

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DAS PREFEITURAS DA BAIXADA FLUMINENSE NA PANDEMIA DE COVID-19

THE FINANCING OF EDUCATION IN THE MUNICIPALITIES OF BAIXADA FLUMINENSE IN THE COVID-19 PANDEMIC

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA BAIXADA FLUMINENSE EN LA PANDEMIA DEL COVID-19


Fábio Araujo de Souza¹

Resumo: Este artigo apresenta uma pesquisa cujo objetivo foi analisar de forma crítica as despesas pagas dos 13 governos municipais da Baixada Fluminense no contexto da pandemia de COVID-19, em 2020, com receitas do percentual mínimo vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Para tanto, foram coletados dados financeiros de relatórios das prestações de contas dos governos municipais enviadas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, entre outros documentos. Tais dados foram sistematizados e analisados à luz das legislações vigentes para compor as tabelas que são apresentadas nesta pesquisa. Os resultados demonstraram que os governos municipais aplicaram receitas do percentual mínimo vinculado à MDE em despesas ilegais e inadequadas para um contexto de pandemia. Além disso, os investimentos no ensino não presencial foram aquém das necessidades que se apresentaram e, portanto, os governos contribuíram para o aprofundamento das desigualdades educacionais tão presentes na educação, sobretudo, de regiões com desigualdades tão latentes como a Baixada Fluminense.

Palavras-chave: COVID-19. Financiamento da educação básica. Região da Baixada Fluminense.

INTRODUÇÃO

O primeiro caso de infecção SARS-CoV-2, o novo coronavírus, conhecido como Covid-19, ocorreu, no final do ano de 2019, na cidade de Hubei, próximo a Wuhan, onde houve o primeiro surto da doença (EXAME, 2021). Em 26 de fevereiro de 2020, foi registrado o primeiro caso da doença no Brasil. A Organização Mundial da Saúde (OMS) decidiu, em 13 de março de 2020, decretar pandemia de

¹ Docente da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador do Grupo de Trabalho: Trabalho e Educação do Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX) da Faculdade de Educação da UFRJ. Pós-doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Educação, Cultura e Comunicação pela Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF-UERJ), Pedagogo multihabilitado em gestão escolar pela Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF-UERJ).Email: f.asouza@yahoo.com.br  <https://orcid.org/0000-0001-5756-3654> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7184525100033821>

Covid-19. A despeito do Ministério da Saúde ter declarado, no início de fevereiro, por meio da Portaria nº 188 (BRASIL, 2020b), Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), o presidente Jair Messias Bolsonaro é um dos poucos chefes de Estado que subestima a Covid-19 e é contrário às medidas de diminuição da propagação da doença, chegando a declarar que ela não passava de uma gripezinha. Atualmente, o país registra 690.151 mortos em decorrência da enfermidade (BRASIL, 2022c).

No campo da educação, no contexto da pandemia e, portanto, do distanciamento social, somente, em junho, o Ministério da Educação (MEC) homologou o Parecer nº 05/2020 (BRASIL, 2020a) que estabeleceu um conjunto de diretrizes, construídas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com orientações para as escolas da educação básica e as instituições de ensino superior. Entre outras medidas, o parecer reorganizou o calendário escolar possibilitando o cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual.

O MEC, segundo o § 1º do Art. 211 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem o papel de coordenador nacional da educação, porém não definiu, juntamente com os demais entes, políticas para enfrentar os efeitos da pandemia, haja vista que os sistemas de ensino ficaram à deriva em relação às estratégias para implementação do ensino não presencial (BRASIL, 1988). A falta de direção fez com que as responsabilidades, inclusive financeira, recaíssem sobre professores(as) e alunos(as), que tiveram que se adaptar, praticamente sozinhos, à nova realidade de ensino. Além disso, não houve nenhuma ação supletiva da União para colaborar com os demais entes subnacionais no sentido de viabilizar o ensino não presencial. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 99,3% das escolas brasileiras suspenderam as atividades presenciais, entretanto, mais de 80% não forneceram equipamentos para seus docentes realizarem as atividades remotas e mais de 77% não viabilizaram condições para seus discentes (INEP, 2020).

