

**No limite das possibilidades:
o financiamento da educação
em três municípios fluminenses**

**Within the limit of possibilities:
education funding in three municipalities
of Rio de Janeiro**

**Dentro de los límites de las posibilidades:
el financiamiento de la educación
en tres municipios de Río de Janeiro**

Marcelo da Silva Machado

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro/RJ – Brasil
Rede Municipal de Educação de Macaé, Macaé/RJ – Brasil

Resumo

O presente estudo analisa os desafios para a gestão educacional local, por meio de estudos de caso nos municípios de Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. Para a análise das receitas para educação desses municípios, entre 2008 e 2015, foram utilizados os dados Sistema de Informação em Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Para o entendimento sobre os recursos que os municípios dispõem para custear suas escolas, esboçaremos o desenho da política de financiamento da educação, incluindo a vinculação de impostos, assim como os recursos adicionais, constituídos pelo salário-educação, transferência legais e voluntárias da União, por via do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a política de fundos. As informações foram contrastadas com a percepção dos servidores das respectivas secretarias municipais e ex-gestores da pasta. Os resultados apontam para um esgotamento da capacidade dos municípios em financiar suas escolas e a reduzida participação da União na composição das receitas.

Palavras-Chave: Gestão educacional, financiamento da educação, regime de colaboração

Abstract

This study analyzes the challenges for local educational management, through case studies in the municipalities of Angra dos Reis, Itaboraí, and Teresópolis. We sought the analysis of information regarding the revenues for education of these municipalities between 2008 and 2015, through Information System on Public Budget in Education (Siope). In order to understand the resources the municipalities have to pay for these responsibilities, we will outline the current design of the education funding policy, which includes the linkage of taxes and constitutional transfers, as well as the additional resources constituted by education salary, legal transfer and Union volunteers by National Education

Development Fund (FNDE) and the fund policy. We have contrasted the information with the servers' perception on the respective municipal education departments and former portfolio managers. The results point to a depletion of municipalities' capacity to finance their schools and the Union's reduced participation in revenue composition.

Keywords: Educational management, Education funding, Collaboration procedure

Resumen

Este estudio analiza los desafíos para la gestión educativa local, a través de estudios de caso en los municipios de Angra dos Reis, Itaboraí y Teresópolis. Para el análisis de los ingresos para la educación de estos municipios, entre 2008 y 2015, por medio del Sistema de Información en Presupuestos Públicos en Educación (Siope). Para comprender los recursos que los municipios tienen para pagar por estas responsabilidades, describiremos el diseño de la política de financiación de la educación, que incluye la vinculación de impuestos, así como los recursos adicionales constituidos por el salario-educación, transferencias legales y voluntarias de la Unión por el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) y la política del fondo. Las informaciones fueron contrastadas con la percepción de los servidores de los respectivos departamentos de educación municipales y ex gestores de cartera. Los resultados apuntan a un agotamiento de la capacidad de los municipios para financiar sus escuelas y la participación reducida de la Unión en la composición de los ingresos.

Palabras clave: Gestión educativa, Financiamiento educativo, Esquema de colaboración

1. Introdução

Estudar é um direito, está na Constituição¹, assim como tantos outros direitos sociais, fruto do quadro político-social em que ela foi elaborada (OLIVEIRA, 1999). A norma constitucional define, como dever do Estado, a garantia da educação infantil e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade². Apesar disso, o ensino obrigatório e gratuito no país ficou restrito ao ensino fundamental, até 2009. Nesse ano, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº59³, ampliando o acesso e a permanência do ensino obrigatório gratuito para crianças e jovens, dos quatro aos dezessete anos de idade (BRASIL, 2009).

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 Redação dada pela EC nº 53, de 2006.

³ O artigo 6º da EC 59 previu que a ampliação do acesso seria implementada progressivamente até 2016.

Para Oliveira e Sousa (2010), o direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, se contrapõe à diferenciação típica do sistema federativo. Sob uma perspectiva histórica, nosso arranjo federativo é bastante desigual, sobretudo do ponto de vista dos recursos financeiros, o que teria sido 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” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 17).

Em relação às responsabilidades na oferta educacional, cujo principal balizador é o número de matrículas, a partir da CF/88 e, sobretudo, a partir da política de fundos, os municípios assumiram maior protagonismo. 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), esse percentual subiu para 42,23% em 1998⁴, mantendo constante o crescimento nos anos seguintes. A partir dos anos 2000, pelo menos metade das vagas no ensino fundamental no país passou a ser de responsabilidade municipal, elevando-se a pouco mais de 56% em 2015.

Contudo, embora necessário, o acesso às escolas não é o bastante para a garantia do direito à educação. É fundamental que ocorra, por parte dos alunos, o aprendizado, a aquisição e/ou reformulação do conhecimento. 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 sua manutenção. 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.

⁴ Ano em que o Fundef passou a vigorar em âmbito nacional.

O presente artigo apresentará e discutirá o financiamento da educação básica em três municípios do estado do Rio de Janeiro, a saber, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, entre os anos de 2008 a 2015⁵.

1.1 Os desafios para a gestão educacional nos municípios

Nosso país é desigual, tanto entre as pessoas quanto entre nossos entes federados. Para Araújo (2013), a Constituição de 1988 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 das unidades subnacionais, em especial, dos municípios. A educação é a única política social em que os indivíduos são obrigados a acessar, dos quatro aos dezessete anos, por, no mínimo, duzentos dias ao ano. Em se tratando da educação pública e a depender de onde se viva, teremos diferentes possibilidades de acesso aos serviços, em função das desigualdades federativas horizontal e vertical (CARA, 2012).

