JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS.
Vol. 1, N° 1 (março de 2007) pp. 3-20

O DESAFIO DE OBRIGAR OS GOVERNOS A APLICAREM A VERBA LEGALMENTE DEVIDA EM EDUCAÇÃO: OS CASOS DAS PREFEITURAS FLUMINENSES DO RIO DE JANEIRO, NITERÓI E SÃO GONÇALO.

Nicholas Davies[1]

Resumo
O artigo discute um dos principais problemas do financiamento da educação, que é o descumprimento generalizado, pelos governantes, da exigência constitucional de aplicação da receita vinculada à educação, constituída pelo percentual mínimo dos impostos mais as receitas adicionais ao mínimo, como o ganho com o Fundef (e, a partir de 2007, com o Fundeb), o salário-educação e os convênios. Este descumprimento é exemplificado pelos gastos das prefeituras do Rio de Janeiro de 1998 a 2004, de São Gonçalo em 2005 e da previsão orçamentária de Niterói para 2007. Basicamente, o descumprimento se deve à contabilização incorreta das receitas vinculadas à educação e à inclusão errada de despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, contabilizou equivocadamente o ganho com o Fundef (cerca de R$ 2,5 bilhões entre 1998 e 2004) dentro do percentual mínimo, quando o certo seria acrescentá-lo a este percentual. Niterói, por sua vez, não contabilizou o salário-educação como receita vinculada. Pelo lado da despesa, um equívoco comum é o pagamento dos inativos da educação com a receita vinculada à MDE, o que, no caso da prefeitura do Rio, correspondeu a mais de R$ 400 milhões em 2004. Idêntica irregularidade foi praticada em São Gonçalo, que, além disso, deixou de usar em torno de R$ 10 milhões originários do salário-educação.
Palavras-chave: financiamento da educação; legislação educacional; Rio de Janeiro; Niterói; São Gonçalo.

Abstract
The article discusses one of the main problems of education funding in Brazil, which is the non-compliance by governments of a constitutional article requiring a certain amount to be spent on education, said amount comprising a minimum percentage of taxes (18% in the case of the federal government and 25% in the case of State and municipal governments), plus additional funds fully linked to education, such as the gain with the Federal Fund known as Fundef (and, starting in 2007, with the new Fund known as Fundeb), the "salário-educação" and other extra funds. Such non-compliance is based on the cases of the expenses of the municipalities of Rio de Janeiro between 1998 and 2004, of São Gonçalo in 2005 and of the education budget of Niterói for 2007. Basically, the non-compliance is due to the incorrect calculation of education-linked funds and the wrong classification of expenses as maintenance and development of education (MDE), as defined in the Brazilian Federal Law on Education. The city administration of Rio de Janeiro, for example, mistakenly included its gain with the Fundef (about R$ 2.5 billions between 1998 and 2004) in the calculation of the minimum percentage of taxes, when the correct procedure would be to add said gain to the amount corresponding to such percentage. The city of Niterói, in turn, has not considered the "salário-educação" as an education-linked revenue. In the classification of educational expenses, a common mistake is to pay retired educational personel with the revenue linked to MDE, which, in the case of Rio de Janeiro, amounted to over R$ 400 million in 2004. A similar irregularity was practised by the city of São Gonçalo, which, in addition, failed to use about R$ 10 million from the "salário-educação".
Key-words: education funding; educational legislation; the city administrations of Rio de Janeiro, Niterói and São Gonçalo.

Introdução

Nos últimos anos educadores e suas entidades discutiram bastante o Fundef e, mais recentemente, o Fundeb, como se a sorte do financiamento da educação dependesse principalmente ou apenas de tais fundos, vistos equivocadamente por

[1] Professor da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. E-mail: ndavies@uol.com.br.

muitos como soluções para tal financiamento. Penso que o mais importante não é a criação de tais fundos, até porque apresentam uma série de limitações, algumas das quais indicadas a seguir: (1) basicamente não trazem recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribuem, entre o governo estadual e as prefeituras de cada Estado, um percentual (15% no caso do Fundef e 20% no caso do Fundeb) de alguns impostos já vinculados à educação antes da criação dos fundos, o que significa que os ganhos de uns governos significarão perdas na mesma proporção para outros governos de um mesmo Estado; (2) a complementação federal, que representa os únicos recursos novos para o sistema educacional como um todo, sobretudo para alguns poucos fundos estaduais, foi insignificante no caso do Fundef (menos de 1% do total em 2006) e será pouco significativa no caso do Fundeb (menos de 5% do total em 2007 e 10% do total a partir do quarto ano, em 2010). Embora o governo federal atual, entidades, e políticos alinhados com o governo falem das maravilhas do Fundeb, comodamente se esquecem de que a complementação federal prevista para o Fundeb em 2007 (R$ 2 bilhões) será muito inferior ao que o governo federal vem tirando da educação há muitos anos através da DRU (desvinculação da receita da União), mecanismo que retira 20% dos impostos federais da educação, equivalentes a mais de R$ 6 bilhões em 2007. Além disso, o governo Lula não fez a complementação federal devida prevista na Lei do Fundef de 2003 a 2006, descumprimento este denunciado veementemente por entidades e políticos "progressistas" quando o presidente era FHC, mas hoje "esquecido" por tais entidades.

