocorridos no município naquele período e por nós presenciados.

Nem as eleições de 2016 foram capazes de sanar as incertezas, uma vez que Mario Tricano foi reeleito, mas novamente está mantido no cargo por decisão provisória já justa, uma vez que o registro de sua candidatura permanece *sub judice*.

Além da crise municipal, a crise econômica pela qual o país também afetou a cidade. De acordo com informações do CAGED⁹⁹, em 2014, as contratações foram maiores que as demissões: 18.914 vagas contra 17.324 demissões. Em 2015, as demissões foram superiores às contratações em 587 empregos, principalmente no

⁹⁸ http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/16503?jsessionid=+iH24o27-+NSkfzgGm1QSizt.node1?p_p_state=maximized, acesso 20 jun. 2016.

⁹⁹ <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>, acesso em 25/01/2017.

comércio, com saldo negativo de 411 vagas, além da indústria (-159), construção civil (-149) e serviços (-96). Apenas na administração pública (195) e na agropecuária (40), o saldo foi positivo.

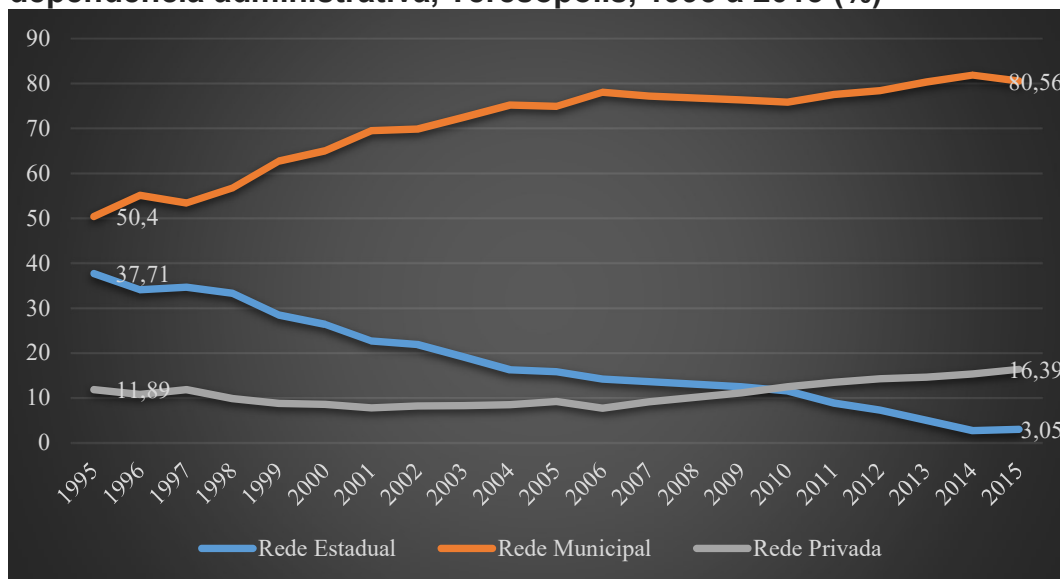
No ano seguinte, as demissões novamente foram maiores, 15.098 contra 14.768 contratações, diferença de 330 vagas ou 0,96%. Os setores da economia que mais demitiram foram indústria (298) e construção civil (241). O cenário de incertezas político-administrativa repercutiu também sobre os empregos do setor público, uma vez que foram registradas 342 demissões, gerando saldo negativo de 272 empregos. Apenas no comércio (354) e nos serviços (137) os saldos foram positivos.

7. 1.

A oferta de vagas na educação municipal

Com relação à evolução das matrículas no ensino fundamental e, novamente, apresentando os dados a partir de 1995, as informações estão no gráfico abaixo.

Gráfico 22: Evolução das matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa, Teresópolis, 1995 a 2015 (%)



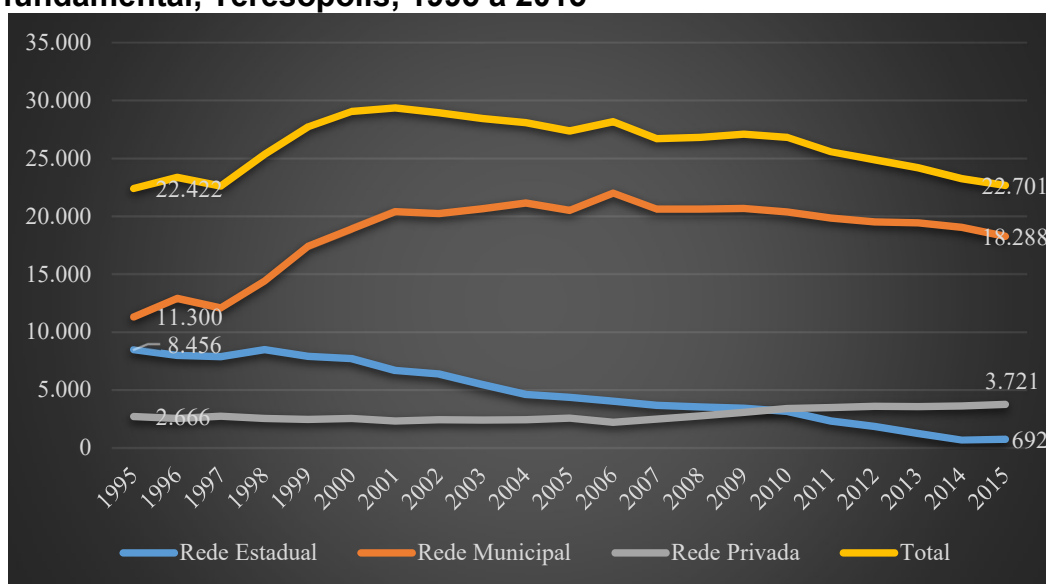
Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Assim como verificado nos outros municípios analisados, enquanto a participação das redes municipal e privada cresceram, a rede estadual entrou em declínio. Essa redução foi constante, à exceção de 1998 e 2015, ano em que sua participação no total de matrículas foi de apenas 3%. O pequeno aumento de matrículas na rede estadual em 2015 pode ser atribuído à inauguração de uma unidade escolar em um bairro populoso ocorrida em 2014. A nova escola passou

atender o ensino fundamental, evidenciando ausência de planejamento do governo estadual, que há anos vem reduzindo sua presença nesse nível de ensino. A situação revela também a escassez de cooperação entre estado e município. Considerando que, conforme relato de diversos servidores entrevistados, as escolas municipais apresentam problemas na infraestrutura e que a maior demanda no município é pela oferta de vagas na educação infantil, o governo estadual poderia ter destinado ao município a gestão da nova escola.

Em número absoluto de matrículas, as informações podem ser visualizadas no gráfico a seguir:

Gráfico 23: Matrículas totais e por dependência administrativa, ensino fundamental, Teresópolis, 1995 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

Considerando o número total de alunos no ensino fundamental, é possível observar expressivo crescimento de 28% nas matrículas entre 1997 e 2001 (pouco mais 6.700 novos alunos). Entre 2001 e 2008, o número de matrículas oscilou entre 29 e 26 mil e a partir de 2009 a tendência é de redução. Em 2015, o número de alunos no ensino fundamental, em todas as redes, foi próximo ao registrado em 1995. Novamente, atribui-se a redução à mudança no padrão transitório de crescimento da população. Conforme Santo (2015), houve redução na quantidade de população com menos de 15 anos de idade entre 1991 e 2010. Os 36.794 jovens que lá residiam em 1991 representavam 30,48% da população total e em 2010, as 36.437 crianças e adolescentes representavam apenas 22,25% do total.

Em relação à rede municipal, chama a atenção a semelhança de seu traçado (em tons alaranjados) e a linha que representa o total de matrículas no ensino fundamental (em dourado), sendo possível observar duas tendências. Na primeira, entre 1995 e 2006, o número de alunos quase dobrou. Este crescimento pode ser creditado à política de fundos instituída em 1996, que estimulou o aumento das vagas nas redes municipais. A segunda tendência é de redução no número total de matrículas entre 2007 e 2015, apesar das oscilações verificadas no período. No balanço entre as duas décadas (1995/2015), a oferta de vagas foi ampliada em cerca de 65%, o que significou perto de 7 mil matrículas novas. Ao contrário, na rede estadual, houve forte redução no atendimento, superior a 91% entre 1995 e 2015, apesar das oscilações.

A rede privada também ampliou a oferta de vagas, mas o crescimento foi menos intenso do que o registrado nas redes privadas de Angra dos Reis e Itaboraí, assim como foi inferior ao verificado na rede municipal de Teresópolis. Tal fato pode ser explicado, em parte, pela percepção dos teresopolitanos sobre a educação pública municipal.

Durante a realização do trabalho de campo e em contato com servidores públicos que atuam na rede municipal, sindicalistas, taxistas e trabalhadores do comércio, foi comum ouvirmos elogios à educação municipal, por sua qualidade. Em que pese as diversas conceituações sobre o tema, é importante assinalar que essa rede educacional foi selecionada em função do desempenho médio acima de 225 pontos de seus alunos na Prova Brasil de matemática, anos iniciais em 2011 e pelo fato de 40% ou mais de alunos apresentarem níveis de adequado ou avançado na escala de proficiência (WALDHELM, 2016), o que pode ter influenciado a preferência pela rede municipal.

Considerando apenas as matrículas em escolas públicas, em 1995, pouco mais de 57% dos alunos estavam na rede municipal, percentual que se eleva para 63% em 1998. Na década de 2000, o percentual ultrapassa 70%, chegando a mais de 80% da década seguinte. A partir de 2011, mais de 90% das vagas públicas do ensino fundamental estão nas escolas municipais, percentual que sobe para 96,35% em 2015, contra apenas 3,65% da rede estadual.

Com relação às matrículas na educação infantil, não há atendimento das escolas estaduais no município:

Tabela 11: Evolução das matrículas na educação infantil regular por dependência administrativa, Teresópolis, 1995 a 2015

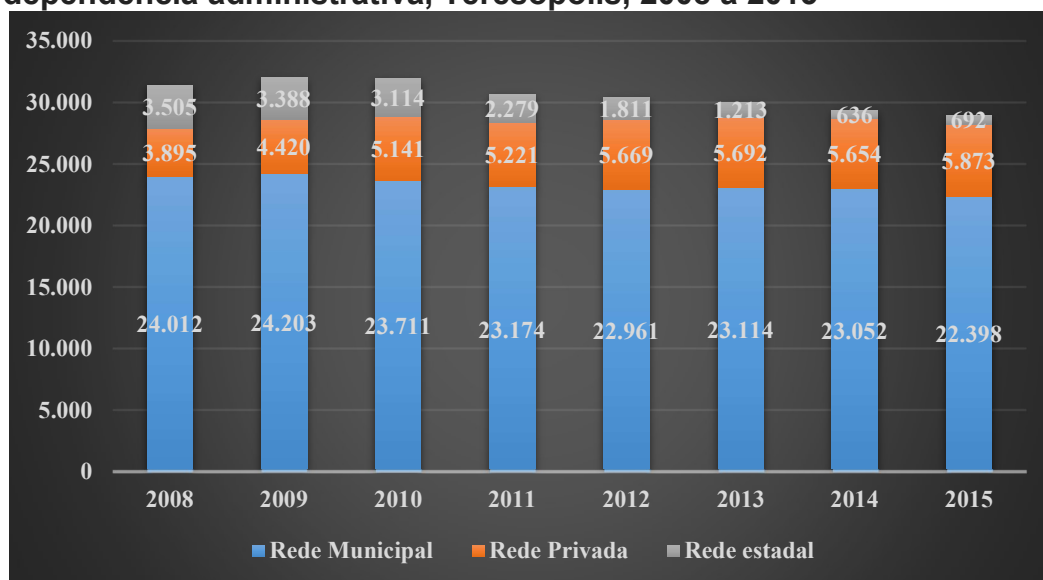
Ano	Rede Municipal			Rede Privada			Total	
	N	%	Dif. (%)	N	%	Dif. (%)	N	Dif. (%)
2008	3.388	74,18	-	1.179	25,82	-	4.567	-
2009	3.500	71,50	3,31	1.396	28,51	18,41	4.896	7,20
2010	3.329	65,20	-4,89	1.778	34,81	27,36	5.107	4,31
2011	3.309	65,30	-0,60	1.757	34,68	-1,18	5.066	-0,80
2012	3.431	61,90	3,69	2.109	38,07	20,03	5.540	9,36
2013	3.659	63,00	6,65	2.150	37,01	1,94	5.809	4,86
2014	3.994	65,80	9,16	2.077	34,21	-3,40	6.071	4,51
2015	4.110	65,60	2,90	2.152	34,37	3,61	6.262	3,15

Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2014 (Inep/MEC).

O município vem ampliou a oferta de vagas em sua rede, salvo em 2010 e 2011. Entre 2008 e 2015, o crescimento foi superior a 21% ou 712 vagas. Contudo, a ampliação na rede privada tem sido maior. Em 2008, respondia por cerca de 25% das matrículas na educação infantil e em 2015 este percentual foi para cerca de 35%. As 973 novas vagas representaram crescimento de 82,53% em relação a 2008.

Considerando as matrículas nos níveis de atuação prioritária dos municípios:

Gráfico 24: Matrículas no ensino fundamental e educação infantil por dependência administrativa, Teresópolis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Microdados do Censo Escolar, 1995 a 2015 (Inep/MEC).

O total de alunos nos níveis de ensino selecionados vem se reduzindo desde 2009 no município. Entre 2008 e 2015 a redução foi de 7,80%, o que representa pouco menos que 2.500 matrículas. Ela tem sido mais intensa na rede estadual, que

em 2015 respondia por pouco de mais de 2% das vagas. No período analisado, só houve aumento de matrículas na rede privada. Apesar desse crescimento, a rede municipal foi responsável pela matrícula de três a cada quatro alunos.

7.2

Financiamento da educação municipal

Conforme informações obtidas junto ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresópolis (SINDPMT), o vencimento básico para os professores com formação em nível médio e atuação na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental foi de R\$ 1.519,03 em 2015, para uma jornada semanal de 22 h (R\$ 14,34 h/a) e de R\$ 2.362,76 para os professores que atuavam nos anos finais do ensino fundamental, com formação em nível superior, cuja jornada de 16h/a semanais, resultava em R\$ 32,82 por h/a trabalhada.