A desigualdade federativa horizontal é expressa entre entes subnacionais do mesmo nível. Dados do IBGE⁶ indicam que entre as grandes regiões brasileiras em 2015, o sul (16,81%) e o sudeste (54,01%) concentram mais de 2/3 das riquezas nacionais, enquanto as regiões norte (5,35%), centro-oeste (9,66%) e nordeste (14,15%) concentram menos de 30% do PIB a preços correntes. Nos estados, a concentração de riquezas se repete. O PIB do estado de São Paulo representa 1/3 de todas as riquezas produzidas no país, e apenas cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) detêm cerca de 2/3 das riquezas do país.

No caso dos municípios, a desigualdade também é regra. Dez municípios brasileiros, a saber, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Manaus, Osasco (SP), Salvador e Fortaleza concentram 27,92% do PIB nacional⁷. No extremo oposto, estão 1.388 municípios brasileiros que

⁵ A escolha desse período é em função de o presente artigo se basear na tese de doutorado, por mim defendida e aprovada em 2017, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

⁶ Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>, acesso 12/04/2019.

⁷ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=18760&t=resultados>, acesso 12/04/2019.

responderam juntos por, aproximadamente, por apenas 1% do PIB nacional. 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 desigualdade presente em nosso arranjo federativo: a desigualdade federativa vertical, expressa entre entes federados de diferentes níveis (CARA, 2012). Mesmo depois das transferências legais, “os municípios continuam muito carentes de recursos” (PINTO, 2012, p. 162), como pode ser evidenciado no quadro a seguir:

Quadro 1. Percentuais da distribuição tributária por ente federado, Brasil, anos selecionados

Ano	União	Estados	Municípios
2005 ¹	57,89%	25,75%	16,35%
2010 ²	57,10%	24,60%	18,30%
2013 ³	57,40%	24,30%	18,30%

Fonte: Elaboração própria a partir de (1) Farenzena (2012); (2) Cara (2010); (3) Afonso (2013, *apud* Farenzena; Luce, 2014).

Na repartição do bolo tributário, o governo federal é quem fica com a maior parte dos recursos. Já a participação dos estados vem diminuindo ao longo dos anos selecionados e, após alta de dois pontos percentuais entre 2005 e 2010, a participação dos municípios estagnou em 18,30%. É importante destacar que esse percentual é repartido entre todos os municípios brasileiros e, como visto anteriormente, de forma bastante desigual.

Na outra ponta, a dos gastos em educação, os municípios são aqueles que realizam o maior esforço. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos a 2009, a cada R\$ 1,00 investido em políticas educacionais, 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. O contrário é verdadeiro.

Além das questões relativas à menor capacidade econômica, os municípios brasileiros possuem também dificuldade na gestão de suas políticas. Nos termos de Veloso e colaboradores (2011), a existência de uma estrutura organizacional pode significar maior estabilidade para a área de gestão

financeira dos municípios, contribuindo para a continuidade das atribuições e das atividades, em períodos de mudança política e administrativa. O mesmo pode ser dito da gestão para a área da educação.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), levantamento realizado pelo IBGE em 2014, apontou que a totalidade das prefeituras municipais apresentava algum tipo de órgão responsável pela educação, mesmo resultado verificado nos quatro levantamentos anteriores, em que houve bloco específico para a educação (2006, 2009 e 2011). Uma secretaria municipal de educação exclusiva foi a estrutura administrativa mais comum, estando presente em 59,2% dos municípios. Contudo, a existência de uma secretaria municipal responsável exclusivamente pelas políticas educacionais foi mais frequente nos municípios maiores. Enquanto, naqueles com mais de 500 mil habitantes, o percentual foi de 94,9%, nos com até cinco mil habitantes, o percentual foi de apenas de 44,5% e vai se ampliando conforme o aumento do porte populacional. Em 356 municipalidades brasileiras, o órgão gestor da educação é um setor subordinado à chefia do executivo, 90% delas em cidades com até 50 mil habitantes (IBGE, 2015).

2. Material e método

Os critérios de seleção dos municípios tiveram como base os resultados da Prova Brasil, em especial a proficiência média dos alunos de 5º ano, na avaliação de matemática da Prova Brasil de 2011, das diversas redes municipais de ensino do estado do Rio de Janeiro⁸. A escolha da matemática se deve ao “ao seu caráter tipicamente escolar (...), em comparação com o conhecimento da língua nativa que, necessariamente, é desenvolvido nos diversos ambientes frequentados pelos jovens” (FRANCO et al, 2007, p. 285).

Em relação à fonte de receitas, utilizaremos os dados informados ao Sistema de Informação em Orçamentos Públicos em Educação (Siope), instituído pelo Ministério da Educação em 2006 e mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Optamos por indicadores capazes de demonstrar o esforço realizado pelas municipalidades citadas, isto é, a vinculação de impostos, nos termos do artigo 212 da Constituição de 1988,

⁸ Para detalhamento do processo de seleção dos municípios, ver Waldhelm (2016).

acrescidos daqueles recursos que devem ser somados a esse mínimo, qual sejam, o salário-educação, receitas advindas do FNDE e Fundeb.

Por meio da estatística descritiva, as informações dos municípios serão apresentadas e articuladas com a literatura sobre o tema e com as entrevistas realizadas com servidores, que, à época, eram responsáveis pela gestão das respectivas secretarias de educação e ex-secretários da pasta. As entrevistas foram realizadas em 2015 e 2016, variando o quantitativo de servidores em função da estrutura organizacional das secretarias de educação. No que tange à gestão que estava à frente das secretarias, a proposta consistiu em entrevistar o(a) secretário(a) de educação, ou seu assessor direto e os subsecretários, ou quem ocupasse cargo similar na estrutura de cada órgão gestor central. Como em todas as pesquisas era necessário contextualizar os processos no tempo, buscamos entrevistar também, sempre que possível, secretários(as) de períodos anteriores.