São muitos os equívocos na discussão sobre tais fundos ou sobre o financiamento da educação em geral. Um deles é a pouca ênfase na importância da fiscalização sobre a aplicação da verba devida legalmente à educação pelos governos, constituída pelo percentual mínimo dos impostos, mais as receitas adicionais vinculadas à educação (como o ganho com o Fundef, o salário-educação e convênios). Os nossos estudos anteriores no Rio de Janeiro (DAVIES, 2000) demonstram que o descumprimento de tal exigência parece ser generalizado, confirmado em estudos mais recentes, relatados a seguir. Um deles mostra que a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de R$ 4 bilhões devidos entre 1998 e 2004, outro revela que alguns milhões de reais não foram aplicados pela prefeitura de São Gonçalo em 2005 e o terceiro mostra que a prefeitura de Niterói deixou de prever cerca de R$ 10 milhões devidos no orçamento para 2007.

Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R$ 4 bilhões entre 1998 e 2004

A pesquisa pretendeu verificar se o montante aplicado em educação pela prefeitura do Rio de Janeiro, de 1998 a 2004, cumpriu a exigência legal de aplicação do percentual mínimo dos impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como de receitas adicionais a este percentual mínimo, como os convênios, o ganho com o Fundef, o salário-educação e qualquer outra receita vinculada integralmente à MDE. A pesquisa, financiada pelo CNPq, pretendeu verificar também os procedimentos adotados pelo TCM (Tribunal de Contas do Município) para a contabilização das receitas e despesas em MDE.

Os procedimentos que consideramos corretos seguem as orientações do MEC (por exemplo, o manual de orientação do Fundef editado em junho de 2004), do parecer 26/97 do Conselho Nacional de Educação e os manuais de elaboração do relatório resumido da execução orçamentária publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional e, sobretudo, a Carta subscrita em 1° de julho de 1999 por técnicos do MEC e de representantes de Tribunais de Contas do Brasil inteiro. Basicamente, tais procedimentos corretos consistem na soma de todos os impostos, inclusive da dívida ativa oriunda de impostos e suas multas e juros de mora, e a aplicação do percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica municipal, se maior do que o mínimo de 25% previstos na Constituição Federal (CF) de 1988. Nesta soma, a principal divergência entre o nosso cálculo e o da prefeitura foi que quase sempre a prefeitura excluiu a dívida ativa de impostos da base de cálculo do percentual mínimo. Outra divergência, a mais significativa, foi que a prefeitura contabilizou equivocadamente os ganhos com o Fundef dentro da base de cálculo, quando o certo é acrescentá-los, juntamente com os rendimentos financeiros, ao montante correspondente a este percentual. Outro equívoco da prefeitura foi não contabilizar as receitas integrais vinculadas à educação, como os convênios (cerca de R$ 20 milhões por ano) ou o salário-educação, este último equivalente a R$ 88 milhões desde 2004, primeiro ano em que a prefeitura passou a receber esta contribuição social diretamente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

Pelo lado da despesa, o maior equívoco da prefeitura foi contabilizar como MDE os gastos com inativos, correspondentes a centenas de milhões de reais por ano e, também, possivelmente (a prestação de contas nunca é clara sobre isso) com a merenda escolar.

Com relação ao TCM, constatamos que ao longo dos anos ele oscilou nos critérios que adotou para a contabilização da receita e despesa em MDE. Durante vários anos não incluiu a dívida ativa de impostos e suas multas de juros de mora na base de cálculo, assim como incluiu equivocadamente os ganhos com o Fundef dentro dessa base. Também durante vários anos aceitou que os gastos com inativos fossem considerados para fins de cálculo do percentual mínimo. Só recentemente corrigiu vários destes equívocos. Também o seu manual sobre o Fundef editado em outubro de 2002 (RIO DE JANEIRO, TCM, 2002) continha erros só corrigidos parcialmente na edição mais recente, de maio de 2005 (RIO DE JANEIRO, TCM, 2005).

Por último, cabe ressaltar a grande dificuldade de cálculos exatos da receita e, sobretudo, da despesa classificável como MDE, demonstrada, por exemplo, pelas muitas divergências entre os dados apresentados pela CGM (Controladoria Geral do Município) e os indicados pelo TCM. Por isso, os nossos cálculos a seguir são estimativas conservadoras dos valores devidos, porém não aplicados. Se tivéssemos acesso a um detalhamento dos dados, provavelmente os valores não aplicados seriam bem superiores aos que estimamos.

Uma visão panorâmica das contas

Constatamos as seguintes irregularidades e elementos inexplicáveis ou injustificáveis nas prestações de contas.

A maior irregularidade está na não-aplicação dos montantes devidos em MDE, indicados na tabela a seguir e que totalizam em torno de R$ 3,5 bilhões, de 1998 a 2004. Se os valores devidos fossem atualizados para 2007, seriam bem superiores a R$ 4 bilhões. Se nos baseássemos no percentual de 35% dos impostos, fixado pela Lei Orgânica (LO), porém suspenso pela liminar de representação de inconstitucionalidade Nº 61/98, concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio em 19/7/99, à ação movida pelo prefeito Conde, porém os valores devidos não aplicados seriam provavelmente bem superiores a R$ 5 bilhões.

