

Financiamento da educação nas prefeituras da Região Serrana/RJ na pandemia

Fábio Araujo de Souza¹ 

Resumo

Este artigo apresenta uma pesquisa que analisou as receitas e as despesas pagas com verbas do percentual mínimo de impostos no contexto da pandemia de Covid-19, no exercício financeiro de 2020, nos 13 governos municipais da Região Serrana do estado do Rio de Janeiro. Para a pesquisa, foi realizado um levantamento de documentos nos sites do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Portal de Transparência dos Municípios para coleta, sistematização e análise de dados. Os resultados demonstraram, entre outras constatações, que os 13 municípios aplicaram mais de R\$ 11 milhões em despesas ilegais e indevidas. Além disso, apenas cinco deles aplicaram receitas do ensino em despesas para financiar o ensino não presencial.

Palavras-chave: Covid-19; Financiamento da educação básica; Região Serrana.

Abstract

Financing education in the city halls of the Mountainous Region/RJ in the pandemic

This paper, part of a research, aims to analyze the revenues and expenses paid with tax revenue from the minimum percentage of taxes in the context of the Covid-19 pandemic, in the fiscal year 2020, in the 13 municipal governments of Região Serrana of Rio de Janeiro State. For the investigation, has been compiled documents on the sites of the Audit Court of the State of Rio de Janeiro, the Public Prosecutor's Office of the State of Rio de Janeiro, and the Transparency Portal of Municipalities for data collection, systematization, and analysis. The results showed, among other findings, that 13 municipal governments spent more than R\$ 11 million on illegal and undue expenses. Moreover, only five municipal governments used education revenue to fund out-of-school education.

Keywords: Covid-19; Financing of basic education; Mountainous Region.

Resumen

Financiación de la educación en los ayuntamientos de la Región Montañosa/RJ en la pandemia

Este artículo presenta una investigación que tuvo como objetivo analizar la recaudación y gastos pagados con los ingresos del porcentaje mínimo de impuestos en el contexto de la pandemia de Covid-19, en el año fiscal 2020, en los 13 gobiernos municipales de la Región Serrana del estado del Rio de Janeiro. Para la investigación, se realizó un relevamiento de documentos en los sitios del Tribunal de Cuentas del Estado de Rio de Janeiro, del Ministerio Público del Estado de Rio de Janeiro, del

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Portal de Transparencia de los Municipios para la recolección, sistematización y análisis de datos. Los resultados mostraron, entre otros hallazgos, que los 13 gobiernos municipales emplearon más de R\$ 11 millones en gastos ilegales e indebidos. Además, sólo cinco de ellos aplicaron los recibidos de la enseñanza para financiar la enseñanza no presencial.

Palabras clave: Covid-19; Financiación de la educación básica; Región Serrana.

Introdução

Em dezembro de 2019, na China, foi comprovada a existência do novo coronavírus (SARS-CoV-2). Em janeiro de 2020, sua rápida expansão levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a decretar Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em março, foi decretada a pandemia do novo coronavírus. Para tentar conter sua transmissão, alguns países adotaram, entre outras medidas, o distanciamento social, buscando evitar assim aglomerações e, portanto, a disseminação da doença.

No Brasil, em fevereiro de 2020, entrou em vigor a Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020a), que dispõe sobre medidas para enfrentamento da Covid-19. Apesar da lei ter entrado em vigor em fevereiro, o presidente da república, Jair Bolsonaro, foi um dos poucos dirigentes mundiais que adotou uma postura negacionista, minimizando os efeitos da Covid-19. Em 20 de março, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 6, decretando o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus (AQUINO et al., 2020).

No campo da educação, em abril de 2020, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer nº 05/2020 (BRASIL, 2020) cujo objetivo, entre outros, foi, em razão da pandemia da COVID-19, o de reorganizar o calendário escolar e possibilitar o cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Segundo a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), os governos estaduais, distrital e municipais têm autonomia administrativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 (CF) (BRASIL, 1988) para decidirem acerca das medidas de emergência para enfrentar a pandemia. No país, os sistemas de ensino, de maneira geral, adotaram o ensino não presencial com aulas *on-line*, atividades assíncronas, entrega de material de estudos, entre outras medidas. Contudo, o ensino não presencial acirrou a desigualdade e a discriminação educacionais já tão presentes na educação brasileira (XIMENES et al, 2020).