Nesse contexto, esta pesquisa demonstra que muitos governos municipais, integrantes da Baixada Fluminense, que fica localizada na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro da Região Sudeste do Brasil, não implementaram estratégias para viabilizar o ensino não presencial através dos recursos para o ensino. Além disso, este artigo analisa criticamente as receitas e despesas no ensino com o percentual mínimo constitucional de impostos, em 2020, ou seja, no contexto da pandemia de Covid-19, da Região da Baixada Fluminense, que é historicamente marcada por profundas desigualdades sociais e econômicas.

Tendo como pano de fundo a Teoria marxiana esta pesquisa foi além da aparência do objeto analisado em busca das suas contradições para alcançar a sua essência e, com isso, desvelar sua pseudoconcreticidade (KOSIK, 1976). Para Marx (1975, p. 16):

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho, é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada [...].

Nesse sentido esta pesquisa operou com técnicas qualitativas e quantitativas. No que se referem às técnicas qualitativas foram utilizados materiais bibliográficos e legislações, além de documentos dos órgãos públicos envolvidos com o financiamento da educação dos governos municipais da Baixada Fluminense e no que tange os aspectos quantitativos os dados foram auferidos, sistematizados em tabelas e analisados criticamente à luz das bibliografias aqui abordadas.

Este artigo, afora esta introdução, está dividido em 4 seções em que a primeira aborda alguns aspectos importantes sobre o financiamento da educação básica, sobremaneira dos governos municipais; a segunda seção analisa as despesas pagas no ensino no contexto da pandemia de Covid-19 destacando aspectos importantes do financiamento da educação municipal à luz dos principais marcos regulatórios da educação; já a terceira seção trata das despesas pagas para a implementação do ensino não presencial dos 13 governos integrantes da Baixada Fluminense e a última seção refere-se aos aspectos conclusivos desta pesquisa.

ASPECTOS ACERCA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL

A Baixada Fluminense não é uma região oficial, pois está contida na mesorregião Metropolitana. Contudo, devido à importância desse conjunto de municípios que formam a Baixada Fluminense esta pesquisa vai dar foco a esses treze municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica (RIO DE JANEIRO [ESTADO], 2022). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada, em 2020, da região foi de 3.908.510 (IBGE, 2022). As desigualdades social e econômica ficam explícitas quando se analisa a renda média dos moradores: Niterói, R\$ 3.114,00; Japeri, R\$ 694,00 – ou seja, uma diferença de 4,5 vezes. Das 13 cidades da Baixada, 7 (Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Nilópolis, Paracambi, São João do Meriti e Seropédica) não contam com estação de tratamento de esgoto (CASA FLUMINENSE, 2020). Marcada por péssimas condições de vida, com taxa média de mortalidade infantil “15% acima da média nacional, de 12,4%, e do índice da capital, de 11,2%, em Nilópolis, ele chega a 21%” (FORTES, 2020), a pandemia acentuou ainda mais a grave situação na região.

Para compreender de que forma os governos da Baixada Fluminense enfrentaram (ou não) os efeitos da pandemia na educação, através do financiamento, sobretudo, com a receita mínima vinculada ao ensino, esta pesquisa baseou-se no detalhamento das despesas do ensino, analisando se foram legais, ou adequadas, em

um contexto de distanciamento social e, portanto, de escolas fechadas para aulas. Para tanto, inicialmente, é importante destacar que o Art. 212 da CF/88 (BRASIL, 1988) determina que 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências devem ser aplicadas anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). É importante ressaltar que o Art. 69 da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determina que o percentual que consta na Lei Maior dos entes subnacionais deve ser considerado, obviamente quando acima do percentual previsto na CF/88. Os juros, as multas dos impostos, bem como a Dívida Ativa de Impostos (DAI), seus juros e multas, também devem compor a Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) para contabilização do percentual mínimo. Infelizmente, o controle acerca dos juros e multas dos impostos e da DAI, seus juros e multas, é pouco detalhado nos orçamentos da educação. Além disso, as perdas com a DAI também são pouco controladas, haja vista a falta de descrição de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros.