Tabela 1 - Evolução das despesas em educação de 1998 a 2004

Ano	A - Despesas* em educação (inclui inativos e talvez merenda)	B – Despesas só com merenda e inativos	C = A - B Despesa* em educação	D – Montante legalmente devido (% mínimo dos impostos + ganho com	E = D - C. Verba devida legalmente porém não aplicada em MDE

				Fundef + rendimento financeiro com Fundef e receitas de convênios)*	
1998**	872.393.136	355.859.241***	516.533.895	1.074.865.101	558.331.206
1999	869.909.285	372.269.444***	497.639.841	949.161.801	451.521.960****
2000	968.031.365	358.647.967	609.383.398	1.063.736.715	454.353.317
2001	1.089.175.097	429.966.297	659.208.800	1.239.531.075	580.322.275
2002	1.381.831.936	431.330.499	950.501.437	1.306.300.772	355.799.335
2003	1.581.789.094	498.262.596	1.083.526.498	1.507.227.731	423.701.123
2004	1.645.373.895	501.961.043	1.143.412.892	1.746.294.505	602.881.653
Total					3.426.910.869

Obs.: valores em reais (R$)

** Em alguns anos a despesa foi empenhada; em outros, liquidada.*

** *O percentual mínimo em 1998 foi de 35%, previsto na LO. Em julho de 1999, a prefeitura obteve liminar do Tribunal de Justiça para a sua Ação de Inconstitucionalidade dos 35% e considerou em 1999 o percentual mínimo de 25%, previsto na CF, embora a liminar só tivesse sido concedida em julho de 1999. De 1999 a 2004 consideramos o percentual de 25%. Convém lembrar que, como o cálculo se baseou quase sempre nas despesas empenhadas pela prefeitura, é possível que o montante devido, mas não aplicado, seja ainda maior, uma vez que empenhos de um exercício podem ser cancelados no seguinte, sendo difícil o seu controle.*

****Inclui R$ 5.952.154 em 1998 e R$ 7.454.313 em 1999 de despesas de exercícios anteriores.*

*****Se considerarmos o percentual de 35% em 1999, a verba devida porém não aplicada teria sido de R$ 718.567.601.*

Basicamente a não aplicação da verba devida se deve aos seguintes procedimentos equivocados:

(A) não-contabilização, em quase todos os anos, da receita da dívida ativa de impostos e suas multas e juros de mora no cálculo do percentual mínimo vinculado à MDE. Somente a partir de 2002, a prefeitura passou a contabilizar a dívida ativa de impostos, porém não as multas e juros de mora de tal dívida. Já o TCM passou a contabilizar os dois itens desde 2002, em torno de R$ 100 milhões por ano.

(B) não-contabilização do ganho total (ganho + rendimentos financeiros) com o Fundef como um acréscimo aos 35% (em 1998) ou 25% (de 1999 em diante), totalizando um prejuízo de R$ 2.436.612.113,00 de 1998 a 2004. Ora, este é um dinheiro novo, extra, adicional para a prefeitura e, conforme orientação do MEC, de inúmeros Tribunais de Contas pelo Brasil afora e também da Secretaria do Tesouro Nacional, deve ser computado *integralmente* como acréscimo ao mínimo legal e não como parte do percentual mínimo. Reproduzimos a seguir dados sobre o Fundef.

Tabela 2 - Contribuição, receita e ganho com o Fundef de 1998 a 2004
(Receita que deveria ter sido acrescida ao montante correspondente ao percentual mínimo dos impostos)

Ano	Contribuição (C)	Receita (R)	Ganho (G = R - C)	Rendimento financeiro com receita (RF)	Ganho total (G + RF)
1998	107.533.760	350.684.306	243.150.546	5.912.689	249.063.235
1999	121.042.544	356.720.953	235.678.409	26.729.283	262.407.692
2000	137.369.276	423.483.946	286.114.669	15.025.409	301.140.078
2001	148.874.837	471.067.318	322.192.481	18.157.831	340.350.312
2002	154.813.240	522.456.734	367.643.493	29.700.101	397.343.595
2003	161.104.960	560.900.461	399.795.501	23.356.088	423.151.589
2004	191.282.312	644.698.020	453.415.708	9.740.104	463.155.812
Total					2.436.612.113

Fonte: ????

(C) não-contabilização dos convênios (merenda escolar, programa dinheiro direto na escola) como um acréscimo aos 35% (em 1998) ou 25% (de 1999 em diante), totalizando cerca de R$ 20 milhões por ano, que constituem, a exemplo do ganho com o Fundef, um acréscimo ao montante correspondente ao percentual mínimo.

(D) Também faltou incluir na base de cálculo os rendimentos financeiros dos impostos, que alcançaram valores significativos. Tal inclusão se justifica porque eles têm origem nos impostos e porque a LDB determina que valores não aplicados num trimestre sejam corrigidos e aplicados no seguinte. Como essa correção não foi feita pela prefeitura, nem pelo TCM, a inclusão dos rendimentos seria uma forma de corrigir ou pelo menos atenuar as perdas dos valores reais devidos em MDE. Além do que, se a Lei 9.424/96 (que regulamentou o Fundef) estipula que os rendimentos financeiros obtidos com o Fundef sejam considerados como receita vinculada à MDE, parece lógico inferir que os rendimentos financeiros com as demais receitas vinculadas à MDE (não incluídas no Fundef) sejam também computados no montante devido à MDE. Não incluímos tais rendimentos porque a prestação de contas não discrimina a sua origem (impostos, taxas, contribuições, etc.). Se fossem incluídos, representariam centenas de milhões de reais a mais para a educação.

(E) Pelo lado da despesa, a irregularidade maior está no cômputo dos inativos (centenas de milhões de reais por ano) e possivelmente a merenda como gastos em MDE, bem como a inclusão de despesas de exercícios anteriores (R$ 6 milhões em 1998 e R$ 7 milhões em 1999, por exemplo) como gastos do exercício.

