

"A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo. "
(Nelson Mandela)

Neste mês o FPO fez uma análise de como está sendo promovido o ensino, por entender ser esta a base das políticas públicas impulsionadoras do desenvolvimento em nossa sociedade.

Para verificar como o estado e o município do Rio de Janeiro estão tratando deste assunto, o FPO centrou a sua pesquisa no efeito do art. 212 da Constituição Federal de 1988. A determinação constitucional define que estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 25% das receitas provenientes de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Além disto, foi feita uma análise de um período corrente de dez anos do número total de matrículas do município e da população carioca, para relacionar às despesas com MDE e verificar a sua evolução.

Apresentamos também um histórico de cinco anos da execução orçamentária da Função Educação e sua participação no total do orçamento. Destacamos o Programa Escolas do Amanhã para enfatizar a importância da educação em tempo integral.

Por fim, um estudo baseado nas despesas das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) com o intuito de mostrar a distribuição dos recursos pelas diferentes regiões.

Para tanto, o FPO utilizou os dados populacionais fornecidos pelo IBGE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) referente ao quantitativo de alunos. Todos os valores monetários foram corrigidos pelo índice do IPCA de dezembro de 2010.

Para os cálculos do “gasto em MDE” foi considerado o aceite pelos respectivos tribunais de contas do estado e do município do Rio de Janeiro (TCE e TCM). Coerentemente, foi utilizado a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação (LDB) como norma para o montante aplicado no município nas despesas com pessoal, despesas de custeio e Investimento (obras e equipamentos). Tais contas excluem gastos com inativos e merenda escolar.

ESTADO

A composição da receita utilizada no cálculo do índice exclui as transferências constitucionais realizadas aos municípios, assim, foi considerado: a cota-parte estadual do ICMS, IPVA, ITD, o adicional do ICMS, as multas e juros recebidos por estes tributos, além das transferências da União.

Ao contrário do município, o estado do Rio de Janeiro apresenta a chamada *perda líquida* do FUNDEB, ou seja, a parcela que o Estado contribui para o Fundo é maior do que a parcela (retorno) recebida pelo mesmo. Dessa forma, o Estado contribui para o financiamento do ensino nos municípios.

A tabela 1 registra o índice alcançado no período de 2006 a 2010.

Tabela 1

Em R\$ Milhões

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - ESTADO DO RJ							
	2006	2007	2008	2009	2010	VAR % 2006-2010	VAR % 2007-2010
Receita Base*	15.401	16.527	18.751	19.936	23.620	53,4%	42,9%
Valor Aplicado	3.900	4.136	4.699	4.989	5.926	51,9%	43,3%
Perda Líquida	1.085	1.126	1.285	1.382	1.740	60,4%	54,5%
% Aplicação	25,32%	25,03%	25,06%	25,03%	25,09%		

Fonte: Prestações de Contas - ERJ

Cabe destacar a atuação do TCE no sentido de corrigir o valor da receita utilizada na apuração do índice constitucional:

➤ Em 2006, algumas despesas foram desconsideradas por contrariarem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de fato o índice ficou em **25,10%**.

➤ No período de 2007 a 2010 foram reparados os valores referentes a restos a pagar cancelados. Os índices demonstrados já foram adequados.

Entretanto, ainda não foi cumprido o necessário detalhamento da fonte de recursos “ordinários não provenientes de impostos”, pois apenas aqueles oriundos das multas, juros e dívida ativa referentes a impostos podem ser contabilizados.

Sobre a evolução das despesas, observa-se que a Perda Líquida do FUNDEB vem crescendo de maneira significativa ao longo dos anos, aumentando 60,4% entre 2006 e 2010. Essa diferença ocorre por conta do processo de municipalização de parte das unidades escolares. Por conseguinte, reduziu-se a participação do Estado no número total de matrículas. Atualmente, ainda existem cerca de 300 unidades a serem municipalizadas.