Este artigo apresenta uma pesquisa que teve como base a reprodução fiel do objeto pesquisado, o financiamento da educação dos governos municipais da Região Serrana fluminense no contexto da pandemia, baseando-se em uma perspectiva mais ampla da sociedade à luz da totalidade, que neste caso é o modo de produção capitalista, e nos movimentos econômico, social, cultural, histórico. Em outras palavras, buscou-se uma aproximação fidedigna do movimento real para, sobretudo, evitar ser enganado pela aparência imediata desse objeto.

Para tanto, foi necessário capturar a estrutura e a dinâmica do objeto por meio de procedimentos analíticos dos mais variados, tornando possível ao pesquisador “apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas” (MARX, 1968, p. 16). Desta forma, essa exposição é resultado de uma investigação crítica acerca das receitas e despesas dos governos municipais da Região Serrana na pandemia de Covid-19.

As receitas e despesas para o ensino no contexto da pandemia: a Região Serrana do estado Rio de Janeiro

É conveniente lembrar que a sociedade moderna capitalista está fundada no profundo conflito entre as classes sociais e a disputa antagônica entre a classe dominante e a classe trabalhadora está permeada de contradições. O Estado exerce uma função fundamental dentro desse metabolismo social que é, por um lado, a manutenção da acumulação capitalista e, por outro lado, a garantia do mínimo necessário de direitos sociais para a classe trabalhadora. No mesmo sentido, Marx afirma: “[...] a emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a cidadão, a pessoa moral” (2010, p. 54).

Segundo a CF (BRASIL, 1988), a educação é um direito social de todos os brasileiros e é um dever do Estado com base, entre outros, nos princípios da gratuidade, valorização dos profissionais da educação e da gestão democrática. Para assegurar esse direito, o art. 212 da CF (BRASIL, 1988) determina que, no âmbito dos municípios, no mínimo 25% da receita resultante de impostos e transferências devem ser canalizadas, anualmente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE). Cabe destacar que os juros e as multas dos impostos, bem como a dívida

ativa de impostos e seus juros e suas multas, também devem ser contabilizados para fins do percentual mínimo em MDE. Os rendimentos financeiros dos impostos, também devem ser aplicados na MDE.

Neste momento, vale explicar que as despesas possíveis na MDE estão previstas no art. 70 da LDB (BRASIL, 1996b): remuneração e aperfeiçoamento dos funcionários da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos do ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados; levantamentos estatísticos do ensino; atividades meio-necessárias; concessão de bolsas de estudo; amortização e custeio de operações de crédito; material didático e programa de transporte escolar. Importa ressaltar ainda que programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras formas de assistência social, não podem ser custeados com recursos da MDE. Para tanto, a CF (BRASIL, 1988) reserva as receitas oriundas da contribuição social, como, por exemplo, o salário educação – que será analisado mais adiante.

Sublinhe-se que há uma subvinculação, que foi criada pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, de parte da vinculação mínima constitucional de impostos dos entes subnacionais que é utilizada para compor os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Os Fundos tiveram vigência de 2007 a 2020, sendo substituídos pelos Fundos permanentes criados pela EC nº 108/2020. Destaca-se que esta pesquisa por tratar do exercício financeiro de 2020 analisará apenas os Fundos criados pela EC nº 53/2006.

Os Fundeb são 27 fundos de âmbito estadual e distrital, de natureza contábil, nos quais, para a formação, os governos estaduais e distrital contribuem com 20% dos principais impostos e transferências, enquanto os municípios contribuem com 20% de algumas transferências. A União complementa os fundos que não alcançam o valor mínimo nacional aluno/ano em, no mínimo, 10% do total estimado (BRASIL, 2007). Embora pudesse, por força legal, ampliar esse percentual, o governo federal nunca o fez, ou seja, sempre se deteve aos 10% o que denota sua pífia participação no principal mecanismo de financiamento da educação básica.