Observações adicionais

(A) O percentual mínimo fixado na LO é de 35%, porém a prefeitura conseguiu uma liminar de representação de inconstitucionalidade, de Nº 61/98, deferida em 19/7/1999 pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que permite que ela só aplique o percentual mínimo de 25% de impostos previsto na CF. Vale lembrar que a LDB determina, no Art. 69, que o percentual mínimo é o que consta da Constituição Estadual (no caso do Estado) ou da LO (no caso do município). Portanto, a nosso ver, vale a disposição da LDB e não a liminar de inconstitucionalidade. Mesmo se aceitássemos o percentual de 25%, seria o caso de se perguntar sobre o início de sua vigência. Afinal, a liminar só foi concedida em 19 de julho de 1999. Terá efeito retroativo a 1º de janeiro? Se valer apenas a partir da data de concessão, a prefeitura deveria aplicar o percentual de 35% até 18 de julho de 1999 e não se basear nos 25% para o ano todo.

(B) É interessante observar que, no ano de concessão dessa liminar permitindo a aplicação de 25%, a prefeitura pela primeira vez alegou aplicar 31,31%, ou seja, menos do que os 35% previstos na LO, o que permite se levantar a hipótese de que não aplicava o mínimo legal antes, mas só aguardava um amparo "legal" para não cumprir o percentual previsto na LO.

(C) Outra irregularidade é a não-aplicação do Fundef no exercício e a conseqüente geração de saldo financeiro, conforme apontado pelo TCM. Foram os seguintes os saldos financeiros acumulados até 2003:

(i) até dezembro de 1998: R$ 89.548.010,00;

(ii) até dezembro de 1999: R$ 95.650.264,00;

(iii) até dezembro de 2000: R$ 102.268.367,00;

(iv) Até dezembro de 2001: R$ 128.386.680,00;

(v) até dezembro de 2002: R$ 145.716.136,00;

(vi) até dezembro de 2003: R$ 79 milhões.

(D) É lamentável que o TCM tenha aceitado por vários anos parte desses procedimentos equivocados da prefeitura, embora provavelmente esteja ciente dos procedimentos corretos (indicados neste estudo) formalizados em documento do MEC e de representantes dos Tribunais de Contas do Brasil em julho de 1999, intitulado *Carta dos técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o Fundef*, subscrito por um representante seu (Manoel Herculano da Silva). Este documento mostra claramente que a dívida ativa de impostos deve ser incluída na base de cálculo e que os ganhos com o Fundef e as receitas de convênios são acréscimos *integrais* ao mínimo, assim como os gastos com os inativos e merenda não podem ser considerados

como MDE. Foi só a partir de 2002 que o TCM passou a incluir a dívida ativa de impostos na base de cálculo e a excluir os gastos com os inativos, porém continuou a aceitar a inclusão do ganho com o Fundef na base de cálculo em 2002 e 2003.

(E) Uma despesa que pode estar sendo manipulada contabilmente pela prefeitura é a sua contribuição obrigatória para a seguridade social dos servidores, instituída pela Lei municipal Nº 3.344, de 28/12/2001. Até 2001, segundo a p. xxii da prestação de contas de 2001, a "Administração Municipal não participou da formação de qualquer patrimônio com contribuição patronal, que somente passou a ser devida a partir de 01/01/02". Se a lei tivesse vigorado em 2001, a prefeitura teria contribuído com R$ 116 milhões para a seguridade social dos ativos e R$ 84 milhões para a dos inativos, ou seja, R$ 200 milhões, segundo estimativa feita nesta p. xxii, onde a prefeitura alega que tampouco "os servidores - quando de seu período de atividade - contribuíram para a formação de qualquer fundo previdenciário que garantiria sua aposentadoria". A manipulação consiste no fato de que a contribuição da prefeitura e a dos servidores da educação foram contabilizadas apenas como despesas da educação, porém representam, ao mesmo tempo, receitas da prefeitura, uma vez que o dinheiro não sai dos cofres da prefeitura, sendo usado provavelmente para financiar não os futuros aposentados e pensionistas da educação, mas sim os atuais. Em outras palavras, se a contribuição é contabilizada como despesa e é totalmente ou em grande parte usada para financiar os atuais aposentados, deveria também, por uma questão lógica, ser considerada, no mesmo montante, como receita. Só não faria sentido classificá-la como receita se ela fosse reservada para financiar os futuros aposentados, o que é provável que não esteja acontecendo, uma vez que o senso de futuro dos governantes se limita às próximas eleições. O que é mais grave é que esta contribuição, tanto da prefeitura quanto dos servidores da educação, vai para um fundo geral da previdência para pagar todos os inativos, não apenas os da educação, uma vez que tal fundo não faz a distinção entre quem é ou não da educação. Em outras palavras, a despesa contabilizada como da educação pode estar financiando pelo menos parcialmente os aposentados que não são da educação. Portanto, quando a prefeitura contabiliza as suas contribuições para a seguridade social dos ativos e inativos como despesa em educação, pode estar distorcendo enormemente os supostos gastos em educação.

(F) A valorização (qualquer que seja o seu significado) do magistério no ensino fundamental, que o Fundef supostamente iria propiciar, para não falar dos demais profissionais da educação no ensino fundamental e também nas creches e pré-escolas, se

ocorreu, ficou muito aquém do possibilitado pelos astronômicos ganhos da prefeitura com o Fundef e o aumento dos demais recursos vinculados à MDE, conforme apontado em vários relatórios do TCM. O relatório do TCM sobre as contas de 2001, por exemplo, informa, no item 3.4.1.1 (p. 290), que "desde a entrada em vigor do Fundef, em 1998, o magistério do Município não teve um centavo de acréscimo salarial decorrente da existência dessa fonte de recursos". No item 3.4.1.2 o relator das contas aponta outro desvirtuamento do Fundef: "... temos insistido em realçar outro aspecto relacionado com a aplicação das dotações do Fundef, qual seja, a destinação do baixíssimo volume de recursos ao treinamento e aperfeiçoamento da Educação". Os vultosos saldos financeiros do Fundef de 1998 a 2003, informados no item (C), acima, são outro indicador da não utilização do Fundef para a valorização do magistério.