Os docentes atuavam em uma rede educacional com 80 escolas e as seguintes características:

Quadro 8: Informações gerais, rede municipal de Teresópolis, 2015

Teresópolis	Alunos (N)	Docentes (N)	Aluno/professor
Educação Infantil	4.110	105	39,14
Ensino Fundamental	18.288	775	23,60
Totais	22.398	880	25,45

Fonte: Microdados do Censo Escolar, 2015 (Inep/MEC).

As matrículas públicas na educação infantil em escolas conveniadas chegaram a 250 alunos (6,08%) em 2015. Neste nível de ensino, o número de aluno por professor é quase o dobro do que a determinação contida nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, que é de 20 alunos e 4 e 5 anos para cada docente (BRASIL, 2006). Esse fato pode ser explicado pelo fato de, assim como Angra dos Reis, foi feita a opção pela contratação de outros profissionais não docentes para o atendimento da demanda, sobre tudo nas creches. Os cerca de 100 cuidadores, cargo criado em 2009, cuja escolaridade mínima é o ensino fundamental, atuam na educação infantil, muitas vezes com ações semelhantes à função docente, conforme relato do técnico responsável pelo setor.

O investimento educacional por aluno da educação infantil foi de R\$ 3.502,03, inferior aos investimentos de Itaboraí e Angra dos Reis em cerca de 10%

e 30%, respectivamente. Já em relação ao ensino fundamental, o investimento por aluno totalizou R\$ 5.430,49, novamente inferior aos de Itaboraí e Angra dos Reis em 22% e 32%, respectivamente. Em relação à despesa com professores por aluno da educação básica, o valor de R\$ 4.368,51 foi cerca de 22% superior ao verificado no município da região Metropolitana e cerca de 18% inferior ao do município da Costa Verde do Rio de Janeiro.

Tudo isso foi possível graças aos seguintes recursos financeiros:

Tabela 12: Receitas para o financiamento da rede municipal de Teresópolis, 2015, corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA

Recursos por fonte	Valores (R\$)	% em relação à receita total
Vinculação	64.101.520,29	45,99
Aplicação Financeira	50.753,42	0,04
Salário-Educação	15.756.200,39	11,31
PNAE	2.575.686,32	1,85
PNATE	42.978,66	0,03
Outras FNDE	728.806,05	0,52
PAR	107,72	0,00
Aplicação/PAR	0,00	0,00
Fundeb	56.116.583,25	40,26
TOTAIS	139.372.636,10	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siope.

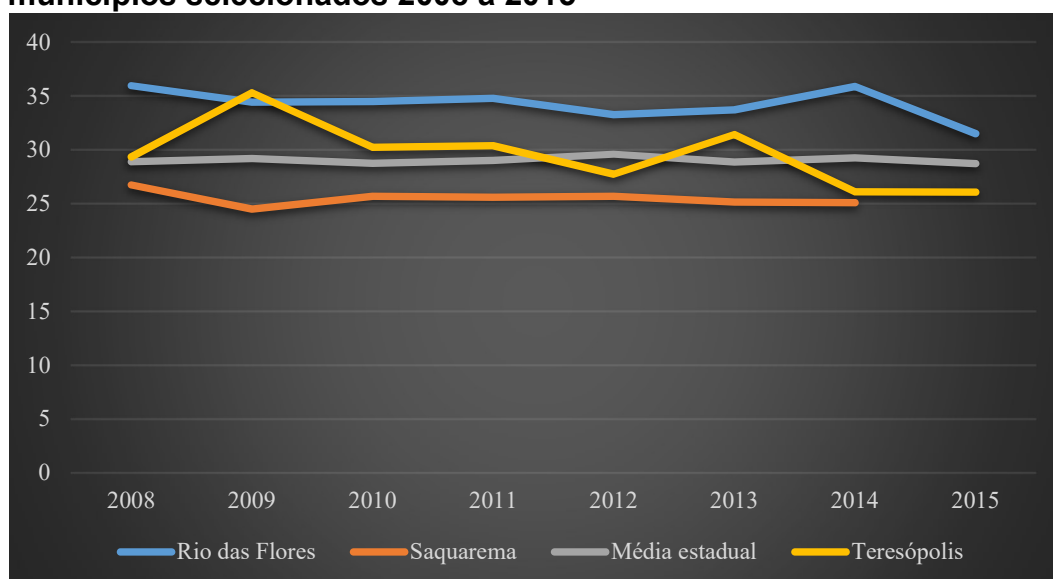
Assim como em Itaboraí, o saldo Fundeb foi positivo, tendo sido responsável por mais de 40% das despesas, cerca de 5 pontos percentuais inferior ao gasto custeado com as receitas próprias. Verifica-se também, assim como em Angra dos Reis e Itaboraí, que a participação da assistência financeira da União no total das receitas foi reduzido.

Em relação às receitas, seu detalhamento está na seção seguinte.

7.2.1. As receitas

Na média, o percentual de vinculação de impostos de Teresópolis entre 2008 e 2015 foi de 29,58%. A Lei Orgânica do município determina vinculação mínima de 30%, percentual alcançado apenas no triênio 2009-2011 e em 2013, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 25: Percentuais da vinculação de impostos para MDE, municípios selecionados 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siope.

Excetuando os anos de 2012, 2014 e 2015, o percentual de vinculação ficou abaixo da média estadual, destacando que foi nesse período que ocorreu a crise política no município. Tais percentuais resultaram nas seguintes quantias:

Tabela 13: Percentuais de vinculação de impostos e receitas aplicadas em MDE, Teresópolis, 2008 a 2015 a preços de 2016 corrigidos pelo IPCA (valores em R\$)

Ano	Total recursos vinculados	Variação (%)	% Vinculação
2008	47.081.766,15	-	29,35
2009	64.665.855,83	37,35	35,31
2010	60.539.997,61	-6,38	30,24
2011	66.828.764,00	10,39	30,38
2012	63.283.209,86	-5,31	27,75
2013	76.742.152,96	21,27	31,42
2014	66.493.826,19	-13,35	26,11
2015	64.101.520,29	-3,60	26,07

Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

É possível identificar que no período analisado, houve oscilações no montante de recursos destinados à MDE. Contudo, também em termos reais, a arrecadação municipal com os impostos e transferências apresentou elevação em todos os anos, mesmo no auge da crise econômica em 2015. Entre 2008 e 2015,

enquanto a arrecadação da Prefeitura com aqueles impostos que são constitucionalmente vinculados cresceu, em termos reais, mais de 208%, a destinação de recursos para MDE cresceu, descontada a inflação, apenas 36,15%.

Como ressaltado anteriormente, a educação é uma das pastas municipais com as maiores dotações orçamentárias. Em Teresópolis a luta para que os recursos da educação nela fiquem ficou mais bem evidenciada na fala da ex dirigente da SME entre 2009 e 2012. De acordo com a ex dirigente, foi uma luta constante para que outras secretarias municipais não fizessem uso dos recursos destinados à educação, salientado que, certa vez, por pouco estes recursos não foram destinados ao pagamento de uma ponte que, pelo simples fato de ligar determinado ponto da cidade a uma escola, foi usado como justificativa para acessar tais recursos, o que é vedado pelo artigo 71 da LDB.

Questionada como lidava com os pedidos de políticos, declarou:

... ah, sempre tinha, sempre tinha [pedidos]! Sempre tinha e aí eu fui ganhando os desafetos porque sabe, fica até de repente *pra* vocês parecendo que eu falo da boca pra fora, mas vocês podem perguntar até pra todo mundo que trabalhou comigo, eu era um trator “ah não! O dinheiro da educação não! O dinheiro da educação não!” E eu passava igual a um trator, e os vereadores nossa, me odiavam, me odiavam, por isso que eu digo que não quero, não quero mais, não quero mais (EX DIRIGENTE MUNICIPAL, 2009 a 2012, TERESÓPOLIS, 2015).

A nosso ver, para que os recursos da educação sejam utilizados para os seus devidos fins, são necessárias ao menos três condições, aqui apresentadas não em ordem de importância. A primeira é luta para que estes recursos não se destinem a outros fins, conforme relato apresentado acima. Isso implica também que as secretarias de educação possam gerenciá-los, o que nos três municípios analisados não ocorria. Julgamos ser necessário que tais secretarias sejam os ordenadores e controladores de despesas e receitas. Julgamos ser importante, ainda, que os titulares da pasta sejam responsabilizados pela execução orçamentária da pasta.

Outra condição necessária é a efetiva fiscalização e controle das contas do setor. Para tanto, são necessárias mudanças na legislação, uma vez que mesmo que algum tribunal rejeite as contas de uma administração, caberá à câmara de vereadores a aprovação ou não da mesma. A terceira é o efetivo controle social dos recursos da educação, que pode ser efetivado por toda sociedade, mas, principalmente, pelos conselhos que atuam na educação, sobretudo o conselho do Fundeb.

Desta forma, fazem-se necessárias algumas medidas, incluindo mudanças na atual legislação. A primeira medida é o investimento na formação dos conselheiros, o que deve incluir a possibilidade de utilização do Siope como ferramenta de acesso às informações. Em minha atuação como conselheiro entre 2013 e 2014 no município de Macaé percebi o quão é importante o conhecimento sobre a complexidade desse fundo para o exercício do controle de sua utilização¹⁰⁰. Foi igualmente possível perceber as dificuldades de funcionamento dos mesmos e o acesso às informações. Quanto à mudança na legislação, mesmo que um conselho do Fundeb reprove as contas, a punição possível é somente o aumento da possibilidade da fiscalização por órgãos de controle da União.

A nosso ver, no âmbito de cada município, a reprovação de contas deveria ensinar a atuação do Ministério Público local para que os erros fossem sanados e, na hipótese de erro insanável, que os responsáveis respondam judicialmente pelos atos. Outra mudança desejável é a ampliação da fiscalização dos conselhos do Fundeb, restrita às verbas do fundo, PNATE e PAR. Conforme evidenciado na composição das receitas, o Fundeb é parte importante, mas representa uma parte do total. Essa fiscalização deveria ser ampliada para todo o orçamento da política educacional.

7.2.1.1. Receitas adicionais

Os repasses da cota-parte do salário educação ao município, em valores corrigidos pelo IPCA a preços de 2016 podem ser visualizados na tabela abaixo:

¹⁰⁰ Louva-se a iniciativa dos conselhos dos municípios que integram as regiões das Baixadas Litorâneas e Norte fluminense que têm promovido encontros periódicos como forma de troca de experiência e formação de seus conselheiros e da Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Teresópolis, que promoveu alguns encontros para esse fim em 2015, um deles, com minha contribuição.

Tabela 14: Valores recebidos referentes quota-parte do Salário-Educação, Teresópolis, corrigidos monetariamente a preços de 2016, 2008 a 2015

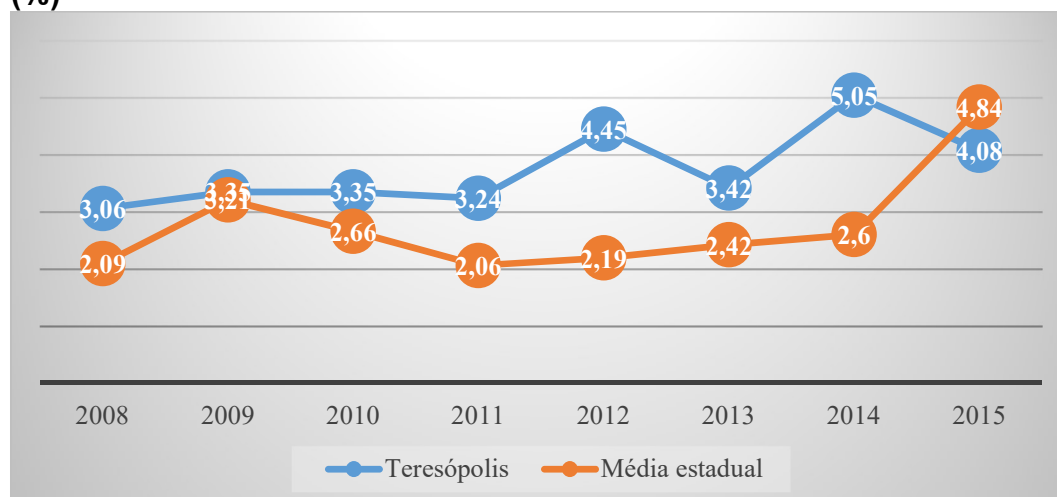
Ano	Valores	Variação (%)
2008	8.054.672,86	-
2009	9.315.428,14	15,65
2010	9.798.151,59	5,18
2011	11.253.669,23	14,86
2012	12.404.120,72	10,22
2013	13.848.931,91	11,65
2014	15.065.378,22	8,78
2015	14.652.784,75	-2,74

Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Excetuando 2015, os valores recebidos tiveram aumentos reais constantes. Apesar da queda em relação ao ano interior, o repasse de 2015 foi cerca de 82% superior aos dos valores de 2008, já descontada a inflação do período. São estes recursos que financiam os projetos e sonhos no âmbito de SME, como relatado pela burocrata que atuava no Departamento de Contabilidade.

Assim como nos dois municípios anteriores, os recursos de programas do FNDE representaram pouco dentre as receitas da educação de Teresópolis:

Gráfico 26: Participação das transferências FNDE, exceto Salário-Educação, na receita total da educação de Teresópolis, 2008 a 2015 (%)



Fonte: Elaboração própria do Siope.

Excetuando 2015, a participação dos recursos do FNDE sob o total da educação municipal foi superior à média estadual. Apesar relativamente pequenos, tais recursos são importantes, o que evidencia a nosso ver, a necessidade de maiores

aportes da União a educação básica, sobretudo para as escolas, uma vez que os repasses diretos do FNDE, em especial por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) têm produzido efeitos positivos.