A distribuição dos recursos dar-se-á na razão entre a estimativa de receitas dos entes subnacionais e o número de matrículas nos dezenove segmentos da educação básica (multiplicados pelo fator de ponderação - que considera as diferentes etapas,

modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino). Na lógica dos fundos, há entes que perdem e outros que ganham com sua distribuição. O ganho não pode ser contabilizado para fins de alcance do percentual mínimo constitucional a despeito das perdas que devem ser contabilizadas pelo ente que perdeu dentro desse percentual. A complementação federal, também não deve contabilizar para o alcance do percentual mínimo constitucional, além, obviamente, dos restos a pagar (processados e não processados) do exercício anterior, bem como dos créditos abertos por *superávit* financeiro do exercício anterior. As receitas oriundas da aplicação financeira de impostos têm sido consideradas para fins de alcance do percentual mínimo pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Os recursos dos fundos são acompanhados e controlados socialmente por um conselho constituído por lei para essa finalidade (BRASIL, 2007).

Além disso, a CF (BRASIL, 1988) assegura uma fonte adicional, o salário-educação que, grosso modo, é a contribuição social de 2,5% sobre o total de remunerações dos empregados, recolhida pelas empresas à Secretaria da Receita Previdenciária (que fica com 1% do montante dos recursos) e repassa a receita ao Banco do Brasil, em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Do montante recebido, 10% ficam com o FNDE e 90% são distribuídos por cotas (1/3 para o governo federal e 2/3 para os governos estadual, distrital e municipal), sendo que a cota dos entes subnacionais é distribuída com base no número de alunos matriculados na educação básica das redes públicas de ensino. Os recursos devem ser aplicados no financiamento de programas, projetos e ações voltados à educação básica (BRASIL, 2006). A receita do salário-educação não pode ser contabilizada para fins de alcance do percentual mínimo de impostos para MDE, pois sua origem é de contribuição social e não de impostos.

Para além das receitas citadas, a educação municipal conta ainda com as das participações governamentais na exploração e produção de recursos naturais, tais como petróleo, gás natural, minerais e hídricos, e as dos programas do FNDE, como, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), entre outros. Os governos contam também com receitas de transferência voluntária, ou seja, convênios que podem ser com instituições

nacionais ou internacionais, entre outras que os governantes porventura decidam aplicar na educação.

Os recursos do PDDE são acompanhados e controlados socialmente pelo Conselho Escolar das unidades escolares, o PNATE e o PEJA recebem o acompanhamento e o controle social do Conselho do Fundeb, enquanto o PNAE tem um conselho próprio instituído por lei para essa finalidade. As receitas do percentual mínimo constitucional que não integram o Fundeb, do salário-educação, das participações governamentais pela exploração e produção de recursos naturais (que, no caso do estado do Rio de Janeiro, é demasiado significativa), os demais programas do FNDE e as receitas de convênios nacionais e internacionais, e outros possíveis recursos canalizados para educação, não contam com conselhos para o acompanhamento e controle social. A fiscalização das receitas e despesas da educação fica a cargo do Poder Legislativo, que tem como órgão auxiliar nessa tarefa o Tribunal de Contas. Destaca-se que o Ministério Público, órgão independente dos demais poderes do Estado, tem como responsabilidade a manutenção da ordem jurídica no Estado e a fiscalização do poder público.

Tabela 1 – Receita líquida de impostos e transferências e despesas com ensino em 2020. Valores nominais em R\$ 1,00.

Municípios	RLIT	MDE	%
Bom Jardim	52.414.148,51	14.777.050,84	28,19
Cantagalo	58.676.135,03	16.140.975,09	27,51
Carmo	51.510.853,26	11.460.890,65	22,25
Cordeiro	46.327.583,50	16.800.623,04	36,26
Duas Barras	35.952.277,40	9.791.685,25	27,24
Macuco	30.827.157,52	9.954.567,24	32,29
Nova Friburgo	263.893.239,27	75.866.721,13	28,75
Santa Maria Madalena	36.875.379,42	15.740.979,22	42,69
São José do Vale do Rio Preto	47.344.589,41	12.769.224,43	26,97
São Sebastião do Alto	37.743.565,02	10.536.580,49	27,92
Sumidouro	43.686.687,46	11.125.743,60	25,47
Teresópolis	289.732.846,43	55.745.220,34	19,24
Trajano de Moraes	40.612.945,64	13.787.331,25	33,95

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021).