Dessa maneira, um roteiro foi elaborado com temas gerais e, para cada entrevistado, por conta de sua posição ou do cargo ocupado, foram delineadas questões específicas, foram organizadas em blocos temáticos:

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.

3. Os municípios

Cumprir destacar que a pesquisa foi realizada em 2015, quando o país passava por graves crises política e econômica, que culminaram com o processo

de *impeachment* da ex-presidente da República, Dilma Rousseff. O próprio estado do Rio de Janeiro enfrentou, além da crise nacional, diversas dificuldades na mesma seara, sobretudo pela série de escândalos de corrupção, envolvendo a Petrobras, vista que parte significativa da economia do estado está ligada à indústria do petróleo. Tais crises afetaram, de diferentes formas, os municípios estudados.

Itaboraí a vivenciou de forma mais próxima, visto que, 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, representando um ciclo de prosperidade econômica no município. As crises, no país e no estado, entretanto, interromperam abruptamente o ciclo de prosperidade, resultando na paralisação das obras do Comperj, redução dos investimentos ligados à indústria do petróleo, fechamento de empreendimentos nos setores de serviço e comércio, desemprego e queda acentuada na arrecadação da prefeitura. Na educação, presenciamos greves de docentes, ampliação do recesso escolar no mês de julho por falta de merenda escolar, dentre outros problemas.

Desde a redemocratização do país, Angra dos Reis passou a escolher seus prefeitos diretamente pelo voto popular⁹ e tem alternado a chefia do executivo local entre prefeitos dos mesmos partidos que eram aliados, em plano nacional, até o processo de impeachment da ex-presidente. Entretanto, o antagonismo entre essas forças políticas na cidade é anterior à crise nacional, acarretando descontinuidades em diversas políticas públicas, em especial a educacional, a depender do grupo político que governava o município. Também se presenciaram movimento de greve dos docentes na cidade e a queda na arrecadação municipal, por conta do desaquecimento na economia do país como um todo e, em especial na cidade, pela crise enfrentada pela indústria naval e de serviços ligados ao turismo, expoentes da economia local.

Teresópolis, além de sentir os efeitos da crise nacional, enfrentou graves perturbações na política local. Desde a tragédia climática ocorrida em 2011, que

⁹ Foi declarado de interesse da segurança nacional pelo Decreto-Lei nº 672/69, passando os prefeitos a serem nomeados pelo governador do Estado, mediante aprovação do presidente da República.

causou deslizamentos e alagamentos, o município passou a conviver com sucessivas crises político-administrativas. Foram cinco prefeitos diferentes em cinco anos. A crise política repercutiu negativamente nos serviços públicos. Na educação, ocorreram movimentos grevistas e a não realização do concurso público previsto para 2015. A crise econômica do país reduziu os empregos na cidade, afetou os setores do comércio e serviços, reduzindo a arrecadação da prefeitura. Um ciclo vicioso ainda não superado.

É possível afirmar, então, que o aumento do desemprego e a redução na arrecadação de impostos vinculados à educação foram comuns aos três municípios. Não bastasse a menor arrecadação dos impostos e transferências, a menor atividade econômica do país resultou também na redução dos recursos destinados à educação dos municípios por através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) e nos valores da contribuição da União pelo FNDE. Tais informações contribuem para o propósito de dimensionar o esforço empreendido pelos municípios brasileiros, e, em especial, Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, no financiamento de suas redes educacionais, como será evidenciado nas páginas subsequentes do presente estudo.

3.1 Angra dos Reis

A cidade está situada na região da costa verde do estado, distante cerca de 160km da capital fluminense. Foi descoberta, em 6 de janeiro 1502 e é considerada uma das primeiras povoações brasileiras. Sua denominação se deve à data de seu descobrimento, consagrada à devoção aos Reis Magos. Em 1608, foi erguida à categoria de vila, com a denominação de Vila dos Reis Magos da Ilha Grande, sendo essa a data de fundação do município.

Por se situar entre as capitais dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, 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. O município entrou em decadência com a abolição da escravatura, só se recuperando na década de 1930, com a inauguração de um porto na cidade e a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, em 1931, o que impulsionou as atividades do porto, trazendo novo ciclo de prosperidade à cidade.

A instalação das Usinas de Angra I e II (1972/1985) impulsionaram o crescimento da cidade. Por conta das usinas nucleares e por meio do Decreto-Lei nº 672, de 3 de julho de 1969, o município foi declarado de interesse da segurança nacional, passando a se submeter à Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968. Os prefeitos do município passaram a ser nomeados pelo governador do Estado, mediante prévia aprovação do presidente da República, situação que perdurou até 1985, data da primeira eleição municipal.

Atualmente, Angra dos Reis se destaca na produção energética, uma vez que as usinas nucleares são responsáveis pelo fornecimento de grande parte da energia elétrica consumida no estado do Rio de Janeiro e na indústria naval, além de abrigar um terminal aquaviário da Petrobras e outras atividades portuárias. Outra atividade econômica que se destaca no município é o setor de serviços, sobretudo na rede hoteleira, atividades náuticas e demais segmentos ligados ao turismo, em especial na Ilha Grande. Também se destaca a indústria naval.

Em 2015, a rede municipal possuía 18.687 alunos, o que correspondia a 64,31% de estudantes nos níveis prioritários de atuação dos municípios, considerando-se todas as redes. Desses, 2.498 cursavam a educação infantil, representando 53,71% do total de alunos nesse nível de ensino, e 16.189, ou 66,33% do total de alunos nesse nível de ensino, cursavam o ensino fundamental.