De acordo com a burocrata de nível médio da SME que atua na intermediação entre as escolas e o referido órgão federal, é significativo para as escolas o gerenciamento de recursos, uma vez que conhecem como poucos as reais necessidades, enfatizando que “se esse recurso não viessem ia ser muito mais difícil, porque se elas precisarem de qualquer coisa quando solicita aqui [na SME], mas o tempo que leva até ser atendido... [com esses recursos] elas já podem resolver... (SERVIDORA, DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE, TERESÓPOLIS, 2015).

É importante salientar que os repasses diretos às escolas e mudanças na assistência voluntária da União, introduzidas a partir do PDE e do PAR, induziram a criação, no âmbito da SME, de setor para auxiliar os diretores no gerenciamento dos recursos e prestação de conta e, sendo o caso, reprogramar a utilização do recurso para o exercício seguinte. Para a servidora, a maior dificuldade das escolas sempre foi a prestação de contas, sobretudo na separação entre as despesas de custeio e de capital. A atuação daquele setor junto a direção escolar vinha garantindo a correta utilização de recursos e conseguia evitar erros na prestação de contas, que invariavelmente resultam no bloqueio de repasses.

Como evidenciado anteriormente, parte importante das receitas da SME são oriundas do Fundeb representando cerca de 40% do total das receitas em 2015. As informações sobre as receitas do Fundeb estão na tabela abaixo, não tendo sido contabilizado os valores referentes à aplicação financeira.

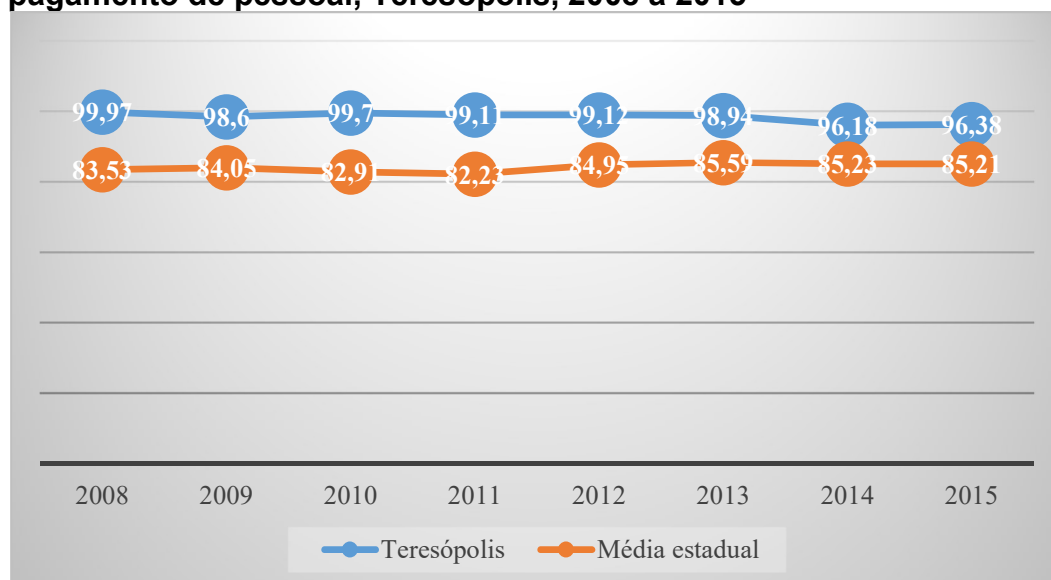
Tabela 15: Valores relativos ao Fundeb em Teresópolis, 2008 a 2015 (valores em R\$)

Ano	Receitas destinadas	Receitas recebidas	Saldo	Razão retirada/aporte	Saldo corrigido pelo IPCA
2008	12.091.356,26	34.749.174,35	22.657.818,09	2,87	24.406.081,74
2009	14.118.895,18	38.643.722,82	24.524.827,64	2,74	29.240.429,62
2010	16.028.801,86	47.772.359,03	31.743.557,17	2,98	39.230.205,29
2011	19.479.659,08	53.894.987,72	34.415.328,64	2,77	44.917.981,82
2012	21.546.680,35	59.795.046,52	38.248.366,17	2,78	53.392.879,43
2013	14.582.715,03	71.563.814,46	56.981.099,43	4,91	84.275.718,43
2014	15.389.926,87	75.580.028,25	60.190.101,38	4,91	98.165.932,33
2015	26.916.843,79	79.013.667,39	52.096.823,60	2,94	86.246.301,89
Saldo acumulado					459.875.530,54

Fonte: Elaboração própria do Siope.

Em termos reais, o saldo (positivo) do Fundeb teve elevação constante entre 2008 e 2014. No ano seguinte, no auge da crise econômica, o valor foi cerca de 13% inferior ao registrado em 2014. Em relação à aplicação destes recursos, quase que integralmente, tem sido utilizado na folha de pagamento:

Gráfico 27: Percentuais das receitas do Fundeb utilizadas no pagamento de pessoal, Teresópolis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

Os percentuais praticados por Teresópolis, em todo o período, foram superiores à média estadual. Essa foi uma opção da gestão local e, segundo a ex secretária municipal de educação, a decisão foi crucial:

“... aqui no município, não foi na minha época, foi uma secretaria antes, eles decidiram que o Fundeb aqui só ia pagar a folha de pagamento. Não ia ser como em alguns municípios, que usam os 40% para outras coisas. Aqui é só *pra* folha de pagamento, e costumo dizer hoje **que é a nossa salvação** (EX DIRIGENTE MUNICIPAL, 2009 a 2012, TERESÓPOLIS, 2015).

A secretária municipal que tomou à época essa decisão, afirmou que encontrou resistências, sobretudo e contraditoriamente entre os docentes e o movimento sindical. De acordo com seu relato, o temor era a de faltar recursos para a manutenção dos prédios escolares e formação continuada. E desabafa: “chegaram a me chamar de maluca, mas hoje eu vejo que essa decisão foi acertada, pois conseguimos valorizar o docente” (EX DIRIGENTE MUNICIPAL, 2004 a 2008, TERESÓPOLIS, 2015).

Contudo, mesmo que integralmente para o pagamento de pessoal, o Fundeb já não tem sido suficiente, conforme confidenciou a burocrata do Departamento de Contabilidade da SME: Esse ano [2015] o Fundeb não *tá* conseguindo comportar...”.

No próximo item é apresentada e discutida a destinação dessas receitas.

7.2.2. Gasto em educação

Considerando os diferentes níveis de educação, o panorama foi:

Quadro 9: Percentuais de recursos alocados por nível de ensino, Teresópolis, 2008 a 2015

Teresópolis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ensino fundamental	78,96	77,22	77,08	67,75	76,18	77,55	74,14	78,59
Educação infantil	10,00	11,05	12,57	13,23	13,55	14,19	12,93	15,38
Ensino superior	0,61	0,81	0,56	0,42	0,38	0,34	0,36	0,00
Outros gastos	10,43	10,92	9,79	18,60	9,89	7,92	12,57	6,03

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siope.

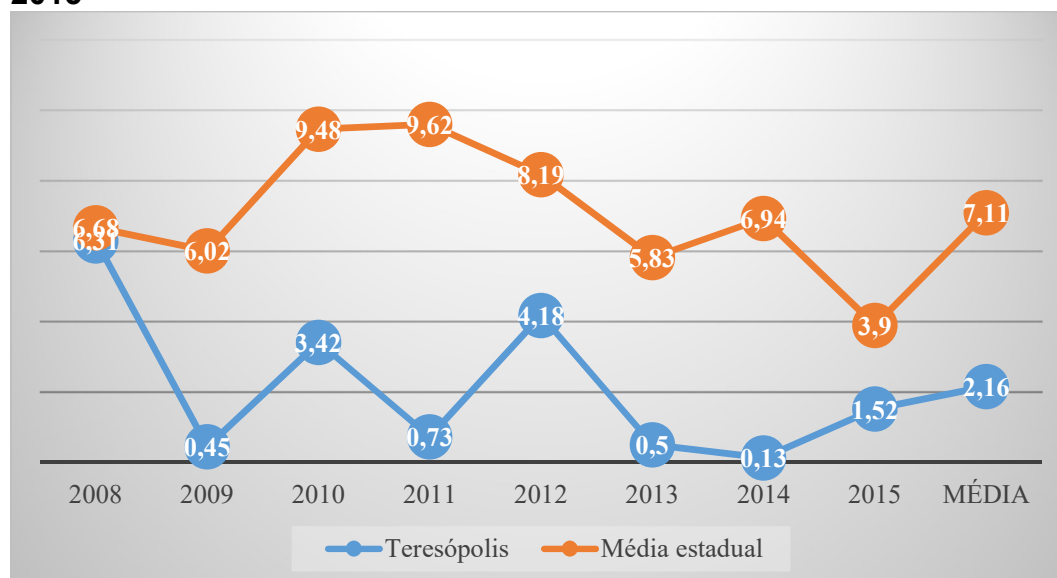
Dos três municípios que participaram desse estudo, Teresópolis apresentou a maior média do gasto em educação infantil em relação aos outros níveis de ensino, algo em torno de 12% enquanto em Angra dos Reis e Itaboraí a média ficou em torno de 6%. O percentual do gasto com educação infantil apresentava aumentos crescentes, condizente com a obrigatoriedade de atendimento de crianças a partir

de quatro anos de idade, a exceção de 2014, o que pode ser explicado, em parte, pelo aumento do dispêndio com a administração geral da Secretaria Municipal de Educação.

Merece destaque o percentual de gasto com o ensino superior, que na média, representou 0,44% do total, apesar de não ser de responsabilidade do município o atendimento a esse nível de ensino. Assim como em Angra dos Reis, o gasto se referia ao programa de transporte universitário gratuito destinado à população local.

Também em Teresópolis, tem sido baixa a capacidade de investimento da SME e, inversamente elevado, o gasto com a manutenção dos serviços. Os percentuais da despesa de capital do município, assim como a média estadual estão no gráfico a seguir:

Gráfico 28: Percentuais de despesas de capital, Teresópolis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

Na média entre 2008 e 2015, o gasto de capital da rede municipal de Teresópolis (2,16%) foi, pelo menos, três vezes menor que a média estadual (7,11%). É possível observar que em diversos períodos, o gasto aproximou-se a zero.

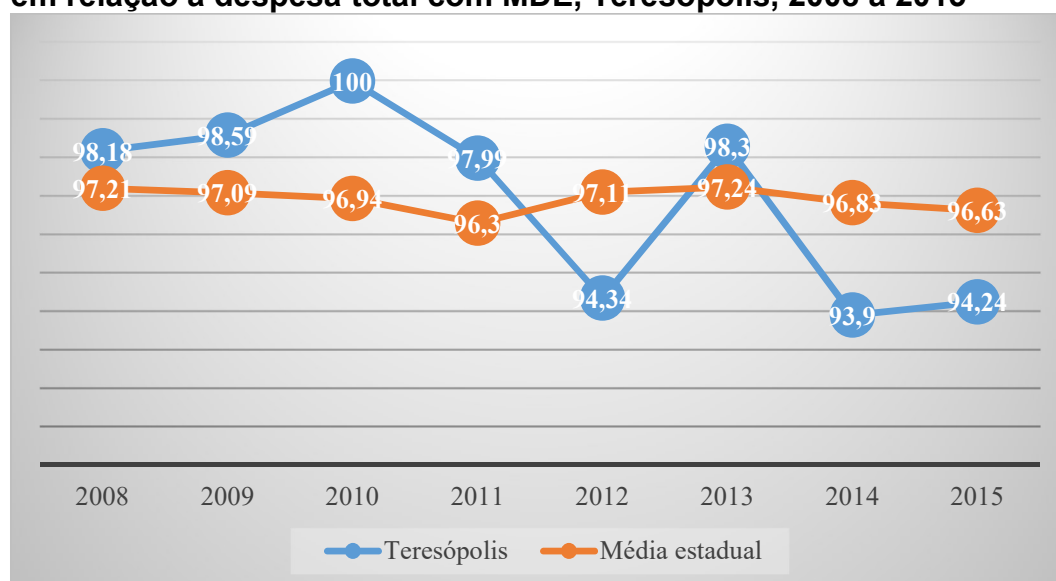
Como já assinalado, a baixa capacidade de investimento não é um problema por si. O problema maior é se vier acompanhado de elevado comprometimento das receitas de MDE com a folha de pagamento. Na administração direta de Teresópolis, segundo dados da Aequis Consultoria (2015), trabalhavam 4.518 servidores, dos quais 78,77% estatutários, 10,51% celetistas e os comissionados

totalizam 10,18%, perfazendo um total de 25 trabalhadores por grupo de 1000 habitantes, contra uma média estadual de 26,10 por grupo de 1000.

Na educação, o percentual de estatutários era ainda maior. Dos 2.269 profissionais que atuavam na educação municipal, pouco mais da metade de todo o funcionalismo municipal, 2.165 estatutários (95,41%), 56 celetistas (2,47%) e 48 servidores (2,12%) eram ocupantes de cargo de livre nomeação e livre demissão, em cargos comissionados (IBGE, 2014).

As informações do Siope apontam que o pagamento de pessoal e os encargos sociais consumiram quase que a integralidades das receitas de MDE:

Gráfico 29: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Teresópolis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

É possível identificar diversas oscilações no período. Na média, 96,94% receitas de MDE se destinaram à folha de pagamento, percentual 96,92%. Essa informação, somada àquela em evidenciou que quase a integralidade do Fundeb foi destinado ao mesmo fim, ajudam a compor um cenário de desafios e dificuldades à gestão da SME, inviabilizando o sonho.