A Tabela 1 traz os 13 municípios da Região Serrana com sua respectiva Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), a despesa paga em MDE e o percentual mínimo de impostos no ensino. Com relação à RLIT, é importante compreender que a preguiça fiscal, conjugada com a guerra fiscal que enseja diversos benefícios fiscais (isenção, anistia, remissão, renúncia e redução) para frações de classes dominantes, combinada com generosas linhas de crédito subsidiado cedidas às empresas fluminenses, também diminuem a RLIT e, conseqüentemente, a receita para o cálculo do percentual mínimo do ensino (SOUZA, 2021). Além disso, como assinalam Pinto e Ximenes (2018, p. 999):

[...] destaque-se a reiteração de programas de refinanciamento de débitos tributários para sonegadores contumazes, a alocação superior a R\$ 2,6 bilhões para os fundos eleitoral e partidário, o abrandamento das exigências legais para adesão à repactuação de dívidas dos entes subnacionais, entre outras medidas de explícito fisiologismo fiscal, danosas ao financiamento do Estado.

Nosso federalismo centrípeto não corresponde à realidade tributária e às responsabilidades delegadas na CF (BRASIL, 1988) para os entes subnacionais (ARRETCHE, 2005). A corrupção é inexorável ao capitalismo, portanto é um dos males que afeta a diminuição das receitas municipais. A fim de atenuá-la, é necessária uma forte transparência das contas municipais para um controle social que tenha em vista inibir esse entrave, que afeta diretamente o financiamento do fundo público municipal, sobretudo para as áreas sociais.

A financeirização do fundo público é um fantasma que assombra as contas públicas. Recentemente, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 23 pretendia alterar o texto da CF a fim de entregar o fluxo da arrecadação de impostos como garantia plena ao investidor na compra dos derivativos (recebíveis) da Dívida Ativa dos entes federados (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021). Por fim, mas não menos importante, é fulcral ressaltar que os severos ajustes fiscais adotados no país, sobretudo, sob a orientação internacional, também dilapidam o fundo público para financiamento das políticas educacionais.

Para 2020, o TCE-RJ alterou a metodologia de apuração do cálculo dos gastos em educação e passou a utilizar os valores pagos e não empenhados, ou liquidados, porque estes últimos podem ser cancelados no fim do exercício financeiro, o que pode, por exemplo, distorcer o resultado do cálculo do percentual mínimo na MDE. Com relação ao cumprimento do percentual mínimo em MDE, é possível constatar que dois

governos municipais não cumpriram a determinação constitucional e, embora tenha apontado tal descumprimento, o TCE-RJ (2020) foi tolerante com eles:

O não cumprimento da aplicação mínima estabelecida configuraria objeto de Irregularidade. Entretanto, o agravamento da pandemia do Covid-19 no país provocou diversas suspensões de atividades, incluindo as aulas presenciais em toda a rede municipal de ensino durante grande parte do exercício de 2020, interrupção de investimentos e manutenções diversos na área do ensino público, suspensão de fornecimento de merenda escolar, ou seja, ocorreu, conseqüentemente, queda no dispêndio público na educação, prejudicando sobremaneira o atingimento do índice constitucional. Contudo, tal redução do gasto público deve ser entendida no sentido de preservação, e não desperdício, em virtude do necessário enfrentamento da pandemia em outras frentes que se fizeram e ainda se fazem necessárias com a urgência que o caso requer, sendo assim, entende-se que, *in casu*, o não cumprimento do índice previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade (p. 50).

Vale destacar que foi promulgada EC nº 119/2022 (BRASIL, 2022), que determina que, em decorrência do estado de calamidade pública devido à pandemia, os entes subnacionais não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021. Por outro lado, a emenda determina que a diferença do valor não aplicado seja complementada até 2023 (BRASIL, 2022). A medida adotada pela EC nº 119/2022 (BRASIL, 2022) é controversa, sobretudo porque, segundo a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o fechamento das escolas diminuiu os gastos em MDE e, além disso, os municípios não investiram em ensino remoto, de modo que os custos de tal ensino recaíram sobre os professores e alunos. Segundo a Associação, a medida é “uma absolvição prévia desconectada da realidade social e jurídica e dos deveres que o Estado tem com a educação” (ATRICON, 2021).

O TCE-RJ apontou que os governos municipais de Bom Jardim, Cantagalo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes não criaram conta específica para as receitas da MDE, sendo que a criação desta conta é importante para facilitar a contabilização das receitas e o controle dos recursos do ensino. Além disso, as contas bancárias devem estar vinculadas ao órgão responsável pela educação, segundo o § 5º do art. 69 da LDB (BRASIL, 1996b).

Tabela 2 – Descrição dos gastos inadequados ou ilegais no ensino em 2020. Valores nominais em R\$ 1,00.