3.2 Itaboraí

Situado na região metropolitana Rio de Janeiro (RMRJ) às margens da Baía de Guanabara, a história de Itaboraí (pedra bonita, em tupi-guarani), guarda relação com a fundação da capital fluminense, da qual dista 4 km. Inicialmente povoada pelos índios tamoios, seu núcleo começou a se desenvolver a partir de uma capela dedicada à Nossa Senhora da Conceição, na Fazenda do Iguá, atual Venda das Pedras. Por meio do decreto geral de 15 de janeiro de 1833, o município foi emancipado da vila de Santo Antônio de Sá (atual Cachoeiras do Macacu), e sua instalação ocorreu no mesmo ano, em 22 de maio, data em que se comemora sua emancipação político-administrativa.

De acordo com informações do sítio na Internet da Prefeitura Municipal de Itaboraí¹⁰, a chegada de uma estrada de ferro à então vila deu um certo alento ao comércio e à indústria de cerâmica e às olarias, permitindo o crescimento urbano e a transformação da vila em cidade. No século XX, surgiu uma nova economia agrícola, a cultura da laranja, que fez do município o seu maior produtor no estado e um dos maiores do país entre os 1920 e 1980.

A rede municipal possuía 27.407 alunos, o que representava 71,05% dos estudantes na educação infantil e ensino fundamental do município, considerando-se todas as redes. Os 4.773 alunos da Educação Infantil, representavam 72,79% do total de alunos nesse nível de ensino e os 22.634 representavam 70,70% das matrículas do ensino fundamental no município.

3.3 Teresópolis

Sua história guarda relação com George March, que adquiriu uma sesmaria na Serra dos Órgãos em 1818, estabelecendo a Fazenda do Paquequer. Ali iniciou 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).

Conforme o autor, durante a República, o governador nomeado Francisco Portela outorgou a construção de uma estrada de ferro que ligaria a então capital do estado, Niterói, ao porto de Marinho, em Cantagalo, passando por Teresópolis. Um dos objetivos dessa construção era a transferência da capital para Teresópolis, assim que a ligação ferroviária com o município estivesse concluída. Contudo, a mudança no comando estado, os tumultos em Niterói, por causa dos conturbados momentos políticos, além de Teresópolis não estar pronta para receber a sede do governo levaram-na a perder a condição para se tornar capital do Estado.

Do ponto de vista econômico, destaca-se a criação da cerveja Theresópolis, em 1912, inaugurando um setor importante para a economia local

¹⁰ <http://www.itaborai.rj.gov.br/conheca-nossa-historia/>, acesso 04/01/2017.

nos dias atuais. Da mesma forma, a consolidação do município na produção de hortifrutigranjeiros nos anos 1940/50 e a mudança no traçado da BR 116, que, desde 1959, passa pelo município, impulsionou o desenvolvimento local. Acresce-se a isso, a criação em 1966, da Fundação Educacional Serra dos Órgãos e de sua Faculdade de Medicina, em 1970 (OSCAR, 1991).

O município é o principal produtor de horticultura no Estado, além de se destacar nas indústrias de bebidas, que representam 19% do seu setor industrial, 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 à prestação de serviços e ao comércio varejista. Deve-se ressaltar que grande parte da receita do setor vem da atividade do turismo¹¹.

A rede educacional de Teresópolis possuía, em 2015, 22.398 alunos, 77,33% do total de estudantes em seu nível prioritário de atuação, sendo 4.110 na educação infantil (65,63%) e 18.288 (80,56%) no ensino fundamental.

4. Discussão dos resultados

A partir deste ponto, apresentaremos os dados sobre os gastos desse município, informados ao Siope, nos anos de 2008 a 2015. Optamos por apresentar indicadores que demonstram o esforço municipal nessa tarefa, isto é, a vinculação de impostos nos termos do artigo 212 da Constituição de 1988, acrescidos daqueles recursos que devem ser somados a esse mínimo, qual sejam, o salário-educação, receitas advindas do FNDE e Fundeb.

4.1 Recursos vinculados à educação

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) do percentual da vinculação de impostos estão no quadro a seguir:

¹¹ Disponível em:

<[Http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/Hist%C3%B3rico%20e%20dados_Teres%C3%B3polis.pdf](http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/Hist%C3%B3rico%20e%20dados_Teres%C3%B3polis.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2016.

Quadro 2 - Percentual aplicado em MDE, municípios selecionados e média estadual, 2008 a 2015

MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média
Angra dos Reis	27,00	30,61	31,51	25,81	25,98	27,62	26,35	25,24	27,52
Itaboraí	25,66	25,21	26,23	27,07	25,93	25,16	27,05	34,53	27,11
Teresópolis	29,35	35,31	30,24	30,38	27,75	31,42	26,11	26,07	29,58
Média estadual	28,89	29,20	28,76	29,03	29,60	28,87	29,27	28,73	29,04

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siope.

Apenas a vinculação média de Teresópolis ficou acima da média estadual. Cumpre destacar que a Lei Orgânica (LO) do município da região serrana determina vinculação mínima de 30%, o que ocorreu em 2009, 2010, 2011 e 2013.

Não há dúvidas que a destinação obrigatória de recursos à MDE é condição necessária para o financiamento da política educacional, o que faz das secretarias municipais de educação, em tese, os órgãos com as maiores dotações orçamentárias dos municípios brasileiros. Contudo, a garantia formal não assegura que tais recursos cheguem, de fato, até as escolas. Essa questão foi abordada nas entrevistas realizadas nos municípios.

Em Angra dos Reis, a fala de uma ex-secretária ilustra a questão: “É assim. A noção, a fala de que tem muito dinheiro é uma fala corriqueira, ‘né’? Agora, o caminho que esse dinheiro, ‘né’?” (Ex-dirigente municipal, Angra dos Reis, 2015).