Ao final do exercício de 2010 o Estado possuía 1.175.846 alunos matriculados em sua rede de ensino. Este número foi 6,2% menor do que o computado em 2007, segundo o censo escolar do MEC, logo se diminuiu o retorno dos recursos transferidos pelo FUNDEB e, conseqüentemente, aumentando a perda líquida.¹

MUNICÍPIO

A cidade do Rio de Janeiro possui a maior rede pública de ensino do país, por conseguinte não há perda líquida com o FUNDEB, pois a sua contribuição ao Fundo é inferior ao volume de recursos recebidos. Ou seja, os

¹ O número de matriculados corresponde apenas ao Ensino Básico, impossibilitando o cálculo do gasto por aluno.

contribuintes de outros municípios e os recursos do Estado participam do financiamento do ensino público carioca.

A Tabela 2 apresenta a evolução do índice do MDE comparando o calculado pelo TCM e o apresentado pela Controladoria Geral do Município (CGM). A última coluna se refere ao peso do MDE no total do orçamento carioca.

Tabela 2

Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Município do Rio de Janeiro					
Ano	Total (em R\$)	Receita base (em R\$)	% TCM	% CGM	Peso do MDE no Orçamento
2000	679.969.277	3.180.960.979	21,38%	31,23%	15,79%
2001	724.829.087	3.498.293.745	20,72%	31,95%	16,39%
2002	1.039.482.870	3.942.652.435	26,37%	35,96%	16,54%
2003	1.189.358.579	4.231.192.311	28,11%	31,29%	16,46%
2004	1.239.507.032	4.952.628.045	25,03%	25,76%	16,54%
2005	1.389.697.503	5.399.138.683	25,74%	26,10%	17,77%
2006	1.485.183.591	5.871.677.063	25,29%	25,83%	17,37%
2007	1.620.228.095	6.415.380.805	25,26%	27,27%	16,98%
2008	1.980.700.181	7.531.083.153	26,30%	28,91%	18,43%
2009	2.050.147.972	8.123.874.807	25,24%	27,57%	18,55%
2010*	2.281.678.880	8.828.395.417		25,84%	16,55%
2011*	3.263.989.507	10.014.398.674		32,59%	17,30%

* Previsão segundo Projeto de Lei Orçamentária Anual (2010/2011).

Percebe-se que os percentuais calculados pelo TCM são inferiores aos apresentados pela Prefeitura no período analisado. Destaque para os anos de 2000 e 2001 quando o município não atingiu o limite mínimo de 25%.

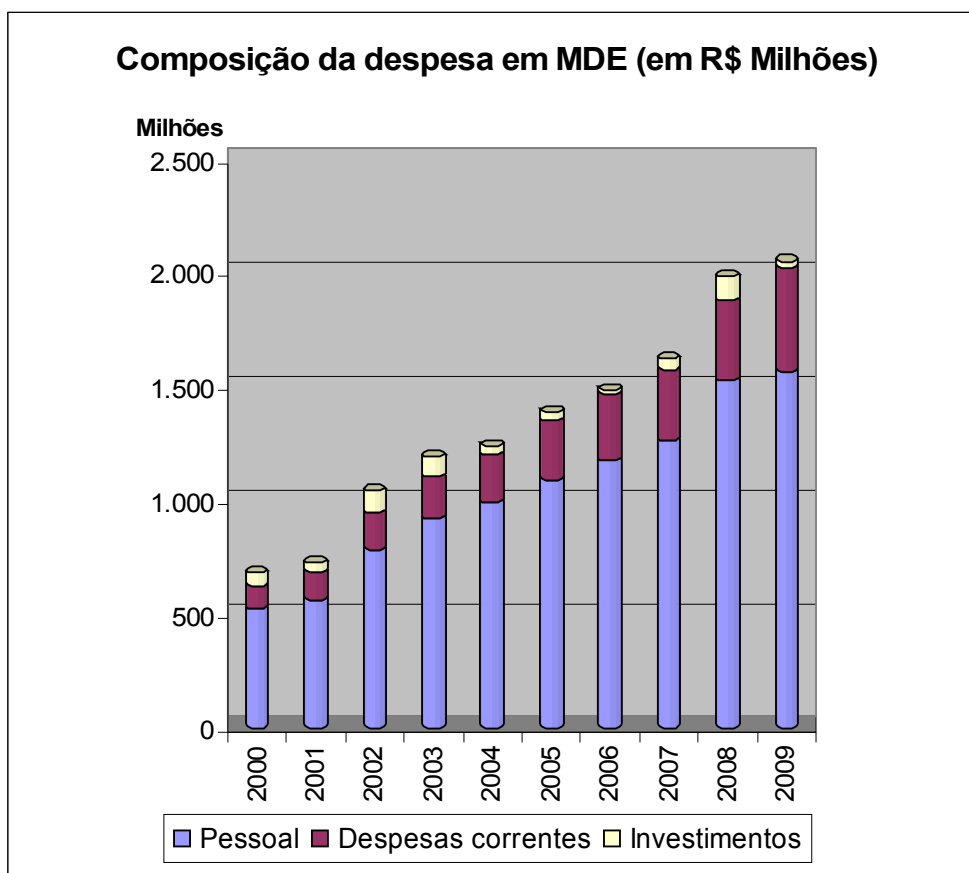
O TCM constatou em diversos anos que a Prefeitura contabilizou, para fins do limite, despesas custeadas pelo ganho líquido do FUNDEF/FUNDEB. Entretanto, esses fundos são criados com o objetivo de aumentar os gastos em educação e não tiram a obrigação do limite constitucional, isto é, uma parte a ser agregada ao dispêndio mínimo exigido.