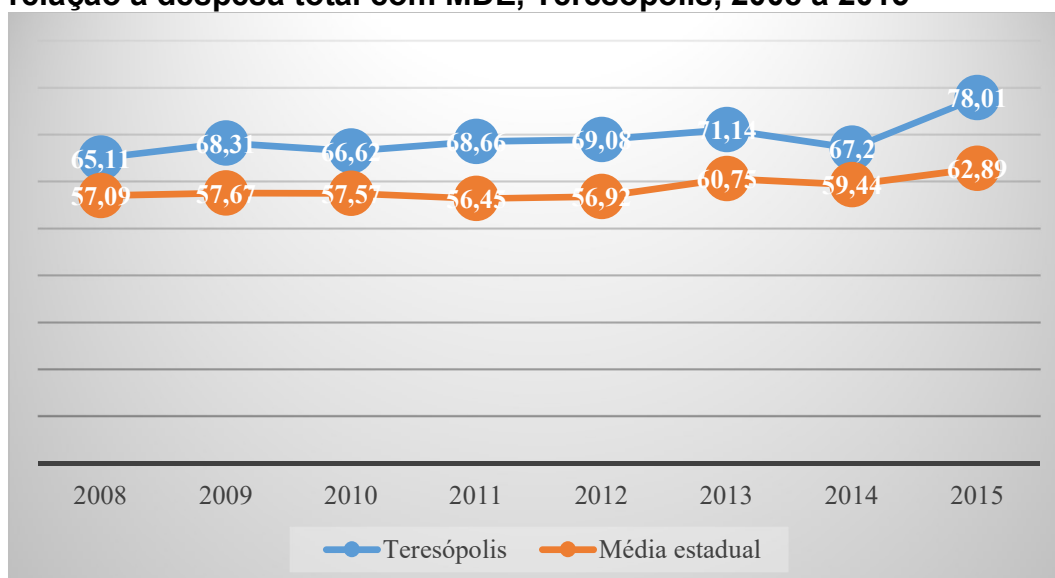
Tal cenário foi motivo de preocupações para os atuais gestores da política educacional e das duas gestões anteriores, sem, no entanto, terem sido possíveis medidas para controlar esse gasto. Assim como nos dois outros municípios analisados e de acordo com a burocrata responsável pelo setor administrativo da SME, o adoecimento de docentes foi apontado como causa, revelando que tal

questão precisa ser aprofundada, inclusive sob o ponto de vista do impacto financeiro e das reais condições de trabalho da categoria.

O elevado comprometimento das receitas com o pagamento de pessoal traz também prejuízos pedagógicos, já que foram apontadas dificuldades em repor o quadro docente em função de aposentadoria, pedidos de exoneração e licenças diversas, sobretudo, as médicas. Neste contexto, “A gente *ta* tendo uma dificuldade com a questão da carência [de professores] mesmo” (SERVIDORA, DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE, TERESÓPOLIS, 2015).

Por fim, seguem as informações sobre o gasto com os professores da rede municipal de Teresópolis:

Gráfico 30: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Teresópolis, 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria, do Siope.

O gasto com docentes foi superior à média dos municípios fluminenses, ambos acima do percentual de 54% verificados por Verhine e Magalhães (2006). Desde 2011, o crescimento tem sido constante. Monta-se novamente o cenário em que a gestão educacional precisa atender a demanda crescente por professores em meio à necessidade de cortes dos gastos.

Para o esclarecimento de algumas questões relativas ao pessoal do magistério, buscamos interlocução com a representação local do Sepe. Foram diversas tentativas de contato em 2015, sem sucesso¹⁰¹. Por essa razão, o contato com a

¹⁰¹ Inicialmente, acreditávamos que o Sepe representava a categoria. Foram diversas tentativas de contato, sem sucesso. Em uma das manifestações ocorridas na cidade, foi estabelecido contato com

representação sindical em só correu em 2016, após tomarmos ciência que era o sindicato municipal quem representava a categoria.

Na entrevista com a Presidenta do SINDPMT, nos surpreendeu a informação que perto de 40% dos profissionais da educação municipal era sindicalizada. Talvez seja o sindicato com a maior participação de profissionais da educação do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que a entrevista foi realizada em um momento político conturbado, uma vez que desde 2015 haviam manifestações e paralizações de servidores por conta dos atrasos salariais causadas pela crise econômica em âmbito nacional e pela crise política pelo qual o município passava. A cidade tinha novo prefeito, uma vez que em 2016 Mário Tricano (PP) fora conduzido ao cargo pela justiça.

A sindicalista confirmou relatos que havíamos obtido com os servidores da secretaria municipal de educação e ex secretários (2005 a 2008 e 2009 a 2012), a respeito da valorização docente. Tal processo, iniciado na gestão 2005 a 2008 e continuada nas gestões seguintes, incluíram a concessão de abono salarial em 2005 e incorporado ao salário na gestão seguinte. A gestão da Prefeitura entre 2013 e 2015 vinha concedendo reajustes salariais à categoria nos mesmos percentuais concedidos ao Piso Nacional do Magistério. Com a posse de Tricano, essa prática foi abandonada.

Questionada como o sindicato analisava a situação política da cidade, afirmou que, apesar das mudanças na prefeitura, via com bons olhos a manutenção do corpo técnico da secretaria de educação, mesmo com as mudanças no secretariado introduzidas pelas trocas do chefe do executivo, o que só não ocorreu por um breve período em 2012. Afirmou que o sindicato tinha acesso às prestações de contas do município e, em especial da educação. Entretanto, desde a posse de Tricano, o diálogo foi interrompido.

Finalizando a análise sobre Teresópolis, destacamos que, no contexto político geral, as sucessivas mudanças de prefeito levaram a impasses políticos, mas sem produzir efeitos no desenvolvimento da política educacional. Nesse contexto, a marca mais visível da gestão educacional entre 2005 e 2015 foi a manutenção do processo de valorização do profissional da educação.

a direção do SINDPMT. Ficou esclarecido que a atuação do Sepe no município se limitava aos profissionais que atuavam em escolas do Governo Estado.

Esse processo foi interrompido em 2015, em função da crise econômica brasileira e, localmente, pelo agravamento da crise política, que culminou na cassação de um prefeito e a posse de Mario Tricano em 2016. Tal mudança fez com que não só mudasse a titular da pasta de educação, mas também toda a burocracia de nível médio que lá atuava desde 2011. No retorno ao município no início de 2016, nos surpreendeu a informação que a burocracia que participou desse estudo, nos fornecendo diversas informações, ao sair da gestão, levou-as, deixando a nova equipe da SME sem quaisquer informações, inclusive sobre o tamanho da rede.

Sobre o financiamento da educação, o campo reforçou nossa tese da insuficiência do atual desenho do financiamento da educação, mesmo em um município cuja vinculação média de impostos à MDE está próxima a 30% e que recebe recursos adicionais significativa via Fundeb. É preciso repensar por completo esta configuração.

Afinal, como nos relatou a ex dirigente da educação de Teresópolis (2009 a 2012), cuja fala inspirou o título desta tese: “eu ia percebendo que nessa questão do financiamento, **que *pros* sonhos, praticamente não sobra nada**, você tem dinheiro só para gerenciar o processo.

8. Considerações finais

O presente estudo analisou o perfil do financiamento da educação municipal no estado do Rio de Janeiro, buscando articular diferentes abordagens de investigação, que incluíram a pesquisa das informações educacionais, bem como o dispêndio financeiro entre 2008 e 2015, a partir das informações do Siope. Interessou-nos investigar os desafios para a gestão da política educacional vis a vis a seu financiamento em três municípios do Estado, à saber, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Essa etapa contou com a realização de entrevistas semiestruturadas com secretários municipais e burocratas de nível médio das secretarias de educação, assim como ex-secretários e sindicalistas, por meio de estudos de casos múltiplos.

A interlocução com a literatura e o material empírico produzido nos permitiu organizar a análise em torno dos seguintes eixos: divisão de responsabilidades na oferta de matrículas nos níveis prioritários de atuação dos municípios, desenho da política de financiamento, contexto político local e capacidade burocrática local para gerenciar o financiamento das redes de ensino.

Depreende-se da análise que, no período entre 1971 e 2015, houve o aumento das responsabilidades na oferta do ensino fundamental por parte municipais, ao mesmo tempo em que foram reduzidas as responsabilidades dos governos estaduais, sobretudo a partir do Fundef e da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a escolaridade obrigatória determinando o atendimento público municipal de 100% das matrículas de 4 a 6 anos. Objetivando o melhor entendimento sobre as questões do financiamento da política educacional em nível local, esboçamos seu desenho atual, que inclui a vinculação de impostos e transferências constitucionais, assim como os recursos adicionais, constituídos pelo salário-educação, transferência legais e voluntárias da União, via FNDE e a política de fundos, embora essa última nem sempre implique aporte de recursos extras.

Tendo como campo de pesquisa os municípios do estado do Rio de Janeiro, interessou-nos caracterizá-lo, em seus aspectos político-administrativo, populacionais e econômicos e educacionais, relativamente às matrículas e o financiamento de suas 92 redes municipais de educação. Foi possível identificar algumas singularidades, como uma região metropolitana que abriga três em cada

quatro habitantes do Estado, o fato de a maioria de seus municípios serem de pequeno porte combinada com a existência de grandes disparidades e a existência de municipalidades com elevada capacidade financeira. Em relação à matrículas, é possível afirmar que o processo de municipalização no estado foi mais intenso que a média dos outros estados e, embora tal processo tenha se iniciado a partir da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ocorrida em 1974, o Fundef potencializou a ampliação da municipalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Para fazer frente a tais responsabilidades, os municípios fluminenses vêm investindo parcelas significativas de seus impostos e transferências constitucionais no setor: um dispêndio médio de 29,04% entre 2008 e 2015. Cabe assinalar, entretanto, que as redes educacionais destes municípios deixam de receber vultuosos recursos em função de parte das receitas municipais advirem dos royalties do petróleo que, por serem compreendidos como compensação financeira à exploração petrolífera no litoral fluminense, não são computados para fins de vinculação de impostos, nos termos do artigo 212 da constituição. Dados da ANP¹⁰² indicam que em 2015, os municípios do Estado receberam juntos, entre royalties e participações especiais, pouco mais de R\$ 3,19 bilhões. Caso tais recursos fossem vinculados à MDE, as redes teriam perto de R\$ 800 milhões adicionais.

Tendo descrito o conjunto dos municípios do Estado, o passo seguinte foi a caracterização dos municípios selecionados, nos mesmos aspectos utilizados para os demais. Em relação às matrículas, foram agregadas informações da educação infantil que, junto com o ensino fundamental, constituem os níveis prioritários de atuação municipal. Em relação às informações sobre o financiamento, foram selecionados os indicadores de receitas, como o percentual de receitas constitucionalmente vinculadas, receitas adicionais advindas do FNDE (salário-educação, transferências legais e voluntárias) e Fundeb. Em relação às despesas, os indicadores foram o gasto *per capita* no ensino fundamental e educação infantil, despesa com custeio e capital, percentual do gasto com pessoal em relação aos gastos do setor educacional e remuneração do pessoal docente.

¹⁰² <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes>, acesso em 13/04/2017.

Os dados apontam variações na aplicação mínima de impostos e transferências, cuja maior média foi anotada em Teresópolis (29,58%). Também ocorreram variações nos recursos provenientes do Salário-Educação e outras receitas do FNDE, em decorrência do número de alunos matriculados das respectivas redes. Dentre os municípios analisados, Itaboraí foi o que mais recebeu recursos da quota-parte do salário educação (cerca de R\$ 117 milhões, com uma média/ano de R\$ 14.655.918,42) e outros recursos do FNDE, que englobam as transferências legais e as voluntárias.

Em relação ao Fundeb, enquanto Teresópolis e Itaboraí contaram com recursos adicionais, Angra dos Reis vem contribuindo com mais recursos do que tem recebido: valores atualizados pelo IPCA a preços de 2016, foram mais de R\$ 118 milhões entre 2008 e 2015. A maior parte dos recursos oriundos do Fundeb nos três municípios tem sido empregada no ensino fundamental e no pagamento de docentes. Em Teresópolis e Angra dos Reis são utilizados integralmente para este fim, enquanto Itaboraí o tem utilizado também nas demais despesas de MDE, nos termos do artigo 70 da LDB. Entretanto, o percentual empregado na folha de pagamento tem se elevado progressivamente.

As informações contidas no Siope sobre as redes abordadas indicam uma reduzida a capacidade de investimento, situação que igualmente ocorre nas demais redes municipais do Estado, o que tem trazido prejuízos educacionais, sobretudo, pelas dificuldades de expansão e modernização das unidades educacionais das respectivas redes, dificultando, por exemplo, o atendimento da demanda por vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, maior reivindicação da população dos três municípios. A baixa capacidade de investimento se relaciona com gastos elevados com custeio, em especial, com o pagamento de pessoal. Os servidores da educação de Itaboraí e Teresópolis representam mais de 50% do total do funcionalismo público local. Em Angra dos Reis este percentual é de pouco mais de 26%. Em ambos municípios, a maior parte dos gastos em MDE estão sendo utilizados para pagamento de pessoal, com percentuais acima da média estadual, que já é elevada: 96,92%. Em Teresópolis, cuja relação pessoal/MDE foi, na média, 96,94%, a situação já despertava preocupações nos ex gestores da educação no período 2005 a 2008, ainda que não tenham sido adotadas medidas visando a redução da folha de pagamentos de pessoal. Em Angra dos Reis, cuja média foi de 97,48%, as

preocupações começaram a surgir a partir de 2014, quando a crise econômica já dava os primeiros sinais e a Prefeitura enfrentava dificuldades em cumprir os limites impostos pela LRF. Essa mesma situação foi verificada em Itaboraí (97,53%), onde a crise do Comperj fez cair a arrecadação municipal de forma expressiva a partir de 2014.

Buscando responder à pergunta inicial, se faltam recursos ou estes são mal geridos, traremos à discussão a proposta de implantação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi), previsto para vigorar a partir de 2016 pela Lei nº 13.005, que institui o Plano Nacional da Educação, sem que até a presente data, tenha-se observado qualquer movimentação dos governos para sua implantação.

A necessidade de sua implantação foi debatida e aprovada na Conferência Nacional de Educação Básica em 2008 e na CONAE 2010. As discussões provocaram o Conselho Nacional de Educação (CNE) a chamar para si a tarefa de colocá-lo em prática (CAMPANHA, 2011). Em 2010, a Câmara de Educação Básica do CNE aprovou o Parecer nº 8¹⁰³, adotando a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA) como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, entendendo que a adoção do CAQi representa um passo decisivo para uma maior equalização de oportunidades educacionais. Contudo, o parecer não foi homologado pelo MEC até a presente data, não produzindo assim, efeitos legais.