Em Teresópolis, a realidade não foi diferente, conforme relato:

A Secretaria de Educação hoje é vista como a única que tem dinheiro... que a gente chama de verba carimbada... e o que que acontece: **as outras Secretarias não se conformam...** todos viam, assim, como a galinha dos ovos de ouro, então, vinha um programa ‘pra’ cultura, vinha um programa pra meio ambiente, um programa pra qualquer coisa, eles queriam fazer em parceria com a educação, achando que a educação tinha muito dinheiro... (Ex-dirigente municipal, Teresópolis, 2015, grifos nossos).

E para garantir que os recursos da educação nela permaneçam, é necessário que se articulem ao menos três condições, não excludentes: a primeira, para fins desta apresentação, deve partir de dentro da própria gestão do órgão responsável pela educação. Trata-se da luta para que esses recursos não se destinem a outros fins.

Foi o que ocorreu nos três municípios. Em Teresópolis, foi relatado que era constante o enfrentamento para que os recursos da educação não fossem

para outros setores da municipalidade: "...agora que já passou muito tempo, eu posso falar essas coisas, você imagina uma mesa de secretários, a mesa lotada e todo mundo olhando 'pra' mim e achando assim, [ela] é a mulher do dinheiro" (Ex-dirigente municipal de 2009 a 2012, Teresópolis, 2015).

Quando questionada como lidava com os pedidos de políticos, declarou:

... 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... (Ex-dirigente municipal de 2009 a 2012, Teresópolis, 2015).

Em Itaboraí, não foi deferente. Perguntada se, em reunião de secretariado, havia titulares de outras pastas que pretendiam utilizar os recursos da educação para outros fins, a resposta foi "mais ou menos". A luta era outra, como relata a ex-dirigente municipal, quando da construção de uma escola que, pelo então secretário de obra e visando ao corte nos custos, seria constituída apenas por sala de aula, cozinha, banheiro, refeitório.

Não tinha sala 'pra' os especialistas sentarem, pra discutir o trabalho, pra orientadora educacional atender a um aluno, pra psicólogo... aí, eu fazia outra planta. Contratava um profissional e consegui manter uma comissão. Mas isso também depois de apanhar, né? Mas o dinheiro é 'pra' educação, tem que ser gasto aqui, para os professores. Eles vão atender a esses alunos onde? No refeitório, na hora da comida, onde? Aí, eu consegui... (Ex-dirigente municipal, Itaboraí, 2015).

Outra condição necessária para que os recursos da educação nela permaneçam diz respeito à fiscalização dos gastos. A nosso ver, as análises das contas precisam de maior efetividade, incluindo mudanças na legislação. Mesmo que algum tribunal rejeite as contas, cabe à câmara municipal a sua aprovação ou não. Davies (2015), ao analisar a atuação desses tribunais, aponta diversos problemas quanto ao controle exercido pelos TCs, como a falta de confiabilidade dos dados, contabilização incorreta das receitas na base de cálculo do percentual mínimo dos impostos e inobservância aos artigos 70 e 71 da LDB para contabilização das despesas típicas da manutenção e desenvolvimento da educação.

A terceira condição é o efetivo controle social dos recursos da educação, que pode ser efetivado por toda sociedade e, principalmente, pelos conselhos

que atuam na educação, conforme nos lembra a ex-secretária de educação de Itaboraí:

Olha só, eu vejo que a política, ela tem que mudar, de uma forma assim muito radical... De cima pra baixo? Eu acho que tem que ser até de baixo 'pra' cima... Se os conselhos fossem atuantes, o conselho não fosse de João, de Joaquim, de Antônio. O Conselho de Alimentação Escolar tem que ser pessoas atuantes, não pode ser escolhido por mim, pra me mostrar onde tá errado, onde a gente pode diminuir, onde que a gente pode melhorar. A gente 'tá' aberto demais, porque esse dinheiro não chega até a ponta, não (Ex-dirigente municipal, Itaboraí, 2015).

4.2. Os recursos da assistência financeira da União

A assistência financeira da União pode ser constitucional/legal ou voluntária. As constitucionais são a cota-parte do salário-educação e a complementação da União ao Fundeb, essa última não ocorrendo no estado. Tais recursos são acréscimos ao mínimo constitucional e devem ser empregados nas ações e programas voltados para a educação básica, como o transporte escolar, construção, reforma e adequação de prédios escolares, aquisição de material didático-pedagógico e equipamentos para escola e formação continuada dos profissionais da educação. A lei nº 9.766/1998 autoriza sua aplicação especial, desde que vinculada à educação básica, e veda o pagamento de pessoal.

Por se tratar da maior parte de recursos recebidos pelos municípios do Governo Federal, através do FNDE, apresentaremos destacadamente os repasses da cota-parte do salário educação aos municípios selecionados para este estudo, em valores corrigidos pelo IPCA de 2016:

Quadro 3. Valores recebidos, municípios selecionados, cota-parte do salário-educação, corrigidos monetariamente, 2008 a 2015

Município	Angra dos Reis		Itaboraí		Teresópolis	
Ano	R\$	Var. (%)	R\$	Var. (%)	R\$	Var. (%)
2008	6.960.610,07	-	9.411.749,30	-	8.054.672,86	-
2009	8.122.122,49	16,69	10.877.268,59	15,57	9.315.428,14	15,65
2010	9.014.226,79	10,98	11.415.904,75	4,95	9.798.151,59	5,18
2011	10.456.526,31	16,00	13.837.204,08	21,21	11.253.669,23	14,86
2012	11.651.617,64	11,43	15.626.946,17	12,93	12.404.120,72	10,22
2013	12.882.374,76	10,56	17.631.687,49	12,83	13.848.931,91	11,65
2014	13.716.677,65	6,48	19.563.208,89	10,95	15.065.378,22	8,78
2015	13.053.763,65	-4,83	18.883.378,11	-3,48	14.652.784,75	-2,74

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siope

Os maiores valores foram recebidos por Itaboraí, que, dos três municípios, é o que possui o maior número de alunos matriculados em sua rede educacional. Até 2015, houve crescimento real nos valores recebidos. Naquele ano, contudo, embora os valores absolutos tenham sido maiores do que os do exercício anterior, descontada a inflação, o repasse foi menor.