A previsão de aplicação em MDE para 2011 é 43% maior do que a mesma estimativa para o ano passado. Esse crescimento foi superior ao da receita base do MDE, que variou 13% no mesmo período.

MDE por natureza da despesa

O gráfico abaixo mostra o total aplicado em MDE dividido por natureza de despesa, sugerindo a proporção de cada tipo de gasto no montante aplicado em ensino.

Gráfico 1



Fonte: Prestação de Contas (2000-2009)

- Gasto com pessoal: representa a maior parte do total, uma média de 77,6%. Contudo, esse percentual vem caindo desde 2006, ano em que contou 79,1%. Até 2009 tal proporção caiu quase 3%.

- Despesas correntes: cresceram em relação ao total de 2002 a 2006, passando de 15,5% para 19,6%. Depois percentualmente por dois anos e em 2009 representou 22,3% do total.

Investimento: caiu significativamente em relação ao total no período de 2002 a 2006, passando de 9,2% para 1,3%. Depois de leve aumento em 2007, chegou a 5,2% em 2008. Neste ano, o montante investido foi o maior desde 2002: R\$ 104 milhões, quase o dobro da média de R\$ 55 milhões investida nos anos analisados. Em 2009 o investimento foi 1,42% do gasto total em MDE.

POPULAÇÃO

A Tabela 3 demonstra a relação entre o gasto do MDE, população do município do Rio de Janeiro e número de matriculados.

Tabela 3

Relações gasto por aluno e <i>per capita</i>					
Ano	Alunos (A)	População (B)	Despesa MDE (C)	Gasto por Aluno (C/A)	Gasto Per capita (C/B)
2000	694.935	5.857.904	R\$ 679.969.277,38	R\$ 978,46	R\$ 116,08
2001	717.533	5.897.485	R\$ 724.829.087,46	R\$ 1.010,17	R\$ 122,90
2002	726.644	5.937.253	R\$ 1.039.482.869,62	R\$ 1.430,53	R\$ 175,08
2003	736.167	5.974.081	R\$ 1.189.358.578,53	R\$ 1.615,61	R\$ 199,09
2004	754.443	6.051.399	R\$ 1.239.507.032,04	R\$ 1.642,94	R\$ 204,83
2005	762.114	6.094.183	R\$ 1.389.697.502,60	R\$ 1.823,48	R\$ 228,04
2006	754.209	6.136.652	R\$ 1.485.183.590,74	R\$ 1.969,19	R\$ 242,02
2007	732.825	6.093.472	R\$ 1.620.228.095,08	R\$ 2.210,93	R\$ 265,90
2008	715.327	6.161.047	R\$ 1.980.700.181,10	R\$ 2.768,94	R\$ 321,49
2009	698.226	6.186.710	R\$ 2.050.147.972,31	R\$ 2.934,54	R\$ 331,38