Nos termos de Taporosky (2016), a CAMPANHA, a partir dos estudos do professor José Marcelino Rezende Pinto, foi responsável pela formulação mais recente da proposta (anexo 9), que considera, dentre outros, a localização da escola, se rural ou urbana, sua localização entre as regiões brasileiras, as diferentes etapas e modalidades da educação básica, os insumos relacionados à infraestrutura, assim como os gastos com os profissionais da educação (formação continuada e remuneração), a jornada escolar, o tamanho da escola e número de alunos por turma.

Assim, os valores propostos para o CAQi são nosso principal balizador para aceitar ou refutar a tese da insuficiência de recursos para a prover uma educação pública de qualidade. Utilizaremos como referência, para a educação infantil, a

¹⁰³ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192, acesso 20/01/2017.

média dos valores propostos para 2015 para a etapa **creche tempo parcial** (R\$ 7.696,61) e **pré-escola parcial** (R\$ 3.873,96), o que resulta em R\$ 5.785,28¹⁰⁴. Dentre os 84 municípios que transmitiram as informações naquele ano, em apenas 11 deles (13%) o gasto por aluno da educação infantil foi superior à média do CAQi. Em Angra dos Reis o gasto por aluno da educação infantil foi de R\$ 4.946,13, em Itaboraí foi de R\$ 3.863,22 e em Teresópolis, R\$ 3.502,03. Ante ao exposto, é possível afirmar que faltam recursos na educação infantil das redes municipais do Rio de Janeiro.

Já em relação ao gasto por aluno do ensino fundamental, a situação é diversa. Novamente, cumpre destacar que os dados do Siope não permitem separar os valores gastos com os anos iniciais daqueles efetuados nos anos finais, tampouco é possível diferenciar os gastos por aluno das escolas que atendem em horário integral das que o fazem em meio período, nem das escolas urbanas e rurais. Embora a proposta da CAMPANHA contemple tais diferenciações, consideramos como referência o valor do CAQi para o ensino fundamental, anos iniciais urbanos (R\$ 3.694,37), em função de as matrículas municipais se concentrarem nesse nível de escolaridade e em razão da maioria em escolas que atendem aos alunos do ensino fundamental funcionar em horário parcial e se localizam em áreas urbanas.

Em nenhum dos municípios que informaram seus gastos ao Siope o gasto por aluno foi inferior ao proposto para o CAQi. Mesmo se adotássemos como referência o valor proposto para o ensino fundamental integral (R\$ 4.802,69), em apenas pouco mais de 10% dos municípios, o gasto por aluno foi inferior. Em Angra dos Reis, o gasto por aluno foi de R\$ 7.935,90, enquanto o gasto por aluno em Itaboraí foi de R\$ 6.935,14 e o de Teresópolis totalizou (R\$ 5.430,49). A média estadual de gasto por aluno foi de R\$ 6.710,16. Em todos os casos as médias estão bem acima da referência de valor que adotamos (R\$ 3.694,37).

Assim, é possível afirmar que se os recursos são percebidos como insuficientes, conforme diversos relatos dos burocratas de nível médio e titulares da

¹⁰⁴ Acreditamos ser essa a melhor solução possível, uma vez que não é possível, pelo Siope, diferenciar os gastos entre creche e pré-escolar, tampouco se em tempo parcial ou integral. Optamos pela média entre os valores da creche parcial urbana e pré-escola parcial urbana, uma vez que a maioria das matrículas da educação infantil se concentra nesses tipos de unidades educacionais.

pasta da educação dos municípios estudados, em grande medida, essa insuficiência se deve, a nosso ver, a três fatores, não excludentes

- Insuficiência do desenho atual da política de financiamento da educação básica;
- Pouca participação da União, ente federado que mais arrecada, no financiamento da educação básica e;
- Baixa capacidade de gestão dos recursos existentes.

A respeito da insuficiência do atual modelo de financiamento, alguns caminhos são possíveis no sentido de superá-la, como a elevação dos percentuais de vinculação destinadas à MDE. Para ilustrar tal afirmação, apresentaremos o montante de recursos para a MDE a partir da vinculação de impostos dos três municípios analisados, acompanhados dos respectivos percentuais de vinculação, entre 2008 e 2015.

O presente estudo analisou o perfil do financiamento da educação municipal no estado do Rio de Janeiro, buscando articular diferentes abordagens de investigação, que incluíram a pesquisa das informações educacionais, bem como o dispêndio financeiro entre 2008 e 2015, a partir das informações do Siope. Interessou-nos investigar os desafios para a gestão da política educacional vis a vis a seu financiamento em três municípios do Estado, à saber, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Essa etapa contou com a realização de entrevistas semiestruturadas com secretários municipais e burocratas de nível médio das secretarias de educação, assim como ex-secretários e sindicalistas, por meio de estudos de casos múltiplos.

A interlocução com a literatura e o material empírico produzido nos permitiu organizar a análise em torno dos seguintes eixos: divisão de responsabilidades na oferta de matrículas nos níveis prioritários de atuação dos municípios, desenho da política de financiamento, contexto político local e capacidade burocrática local para gerenciar o financiamento das redes de ensino.

Depreende-se da análise que, no período entre 1971 e 2015, houve o aumento das responsabilidades na oferta do ensino fundamental por parte municipais, ao mesmo tempo em que foram reduzidas as responsabilidades dos governos estaduais, sobretudo a partir do Fundef e da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a escolaridade obrigatória determinando o atendimento público

municipal de 100% das matrículas de 4 a 6 anos. Objetivando o melhor entendimento sobre as questões do financiamento da política educacional em nível local, esboçamos seu desenho atual, que inclui a vinculação de impostos e transferências constitucionais, assim como os recursos adicionais, constituídos pelo salário-educação, transferência legais e voluntárias da União, via FNDE e a política de fundos, embora essa última nem sempre implique aporte de recursos extras.

Tendo como campo de pesquisa os municípios do estado do Rio de Janeiro, interessou-nos caracterizá-lo, em seus aspectos político-administrativo, populacionais e econômicos e educacionais, relativamente às matrículas e o financiamento de suas 92 redes municipais de educação. Foi possível identificar algumas singularidades, como uma região metropolitana que abriga três em cada quatro habitantes do Estado, o fato de a maioria de seus municípios serem de pequeno porte combinada com a existência de grandes disparidades e a existência de municipalidades com elevada capacidade financeira. Em relação à matrículas, é possível afirmar que o processo de municipalização no estado foi mais intenso que a média dos outros estados e, embora tal processo tenha se iniciado a partir da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ocorrida em 1974, o Fundef potencializou a ampliação da municipalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Para fazer frente a tais responsabilidades, os municípios fluminenses vêm investindo parcelas significativas de seus impostos e transferências constitucionais no setor: um dispêndio médio de 29,04% entre 2008 e 2015. Cabe assinalar, entretanto, que as redes educacionais destes municípios deixam de receber vultuosos recursos em função de parte das receitas municipais advirem dos royalties do petróleo que, por serem compreendidos como compensação financeira à exploração petrolífera no litoral fluminense, não são computados para fins de vinculação de impostos, nos termos do artigo 212 da constituição. Dados da ANP¹⁰⁵ indicam que em 2015, os municípios do Estado receberam juntos, entre royalties e participações especiais, pouco mais de R\$ 3,19 bilhões. Caso tais recursos fossem vinculados à MDE, as redes teriam perto de R\$ 800 milhões adicionais.

¹⁰⁵ <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes>, acesso em 13/04/2017.

Tendo descrito o conjunto dos municípios do Estado, o passo seguinte foi a caracterização dos municípios selecionados, nos mesmos aspectos utilizados para os demais. Em relação às matrículas, foram agregadas informações da educação infantil que, junto com o ensino fundamental, constituem os níveis prioritários de atuação municipal. Em relação às informações sobre o financiamento, foram selecionados os indicadores de receitas, como o percentual de receitas constitucionalmente vinculadas, receitas adicionais advindas do FNDE (salário-educação, transferências legais e voluntárias) e Fundeb. Em relação às despesas, os indicadores foram o gasto *per capita* no ensino fundamental e educação infantil, despesa com custeio e capital, percentual do gasto com pessoal em relação aos gastos do setor educacional e remuneração do pessoal docente.

Os dados apontam variações na aplicação mínima de impostos e transferências, cuja maior média foi anotada em Teresópolis (29,58%). Também ocorreram variações nos recursos provenientes do Salário-Educação e outras receitas do FNDE, em decorrência do número de alunos matriculados das respectivas redes. Dentre os municípios analisados, Itaboraí foi o que mais recebeu recursos da quota-parte do salário educação (cerca de R\$ 117 milhões, com uma média/ano de R\$ 14.655.918,42) e outros recursos do FNDE, que englobam as transferências legais e as voluntárias.

Em relação ao Fundeb, enquanto Teresópolis e Itaboraí contaram com recursos adicionais, Angra dos Reis vem contribuindo com mais recursos do que tem recebido: valores atualizados pelo IPCA a preços de 2016, foram mais de R\$ 118 milhões entre 2008 e 2015. A maior parte dos recursos oriundos do Fundeb nos três municípios tem sido empregada no ensino fundamental e no pagamento de docentes. Em Teresópolis e Angra dos Reis são utilizados integralmente para este fim, enquanto Itaboraí o tem utilizado também nas demais despesas de MDE, nos termos do artigo 70 da LDB. Entretanto, o percentual empregado na folha de pagamento tem se elevado progressivamente.

As informações contidas no Siope sobre as redes abordadas indicam uma reduzida a capacidade de investimento, situação que igualmente ocorre nas demais redes municipais do Estado, o que tem trazido prejuízos educacionais, sobretudo, pelas dificuldades de expansão e modernização das unidades educacionais das respectivas redes, dificultando, por exemplo, o atendimento da demanda por vagas

em creches para crianças de 0 a 3 anos, maior reivindicação da população dos três municípios. A baixa capacidade de investimento se relaciona com gastos elevados com custeio, em especial, com o pagamento de pessoal. Os servidores da educação de Itaboraí e Teresópolis representam mais de 50% do total do funcionalismo público local. Em Angra dos Reis este percentual é de pouco mais de 26%. Em ambos municípios, a maior parte dos gastos em MDE estão sendo utilizados para pagamento de pessoal, com percentuais acima da média estadual, que já é elevada: 96,92%. Em Teresópolis, cuja relação pessoal/MDE foi, na média, 96,94%, a situação já despertava preocupações nos ex gestores da educação no período 2005 a 2008, ainda que não tenham sido adotadas medidas visando a redução da folha de pagamentos de pessoal. Em Angra dos Reis, cuja média foi de 97,48%, as preocupações começaram a surgir a partir de 2014, quando a crise econômica já dava os primeiros sinais e a Prefeitura enfrentava dificuldades em cumprir os limites impostos pela LRF. Essa mesma situação foi verificada em Itaboraí (97,53%), onde a crise do Comperj fez cair a arrecadação municipal de forma expressiva a partir de 2014.

Buscando responder à pergunta inicial, se faltam recursos ou estes são mal geridos, traremos à discussão a proposta de implantação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi), previsto para vigorar a partir de 2016 pela Lei nº 13.005, que institui o Plano Nacional da Educação, sem que até a presente data, tenha-se observado qualquer movimentação dos governos para sua implantação.

A necessidade de sua implantação foi debatida e aprovada na Conferência Nacional de Educação Básica em 2008 e na CONAE 2010. As discussões provocaram o Conselho Nacional de Educação (CNE) a chamar para si a tarefa de colocá-lo em prática (CAMPANHA, 2011). Em 2010, a Câmara de Educação Básica do CNE aprovou o Parecer nº 8¹⁰⁶, adotando a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA) como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, entendendo que a adoção do CAQi representa um passo decisivo para uma maior equalização de oportunidades educacionais. Contudo, o parecer não foi homologado pelo MEC até a presente data, não produzindo assim, efeitos legais.

¹⁰⁶ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192, acesso 20/01/2017.

Nos termos de Taporosky (2016), a CAMPANHA, a partir dos estudos do professor José Marcelino Rezende Pinto, foi responsável pela formulação mais recente da proposta (anexo 9), que considera, dentre outros, a localização da escola, se rural ou urbana, sua localização entre as regiões brasileiras, as diferentes etapas e modalidades da educação básica, os insumos relacionados à infraestrutura, assim como os gastos com os profissionais da educação (formação continuada e remuneração), a jornada escolar, o tamanho da escola e número de alunos por turma.

Assim, os valores propostos para o CAQi são nosso principal balizador para aceitar ou refutar a tese da insuficiência de recursos para a prover uma educação pública de qualidade. Utilizaremos como referência, para a educação infantil, a média dos valores propostos para 2015 para a etapa *creche tempo parcial* (R\$ 7.696,61) e *pré-escola parcial* (R\$ 3.873,96), o que resulta em R\$ 5.785,28¹⁰⁷. Dentre os 84 municípios que transmitiram as informações naquele ano, em apenas 11 deles (13%) o gasto por aluno da educação infantil foi superior à média do CAQi. Em Angra dos Reis o gasto por aluno da educação infantil foi de R\$ 4.946,13, em Itaboraí foi de R\$ 3.863,22 e em Teresópolis, R\$ 3.502,03. Ante ao exposto, é possível afirmar que faltam recursos na educação infantil das redes municipais do Rio de Janeiro.

Já em relação ao gasto por aluno do ensino fundamental, a situação é diversa. Novamente, cumpre destacar que os dados do Siope não permitem separar os valores gastos com os anos iniciais daqueles efetuados nos anos finais, tampouco é possível diferenciar os gastos por aluno das escolas que atendem em horário integral das que o fazem em meio período, nem das escolas urbanas e rurais. Embora a proposta da CAMPANHA contemple tais diferenciações, consideramos como referência o valor do CAQi para o ensino fundamental, anos iniciais urbanos (R\$ 3.694,37), em função de as matrículas municipais se concentrarem nesse nível de escolaridade e em razão da maioria em escolas que atendem aos alunos do ensino fundamental funcionar em horário parcial e se localizam em áreas urbanas.