Município	Descrição	Valores
Bom Jardim	Energia elétrica	92.120,00
	Prestação de monitoria no transporte escolar e na educação infantil	73.026,56
	Serviço de manipulação de alimentos e produção da merenda escolar	75.296,30
	Alimentação escolar	82.618,00
	Abastecimento de veículo	14.616,69
	Kit de alimentação	360.683,03
	Total	698.360,58
Cantagalo	Uniforme escolar (TCE)	21.621,12
	Energia elétrica	30.000,00
	Locação para Fundação Educação Superior EAD	45.000,00
	Gênero alimentícios	26.605,10
	Transporte escolar	100.946,91
	Kit alimentos	52.268,40
	Total	276.441,53
Carmo	Despesa de exercício anterior (Fundeb - gasto previdência 2019) (TCE)	259.756,55
	Energia elétrica	67.296,22
	Combustível	44.908,22
	Locação de imóvel	16.000,00
	Kits de merenda escolar	60.116,00
	Total	448.076,99
Cordeiro	Despesas com pessoal referente a exercícios anteriores a 2020 (TCE)	517.120,29
	Alimentação escolar	173.573,67
	Total	690.693,96
Duas Barras	Locação de imóvel	48.475,92
	Serviço de combustível	255.568,50
	Serviço de transporte escolar	21.960,68
	Gêneros alimentícios	44.290,37
	Cestas básicas	459.164,98
	Serviço de entrega cestas básicas	37.600,00
Total	867.060,45	

Continua

Continuação

Macuco	Despesas com cursos de ensino profissional	22.950,00
	Energia elétrica	79.505,36
	Óleo diesel	47.150,00
	Programa de estágios (CIEE)	70.275,76
	Gênero alimentício	314.356,91
	Total	534.238,03
Nova Friburgo	Fornecimento de água	329.281,22
	Energia elétrica	477.790,21
	Gênero alimentícios	522.605,48
	Software de gestão municipal	50.000,00
	Instituto Girassol	229.816,12
	Associação Pestalozzi	225.489,93
	Associação Criança do Vale Luz	117.367,82
	Associação Amigos e Pais dos Educandos	513.793,80
	Associação de Pais e Amigos Excepcionais	513.793,80
	Associação de Pai e Amigos da Criança	293.746,09
	Instituto Bélgica	281.949,99
Indenização (Termo de comodato)	650.000,00	
Total	4.205.634,46	
Santa Maria Madalena	Gênero alimentício	33.248,16
	Total	33.248,16
São José do Vale do Rio Preto	Uniformes para funcionários (TCE)	48.409,00
	Locação da biblioteca municipal	13.497,00
	Gasolina	16.222,97
	Passes escolares	90.000,00
	Associação de Pais e Amigos Excepcionais	450.000,00
	Gênero alimentício	24.980,37
	Kit alimentação	305.459,25
Total	948.568,59	
São Sebastião do Alto	Despesa de exercícios anteriores com pessoal (214.738,75 Fundeb) (TCE)	295.346,20
	Gasolina e diesel	60.775,90
	Serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível	5.359,20
	Total	361.481,30

Continua

Continuação		
Sumidouro	Gênero alimentício	201.264,03
	Associação de Pais e Amigos Excepcionais	45.768,96
	Locação para duas creches	28.837,87
	Transporte escolar	456.846,52
	Energia elétrica	54.386,79
	Total	787.104,17
Teresópolis	Gênero alimentício	1.983.063,66
	Total	1.983.063,66
Trajano de Moraes	Despesa sem identificação do período (TCE)	37.978,90
	Total	37.978,90

TCE: Tribunal de Contas do Estado; EAD: Ensino a Distância; Fundeb: Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CIEE: Centro de Integração Empresa-Escola.

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021).

A Tabela 2 apresenta a relação dos municípios da Região Serrana e as despesas pagas consideradas inadequadas e ilegais em um contexto de pandemia, ou seja, com as escolas fechadas para aulas. As despesas com energia elétrica chamam atenção, pois estiveram presentes em seis governos municipais (Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Macuco, Nova Friburgo e Sumidouro), sendo que o governo de Nova Friburgo pagou, aproximadamente, R\$ 478 mil de energia elétrica na pandemia, ou seja, com as escolas fechadas ou funcionando parcialmente para distribuição de materiais impressos ou alimentos. Para termos de comparação, em 2019, ano em que as escolas funcionaram com aulas normalmente, com receitas do percentual mínimo, o governo pagou R\$ 405 mil. Apenas o governo municipal de Nova Friburgo utilizou receitas da MDE para o pagamento referente às despesas com o fornecimento de água.