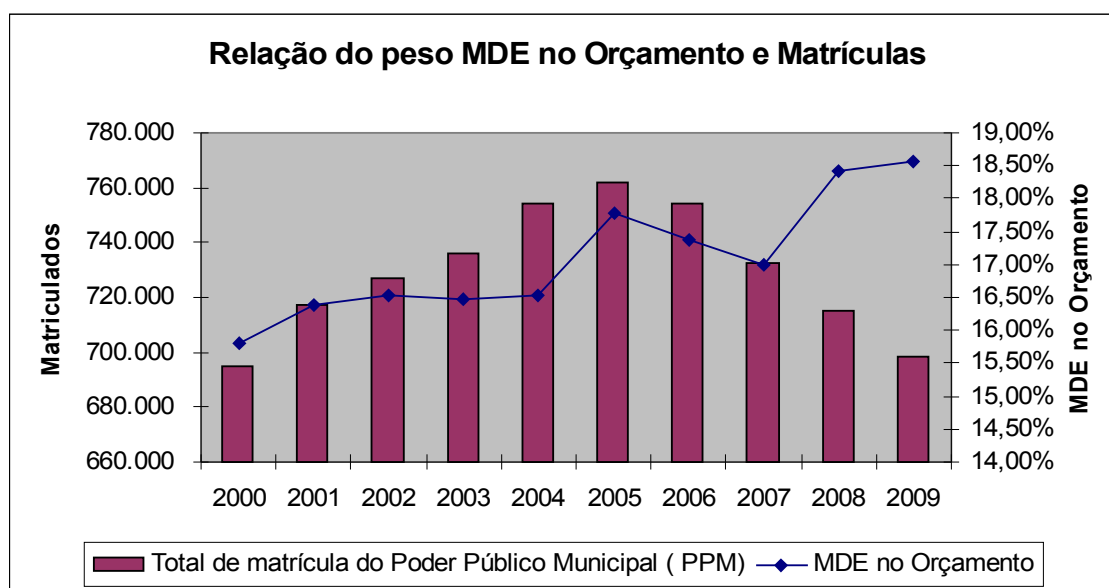
É possível constatar que o crescimento populacional tem um ritmo muito inferior ao gasto em MDE, que triplicou em dez anos. Assim, o gasto *per capita* obteve um crescimento de 285% no histórico apresentado, enquanto que o peso da aplicação com MDE no orçamento carioca cresce pouco menos de 3% (conforme visto na tabela 2).

MATRICULADOS

Pelo quociente entre o MDE e o número de matrículas se pode verificar o quanto efetivamente é gasto em média por aluno da Rede Pública de Ensino Municipal. Vide tabela 3.

O gasto por aluno pode ser analisado de forma análoga ao gasto per capita. Visto que de igual modo à população, o número de matriculados também obteve um crescimento relativamente estável e com uma gradual queda nos anos seguintes a 2005. No geral, tomando como base o ano 2000, o gasto por aluno aumentou em 300%.

Gráfico 2



A partir do gráfico, pode-se concluir que o peso do MDE no orçamento não está associado ao número de matriculados, pois o montante aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aumentou porque a receita do município subiu em 255% tomando como referência o ano 2000. Conseqüentemente, os gastos por aluno e *per capita* foram impulsionados por esse aumento.