Em nenhum dos municípios que informaram seus gastos ao Siope o gasto por aluno foi inferior ao proposto para o CAQi. Mesmo se adotássemos como referência

¹⁰⁷ Acreditamos ser essa a melhor solução possível, uma vez que não é possível, pelo Siope, diferenciar os gastos entre creche e pré-escolar, tampouco se em tempo parcial ou integral. Optamos pela média entre os valores da creche parcial urbana e pré-escola parcial urbana, uma vez que a maioria das matrículas da educação infantil se concentra nesses tipos de unidades educacionais.

o valor proposto para o ensino fundamental integral (R\$ 4.802,69), em apenas pouco mais de 10% dos municípios, o gasto por aluno foi inferior. Em Angra dos Reis, o gasto por aluno foi de R\$ 7.935,90, enquanto o gasto por aluno em Itaboraí foi de R\$ 6.935,14 e o de Teresópolis totalizou (R\$ 5.430,49). A média estadual de gasto por aluno foi de R\$ 6.710,16. Em todos os casos as médias estão bem acima da referência de valor que adotamos (R\$ 3.694,37).

Assim, é possível afirmar que se os recursos são percebidos como insuficientes, conforme diversos relatos dos burocratas de nível médio e titulares da pasta da educação dos municípios estudados, em grande medida, essa insuficiência se deve, a nosso ver, a três fatores, não excludentes

- Insuficiência do desenho atual da política de financiamento da educação básica;
- Pouca participação da União, ente federado que mais arrecada, no financiamento da educação básica e;
- Baixa capacidade de gestão dos recursos existentes.

A respeito da insuficiência do atual modelo de financiamento, alguns caminhos são possíveis no sentido de superá-la, como a elevação dos percentuais de vinculação destinadas à MDE. Para ilustrar tal afirmação, apresentaremos o montante de recursos para a MDE a partir da vinculação de impostos dos três municípios analisados, acompanhados dos respectivos percentuais de vinculação, entre 2008 e 2015.

Tabela 16: Percentuais de vinculação de impostos e receitas provenientes da vinculação, municípios selecionados, 2008 a 2015, corrigidos pelo IPCA a preços de 2016 (valores em R\$)

Ano	Angra dos Reis		Itaboraí		Teresópolis	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2008	145.243.044,94	27,00	36.646.362,28	25,66	47.081.766,15	29,35
2009	170.684.014,07	30,61	43.238.250,70	25,21	64.665.855,83	35,31
2010	212.443.314,38	31,51	57.528.681,64	26,23	60.539.997,61	30,24
2011	189.542.789,07	25,81	73.068.233,16	27,07	66.828.764,00	30,38
2012	173.508.446,10	25,98	99.890.797,32	25,93	63.283.209,86	27,75
2013	167.020.130,92	27,62	128.969.544,31	25,16	76.742.152,96	31,42
2014	175.500.829,24	26,35	134.062.629,72	27,05	66.493.826,19	26,11
2015	163.982.505,91	25,24	120.232.902,90	34,53	64.101.520,29	26,07

Fonte: Elaboração própria a partir do Siope.

A maior vinculação média foi a de Teresópolis, cuja Lei Orgânica de termina o percentual mínimo de 30%. A exceção de Itaboraí, aos maiores valores de receitas para a MDE, correspondeu a vinculações de impostos superiores a 30%. Desta forma, alterações nas leis orgânicas dos municípios visando aumentar a vinculação mínima de impostos trará novos recursos à educação. Outra medida seria a inclusão de receitas que passam ao largo da educação como taxas, royalties e contribuições. Só com a as receitas dos royalties do petróleo, caso fossem vinculadas nos termos do artigo 212 da Constituição de 1988, seriam 10% a mais de receitas para MDE de Angra dos Reis. Já em Itaboraí o incremento seria em torno de 2% e de 4% em Teresópolis.

A maior participação da União o financiamento da educação básica reconfiguraria o atual desenho do financiamento. Como evidenciado no presente estudo, no Rio de Janeiro, essa participação foi de apenas 2,65% do total¹⁰⁸ entre 2008 e 2015. A instituição do CAQi, nos termos da proposta da Fineduca, permitiria que os municípios do Estado recebessem recursos federais, o que atualmente não ocorre com o Fundeb. Segundo estimativa de Taporosky (2016), o incremento de receitas seria a ordem de R\$ 2,7 bilhões em 2015, corrigidos pelo IPCA a preços de 2016.

Considerando os coeficientes de distribuição dos recursos de 2015, assim como a contribuição dos municípios ao Fundeb e os valores propostos para o CAQi, em valores corrigidos, Angra dos Reis receberia R\$ 22.755.749,90 de recursos adicionais, o que representaria cerca 14% a mais de recursos. Em Itaboraí, a receita adicional seria superior a R\$ 32,7 milhões (14,56%) e em Teresópolis, cerca de R\$ 26,18 milhões ou 18,79% de recursos adicionais.

Entretanto, tais medidas seriam inócuas, sem a devida qualificação da gestão. Assim, respondendo então, à questão inicial, as informações obtidas com a pesquisa quantitativa por meio do Siope em articulação com as informações do campo, por meio das entrevistas realizadas, concluímos que faltam recursos, sobretudo para a educação infantil, assim como os recursos existentes são mal geridos.

¹⁰⁸ Este percentual refere-se apenas ao montante de recursos da assistência financeira, seja ela legal ou voluntária, por meio do FNDE aos 92 municípios do Estado. A nosso ver, as receitas do Salário-Educação não devem ser contabilizadas como assistência financeira, uma vez que seu mecanismo de captação e distribuição de receitas se aproxima da distribuição tributária de impostos, como o FPM, dentre outros.

Buscando fundamentar tal afirmação, cotejaremos alguns indicadores de atendimento das redes, assim como o contexto político têm influenciado e o total de recursos disponíveis para a gestão das respectivas redes em 2015.

Quadro 10: Dimensionamento das redes educacionais, municípios selecionados 2015

	Angra dos Reis	Itaboraí	Teresópolis
Escolas	71	136	80
Alunos	18.687	27.407	22.398
Docentes (N)	797	1897	880
Alunos/professor	23,45	14,45	25,45
Remuneração docente (hora/aula, educação infantil e anos iniciais, R\$)	22,01	8,08	14,34
Remuneração docente (hora/aula, anos finais, R\$)	31,84	15,87	32,82
Receita total para a educação	167.649.198,99	208.548.180,31	129.389.054,30

Fonte: Microdados do Censo Escolar, 2015 (Inep/MEC). Remuneração docente: sindicatos locais

As informações apontam para diferentes escolhas das gestões em relação aos docentes, responsáveis por grande parte dos gastos em educação. Itaboraí possui a maior rede, o maior número de escolas, alunos e docentes e a menor relação alunos por professor, sobretudo na educação infantil. Isso pode ser explicado, em parte, pela opção de Teresópolis e Angra dos Reis em contratar auxiliares e não docentes para a atuação nesse nível de escolaridade. Em contrapartida, os salários em Itaboraí são os mais baixos. A hora/aula paga aos docentes como formação em nível médio é quase a metade daquilo que é pago aos docentes com a mesma formação em Teresópolis e cerca de 1/3 do valor pago em Angra dos Reis. A hora/aula paga aos docentes com formação em nível superior em Itaboraí é quase a metade dos valores praticados nos outros dois municípios.

Em Angra dos Reis, conforme relatos dos servidores e da sindicalista, a remuneração docente nos anos 1990 e 2000 era a melhor do Estado. Mesmo tendo sofrido depreciação ao longo dos anos seguintes, ainda assim o valor é bastante superior aos pagos em Itaboraí. Comparativamente à Teresópolis, onde desde 2005 houve uma reconhecida valorização docente, a hora/aula paga aos professores que atuam na educação infantil/anos iniciais do ensino fundamental em Angra dos Reis era 50% superior.

A nosso ver, a baixa remuneração em Itaboraí pode ser explicada em boa medida pelas práticas clientelistas descritas por Santo (2016) e relatada pelos sindicalistas que atuam no município, que apontaram o grande número de

contratações via cargos em comissão e ingerências das forças políticas locais para a contratação de pessoal, assim como pela ex gestora (2009 à 2012), que relatou a ingerência de vereadores para indicação de diretores das escolas e para contratações temporárias na educação local.

O quadro abaixo, com as informações sobre o percentual do gasto com professores em relação à despesa total da MDE nas três redes, ajuda a compor o cenário:

Quadro 11: Percentuais das despesas com pessoal docente em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, 2008 a 2015

MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	MÉDIA
Angra dos Reis	69,33	65,57	73,45	34,06	73,30	75,54	78,53	73,16	67,87
Itaboraí	62,17	58,17	58,70	58,73	56,83	55,70	55,20	54,41	57,49
Teresópolis	65,11	68,31	66,62	68,66	69,08	71,14	67,2	78,01	69,27
Média estadual	57,09	57,67	57,57	56,45	56,92	60,75	59,44	62,89	58,55

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Siope.

Na média, o gasto com docentes de Itaboraí ficou abaixo da média estadual e abaixo dos 60% verificados no estudo de Verhine e Magalhães (2006) sobre as escolas que promoviam educação de qualidade. A nosso ver, tais informações coadunam com as informações obtidas no campo, sobretudo com os sindicalistas, que apontaram o grande número de contratações via cargos em comissão e ingerências das forças políticas locais para a contratação de pessoal que atuam nas escolas ou no órgão gestor da educação.

Consideramos importante trazer a discussão sobre a remuneração docente que, como salientado anteriormente, constitui-se no maior gasto dos recursos da educação para iniciar a discussão sobre o gasto que mais tem causado pesadelo às gestões locais: o peso da folha de pagamento e encargos sociais.

Quadro 12: Percentuais das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à despesa total com MDE, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, 2008 a 2015

MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média
Angra dos Reis	98,92	98,85	99,24	89,65	98,53	97,62	98,74	98,26	97,48
Itaboraí	97,73	95,19	98,79	97,91	98,64	98,69	98,64	94,65	97,53
Teresópolis	98,18	98,59	100,00	97,99	94,34	98,30	93,90	94,24	96,94
Média estadual	97,21	97,09	96,94	96,30	97,11	97,24	96,83	96,63	96,92

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Siope.

Inicialmente, destacamos que o percentual de Teresópolis em 2010 nos parece irreal. Ora, se todos os recursos MDE foram utilizados para pagar os profissionais, significa não ter sobrado nada para as despesas com água, luz, telefone, transporte escolas. Como as outras receitas não podem custear tais receitas e o Fundeb é utilizado integralmente na remuneração, atribuímos a um erro de preenchimento percentual tão elevado. É importante ressaltar, contudo, que o sistema Siope tem passado por aperfeiçoamento contínuo, tem fé pública e apresenta as mesmas informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos municípios, razão pela qual utilizamos suas informações, que mostram que têm sobrado poucos recursos para o sonho.

Em boa medida, isso se deve a uma característica comum aos três municípios: as gestões são reativas, sem a capacidade ou possibilidade de adotar medidas que evitem o comprometimento elevado das receitas com o pagamento de pessoal. A gestões podem ser consideradas reativas pois buscam resolver os problemas e dificuldades apresentadas pelas escolas, sociedade, poder público ou servidores.

Em relação às demandas trazidas pelas escolas, quando questionávamos os BMEs os sobre o maior desafio da gestão, a resposta era a carência de docentes. Foi nos relatado que em diversas turmas, já no último semestre de 2015, haviam turmas ainda sem professores de várias disciplinas dos anos finais do ensino fundamental. Contraditoriamente, quando o mesmo questionamento era dirigido aos titulares da pasta da educação, a resposta era reduzir o gasto com pessoal para que administração municipal ficasse dentro dos limites de gasto impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tampouco as gestões locais conseguiam atender as demandas da sociedade por vagas para crianças de 0 a 3 anos nas creches. A dificuldade era, via de regra, pela ausência de recursos para a aquisição de terrenos para a construção de novas unidades.

A nosso ver, a incapacidade ou impossibilidade em planejar os gastos da educação se devem a três fatores. O primeiro é a forma de recrutamento dos burocratas que compõe as equipes das secretarias, via de regra ligado a questões político-partidária e não a critérios técnicos. Contudo, tais critérios não estão claramente definidos. Quais os conhecimentos necessários? Como visto, a quase totalidade dos BME eram graduados nos diversos cursos de licenciatura ou pedagogia? As universidades e instituições de ensino superior formam os profissionais para a gestão da educação. Quais instituições destinam parte da

formação ao financiamento da educação? Em minha graduação, tais conhecimentos sequer foram mencionados.

O segundo, que talvez se relacione com o primeiro, é que, ao menos nos municípios analisados, os gestores dos recursos da educação não eram os gestores da política educacional. Em outros termos, quem controla e decidia o que e quando gastar eram as secretarias de planejamento ou de finanças dos municípios. Ora, sem acesso efetivo aos recursos, é impossível planejar a aplicação. Nesse sentido, uma medida necessária e urgente é unificar a gestão da política educacional com a gestão do financiamento. Mas temos nas carreiras da educação a formação necessária para tanto?

O terceiro se relaciona com o contexto político local, que influenciou as decisões da gestão política educacional e a gestão de seu financiamento. A despeito singularidades locais, foi possível identificar e ambas as cidades, a interferência política em diversas oportunidades, em maior ou menor grau, as quais estão apresentadas de forma resumida no quadro a seguir:

Quadro 13: Contexto político, municípios selecionados

Angra dos Reis	Itaboraí	Teresópolis
Indicação para o cargo de diretores.	Indicação política para o cargo de diretores, sobretudo de vereadores.	Eleição direta para o cargo de diretor de escola.
Alternância entre PT e PMDB à frente da Prefeitura.	Crise econômica em função da crise da Petrobrás e do Comperj.	Sucessiva crise políticas após a tragédia climática de 2011
Por conta da alternância entre os partidos citados, descontinuidade das políticas.	Descontinuidade das políticas, à exceção da FERITA.	Apesar da crise política, manutenção da mesma equipe gestora da SME.
Crise político-econômica gerando greves e protestos.	Crise econômica gerando atrasos de salários, greves e ampliação do recesso escolar em função da falta de recursos para alimentação escolar	Crise político-econômica gerando greves e protestos.
Carência de docentes suprida, em parte, por contratação temporária. Não realização de concurso público	Carência de docentes suprida, em parte, por contratação temporária. Não realização de concurso público	Carência de docentes suprida, em parte, por pagamento de horas extras. Não realização de concurso público
Apoio, quando solicitado, às escolas sobre os recursos do FNDE.	Criação de equipe para a captação de recursos federais. Instituição de programa municipal destinando recursos às escolas.	Criação de equipe para auxiliar as escolas na gestão dos recursos e prestação de contas junto ao FNDE. Instituição de programa municipal destinando recursos às escolas.