Uma despesa ilegal, mas que foi comum na maioria dos governos da Região Serrana, com exceção dos governos de São Sebastião do Alto e Trajano Moraes, foi com alimentação. Como já explicado anteriormente, essa despesa não deve ser custeada com receitas do percentual mínimo constitucional, porém, além de ter sido comum a quase todos os governos, os gastos foram significativos, como no caso de Teresópolis, que aplicou quase R\$ 2 milhões ilegalmente em gênero alimentício. O governo de Duas Barras aplicou R\$ 459 mil na aquisição de cestas básicas, despesa que tem caráter assistencial.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através do processo nº 2020.00293110 e da recomendação nº 015/2020, recomendou que o município de Nova Friburgo garantisse a segurança alimentar de alunos, mas não utilizasse a verba da educação para alimentação escolar no período de suspensão das aulas pela Covid-19 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020). Na verdade, o MPRJ errou, pois as receitas da educação podem custear essas despesas, o que é ilegal é que as receitas do percentual mínimo de impostos sejam aplicadas na alimentação, segundo a CF (BRASIL, 1988), no parágrafo 4º do seu art. 212. Nem mesmo o MPRJ soube distinguir receita da educação da receita da MDE.

Curioso que o TCE-RJ, através do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, tenha presumido as despesas com uniforme escolar impossíveis de serem consideradas da MDE e não entendeu as despesas com alimentação da mesma forma, embora, como já visto, as despesas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, estejam na redação do texto do mesmo inciso da LDB (BRASIL, 1996) que as proíbem. Para Davies (2001, p. 110): “[...] a interpretação concreta dos governos e dos TCs sobre o que são receitas e despesas vinculadas à educação não coincide exatamente com o que parece estar na letra e no espírito da legislação relativa à educação [...]”.

Algumas despesas foram excluídas pela equipe técnica do TCE-RJ para fins da apuração do cumprimento dos limites no ensino. Basicamente, despesas pagas com uniforme escolar e uniforme de funcionários pelos governos de Cantagalo e São José do Vale do Rio Preto, respectivamente. Além dessas, foram excluídas despesas pagas de exercício financeiro anterior a 2020 dos governos de Carmo, Cordeiro, São Sebastião do Alto e Trajano Moraes.

Tal irregularidade foi apontada, pois, segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas. Se houver excesso de arrecadação no exercício, deve-se abrir um crédito adicional via decreto para registrar esse excesso no orçamento subsequente. Embora, possam ser gastos no exercício diverso do qual se deu sua origem, não podem ser contabilizados no exercício financeiro diferente daquele que os originou. Os detalhamentos acerca do excesso de arrecadação, superávit financeiro e restos a pagar (processados e não processados) realizados pelo TCE abrangem somente dados orçamentários e fiscais do Fundeb, o que dificulta o acompanhamento e o controle social das demais receitas da educação dos municípios fluminenses.

Os governos de Bom Jardim, Cantagalo, Duas Barras, Macuco, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto e Sumidouro tiveram despesas pagas com transporte escolar e/ou abastecimento de veículos que, embora não seja ilegal, nem indevida, sua necessidade no contexto de pandemia é questionável. Os governos aplicaram valores significativos com tal despesa, contudo, no contexto da pandemia, os alunos não foram para as escolas e, portanto, não utilizaram tal serviço. O governo de Duas Barras gastou mais de R\$ 255 mil em combustível em plena pandemia. Já o de Sumidouro gastou quase meio milhão com transporte escolar.

A locação de imóveis também figura entre as despesas inadequadas no contexto de pandemia, haja vista que, se não houve aulas, os gastos não se justificam. Como não tivemos acesso aos contratos, não há como saber se são contratos feitos no exercício financeiro de 2020, ou anteriormente, o que, em partes, justificaria tais despesas. Vale destacar que, mesmo se os gastos fossem de exercícios anteriores, a rescisão do contrato seria possível, sobretudo, pela situação de pandemia que acometeu o país, o que seria justificado pelo interesse público, pois a economicidade e a eficiência são princípios constitucionais da administração pública.