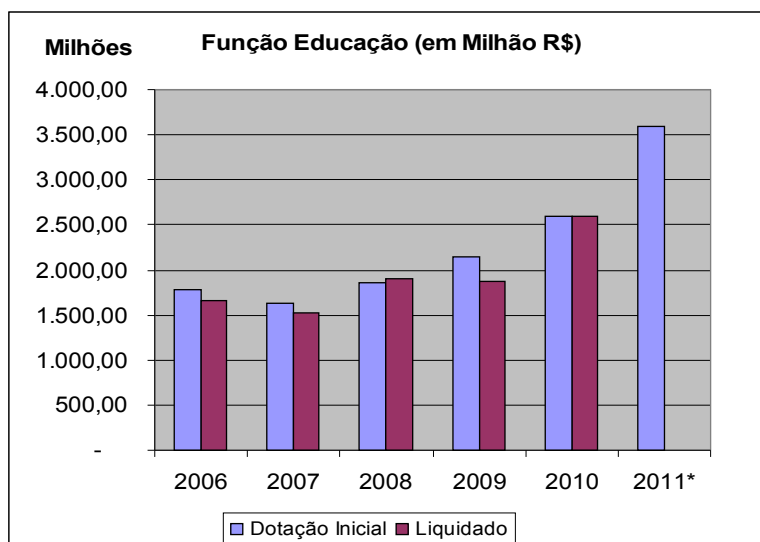
FUNÇÃO EDUCAÇÃO

Em 2011 a Função Educação mantém o mesmo peso em relação às despesas totais da prefeitura verificadas ano passado: 19%. Este percentual aumenta desde o ano de 2007, em que contou com 15,6% da despesa total do município, passando para 16,5% no ano seguinte e 17,2% em 2009.

Pela execução orçamentária verifica-se que em 2006 e 2007 foram liquidados, respectivamente, R\$ 1,6 e R\$ 1,5 bilhão. Pouco mais de 90% de liquidação. Em 2008 e 2010 o montante liquidado foi um pouco maior do que a dotação inicial: 1,897 bi foram gastos em 2008 e 2,597 bi em 2010.

O orçado para a função em 2011, segundo a Lei Orçamentária Anual, são R\$ 3.596.231.381, um acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação à dotação inicial do ano passado. Este acréscimo se concentra no gasto com pessoal, que passou de R\$ 1,6 bi no ano passado para R\$ 2,5 bi em 2011.

Gráfico 3



* Previsão, segundo Lei orçamentária Anual de 2011.

Fonte: Prestação de Contas (2006-2009), FINCON dez/2010.

Escolas do Amanhã

O programa Escolas do Amanhã visa dar um novo enfoque aos alunos moradores de áreas onde os altos índices de violência prejudicam o aprendizado dos mesmos. O projeto tem como objetivo diminuir a evasão e o mau desempenho escolar, promovendo educação em tempo integral.

Uma das principais marcas do programa talvez seja o uso da tecnologia para o incentivo ao ensino. A partir de laboratórios equipados e com internet banda larga é possível um dinamismo maior nas aulas. Além disso, para as turmas do 6º ao 9º ano haverá um computador equipado com som e projetor em cada sala de aula e também um *netbook* para cada três alunos. Porém, vale ressaltar que tudo isso está na descrição do projeto, mas não se pode garantir sua realização.

Em 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro disponibilizou para esse programa R\$ 54 milhões como dotação inicial, mas sua liquidação foi de R\$ 64 milhões, o que significa uma taxa de liquidação de 118%. Mesmo o

liquidado de 2010 sendo maior que o previsto, para 2011 a estimativa de gasto permaneceu estável.

Regionalização

Para fins desta pesquisa não consideramos os valores totais da Secretaria Municipal de Educação, mas sim os valores relacionados às Coordenadorias Regionais de Educação excluindo as despesas com Multirio e os gastos do Gabinete da Secretaria de Educação, contendo neste o total dos gastos com pessoal. Tais valores foram coletados na Prestação de Contas de 2009 e no Fincon de dezembro de 2010.

Esse estudo será focado na sobreposição das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) do Município do Rio de Janeiro às Áreas de Planejamento (AP), sendo esta uma divisão feita pela Prefeitura do Rio para atender administrativamente os bairros. E para observar essa disposição CRE/AP será apresentada uma tabela abaixo:

AP	CRE	Área de abrangência de cada CRE
AP1	1° CRE	Gamboa, Santo Cristo, Saúde, Caju, Centro, Cidade Nova, Catumbi, Rio Comprido, Estácio, São Cristovão, Mangueira, Benfica, Paquetá e Santa Tereza
AP2	2° CRE	Glória, Flamengo, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Humaitá, Urca, Botafogo, Leme, Copacabana, Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico, Gávea, Vidigal, São Conrado, Tijuca, Alto da Boa Vista, Pça da Bandeira, Maracanã, Vila Isabel, Grajaú, Andaraí e Rocinha.
AP3	3° CRE	Higienópolis, Maria da Graça, Inhaúma, Eng. Da Rainha, Tomás Coelho, Del Castilho, Jacaré, Rocha, Riachuelo, Eng. Novo, Lins de Vasconcelos, Méier, Cachambi, Engenho de Dentro, Água Santa, Encantado, Piedade, Todos os Santos, Abolição, Pilares, Sampaio e Jacarezinho.
	4° CRE	Manguinhos, Bonsucesso, Ramos, Olaria, Penha, Penha Circular, Brás de Pina, Cordovil, Vigário Geral, Jardim América, Parada de Lucas, Bancários, Freguesia, Jardim Guanabara, Moneró, Tauá, Portuguesa, Galeão, Praia da Bandeira, Cocotá, Zumbi, Jardim Carioca, Cidade Universitária e Pitangueiras.
	5° CRE	Vila Cosmos, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vista Alegre, Colégio, Irajá, Honório Gurgel, Quintino Bocaiúva, Rocha Miranda, Oswaldo Cruz, Madureira, Turiaçu, Bento Ribeiro, Mal Hermes, Campinho, Cavalcanti, Vaz Lobo e Cascadura

	6° CRE	Parque Anchieta, Anchieta, Ricardo de Albuquerque, Guadalupe, Acari, Coelho Neto, Costa Barros, Barros Filho e Pavuna
AP4	7° CRE	Taquara, Freguesia, Jacarepaguá, Anil, Gardênia Azul, Pechincha, Tanque, Pça. Seca, Vila Valqueire, Curicica, Cidade de Deus, Barra da Tijuca, Itanhangá, Vargem grande, Vargem Pequena e Recreio dos Bandeirantes
AP5	8° CRE	Deodoro, Magalhães Bastos, Realengo, Vila Militar, Jardim Sulacap, Campo dos Afonsos, Senador Camará, Padre Miguel e Bangu
	9° CRE	Santíssimo, Inhoaíba, Senador Vasconcelos, Campo Grande, Cosmos e Sta. Clara Guandu
	10° CRE	Santa Cruz, Paciência, Sepetiba, Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Bara de Guaratiba

O objetivo desta análise é verificar como está sendo feita a distribuição de verba com ensino por aluno nas CRE's e por área de planejamento. Para tanto, não podemos aprofundar a análise devido à falta de dados relativos a Investimento e gastos com pessoal por CRE.

Na relação de gastos por aluno nas CRE's, pode-se verificar que em 2009 a 4° CRE, possuía o maior número de alunos, porém a 10° CRE, foi quem recebeu um maior quantitativo de recursos em relação as outras CRE's.

Isso quer dizer, que houve uma disparidade nos gasto por aluno em relação às Coordenadorias já que um aluno custa para 10° CRE, R\$ 699, 84, e para a 4° CRE custa R\$ 456,62.