Fonte: Elaboração própria.

Em Angra dos Reis, a alternância entre prefeitos do PMDB e o PT e o antagonismo entre essas forças políticas têm trazido descontinuidades na política educacional. Em Itaboraí, apesar de o mesmo grupo político administrar a cidade há anos, não há continuidade das ações educacionais. Exceção à Feira do Livro, evento realizado até 2014 (21 edições) que utiliza recursos da educação para financiar espetáculos musicais de artistas midiáticos, distribuição de brindes, dentre outros, a pretexto de se tratar evento pedagógico. Em função da crise econômica de 2015, o evento está suspenso, o que demonstra ser dispensável a sua utilização.

Em Teresópolis, apesar das sucessivas trocas de prefeito, os burocratas da SME forma mantidos no cargo desde 2009, com breve interrupção, o que permitiu a manutenção de diversas ações. Foi o único município em que ouvimos elogios à educação municipal. Entretanto, as denúncias de enriquecimento ilícito do então Prefeito Arlei Rosa (PMDB) e as irregularidades cometidas contra o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais (Tereprev) e que culminaram com sua cassação, trouxeram incertezas à gestão da educação durante 2015, interferindo, por exemplo, a não realização do concurso público previsto. Com a posse de Mario Tricano em 2016, outra gestão assumiu a Secretaria.

Entretanto, dentro das limitações impostas pelo contexto político e econômico, foi possível identificar, do ponto de vista do financiamento da educação, duas iniciativas importantes. A primeira foi a formação de equipes técnicas nas três secretarias municipais visando atender as novas exigências, que incluem a busca por recursos no âmbito do governo federal e o suporte às escolas no monitoramento dos recursos do FNDE, que vão desde a informação sobre quais recursos disponíveis, execução orçamentária e assessoria contábil para prestação de contas. A segunda, apenas em Itaboraí e Teresópolis, foi a instituição de programas municipais que destinam recursos às escolas, em moldes semelhantes ao programa federal, o PDDE. A nosso ver, diante as dificuldades aqui elencadas, é imprescindível que as escolas possam gerir mais recursos financeiros. Nelas, o sonho pode estar mais próximo da realidade.

Assim, diante do aprendizado que foi essa investigação, conclui-se que se faz urgente mudanças em diversos aspectos do financiamento e gestão da educação nos municípios brasileiros, como a regulamentação do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, destacando que a responsabilidade de oferta de matrículas da educação obrigatória é compartilhado entre os três níveis do governo,

mas são os municípios, que possuem as menores capacidades financeiras e técnicas, que respondem pela maioria das vagas.

E por, praticamente, não permitir sonhos, faz-se necessário repensar o desenho do financiamento. Contudo, para que o sonho de hoje não vire o pesadelo de amanhã, é preciso igualmente qualificar a gestão local e determinar regras mais claras quanto a composição dos burocratas que atuam nos órgãos responsáveis pela educação municipal. É necessário que a alternância de poder, necessária à democracia, não implique em mudança dos rumos ou ainda a perda das informações sobre a gestão do órgão a cada troca de governo, tal como presenciamos.

É necessário mais controle sobre os gastos, que pode passar por estruturas administrativas menos clientelistas e mais produtivas. É imperioso que se defina – e cumpra – o que pode ou não pode ser classificado como despesa de MDE, tal como ocorre atualmente com a contabilização, por parte do TCE/RJ, do pagamento de proventos dos aposentados e alimentação escolar

Por fim, a luta para manter os recursos da educação na educação parece óbvio, mas como relato da ex secretária de Teresópolis, foi uma das disputas mais difíceis que travou durante sua passagem pela administração local.

Concluindo, destacamos que a revisão da literatura mostrou que são poucos os estudos que abordam a gestão financeira, assim como os estudos sobre a atuação dos burocratas do nível médio em nível local. Este estudo buscou contribuir para preencher tais lacunas, cientes que, dadas nossas limitações, diversos aspectos não foram abordados, tais como o custo das escolas em redes municipais, considerando os diferentes desempenhos dos alunos na Prova Brasil. Ou abordagem sobre a necessária valorização dos docentes em um quadro de elevado comprometimento dos recursos com o pagamento de pessoal, ou ainda seguir o dinheiro de cada uma das fontes de receitas para averiguar sua correta aplicação. Ou ainda analisar qual a consequência, em termos financeiros, pelas escolhas de um caminho e não outro, por parte da burocracia média das secretarias municipais de educação. Ou por fim, tentar responder a essa questão: ainda é possível sonhar?

Novos estudos podem debruçar sobre estas lacunas ou diversas outras que essa tese não pôde alcançar.

8.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R. P de; SANTANA, W (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, pp. 39-70.

AEQUUS CONSULTORIA. **Finanças dos Municípios Fluminenses**. Vitória, Aequus Consultoria, 2015.

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livros, 2012.

ARAUJO, G. C. Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003. **RBEP**, v. 91, n.227, pp. 29-54, 2010.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, pp. 1215-1233, 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Por que a União deve complementar o Caqi no PNE?**. Nota Técnica 01/2013. Disponível em http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf Acesso em 12 set. 2016.

BARROS, R. P; MENDONÇA, R. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Texto para Discussão Nº 525. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142. pp.116-141, 2011a.

_____. Os Recursos Financeiros Aplicados na Educação Básica da Rede de Ensino da Prefeitura da Cidade de São Paulo: subsídios para a construção de um plano de educação. **Revista de Financiamento da Educação**, v.1, n.12, 2011b.

BONAMINO, A. M. C. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, nº 5, pp. 253-276, 2003.

BRASIL. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 17 de mar. 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em 12 out. 2015.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. **Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, de 1º de julho de 1974. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm> Acesso em 12 set. 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 out. 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 1 de março de 2016.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 20 de dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 04 de mai. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, 2006.

_____. **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 20 de jun. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 27 de mai. 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Controladoria-Geral da União Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, 2010.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova

redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 11 de nov. 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 29 out. 2016.

BREMAEKER, F. E. J. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**. Série Estudos Especiais, nº 59. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Por que 7% do PIB para a educação é pouco?** Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. Nota Técnica. São Paulo, 2011.

CARA, D. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, pp. 255-273, 2012.

CASSEB, P. A. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CAVALCANTE, P. L. C.; CAMÕES, M. R. de S.; KNOP, M. N. H. Burocracia de médio escalão Nos setores governamentais: Semelhanças e diferenças. In CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015, pp. 57-90.

CRUZ, R. E. da. Relações federativas e o financiamento da educação. **Eccos: Revista Científica**, v. 8, n. 1, pp. 47-64, 2006.

_____. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo Universidade de São Paulo, 2009.

_____. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Revista de Financiamento da Educação**, v.2, n.7, pp. 2-15, 2012.

CURI, A.; MENEZES-FILHO, N. **Os efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência**. São Paulo: IBMEC, 2006.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, R. P de e SANTANA, W (orgs.). In OLIVEIRA, R. P de; SANTANA, W (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, pp. 149-168.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006, pp. 113 - 129.

DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou "faz de conta" na avaliação dos gastos governamentais em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 80, n. 194, pp. 19-27, 1999.

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v.18, n 193, pp. 188-204, maio/jun. 2010.

_____. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line PUC-Rio**, n. 10, pp. 31-63, 2012.

_____. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, v.15, n.1, pp.91-162, 2014.

_____. A fiscalização das contas da educação pelos Tribunais de Contas do Ceará. **Revista de Educação Pública**, v. 24, n. 15, pp. 153-175, 2015.

DUARTE, C. S. Direito Público subjetivo e Políticas Educacionais. **Perspectiva On line**, v. 18, n.2, pp. 113-118. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07/16/2014.

ESTEVES, L. C. G. O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 35, pp. 212-231, 2007.

FAREZENA, N.; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no brasil: reconfigurações e ambiguidades. In MADEIRA, L. M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. pp. 195-215.

FAREZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, pp. 105-117, 2012.

_____.; ROSSI, A. J.; MACHADO, M. G. F.; BATISTA, N. C. Implementação de Planos de Ações Articuladas municipais: achados de uma pesquisa de avaliação. **Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 21, n. 38, pp. 151-165, 2012.

_____.; SUDBRACK, E. M. Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade. **Jornal de Políticas Educacionais**, v.10, n.19, pp. 57-67, 2016.

FERRAZ, J. P. V. **Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras**. Dissertação (mestrado). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, 2013.

FRANÇA, M. Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros. **RBPAE**, v. 30, n. 2, pp. 417-433, 2014.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, L. F. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: Enap, pp. 25-42, 2009.

FRANCO et. al. Qualidade e equidade em educação: reconstruindo o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 15, n. 55, pp. 277-298, 2007.

FREIRE, A. de O. G.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L de M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, pp. 91-114.

GOUVEIA, A. B.; SILVA, I. F. O gasto aluno-ano no Paraná (Brasil) e a situação de financiamento da educação nas regiões metropolitanas do Estado. **Perspectiva**, v. 30, n. 1, pp. 305-331, 2012.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. Tendências de desigualdades educacional no Brasil. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, pp. 423-445, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2014**. Rio de Janeiro, 2015.

ITABORAÍ. **Plano diretor de desenvolvimento integrado de Itaboraí**. Itaboraí: 2006. 127 páginas. Disponível em: <<http://www.legislaitaborai.com.br/maisprocurados/LC054.pdf>>. Acesso em dez.2015.

MARTINS, P. de S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Editores Associados, 2011.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v.26, n.3, pp. 497-514, set./dez. 2010.

_____. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, pp. 13–32, 2014.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da Produção de políticas públicas. In CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, pp. 23-56.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do Desempenho Escolar do Brasil. Sumário Executivo**, 2007. Disponível em <http://scholar.google.com.br/scholar?lr=lang_ptBR&q=escolaridade+m%C3%A3e+e+desempenho+escolar+do+filho&hl=ptBR&as_sdt=0,5>. Acesso: 21 de dez. 2012.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 18, n. 19, pp. 127-138. 2011.

MONLEVADE, J. A. C.; FERREIRA, E. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia: Idéa Editora, 1997.

MONLEVADE, J. A. C. **A valorização dos educadores na constituição de 1988: antecedentes e consequentes**, [s. d.]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/educacao-e-cultura-a-valorizacao-dos-educadores-na-constituicao-de-1988-antecedentes-e-consequentes/view>>. Acesso: 26 de dez. 2015.

_____. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. *Revista de Financiamento da Educação*, v.2, n.4, pp. 1-10, 2012. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/40787/28875>>. Acesso: 26 de dez. 2015.

OLIVEIRA R. P. O Direito à educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, pp. 61-74, 1999.

OLIVEIRA R. P.; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In OLIVEIRA, R. P de; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, pp. 13-35.

OLIVEIRA, M. F. de A. **Gestão municipal da educação: (in) congruências entre gestão do financiamento e construção da qualidade da educação**. Dissertação (Mestrado). Joaçaba: Universidade do Oeste de Santa Catarina, Faculdade de Educação, 2016.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

OSCAR, João. **História de Teresópolis: síntese cronológica**. Editora Cromos: Niterói, 1991.

PINTO, J. M. de R. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 pp.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 pp. 877-897, 2007.

_____. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, v.6, n. 10, pp. 155-172, 2012.

SANTO, A. M. O desafio da gestão educacional rumo a uma educação com qualidade e equidade: estudos de casos em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2016.

SILVA, N. V.; BARBOSA, M. L. O. Desempenho individual e Organização escolar na realização educacional. **Sociologia & Antropologia**, v. 2, n.4, pp. 159 – 184, 2012.

SOARES, J. F. O Efeito da escola no Desempenho Cognitivo de seus Alunos. REICE – **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio em Educación**, vol. 2, n. 2, 2004, pp. 83-104.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, pp. 105-121, 2005.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n.3, pp. 431-44, 2002.

_____. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**, v. 44, n. 3 pp. 513-560, 2001.

TAPOROSKY, B. C. H. O valor anual mínimo por aluno do Fundeb, o CAQi e a reserva do possível. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 6, n. 6, pp. 84-98, 2016.

TERESÓPOLIS. **Ficha Municipal de Teresópolis**. Teresópolis: 2011. 26 páginas. Disponível em: <<http://www.teresopolis.rj.gov.br/arquivos-download-pmt/10799/>>. Acesso em jun.2015.

_____. **Lei Orgânica de Teresópolis**. Teresópolis: 1990. 26 páginas. Disponível em: <<http://www.camarateresopolis.rj.gov.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em jun.2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômico dos municípios do estado do Rio de Janeiro**: Angra dos Reis. Rio de Janeiro, 2015.

_____. **Estudos socioeconômico dos municípios do estado do Rio de Janeiro**: Itaboraí. Rio de Janeiro, 2015.

_____. **Estudos socioeconômico dos municípios do estado do Rio de Janeiro**: Teresópolis. Rio de Janeiro, 2015.

_____. Processo n. 211.065-4/13. Dispõe Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Teresópolis, relativa ao exercício de 2012. Rio de Janeiro, 2013.

_____. Processo n. 215.902-0/16. Dispõe Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Teresópolis, relativa ao exercício de 2012. Rio de Janeiro, 2016.

UNDIME. **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros**: Ano base: 2009. Relatório de Pesquisa. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Brasília, 2009.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. da S.; MIRANDA, R. B. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In VELOSO, J. F. A (org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011, pp. 11-40.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. Custo-aluno-ano em escolas de Qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. In GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; CARVALHO, T. M. (orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006, pp. 89-115.

VERHINE, R.E. e MAGALHÃES, A.L.F. Quanto custa a educação básica de qualidade? **RBAE**, v.22, n.2, pp. 229-252, 2006.

XAVIER, L. N. Oscilações do público e do privado na história da educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, n. 5, pp. 233-251, 2003.