Esses recursos são muito importantes para os municípios com pouca disponibilidade de recursos, o que reforça a necessidade de mais aporte de recursos federais à educação básica. Em Angra dos Reis, foi com esses repasses, que a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (Smect) conseguiu resolver, em parte, o problema de limpeza das escolas: “Por exemplo, a empresa de limpeza, zeladoria, é o que está sendo mais cobrado pelas unidades escolares... nós conseguimos com a verba do salário-educação, pagar parte, né, que nos cabe... (Servidor, Gerência Administrativa, Angra dos Reis, 2015).

Em Teresópolis, quando perguntada se tais recursos impactavam positivamente a gestão local da educação, a resposta foi positiva: “Com certeza... o salário-educação esse ano foi, a nossa estimativa foi de treze milhões. Então, o que acontece, treze milhões, a gente consegue fazer muita coisa (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015).

Em Itaboraí, a verba foi utilizada para financiar um projeto, o Revitalização das Unidades Escolares de Itaboraí (Revita), cujo objetivo era o de reformar as unidades educacionais, conforme relatou um servidor da Subsecretaria de Orçamento. Esse mesmo servidor relatou preocupações quanto à diminuição de repasse dos recursos do FNDE, por conta da crise financeira que já se avizinhava em 2015:

... eu ‘tô’ com uma estimativa de 97 a 100 milhões de Fundeb... Quase 100 [milhões de reais] ou um pouquinho mais, juntando convênio, salário-educação, né? E por aí vai. Muito preocupado, porque essas transferências intergovernamentais, elas diminuíram e a nossa demanda aumentou. Muito preocupado mesmo, mas a gente ‘tá’ apertando aí bastante, então, essa parte orçamentária (Servidor, Subsecretaria de Orçamento, Itaboraí, 2015).

Esses recursos permitiram, inclusive, que o município criasse o Programa Municipal Dinheiro na Escola, que permite a aquisição de equipamentos e recursos didáticos diretamente pelas unidades educacionais:

Foi uma forma de descentralizar, de entregar o dinheiro. Porque a gente paga o PMDE com o salário-educação, 'né'? A fonte é o salário-educação. Uma maneira que você tem de colocar o dinheiro na unidade, e aí, democraticamente eles definirão os caminhos... (Servidora, Subsecretaria de Gestão e Articulação, Itaboraí, 2015).

Além das transferências constitucionais, existem as 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), o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, alterou a operação desses recursos. Se, antes, para esse tipo de financiamento, o FNDE editava, anualmente, manuais com a sistemática de financiamento, a partir do Plano, os entes federados subnacionais passaram a elaborar de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), com o diagnóstico da situação educacional local e o planejamento das ações.

Apresentaremos, na sequência, o percentual dos recursos do FNDE, incluindo aqueles recebidos do salário-educação, em relação à receita total da educação dos municípios selecionados.

Quadro 4. Transferências FNDE, municípios selecionados e média estadual, 2008 a 2015 (%)

MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Angra dos Reis	1,14	1,35	2,62	1,32	1,39	1,62	1,51	1,63
Itaboraí	3,56	5,00	3,40	9,94	4,68	3,51	2,96	4,09
Teresópolis	3,06	3,35	3,35	3,24	4,45	3,42	5,05	4,08

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siope

Destacamos que, apesar de serem relativamente pequenos quando comparados ao gasto total em educação, os recursos da União são importantes e muito bem-vindos, evidenciando a escassez de recursos em nível local, sobretudo nas escolas. Destacamos também a importância da autonomia financeira para as escolas, que, há não muito tempo, passaram a gerir os recursos financeiros, em especial, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Tal possibilidade é vista como um facilitador da gestão em nível local:

... eles estão tendo oportunidade de gerenciar com verba que está vindo diretamente para eles, porque eles é que sabem dos problemas que estão acontecendo nas escolas. E eu acredito que, se esse recurso não viesse, ia ser

muito mais difícil, porque, se elas precisarem de qualquer coisa, quando solicitam aqui, o tempo que leva até ser atendido, elas já podem resolver... (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015).

Os repasses de recursos diretamente às escolas e mudanças na assistência voluntária da União, introduzidas a partir do PDE e do PAR, obrigou que as secretarias municipais criassem ou fortalecessem setores para oferecer suporte às unidades escolares

Em Teresópolis:

Sim... se esse setor... A gente, às vezes, encontra com alguns municípios que não tem esse, né? As pessoas, para poder auxiliar os diretores, entendeu? O PDDE, a gente pode reprogramar se não conseguir gastar, mas se reprogramar um valor superior a trinta por cento do recebido, o governo no ano seguinte tira. Agora, há uns dois anos, três anos *pra cá*, né? (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015)

A assessoria se dava, por meio do apoio às escolas, desde a elaboração dos orçamentos, passando pela aquisição dos itens, sempre com o cuidado em manter a separação entre as despesas de custeio e de capital: “Ah, eu tenho mil reais de custeio, mas eu não queria comprar tudo de custeio, eu queria comprar alguma coisa de capital, pode? [Resposta da servidora] **não!**” (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015, grifos nossos).