Se entendermos valorização como melhoria salarial, ela deixou muito a desejar porque a prefeitura usou os ganhos do Fundef (recursos adicionais ao percentual mínimo) não para aumentar os salários, mas basicamente para pagar os salários que, de qualquer maneira, já eram pagos com recursos do percentual mínimo, antes da implantação do Fundef. Este uso dos ganhos do Fundef é uma distorção, pois o Fundef em tese se destinou a valorizar o magistério, não a pagar salários, para o que não seria preciso criar um fundo. Em quase todo o período de 1998 a 2004, o ganho com o Fundef, ao invés de ser usado para melhorar os salários, representou no mínimo 80% do gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental, conforme mostra a tabela abaixo. Mesmo quando houve um aumento significativo das despesas com pessoal, a partir de 2002 (mais de R$ 200 milhões com pessoal ativo da Secretaria de Educação), isso não se deve a aumento salarial, mas principalmente ou totalmente à inclusão da contribuição da prefeitura para a seguridade social dos ativos e inativos, decorrente da entrada em vigor, em janeiro de 2002, da lei municipal Nº 3.344, de 28/12/2001.

Tabela 3 - Evolução da despesa total contabilizada como MDE, da receita e ganho total com o Fundef, gasto com pessoal ativo da Secretaria de Educação, os inativos da educação, de 1997 a 2004

Ano	Despesa total contabilizada como MDE	Receita com Fundef (R)	Ganho total com Fundef (Ganho + rendimento financeiro)	Gasto com pessoal ativo da Sec. de Educação	Gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental	Gasto com os inativos da educação
1997	709,8	-	-			203,9
1998	872,3	350,.6	249	435,2	283,8	296,5

1999	869,9	356,.7	262,4	443,3	301,7	316,2
2000	968	423,4	301,1	475	313,4	305,3
2001	1.089	471,0	340,3	531,7	?	382,8
2002	1.381	522,4	397,3	741,6	449,3	368,8
2003	1.581	560,9	423,1	880,6	505,4	422,7
2004	1.645	644,6	464	957,8	550,3	437,4

Fontes: Prestações de contas da prefeitura e relatórios do TCM. Não conseguimos obter a informação sobre o gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental em 2001.
Valores em reais (R$)

(G) Vale ressaltar que a rede municipal de ensino fundamental praticamente não cresceu de 1997 a 2004, embora a prefeitura tenha tido ganhos fabulosos com o Fundef e aumentado significativamente a sua receita de impostos. O crescimento de 566.843 matrículas, em 1997, para 595.907, em 2004, (+ 29.064) se deve à inclusão nelas das matrículas de CA (classe de alfabetização), que diminuíram de 58.327, em 1997, para zero, em 2004. Mesmo com a inclusão das matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental, que subiram de zero, em 1997, para 32.869, em 2004, o aumento de matrículas no ensino fundamental (61.933, resultantes da soma de 32.869 em EJA e 29.064 no ensino fundamental regular) é praticamente anulado pela redução de 58.327 matrículas em CA. É verdade que as matrículas na pré-escola subiram de 50.223, em 1997, para 95.611, em 2004, crescimento de qualquer maneira insignificante quando se considera o aumento dos recursos vinculados legalmente à educação.

Tabela 4 - Evolução das matrículas em pré-escolas, CA, ensino fundamental, educação especial e educação de jovens e adultos da rede municipal do Rio de Janeiro de 1997 a 2004

	Rede municipal	
	1997	2004
Pré-escola	50.223	95.611
Classe de Alfabetização	58.327	0
Ensino fundamental	566.843	595.907
Educação especial	3.593	5.669
EJA – Ensino Fundamental	0	32.869

Fonte: Censos de 1997 e 2004 do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais)

Educação em São Gonçalo perdeu milhões de reais em 2005

A prefeitura de São Gonçalo continua a não cumprir a exigência constitucional de aplicação da verba devida em educação. Agora que a prefeitura vem tendo uma receita adicional aos 25% dos impostos, representada pelos ganhos enormes com o Fundef (em torno de R$ 40 milhões em 2005) e a nova receita do salário-educação (em

torno de R$ 10 milhões em 2005), o montante não aplicado (superior a R$ 31 milhões entre 1990 e 1995) provavelmente está na casa das dezenas de milhões de reais por ano. O cálculo exato fica impossibilitado porque os valores contábeis provavelmente não refletem os gastos reais, maquiados sistematicamente pelos governantes. Afinal, a receita vinculada à MDE passou de R$ 20 milhões em 1997 para R$ 98 milhões em 2005, mas este crescimento espantoso não se refletiu proporcionalmente no aumento das matrículas da rede municipal, nem na melhoria salarial dos profissionais da educação, nem no aparelhamento das escolas. Como a contabilidade oficial não é confiável nem a fiscalização pelo Tribunal de Contas, é muito provável que grande parte do aumento da receita tenha sido canalizada para fins ilícitos ou não vinculados à MDE.

Mostramos a seguir os cálculos realizados, baseados na legislação e nas recomendações contidas em documentos do MEC e do Conselho Nacional de Educação.