WALDHELM, A. P de S. O. **Gestão educacional em redes municipais de ensino do Rio de Janeiro: os casos de Itaboraí e Angra dos Reis**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2016.

WEBER, S. O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional. **Cadernos Cedes, Campinas**, v. 35, n. 97, pp. 495-515, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 pp.

9. Anexos

Oferta de matrícula no ensino fundamental no Brasil, por dependência administrativa, 1971 a 2015¹⁰⁹ (valores em %).

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
1971-1980	0,78	56,90	30,53	11,79	100
1981-1989 ¹¹⁰	0,51	56,06	30,64	12,79	100
1991 ¹¹¹	0,33	57,47	29,78	12,42	100
1992	0,11	57,44	30,74	11,71	100
1993	0,10	57,00	31,46	11,44	100
1994	0,10	56,67	31,70	11,52	100
1995	0,10	56,16	32,11	11,63	100
1996	0,10	55,74	32,96	11,19	100
1997	0,09	52,87	36,33	10,70	100
1998	0,08	48,24	42,23	9,45	100
1999	0,08	46,01	44,83	9,09	100
2000	0,08	44,25	46,74	8,93	100
2001	0,08	42,26	48,57	9,09	100
2002	0,08	40,50	50,22	9,20	100
2003	0,08	38,54	51,87	9,51	100
2004	0,07	37,33	52,81	9,79	100
2005	0,08	36,22	53,64	10,07	100
2006	0,08	35,53	53,98	10,42	100
2007	0,08	35,28	54,70	9,94	100
2008	0,08	34,28	54,36	11,28	100
2009	0,08	33,35	54,66	11,92	100
2010	0,08	32,63	54,58	12,71	100
2011	0,08	31,97	54,44	13,51	100
2012	0,08	30,58	54,96	14,38	100
2013	0,08	29,30	55,57	15,05	100
2014	0,08	28,17	56,01	15,73	100
2015	0,08	27,32	56,23	16,36	100

Fonte: Araújo (2010) e MEC/INEP – Sinopses do Censo Escolar

¹⁰⁹ A opção pelo recorte a partir de 1970 se dá por esses dados serem consolidados para todo o 1º grau, o que confere certa equivalência com o ensino fundamental.

¹¹⁰ A edição de 1986 dos Anuários Estatísticos do Brasil não traz os dados de matrícula por dependência administrativa.

¹¹¹ Em 1990, não foram realizados o Censo Escolar do Inep assim como o Censo Demográfico do IBGE.

Regiões de governo, municípios que as compõem, população da região, total e percentis, Rio de Janeiro, 2015

Regiões ¹			População ²	
	n	Municípios ¹	n	%
Metropolitana	21	Rio de Janeiro, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caixas, Niterói, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé, Mesquita, Nilópolis, Itaboraí, Queimados, Japeri, Itaguaí, Seropédica, Maricá, Paracambi, Guapimirim e Tanguá.	12.280.703	74,20
Norte	9	Campos dos Goytacazes, Macaé, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis, São João da Barra, Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, Quissamã e Carapebus.	892.046	5,39
Serrana	14	Petrópolis, Nova Friburgo, Teresópolis, Bom Jardim, Cantagalo, Cordeiro, São José do Vale do Rio Preto, Carmo, Sumidouro, Santa Maria Madalena, Trajano de Moraes, Duas Barras, São Sebastião do Alto e Macuco.	823.479	4,98
Baixadas Litorâneas	10	Cabo Frio, Araruama, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Arraial do Cabo, Rio das Ostras, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios e Iguaba Grande.	790.248	4,77
Médio Paraíba	12	Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Barra do Piraí, Valença, Piraí, Itatiaia, Pinheiral, Rio Claro, Quatis, Porto Real e Rio das Flores.	616.211	3,72
Centro-Sul	10	Três Rios, Paraíba do Sul, Vassouras, Paty do Alferes, Miguel Pereira, Mendes, Sapucaia, Engenheiro Paulo de Frontin, Areal e Comendador Levy Gasparian.	541.233	3,27
Noroeste	13	Itaperuna, Santo Antônio de Pádua, Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Itaocara, Cambuci, Natividade, Porciúncula, Italva, Laje do Muriaé, Varre-Sai, Aperibé e São José de Ubá.	336.571	2,03
Costa Verde	3	Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba.	269.533	1,63
ESTADO			16.550.024	100

Fonte: Elaboração própria, a partir de:

(1) http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html, acesso 12/07/2016.

(2) http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm, acesso 12/07/2016.

Maiores receitas per capita e respectivas populações e RCL, municípios selecionados, 2014 (valorem em R\$, atualizados a preços de 2016 pelo IPCA)

Pos.	Município	RCL	<i>Per capita</i>	População
1º	São João da Barra	503.450,83	14.689,43	34.273
2º	Quissamã	294.129,15	13.212,75	22.261
3º	Porto Real	228.147,64	12.696,03	17.970
4º	Macaé	2.607.113,45	11.353,84	229.624
5º	Armação dos Búzios	265.710,10	8.729,26	30.439
6º	Casimiro de Abreu	332.725,23	8.441,80	39.414
7º	Mangaratiba	320.738,46	8.016,86	40.008
8º	Carapebus	116.537,23	7.920,70	14.713
9º	Silva Jardim	147.797,63	6.927,15	21.336
10º	Piraí	190.684,83	6.914,13	27.579
11º	Macuco	37.036,12	6.884,03	5.380
12º	Rio das Ostras	870.085,61	6.841,86	127.171
13º	Paraty	258.894,73	6.478,04	39.965
14º	Campos dos Goytacazes	2.938.348,04	6.113,30	480.648
15º	Laje do Muriaé	43.490,09	5.924,27	7.341
16º	Rio das Flores	51.565,99	5.834,58	8.838
17º	Santa Maria Madalena	59.640,83	5.816,93	10.253
18º	Itaguaí	674.636,29	5.747,75	117.374
19º	São José de Ubá	41.196,29	5.741,64	7.175
20º	Angra dos Reis	1.025.761,15	5.546,45	184.940
Média estadual		596.358,04	4.385,99	-

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siconfi.

Vinte menores receitas per capita, municípios do Rio de Janeiro, 2015

Pos.	Município	RCL	Per capita	População
73	Barra Mansa	481.308,95	2.678,44	179.697
74	Paracambi	131.540,49	2.677,95	49.120
75	São Fidélis	99.375,51	2.635,25	37.710
76	Saquarema	212.039,43	2.620,52	80.915
77	Itaocara	57.152,83	2.504,07	22.824
78	Duque de Caxias	2.174.765,78	2.475,82	878.402
79	Araruama	292.538,26	2.418,71	120.948
80	Valença	176.682,96	2.405,65	73.445
81	Queimados	334.604,89	2.344,66	142.709
82	Barra do Pirai	221.818,91	2.297,03	96.568
83	Nova Friburgo	423.212,92	2.294,34	184.460
84	São Pedro da Aldeia	206.560,07	2.167,06	95.318
85	Japeri	212.518,62	2.143,60	99.141
86	Magé	468.532,07	2.005,41	233.634
87	Nilópolis	269.039,17	1.699,56	158.299
88	Mesquita	273.124,46	1.602,16	170.473
89	Nova Iguaçu	1.257.859,94	1.560,28	806.177
90	Belford Roxo	682.951,20	1.424,63	479.386
91	São João de Meriti	533.365,27	1.157,70	460.711
92	São Gonçalo	1.160.437,92	1.124,56	1.031.903
Média estadual		596.358,04	4.385,99	

Fonte: Elaboração própria, a partir do Siconfi.

Oferta de matrícula no Ensino Fundamental por dependência administrativa, Brasil e Rio de Janeiro, 1995 a 2014

Ano	Total de Matrículas		Federal (%)		Estadual (%)		Municipal (%)		Privada (%)	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ
1995	32.668.738	2.232.937	0,10	0,45	56,16	29,72	32,11	47,78	11,63	22,06
1996	33.131.270	2.164.672	0,10	0,49	55,74	28,15	32,96	50,67	11,19	20,69
1997	34.229.388	2.250.296	0,09	0,45	52,87	26,98	36,33	49,86	10,70	22,72
1998	35.792.554	2.377.864	0,08	0,47	48,24	28,81	42,23	50,07	9,45	20,66
1999	36.059.742	2.474.649	0,08	0,47	46,01	27,36	44,83	52,66	9,09	19,51
2000	35.717.948	2.472.017	0,08	0,44	44,25	26,95	46,74	53,97	8,93	18,63
2001	35.298.089	2.463.074	0,08	0,43	42,26	26,06	48,57	55,16	9,09	18,36
2002	35.150.362	2.474.530	0,08	0,42	40,50	25,61	50,22	55,29	9,20	18,67
2003	34.438.749	2.470.264	0,08	0,40	38,54	24,25	51,87	56,12	9,51	19,24
2004	34.012.434	2.474.150	0,07	0,40	37,33	23,28	52,81	57,22	9,79	19,09
2005	33.534.561	2.479.105	0,08	0,40	36,22	21,88	53,64	58,53	10,07	19,2
2006	33.282.663	2.425.991	0,08	0,42	35,53	21,26	53,98	59,69	10,42	18,63
2007	32.122.273	2.307.714	0,08	0,46	35,28	21,01	54,70	61,81	9,94	16,72
2008	32.086.700	2.387.714	0,08	0,45	34,28	19,38	54,36	59,19	11,28	20,99
2009	31.705.528	2.353.532	0,08	0,44	33,35	18,53	54,66	59,18	11,92	21,85
2010	31.005.341	2.305.338	0,08	0,47	32,63	17,61	54,58	58,33	12,71	23,59
2011	30.358.640	2.277.461	0,08	0,47	31,97	16,13	54,44	57,70	13,51	25,7
2012	29.702.498	2.233.437	0,08	0,48	30,58	14,04	54,96	58,63	14,38	26,85
2013	29.069.281	2.211.145	0,08	0,48	29,30	12,41	55,57	58,65	15,05	28,47
2014	28.459.667	2.148.840	0,08	0,47	28,17	11,30	56,01	58,64	15,73	29,60

Fonte: Santo, 2016.

Matrículas nas redes municipais de ensino fluminenses com baixo NSE médio e com desempenho médio abaixo de 225 pontos e menos de 40% de alunos nos níveis adequado ou avançado, 2011

Município	Matrículas no Ensino Fundamental
Araruama	14.183
Cabo Frio	23.822
Campos dos Goytacazes	35.300
Guapimirim	5.139
Itaboraí	24.506
Itaperuna	6.473
São Pedro da Aldeia	9.283
Valença	5.827

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar 2011. INEP.2011

Fatores de ponderação para o Fundeb, exercícios 2015, 2016 e 2017

Pos.	Segmentos da Educação Básica	Fator de ponderação
1	Creche pública em tempo integral	1,30
2	Creche pública em tempo parcial	1,00
3	Creche conveniada em tempo integral	1,10
4	Creche conveniada em tempo parcial	0,80
5	Pré-Escola em tempo integral	1,30
6	Pré-Escola em tempo parcial	1,00
7	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
8	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
11	Ensino fundamental em tempo integral	1,30
12	Ensino médio urbano	1,25
13	Ensino médio no campo	1,30
14	Ensino médio em tempo integral	1,30
15	Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
16	Educação especial	1,20
17	Educação indígena e quilombola	1,20
18	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
19	Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,20

Fonte: Elaboração própria, a partir da Resolução MEC nº 1, de 24 de julho de 2014, Resolução MEC nº 1, de 29 de julho de 2015 e Resolução MEC nº 1, de 28 de julho de 2016.

Blocos temáticos dos roteiros de entrevistas

Bloco 1. Trajetória profissional e período de transição

Bloco 2. Estrutura, funcionamento e profissionais que compõem o setor em que o/a entrevistado/a atua.

Bloco 3. Relações Institucionais: fluxos de comunicação e de decisão

Bloco 4. Percepção sobre a educação no município: problemas educacionais, ações para a resolução e compreensão/explicação dos indicadores educacionais (aprovação, reprovação e desempenho na Prova Brasil)

Bloco 5. Relação do setor em que o/a entrevistado/a atua com as escolas: instrumentos de regulação, fluxo de comunicação

Bloco 6. Relações Interinstitucionais (que incluía a relação com os governos estadual e federal)

Bloco 7. Formação (inicial e continuada) e instrumentos de regulação dos recursos humanos do setor em que o/a entrevistado/a atua.

Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb, 2015.

Etapas/modalidade	Base de cálculo	CAQi Campanha- CNE 2015	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi - Fundeb mínimo
Creche (tempo integral)	CAQi Campanha-CNE	10.005,59	3.349,27	6.656,32
Creche (tempo parcial)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25
Pré-escola (tempo integral)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88
Pré-escola (tempo parcial)	CAQi Campanha-CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60
Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano (parcial)	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01
Ensino Fundamental Anos Finais Urbano (parcial)	CAQi Campanha-CNE	3.617,41	2.834,00	783,41
Ensino Fundamental Anos Iniciais Rural (parcial)	CAQi Campanha-CNE	6.105,98	2.962,82	3.143,16
Ensino Fundamental Anos finais – Rural (parcial)	CAQi Campanha-CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64
Ensino Fundamental (Tempo Integral)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Ensino Médio Urbano (parcial)	CAQi Campanha-CNE	3.720,03	3.220,46	499,57
Ensino Médio Rural (parcial)	CAQi Campanha-CNE (EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01
Ensino Médio Tempo Integral	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Ensino Médio integrado à Ed. Profissional	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Educação Especial (conta 2x)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62

Educação de Jovens e Adultos (avaliação no processo)	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28
EJA (integrado à Ed. Profissional)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.433,25	3.091,64	1.341,61
Educação Indígena e Quilombola	CAQi Campanha-CNE (EF I Rural)	6.105,98	3.091,64	3.014,34
Creches conveniadas (tempo Integral)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	8.466,27	2.834,00	5.632,27
Creches conveniadas (tempo parcial)	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	6.157,29	2.061,09	4.096,20

Obs: * Nos casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb. Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)

Fonte: Adaptado de José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em <http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq>, acesso 20/01/2017.