O governo de Cantagalo gastou R\$ 45 mil com o aluguel para a Fundação de Educação Superior de Ensino a Distância, uma despesa inadequada em dois sentidos: o primeiro, já descrito anteriormente, considera que o governo poderia ter rescindido o contrato em interesse da administração pública devido à pandemia; o segundo, as despesas, pagas com receitas da MDE, foram realizadas em um nível da educação que não é prioritário dos governos municipais, segundo a EC nº 14/1996 que modificou a redação do § 2º do art. 211 da CF (BRASIL, 1988). O governo de São José do Vale do Rio Preto pagou aluguel da biblioteca municipal e cometeu as mesmas ilegalidades do governo de Cantagalo, haja vista que a biblioteca municipal é equipamento da secretaria de cultura, e não da educação, pois não atende somente aos alunos, mas a toda população.

Em relação às despesas pagas com instituições filantrópicas, somente o governo de Nova Friburgo gastou R\$ 2,2 milhões, o que, embora não seja ilegal, é questionável, pois tais instituições fazem convênio com o poder público para ofertar serviço de atendimento às crianças e jovens. Todavia, no contexto da pandemia, provavelmente, esse serviço não foi utilizado, uma vez que as crianças e os jovens estavam em distanciamento social. Os governos de São José do Vale do Rio Preto e de Sumidouro também tiveram essas despesas, no exercício financeiro de 2020, totalizando, respectivamente, R\$ 450 e R\$ 45 mil.

Por fim, o governo de Macuco aplicou receitas do ensino com curso de educação profissional, embora a CF, com redação alterada pela EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996a), defina que as áreas de atuação prioritárias sejam ensino fundamental e educação infantil. O governo de Nova Friburgo aplicou receitas da educação na compra de *software* de gestão municipal, o que configura, no mínimo, uma curiosa despesa, pois, caso seja para atender toda a prefeitura, o gasto é ilegal e, além disso, o governo federal fornece gratuitamente um *software* público de gestão para aos municípios. O governo municipal pagou ainda R\$ 650 mil a título de indenização de comodato. Um valor expressivo para esse tipo de despesa, pois, dependendo do imóvel, o recurso com a indenização poderia ter sido utilizado para a construção de um imóvel.

Tabela 3 – Descrição dos gastos com ensino não presencial em 2020. Valores nominais em R\$ 1,00.

Município	Descrição	Valores
Bom Jardim	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
Cantagalo	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
Carmo	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
Cordeiro	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
Duas Barras	Confecção de material gráfico	24.538,50
	Locação de servidor, IP e manutenção de plataforma digital (Projeto Educação em Casa)	7.000,00
	Aquisição de impressoras	21.205,00
	Total	52.743,50
Macuco	Toner para copiadora	10.600,00
	Manutenção de sete copiadoras	8.190,00
	Total	18.790,00
Nova Friburgo	Prestação de acesso a IP e internet banda larga	54.572,84
	Produção de livro didático	55.792,50
	Total	110.365,34
Santa Maria Madalena	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
São José do Vale do Rio Preto	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
São Sebastião do Alto	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00
Sumidouro	Serviço de xerox e encadernação	13.774,00
	Total	13.774,00
Teresópolis	Locação de equipamentos de impressão	198.065,77
	Total	198.065,77
Trajano de Moraes	Não houve despesas com ensino não presencial	0,00

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021).

A Tabela 3 apresenta as despesas que, possivelmente, foram realizadas para o ensino não presencial. Haja vista que as redes municipais utilizaram como estratégias desde a entrega de material impresso até a contratação de plataformas digitais para o ensino remoto (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020). Juntas as despesas com ensino não presencial somaram R\$ 393.738,61, ou seja, 0,14% do total aplicado em MDE pelos 10 governos municipais, bem aquém das despesas indevidas e ilegais detectadas anteriormente, que totalizaram o valor de R\$ 11.871.950,78, ou seja, 4,3% do total aplicado em MDE por todos os governos da Região Serrana.

Dos 13 governos, oito não aplicaram nenhum recurso no ensino não presencial, o que denota a ausência de planejamento de políticas educacionais para o ensino no contexto da pandemia. Basicamente, as despesas pagas financiaram serviços e aquisição de equipamentos de impressão e internet, cabendo ressaltar que tais governos mantiveram o ensino não presencial, o que leva a inferir que tais despesas recaíram, sobretudo, nos docentes e discentes das redes municipais. É possível que outras receitas tenham financiado o ensino não presencial, mas, como a receita oriunda de impostos e transferência, via de regra, é a mais volumosa dentre as demais, os valores aplicados podem não ter sido tão significativos.