Tabela 5 – Impostos e demais receitas vinculadas à educação

1-Impostos municipais: IPTU (21.140.422,00) + Imp. renda dos servidores municipais (4.551.302,00) + ITBI (2.833.584,00) + ISS (19.003.508,00) =	47.528.817,00 +
2-Impostos federais: FPM (22.429.104,00) + ITR (9.578,00) + IPI-exportação (1.157.506,00) + transf. financ. LC 87/96 (1.087.787,00) =	23.596.189,00
3-Impostos estaduais: ICMS (72.887.751,00) + IPVA (12.048.496,00) =	84.936.247,00 +
4- Multas e juros de mora: IPTU (442.729,00) + ITBI (137,00) + ISS (174.281,00)	617.147,00 +
5- Multas e juros de mora da dívida ativa: IPTU (1.700.839,00) + IPTU Anistia da Lei 059/2005 (27.056) + IPTU Anistia da Lei 029/2004 (11.368) + ITBI (341,00) + ISS (133.476,00) =	1.873.080,00 +
6-Dívida ativa dos impostos: IPTU (6.646.093,00) + IPTU Anistia Lei 059/2005 (1.804.760,00) + IPTU Anistia Lei 029/2004 (86.848,00) + ITBI (42.873,00) + ISS (2.177.702,00) + ISS Anistia Lei 059/2005 (55.329,00) =	10.813.605,00 =
7-Total de impostos (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	= 169.365.085,00
8- Percentual de impostos vinculado à MDE: 25% de R$ 169.365.085,00	42.341.271,00
9- Receitas adicionais aos 25%: merenda (1.821.799,00) + merenda para creches (10.080,00)* + salário-educação (9.920.918,00) + atendimento a EJA (122.366,00)* + alfabetização de jovens e adultos (131.631,00)* + rendimentos financeiros com merenda (92.919,00) e com salário-educação (1.105.531,00) =	13.205.964,00 +
10- Ganho total com o Fundef (ver cálculo abaixo, na tabela 6)	41.027.985,00 +
11- Total dos recursos devidos em educação (8 + 9 + 10)	96.575.220,00

Fonte: ????

** Os dados destas receitas adicionais são encontrados no site do FNDE (www.fnde.gov.br), embora o balancete de dezembro não os especifique.*

Valores em reais (R$)

Tabela 6 - Cálculo do ganho com o Fundef

(a) Contribuição para o Fundef: 15% do FPM (3.364.365,00), IPI	14.634.320,00

exportação (173.625,00), LC 87/96 (163.168,00) e ICMS (10.933.162,00)* =	
(b) Receita com o Fundef	54.664.934,00
(c) Ganho com o Fundef: (b) - (a)	40.030.614,00
(d) Rendimento financeiro com receita do Fundef	997.371,00
(e) Ganho total com o Fundef: (c) + (d)	41.027.985,00

** Na relação das receitas para a formação do Fundef, o balancete da prefeitura equivocadamente não contabilizou os 15% do IPI-exportação.*
O total de recursos vinculado à educação equivale a R$ 96.575.220,00.
Despesas contábeis na função Educação (que não deve ser confundida com MDE, conforme definida no Art. 70 da Lei 9.394) realizadas pela Secretaria de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Valor empenhado: R$ 93.516.284,00. Valor liquidado: R$ 91.280.386,00. Valor pago: R$ 90.433.372,00.
Valores da tabela em reais (R$)

Observações:

A) A primeira é que o valor devido (R$ 96.575.220,00) não foi nem totalmente empenhado, nem totalmente liquidado (R$ 91.280.386,00). Só neste caso a diferença do montante devido não liquidado é superior a R$ 5 milhões (R$ 96.575.220,00 menos R$ 91.280.386,00).

B) A segunda é que muitas despesas contabilizadas na educação não podem ser pagas com os recursos vinculados à educação, como as realizadas com cultura, esporte, lazer e turismo, cujo total declarado teria sido de R$ 677.366,00. Parece razoável presumir que, como este total foi muito baixo, várias despesas destes setores tenham sido contabilizadas como se fossem da educação. Por exemplo, as rubricas destes setores nada informam sobre gastos com pessoal, que estão englobados equivocadamente nos gastos com o pessoal da educação. Aliás, o ideal seria conseguir da prefeitura uma listagem completa de todos os funcionários pagos com o dinheiro da educação, bem como sua lotação. É possível que o dinheiro da educação esteja sendo usado para pagar funcionários de outras secretarias ou alimentar parasitas em cargos de confiança (dos governantes).

C) A não aplicação da verba devida fica evidente no caso das receitas adicionais ao mínimo. Por exemplo, a receita total (receita + rendimentos financeiros com a receita) com o salário-educação em 2005 foi de R$ 11.026.450,00, porém a prefeitura só liquidou R$ 1.031.026,00 e pagou R$ 971.524,00. Ou seja, cerca de R$ 10 milhões do salário-educação não foram liquidados nem pagos em 2005. Também a prefeitura não usou os recursos recebidos, do FNDE, para atendimento a EJA (R$ 122.366,00) e alfabetização de jovens e adultos (R$ 131.631,00). Dos recursos recebidos do FNDE para a merenda escolar (R$ 1.821.799,00 de receita + R$ 92.000,00 de rendimento

financeiro), só liquidou R$ 1.259.311,00. Ou seja, mais de R$ 600 mil destinados à merenda em 2005 não foram usados.

D) Além disso, a prefeitura não poderia ter contabilizado como gastos do exercício os R$ 107.471,00 de exercícios anteriores e deveria esclarecer os R$ 2.546.035,00 liquidados a título de subvenções sociais, uma vez que tais gastos, presumivelmente para instituições privadas supostamente sem fins lucrativos, não podem ser considerados como MDE.