Embora a 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público orienta que as receitas orçamentárias oriundas do recebimento da dívida ativa sejam discriminadas em contas contábeis de acordo com a natureza do crédito original (BRASIL, 2021b), o Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – Municípios), não prevê o preenchimento detalhado para a DAI, seus juros e multas na RLIT (BRASIL, 2021c). No demonstrativo, os valores dos impostos já incluem a DAI, juros e multas, o que não permite o controle acerca da contabilização desses valores, pois não estão desagregados. A fragilidade do controle das receitas/despesas públicas ocorre com os restos a pagar (processados e não processados) e com o superávit financeiro.

Um entrave parecido refere-se à aplicação financeira dos impostos e das transferências que deveriam ser somados para fins de contabilização do percentual mínimo. A aplicação financeira do Fundeb é contabilizada em grande medida porque a conta do Fundeb é separada das demais do ensino e da educação e, além disso, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) exige sua contabilização, o que não constrange governos que insistem em não contabilizá-la, como, por exemplo, o de Nova Iguaçu que, em 2020, não declarou essa receita nos documentos enviados ao TCE-RJ e, portanto, “sumiu” com tais receitas. Uma possível hipótese para a não contabilização das receitas nos demonstrativos da educação é que as mesmas tenham sido contabilizadas como receitas patrimoniais, mas não foi possível contatar tal hipótese com os documentos disponibilizados no site do TCE-RJ.

Uma exigência do TCE-RJ descumprida por alguns governos municipais, refere-se à abertura de conta exclusiva para receber as fontes de receitas do ensino. Muitos governos municipais classificam as fontes do ensino como receitas ordinárias e, com isso, podem contabilizar receitas alheias aos impostos e às transferências, sobretudo para alcançar o percentual mínimo na área. Além disso, devem vincular

a conta específica ao órgão da educação como determinado pelo § 5º do Art. 69 da LDB (BRASIL, 1996). A medida é importante, principalmente porque, em muitos casos, as receitas para a área são geridas pelas secretarias de fazenda, o que inviabiliza, com frequência, a gestão financeira das receitas pelo responsável da educação, o qual, em tese, politicamente, teria interesses no cumprimento das políticas de sua pasta.

O Art. 211, alterado pela EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996), define que as áreas prioritárias dos municípios são: educação infantil (creche e pré-escolas) e ensino fundamental (anos iniciais e anos finais). As despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino compreendem as que estão definidas no Art. 70 da LDB, quais sejam: remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; construção, ampliação e manutenção de prédios para o ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; estudos e pesquisas voltados ao ensino; atividades-meio necessárias; bolsas de ensino; amortização e custeio de operações de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O § 4º do Art. 212 da CF/88 (BRASIL, 1988) e o inciso IV do Art. 71 da LDB proíbem que receitas do percentual mínimo de impostos custeiem programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras formas de assistência social, ou seja, merenda, uniforme, dentistas, remédios, cestas básicas, entre outras despesas voltadas às áreas citadas. Importante destacar que nem mesmo os recursos do Salário-Educação podem custear tais despesas, uma vez que estão previstos no parágrafo 4º do Art. 212 e, portanto, se submetem às regras desse dispositivo, ou seja, devem ser aplicados exclusivamente na MDE excetuando-se sua aplicação em despesas de pessoal. A luta em torno da retirada das tais despesas daquelas classificadas como MDE é histórica. No processo da constituinte, alguns parlamentares, entre eles o senador João Calmon, lutavam para proibir, no texto da Constituição Federal, que as despesas de merenda, médicas e assistenciais fossem financiadas com as receitas do ensino: “as despesas não ligadas ao ensino, como a alimentação e assistência médica, passariam a ser custeadas pelo novo fundo de seguridade, que incorporava a receita do Finsocial, assim a educação seria preservada desse novo golpe” (CALMON, 1991, p. 43).