Aspectos Conclusivos

Esta pesquisa não pretendeu esgotar as questões acerca do financiamento da educação da Região Serrana, e nem poderia, haja vista a dificuldade de auferir dados acerca das receitas e despesas da educação pelos governos e seus órgãos fiscalizadores. Além disso, a pouca confiabilidade nos dados somada ao frágil e limitado acompanhamento e controle social acerca do financiamento da educação fluminense não permitem uma análise mais profunda e rigorosa de todas as receitas e as despesas nessa área.

Contudo, foi possível constatar que há desafios enormes no que se refere à contabilização das receitas e das despesas no ensino, bem como na educação da Região Serrana. A análise, sobretudo das despesas pagas em um contexto de pandemia, demonstrou o despreparo dos governos municipais e a fraca atuação dos órgãos de fiscalização (controle interno, Conselho do Fundeb, Câmara Municipal de Vereadores, TCE-RJ, MPRJ).

A impunidade aliada e alinhada à conivência dos órgãos fiscalizadores fomentou a aplicação de recursos do ensino em despesas ilegais e inadequadas com as receitas

da vinculação mínima de impostos para o ensino. Por fim, é importante ressaltar que conhecer profundamente o financiamento da educação em seus meandros constitui-se como ferramenta fundamental para que haja um acompanhamento e controle social mais eficazes. Por outro lado, é necessário entender que, mesmo tendo tal conhecimento, a correlação de forças entre as classes dominante e trabalhadora pode inviabilizar tal acompanhamento e controle social. Ainda assim, na democracia liberal, a curto prazo, este é o único meio para tentar inibir a dilapidação dos recursos públicos da educação no país.

Referências

AQUINO, E. M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de Covid-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, s. 1, p. 2423-46, jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>

ATRICON. PEC 13/2021: mais um golpe na educação – Atricon, 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <Relatório_enfrentamento_sme.pdf(tcm.rj.gov.br)>. Acesso em: 10 mar. 2022.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA - ACD. PEC 23, *Securitização e o desvio dos impostos que você paga*. 2021. 115 min. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/live-25-10-pec-23-securitizacao-e-o-desvio-dos-impostos-que-voce-paga/>>. Acesso em: 11 de dez. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiacao34.htm>. Acesso em: 11 de dez. 2021.

_____. Decreto N° 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, parágrafo 5º, da Constituição, e as leis N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 dez. 2006.

_____. Emenda constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 2011 e 2012 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. *Diário Oficial da União*, 13 set. 1996a.

_____. Emenda Constitucional n° 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF, 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb. *Diário Oficial da União*, 21 jun. 2007.

_____. Lei N° 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. *Diário Oficial da União*, 23 mar. 1964.

_____. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996b.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer n° 05, de 28 de abril de 2020*. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

DAVIES, N. *Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. *Resposta educacional à pandemia de Covid-19 no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MP-RJ. MPRJ recomenda que Estado e Municípios do Rio, Duque de Caxias, Nova Friburgo e Mendes garantam a segurança alimentar de alunos e não utilize verba da Educação para alimentação escolar no período de suspensão das aulas pela Covid-19. *Notícias*, 19 maio 2021. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/noticias-todas/-/detalhe-noticia/visualizar/85214?p_p_state=maximized>. Acesso em: 11 dez. 2021.

PINTO, E. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>

SOUZA, F. A. Os efeitos do Fundeb na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro (2007-2020). *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, p. 1-19, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE-RJ. *Contas municipais 2020*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/consultaprocessos/pesquisa?tipo=municipio>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

XIMENES, S. et al. A discriminação do ensino não presencial em tempos de pandemia. *Nexo Jornal*, São Paulo, v. 16, 2020.

Submetido em: 11/02/2022

Aceito em: 21/04/2022

Sobre os autores

Fábio Araujo de Souza

Docente da Faculdade de Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (FE/UFRJ) e do Programa de Pós-graduação em Educação na UFRJ (PPGE/UFRJ). Doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em educação, cultura e comunicação nas periferias urbanas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pedagogo em Gestão do Sistema Escolar pela UERJ. E-mail: f.asouza@yahoo.com.br