E) Por fim, a prefeitura não poderia contabilizar como MDE os mais de R$ 8 milhões despendidos com aposentadorias (R$ 7.624.037,00) e pensões (R$ 461.420,00), uma vez que tais inativos, se tiverem realmente atuado na educação, o que é difícil de verificar, não contribuem mais para manter e desenvolver o ensino. De qualquer maneira, se a prefeitura pretende contabilizar tais gastos como MDE, deveria também contabilizar, como receita adicional aos 25%, os descontos previdenciários que faz do pessoal da educação em atividade, pois tais descontos acabam voltando aos cofres da prefeitura como receita.

Em síntese, com base nestes elementos acima, podemos afirmar que a prefeitura não aplicou dezenas de milhões devidos legalmente em educação. Fica impossível calcular o montante devido mas não aplicado, pelas razões já indicadas acima.

Orçamento de educação de Niterói para 2007 prevê quase R$ 10 milhões a menos do devido

O orçamento da educação de Niterói para 2007 prevê quase R$ 10 milhões a menos do montante devido, em conseqüência de omissão de receitas e inclusão de despesas não classificadas legalmente como MDE. As receitas omitidas foram o salário-educação (R$ 3,9 milhões), o rendimento financeiro com as receitas do Fundef (R$ 200 mil) e a transferência de R$ 880 mil do FNDE para a merenda, totalizando cerca de R$ 5 milhões. O total devido seria, pois, não os R$ 112.183.825,00, contabilizados pela prefeitura como o montante devido (NITERÓI, 2006, p. 25), mas este valor acrescido dos R$ 5 milhões omitidos, totalizando, assim, R$ 117.163.825,00, constituídos por 25% dos impostos (R$ 107.308.525,00), o ganho previsto com o Fundef (R$ 4.875.300,00) e os R$ 5 milhões omitidos.

Na classificação das despesas em MDE, a prefeitura incluiu equivocadamente R$ 7 milhões, resultante da soma de R$ 5 milhões de recursos próprios da prefeitura para a merenda (que não é classificável legalmente como MDE), R$ 1 milhão dos

telecentros (vinculados à Secretaria de Administração) e R$ 1 milhão da Fundação de Artes (vinculada à Secretaria de Cultura). Se os telecentros e os gastos da Fundação de Artes tivessem função educacional, por que o governo não os contabilizou na Secretaria ou Fundação de Educação? Ou seja, dos R$ 114.863.825,00 previstos na proposta orçamentária (NITERÓI, 2006, p. 25), a prefeitura só poderia contabilizar R$ 107.863.825,00, R$ 7 milhões a menos, na suposição, é claro, de que não haja nenhuma outra despesa ilegal pela prefeitura, o que não é possível de detectar em virtude do pouco detalhamento da proposta orçamentária. Como o valor devido seria de R$ 117.163.825,00 e o legalmente contabilizável é de R$ 107.863.825,00, isso significa quase R$ 10 milhões a menos do devido.

É provável que a previsão inferior ao devido seja muito maior do que estes R$ 10 milhões, tendo em vista as despesas altíssimas de dois outros órgãos não vinculados à educação, como a Clin (Companhia de Limpeza de Niterói) e a Emusa (Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento). A Clin é contratada para fazer a limpeza das escolas e a despesa prevista com ela é altíssima (R$ 11 milhões) e aumentou mais de 100% em relação a 2005, quando a previsão foi de R$ 5 milhões. Parece pouco provável que todas elas se relacionem com a limpeza das escolas, podendo ocultar um astronômico superfaturamento ou o pagamento de funcionários da Clin que não atuam na educação, pois em 2003, segundo documento da Fundação de Educação, havia cerca de 160 funcionários da Clin em toda a rede. Supondo-se que este número tenha crescido para 200, o valor reservado para cada funcionário da Clin seria de mais de R$ 50 mil por ano (R$ 11 milhões divididos por 200)! É verdade que a previsão de gastos com o pessoal da Clin na educação em 2007 é de R$ 6 milhões, o que, de qualquer maneira, daria um valor alto por empregado: cerca de R$ 30 mil/ano.

Outra despesa misteriosa e de difícil verificação é a prevista para a Emusa (NITERÓI, 2006, p. 124). Para a reforma, ampliação, reparos e manutenção das unidades escolares, estão previstos R$ 11,8 milhões. A Emusa também se encarregará da construção e/ou ampliação de unidade escolar e UMEI (unidade municipal de educação infantil), por demanda do que a prefeitura chama de "orçamento participativo", para o que se prevêem R$ 4 milhões. Ou seja, a previsão é de que a Emusa gaste R$ 15,8 milhões em construção, reforma e manutenção de unidades escolares. Este montante é muito elevado quando comparado com o que a prefeitura do Rio de Janeiro gastou em equipamentos e obras em escolas e creches em 2005 (R$ 32 milhões). Afinal, segundo o Censo do Inep de 2005, a prefeitura do Rio tem 977 escolas

de ensino fundamental, enquanto Niterói só possuía 34. A diferença era enorme também nas pré-escolas. Enquanto o Rio contava com 721, Niterói tinha 24. Portanto, esta previsão de R$ 15,8 milhões pode na verdade estar encobrindo gastos que nada têm a ver com educação, embora realizados pela Emusa.

Outra despesa que chama atenção pelo seu volume é a destinada a serviços de terceiros - pessoa jurídica (cerca de R$ 10 milhões) e serviços de terceiros - pessoa física (2,3 milhões). Que serviços serão estes? Afinal, se a Emusa vai cuidar da construção, reforma e manutenção das escolas e a Clin da limpeza delas, que outros serviços, de valor tão elevado, serão estes?