A importância desse setor, além de garantir a correta utilização de recursos, evitar erros na prestação de contas, que, invariavelmente, resultam no bloqueio de repasses, está também em evitar problemas com as auditorias feitas pelo FNDE:

E a gente aqui, a gente procura realmente estar com tudo em dia, cobra o diretor: acabou o seu período de prestar contas, você tem que estar com a prestação aqui. Aqui e na escola, você tem que ter uma cópia da prestação na escola. Porque eles podem ir na escola fiscalizar. A gente cobra muito, a gente é bem ‘chata’ mesmo (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015).

Em Angra dos Reis, foi-nos relatado que o trabalho de assessoramento aos diretores de escola contou com o apoio do controle interno da prefeitura, e que tal trabalho permitiu a movimentação de recursos parados há anos:

As escolas perceberam que lidar com esses recursos não era tão difícil.... Então, assim, foi um trabalho didático, trabalhamos nas reuniões de polo.... Porque a escola estava cheia de problemas, as nossas escolas estão cheias de problemas, do ponto de vista da infraestrutura. E a gente começou a dizer: Olha! A gente pode resolver alguns desses. Vocês têm o instrumento para resolver alguns desses problemas. E aí a gente começou a trabalhar em cima disso....

Fosse o PDE escola, fosse o Sustentável, enfim, fosse o programa que fosse. E aí, a gente começou a direcionar as escolas, nesse sentido, para todos os programas (Servidora, Gerência de Planejamento, Angra dos Reis, 2015).

Em Itaboraí, identificamos a mesma disposição em auxiliar as unidades educacionais, que incluía encontros de formação continuada, auxílio na elaboração das propostas, execução orçamentária e prestação de contas. Identificamos ainda um trabalho direcionado à captação de recursos e celebração de convênios, no âmbito da administração geral da secretaria:

O contato com o FNDE foi, assim, bastante pesado, porque a gente tem aqui, a nossa subsecretaria aqui, além de tudo, se vocês observarem, de orçamento e infraestrutura, a gente gerencia os convênios, principalmente, os oriundos do PAC e do PAR. A gente conseguiu captar muito recurso, mas a gente não conseguiu executar (Servidor, Subsecretária de Orçamento, Itaboraí, 2015).

Conforme o entrevistado, as dificuldades na execução teriam sido decorrentes do não repasse de recursos do órgão federal, desnudando as dificuldades das administrações locais em acessar os recursos da União, que, como procuramos demonstrar, são reduzidos e, em 2015, parte desses recursos já estavam contingenciados: "... o que a gente conseguiu executar, o FNDE não cumpriu com a sua parte financeira..." (Servidor, Subsecretaria de Orçamento, Itaboraí, 2015).

Consideramos salutar e altamente desejável, que os órgãos de gestão da educação municipal mantenham equipes técnicas para auxiliar as escolas - e o próprio órgão - na captação de recursos, implementação de projetos, execução orçamentária e prestação de contas, para que os recursos oriundos do FNDE sejam utilizados para os fins a que se destinam, o que ocorreu nos três casos pesquisados.

4.3 Fundeb

Esses recursos, quando o saldo é positivo, devem ser contabilizados como recursos adicionais ao mínimo constitucional. Dos municípios que participaram deste estudo, Angra dos Reis é um *outside*, nos termos de Esteves (2007), uma vez que contribui com mais recursos para o Fundo do que dele recebe, conforme quadro abaixo:

Quadro 5. Saldo entre a contribuição e recebimento de recursos do Fundeb, municípios selecionados, 2008 a 2015, corrigidos a preços de 2016 pelo IPCA - Valores em R\$

Ano	Angra dos Reis	Itaboraí	Teresópolis
2008	-16.296.672,83	50.897.215,08	37.510.022,38
2009	- 21.700.946,70	54.125.591,50	39.998.313,93
2010	-29.219.504,96	62.797.571,64	46.949.095,63
2011	-5.532.923,22	70.704.088,60	48.042.143,40
2012	-10.944.712,75	74.337.011,04	49.920.761,59
2013	3.421.276,25	83.267.945,43	70.419.966,37
2014	-7.999.648,93	86.609.277,80	71.763.375,83
2015	- 178.570,20	79.240.833,85	56.116.583,25
Totais	- 18.451.703,35	561.979.534,94	420.720.262,38

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siope

As perdas acumuladas para a educação de Angra dos Reis, em valores corrigidos, superam R\$ 118 milhões. Apenas em 2013, recebeu mais que sua contribuição. Tal situação se deve à capacidade econômica da cidade, e o número de matrículas que, embora considerável, não tem sido suficiente para estancar as perdas.

Em Teresópolis e Itaboraí, o saldo tem sido positivo, maior em Itaboraí, que possui a maior rede entre os três municípios, acumulando ganhos na casa dos R\$ 562 milhões, enquanto em Teresópolis o saldo acumulado ultrapassou R\$ 420 milhões. Nesses municípios, até 2014, o saldo dos recursos recebidos apresentava crescimento real, trajetória interrompida em 2015. Curiosamente, esse foi o ano em que as perdas de Angra dos Reis foram menores, fruto do cenário de crise econômica do país.

A legislação determina que, no mínimo, 60% desses recursos sejam destinados à remuneração docente e, no máximo, 40%, podem ser utilizados nas outras despesas com MDE. A lei prevê ainda que até 5% possam ser usados no exercício seguinte. Teresópolis tem utilizado os recursos do Fundeb exclusivamente com pessoal, com pequeno saldo remanescente utilizado no exercício subsequente. Conforme a ex-secretária municipal de educação, a decisão de utilizar 100% desses recursos na remuneração dos profissionais do magistério foi de extrema importância:

... aqui no município, não foi na minha época, foi uma secretária 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, grifos nossos).