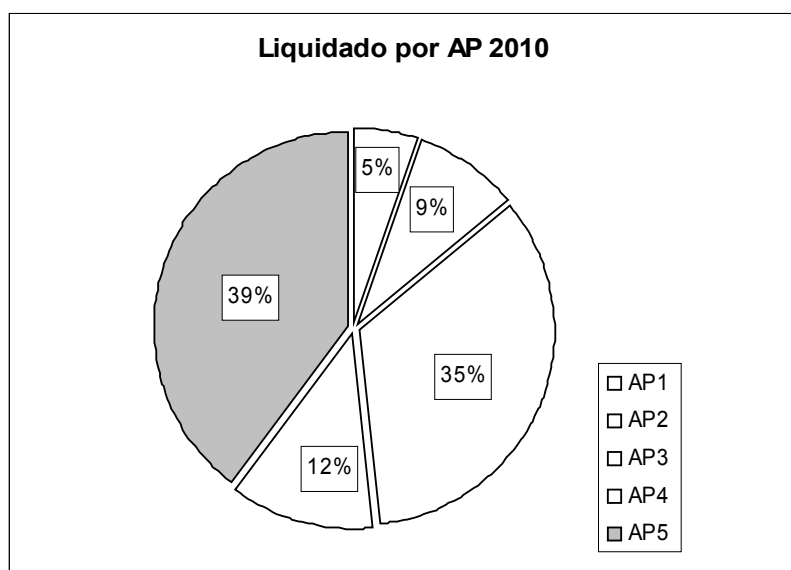
Em relação aos gastos com educação por AP, verifica-se que em 2009, a AP 5, se destacou por abranger a maior área, sua previsão foi de R\$ 191 milhões, porém foram gastos R\$ 146 milhões, uma taxa de liquidação de 76%. Já em 2010, a AP 5 continuou sendo a região que recebeu mais recursos, e sua taxa liquidação foi de 98%, isso significa um aumento frente ao ano anterior.

Em 2009, quem recebeu menos recursos foi a AP 1, sendo esta a menor região. Seu previsto ficou em R\$ 25 milhões, porém, R\$ 18 milhões foram liquidados, isso demonstra uma taxa de liquidação de 74%. Já em 2010 houve uma pequena mudança, o seu previsto foi um pouco reduzido para R\$ 22

milhões, e houve um aumento no valor liquidado R\$ 24 milhões, elevando sua taxa de liquidação para 104%.

O total liquidado nas áreas de planejamento em 2009 foi de R\$ 373 milhões, já no ano seguinte houve em aumento de liquidação para R\$ 457 milhões. Desse total liquidado em 2010, a AP 5 e a AP 3 juntas representam 79%. Esses dados podem ser observados no gráfico 4.

Gráfico 4



Fonte: FINCON Dez/2010

CONCLUSÃO

Embora os números analisados não apontem resultados negativos nos últimos anos, o mais importante a se considerar é qual o direcionamento que a Prefeitura vem dando à educação.

A execução orçamentária da Função Educação se mostrou satisfatória nos anos analisados. Houve acréscimo de R\$ 1 bilhão na previsão para a função, concentrado nos gastos com pessoal. Esperamos que este aumento se reflita em remunerações melhores para os profissionais do ensino.

Além da preocupação com a qualidade do ensino é essencial que alunos possam ter um maior envolvimento com a escola. Isso pode se tornar possível com um projeto de educação em tempo integral, como as Escolas do Amanhã.

Na análise regionalizada das despesas com as CRE's desmistificamos a idéia de que as áreas mais desenvolvidas recebem mais recursos que as áreas mais pobres.

Nosso estudo deixou claro que não há iniciativa do poder público em aplicar recursos no ensino. Tanto no estado quanto no município observamos que o limite foi cumprido próximo ao mínimo estabelecido.

Isso vai de encontro ao Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação que estipula dez diretrizes a serem alcançadas até 2020². Tais objetivos buscam tornar a educação mais efetiva, o que é fundamental para fazer dela uma ferramenta definitiva para o desenvolvimento.

Contudo, para se alcançar tais diretrizes é preciso haver maior priorização do governo no setor educacional. Isso não acontece no estado tampouco no município.

A manutenção do limite mínimo é vital, pois é a garantia de aplicação de recursos no ensino. Apenas com a evolução do crescimento da participação do gasto com MDE no total do orçamento, a priorização será verificada.

BOX

As matérias aqui publicadas são de responsabilidade do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro através da equipe de apoio do CORECON – RJ e de consultores

² As dez diretrizes previstas são: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho; promoção da sustentabilidade socioambiental; promoção humanística, científica, e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; e difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

Coordenação: Cons. Renato Elman, Cons. Eduardo Kaplan, Econ. Ruth Espínola Soriano de Mello, Econ. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.

Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Fabio Pontes, Karine Vargas e Talita Araujo.

*Correio eletrônico: fporiodejaneiro@gmail.com Portal:
<http://www.coreconrj.org.br/fporj.asp>*