É importante destacar que as receitas municipais para a educação não se restringem ao percentual mínimo constitucional de impostos e transferências, pois há outras fontes que basicamente são: participações governamentais da produção e exploração de recursos naturais (petróleo, hídricos e minerais [de aplicação facultativa a depender do chefe do Poder Executivo], pré-sal [75% obrigatórios em educação pela lei n. 12.858/13]); cessão onerosa (de aplicação facultativa em investimentos a depender do chefe do Poder Executivo); transferências voluntárias (de órgãos públicos ou privados internacionais, do governo federal e estaduais e de instituições privadas); transferências legais; serviços educacionais; entre outras menos significativas.

Entre as transferências legais, destacam-se os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(Fundeb), composto por 20% da receita de alguns impostos e transferências dos estados e do DF e 20% das transferências municipais. Inicialmente, calcula-se o valor mínimo nacional aluno/ano (séries iniciais do ensino fundamental urbano - valor base) na razão entre a estimativa de receita dos entes subnacionais dividida pelo quantitativo de matrículas das redes multiplicado pelo fator de ponderação. Esse cálculo é realizado para cada estado e DF a fim de determinar o valor mínimo aluno/ano estadual. Aqueles estados ou DF que ficarem com o valor mínimo nacional aluno/ano abaixo do nacional recebem a complementação da União, que deve ser, no mínimo, 10% do total do Fundo. Segundo a Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), no mínimo, 60% do valor dos Fundos devem ser aplicados na valorização do magistério em efetivo exercício na rede pública. O percentual de 40% deve ser aplicado em quaisquer despesas caracterizadas como MDE. As receitas e despesas dos Fundos são acompanhadas e controladas por conselhos criados por lei, e esses devem, entre outras atribuições, emitir parecer anualmente acerca da prestação de contas do Fundo.

Importante ressaltar que com base na lógica matemática de redistribuição dos recursos dos Fundos há governos que perdem e os que ganham receitas (apurados na diferença entre o valor que contribuiu para composição do Fundo e o valor que recebeu com base na da estimativa de receitas dividida pela soma das matrículas ponderadas por segmento de atuação prioritária). Os ganhos não podem ser contabilizados para fins de alcance do percentual mínimo no ensino pelo governo que ganhar, por outro lado, as perdas devem ser contabilizadas pelo governo que perdeu. O mesmo deve ocorrer com as receitas da complementação federal ao Fundeb (no mínimo 10% da receita estimada dos Fundos) que não devem ser contabilizadas pelo governo que recebe. Segundo o TCE-RJ, dos treze governos municipais da Baixada Fluminense, Nilópolis e Queimados receberam tal complementação federal ao Fundeb no valor de R\$ 373.395,35 e R\$ 848.331,57, respectivamente. Não foi possível saber se a receita da complementação foi excluída do percentual mínimo no ensino em 2020. Caso não tenha sido excluída, o governo se apropriou de maneira indevida de tais receitas inflando o percentual mínimo com as despesas pagas por tais receitas.

AS RECEITAS E DESPESAS NO ENSINO, NO CONTEXTO DE PANDEMIA, NA BAIXADA FLUMINENSE

A Tabela I apresenta os 13 municípios da Baixada Fluminense, a Receita Líquida de Impostos e Transferências e o valor aplicado em MDE, além do percentual mínimo aplicado em 2020. Cabe destacar que, para os municípios, o percentual mínimo previsto na CF/88 (BRASIL, 1988) é de 25%, enquanto o Art. 69 da LDB (BRASIL, 1996) considera que o percentual mínimo que consta na Lei Orgânica Municipal (LOM) deve ser cumprido pelos governos. Contudo, muitos governos municipais alteraram suas LOM para escapar da responsabilidade de aplicar um percentual maior em ensino: “Em Duque de Caxias, o percentual do texto original

da LOM foi alterado de “pelo menos 35%” para “até 35%”, o que, em tese, permite ao prefeito aplicar qualquer percentual inferior a 35% – uma formulação inédita para a vinculação de impostos para a educação” (DAVIES, 2010).