É possível que a prefeitura esteja contabilizando muitas outras despesas irregularmente. Por exemplo, em novembro de 2006 a Fundação Municipal de Educação promoveu o Salão de Leitura no Colégio Salesianos, que, por ser uma espécie de Bienal do Livro, é uma despesa da Cultura e, portanto, não legalmente classificável de MDE. Outro exemplo é a assistência oftalmológica nas escolas ou o projeto Escola de Portas Abertas. Se a prefeitura detalhasse os gastos pretendidos, muitos deles provavelmente não poderiam ser contabilizados como MDE pela LDB.

Conclusões

Todas essas irregularidades permitem tirar algumas conclusões. Uma é que a vinculação constitucional de recursos para a educação, embora um avanço legal, não é nenhuma garantia de que eles sejam realmente aplicados nos fins devidos legalmente, mostrando que um dos principais problemas da educação não é apenas o de falta de verbas. Uma segunda conclusão aponta a incompetência/conluio dos órgãos fiscalizadores (o Tribunal de Contas) e da maioria dos vereadores com as ilegalidades perpetradas pelas autoridades municipais, pois as contas vêm sendo aprovadas, mesmo quando apresentam ilegalidades óbvias. Por último, mas nem por isso menos importante, a não-aplicação da verba devida legalmente aponta a necessidade de um controle por parte dos educadores e das camadas populares sobre os recursos públicos e de uma visão mais ampla da gestão democrática da educação, que não pode se limitar ao âmbito micro da escola, mas se ampliar de maneira a abarcar o controle da formulação da política educacional e destinação dos recursos públicos. Todos os elementos acima mostram a ilusão de se acreditar que os fundos, seja o Fundef, seja o Fundeb, mesmo representando ganhos para os governos, resultem necessariamente em melhoria da

educação e, em particular, da remuneração dos profissionais da educação, condição fundamental para qualquer proposta séria de melhoria da educação.

Referências bibliográficas

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. *Parecer No. CP 26/97*, aprovado em 2 de dezembro de 1997. Sobre o financiamento da educação na Lei 9.394 (LDB), de 1996.

BRASIL. MEC. *Manual de orientação do Fundef*. Brasília, junho de 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária*. *Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 2ª edição. Anexo à portaria 517, de 14/10/02. Brasília: STN, 2002. Disponível em <www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em out. 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária*. *Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3ª edição atualizada. Anexo à portaria 441, de 27/8/03. Brasília: STN, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária*. *Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 1ª edição. Anexo à portaria 560, de 14/12/01. Brasília: STN, 2002.

CARTA DOS TÉCNICOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O FUNDEF. Brasília, 1º/7/2000.

CONDE quer mudar gasto mínimo de 35% na educação. *O Globo*, RJ, 14/1/98.

DAVIES, N. *Legislação educacional federal básica*. São Paulo: Cortez, 2004a.

DAVIES, N. *O financiamento da educação estatal*: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004b.

DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, N. *Verbas da educação*: o legal x o real. Niterói: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000.

FUNDEF: professores e pais de alunos criticam cálculo feito pela Prefeitura. *O Globo*, RJ, 20/10/97.

GASTOS com educação, polêmica na campanha. Conde é acusado de investir menos, desde criação do Fundef, mas Prefeitura diz que cálculos estão errados. *O Globo*, RJ, p. 8, 13/9/00.

MACHADO JUNIOR, J. T., REIS, H. C. *A Lei 4.320 comentada*. 28ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997.

MENOS R$ 42 milhões para educação. Orçamento da Prefeitura para 1998 faz uso incorreto do Fundo de Valorização do Magistério. *O Globo*, RJ, 19/10/97.

NITERÓI. Prefeitura. *Proposta orçamentária para 2007*. Niterói, 2006.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2004. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em dez. 2005.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2003. Rio de Janeiro. 2004. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em out. 2004.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2002. Rio de Janeiro. 2003. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em dez. 2003.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). *Prestação de contas de 2001*. Rio de Janeiro, 2002.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). *Prestação de contas de 2000*. Rio de Janeiro. 2001.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. *Prestação de Contas de 1998*. Rio de Janeiro, 1999.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. *Prestação de Contas de 1999* (publicada no *Diário da Câmara Municipal* em 6 de abril de 2000). Rio de Janeiro, 2000.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio de contas*. Gestão janeiro a dezembro. Exercício – 2004. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <www.tcm.rj.gov.br> Acesso em: outubro 2005.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio de contas*. Gestão janeiro a dezembro. Exercício – 2003. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <www.tcm.rj.gov.br> Acesso em: outubro 2004.

RIO DE JANEIRO. TCM. Relatório e parecer prévio sobre as contas de 2001 do Município do Rio de Janeiro. Encarte da *Revista do TCMRJ*, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 23, dez. 2002.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio sobre as contas de 2002 do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003.

RIO DE JANEIRO. TCM. Relatório e parecer prévio sobre as contas de gestão do governo do município do Rio de Janeiro - Exercício de 1998. In: *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Ano XVI, No. 19, dezembro de 1999.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio sobre as contas de 1999 do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2000.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. 3ª Inspetoria Geral. *Programa de visitas às escolas da rede municipal de ensino*. Rio de Janeiro, 2004. 20 p.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. *Fundef*. Estudo de caso do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, out. 2002.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. *Fundef*. Estudo de caso do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, maio 2005. 40 p.

SÃO GONÇALO. Prefeitura. *Balancete de dezembro de 2005*. São Gonçalo, 2005.

Recebido em novembro de 2006 *Aprovado em janeiro de 2007*