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, a preocupação era com o temor 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 pagamento de pessoal, o Fundeb já não tem sido suficiente, a “folha de pagamento é o maior gasto, que o Fundeb já não está comportando. Este ano, o Fundeb não ‘tá’ conseguindo comportar...” (Servidora, Departamento de Contabilidade, Teresópolis, 2015).

As entrevistas no município de Itaboraí ocorreram ao longo de 2015, auge da crise do Comperj e, conseqüentemente, da cidade. O recesso de meio de ano foi ampliado para 30 dias, pois o município não tinha recursos para a merenda escolar, e presenciamos duas manifestações nas ruas da cidade, exigindo o pagamento dos salários em atrasado dos professores contratados. Os recursos do Fundeb evitaram que tal situação se estendesse aos servidores concursados:

A educação, na verdade, ela não perde tanto nesse conjunto, porque nós trabalhamos muito com repasses que são obrigatórios. Os obrigatórios, o governo federal... como o Fundeb. **Aqui a gente não atrasa pagamento dos professores concursados, os efetivos, mas atrasa dos contratados...** (Servidor, Subsecretária de Orçamento, Itaboraí, 2015, grifos nossos).

A situação de Angra dos Reis não era diferente. Dos recursos recebidos (menores do que a contribuição ao fundo), quase a totalidade era para a folha de pagamento:

Praticamente todos os recursos do Fundeb vão 'pra' pagamento de folha. E aí, quem recebe com o Fundeb? Os professores, os servidores que estão lotados na escola. Então, quem 'tá' fora... Todo esse pessoal que está na secretaria de educação dando suporte, eles recebem de recurso próprio (Secretária Municipal de Educação, Angra dos Reis, 2015).

A realização da pesquisa se deu em um período conturbado nos três municípios, inclusive para o setor educacional. Em Teresópolis, as sucessivas mudanças de prefeito levaram a impasses políticos, atrasos salariais e paralizações. Em Itaboraí, servidores não estáveis também enfrentaram problemas e, em Angra dos Reis, não foi diferente. No primeiro semestre de 2015, uma greve de docentes dos anos finais durou 89 dias e também presenciamos manifestações de servidores.

Tais acontecimentos ilustram como o contexto político local interfere no desenvolvimento da política educacional, assim como serve para reforçar nossa tese da insuficiência do atual desenho do financiamento da educação, desnudado pela crise econômica. Mesmo em um município cuja vinculação média está próxima a 30% dos impostos e que recebe recursos adicionais para a educação pelo Fundeb, os relatos mostram, é preciso repensar por completo essa configuração. Afinal, como nos relatou a ex-dirigente da educação de Teresópolis (2009 a 2012) “eu ia percebendo que, nessa questão do financiamento, que ‘pros’ sonhos, praticamente não sobra nada, você tem dinheiro só para gerenciar o processo”.

5. Considerações finais

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 nas respectivas redes. Dentre os municípios analisados, Itaboraí foi o que mais recebeu recursos da cota-parte do salário-educação 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. A maior parte dos recursos tem sido empregado no ensino fundamental e no pagamento de docentes. Em Teresópolis e Angra dos Reis, são utilizados integralmente para esse fim, enquanto Itaboraí o tem utilizado também nas demais despesas de MDE, embora o percentual empregado na folha de pagamento venha se elevando progressivamente.

Foi possível apreender as diversas formas como o contexto político influenciou as decisões da gestão política educacional e de seu financiamento. Apesar das singularidades locais, foi possível identificar, em ambas as cidades, a interferência política em diversas oportunidades, em maior ou menor grau. Entretanto, dentro das limitações impostas pelo contexto político e econômico, foi possível perceber a formação de equipes técnicas nas secretarias municipais, visando a atender às 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 incluem a informação sobre os recursos disponíveis, execução orçamentária e assessoria contábil para prestação de contas.

Diante do aprendizado que foi essa investigação, conclui-se que se fazem urgentes 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. Destaque-se que a responsabilidade de oferta de matrículas da educação obrigatória é compartilhada entre os três níveis do governo, mas são os municípios, com as menores capacidades financeiras e técnicas, que respondem pela maioria das vagas. Conforme afirmou uma servidora de Angra dos Reis, os recursos que chegam continuam os mesmos, mas a demanda continuou aumentando.

Faz-se necessário repensar o desenho do financiamento. A instituição do CAQi e, posteriormente do CAQ, como previsto no Plano Nacional de Educação pode ser um caminho possível. Também se faz necessária qualificar a gestão local e determinar regras mais claras quanto à composição dos burocratas, assim como o controle social dos recursos da educação.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto. Finanças estaduais no Brasil *apud* 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. p. 195-215.

ARAUJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, v.34, n.124, p. 787-802, 2013.

BRASIL. *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 em: 1 mar. 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.

CARA, D. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012.

DAVIES, N. A fiscalização das contas da educação pelos Tribunais de Contas do Ceará. *Revista de Educação Pública*, v. 24, n. 15, p. 153-175, 2015.

ESTEVES, L. C. G. O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 35, p. 212-231, 2007.

FAREZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, p. 105-117, 2012.

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. p. 195-215.

FRANCO et al. Qualidade e equidade em educação: reconstruindo o significado de “fatores intraescolares”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 15, n. 55, p. 277-298, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. *Perfil dos municípios brasileiros 2014*. Rio de Janeiro, 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, p. 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. p. 13-35.

OSCAR, João. *História de Teresópolis: síntese cronológica*. Editora Cromos: Niterói, 1991.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. *Retratos da Escola*, v.6, n. 10, p. 155-172, 2012.

VELOSO, J. F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In _____. A (Org.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011. p. 11-40.

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.

Recebido em: 07/10/2019

Publicado em: 11/12/2019