Com relação à RLIT, é importante compreender que a preguiça fiscal, conjugada com a guerra fiscal que enseja diversos benefícios fiscais (isenção, anistia, remissão, renúncia e redução), sobretudo, para frações das classes dominantes, combinada com generosas linhas de crédito subsidiado cedidas às empresas fluminenses, também diminuem a RLIT e, conseqüentemente, a receita para o cálculo do percentual mínimo do ensino (referência excluída para preservar anonimato). Além disso, como destacam Pinto e Ximenes (2018, p. 999):

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

Nosso federalismo centrípeto não corresponde à realidade tributária e às responsabilidades delegadas na CF/88 (BRASIL, 1988) para os entes subnacionais (ARRETCHE, 2005). A corrupção também é um dos males que afeta a diminuição das receitas municipais e, com objetivo de atenuá-la, é necessária uma forte transparência das contas municipais para um controle social. Esse entrave afeta diretamente o financiamento do fundo público municipal, sobretudo para as áreas sociais.

A financeirização do fundo público é um fantasma que assombra as contas públicas e, recentemente, a Proposta de Emenda Constitucional nº 23 pretendia alterar o texto da CF/88 a fim de entregar o fluxo da arrecadação de impostos como garantia plena ao investidor na compra dos derivativos (recebíveis) da Dívida Ativa dos entes federados (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021). Por fim, mas não menos importante, é fulcral ressaltar que os severos ajustes fiscais adotados no país, sobretudo, sob a orientação internacional, também dilapidam o fundo público para financiamento das políticas sociais.

Para 2020, o TCE/RJ alterou a metodologia de apuração do cálculo dos gastos em ensino e passou a utilizar os valores pagos e não empenhados, ou liquidados, porque estes últimos podem ser cancelados no fim do exercício financeiro, o que permite, por exemplo, distorcer o resultado do cálculo do percentual mínimo na MDE. Com relação ao cumprimento do percentual mínimo em MDE, é possível constatar na Tabela I – logo abaixo – que 9 governos municipais da Baixada Fluminense não cumpriram a determinação constitucional e, embora tenha apontado tal descumprimento, o TCE-RJ foi tolerante com os mesmos:

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

Em abril de 2022, foi promulgada a EC n. 119/2022 (BRASIL, 2022a), cuja finalidade é impossibilitar a punição administrativa, civil ou criminal dos gestores estaduais, distrital e municipais que, devido à pandemia de COVID-19, não alcançaram o percentual mínimo de impostos na MDE nos exercícios financeiros de 2020 e 2021. Os gestores que não alcançaram o percentual mínimo em 2020 e/ou 2021 terão até 2023 para aplicarem a(s) diferença(s). A proposta que culminou na EC n. 119/22 foi construída pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) que, em nota publicada em seu sítio eletrônico, defendeu a proposta, pois, devido à suspensão das aulas presenciais, houve redução das despesas educacionais, de modo que a medida tem caráter transitório e excepcional. A CNN afirmou ainda que os gastos com alimentação escolar cresceram, embora estes não devam ser computados para fins de alcance do percentual mínimo de impostos na MDE (CNM, 2021).

Por outro lado, em nota conjunta assinada por diversas instituições, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) rechaçou a medida (FINEDUCA, 2021), argumentando, entre outras coisas, que o percentual mínimo de impostos no ensino historicamente é marcado por lutas daqueles que defendem o financiamento da educação pública e, além disso, dos 5.120 governos municipais que entregaram suas declarações ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), 94% alcançaram o percentual mínimo, em 2020. A nota explica que, se houve queda na RLIT, também houve queda do montante de receitas para o ensino. No que se refere à queda das despesas como justificativa para o não alcance do percentual mínimo, a nota explica que, no contexto da pandemia, em tese, os gastos deveriam ter sido elevados, haja vista as demandas para a implementação do ensino não presencial, além das demandas para a melhoria da educação estabelecidas nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2024), ainda, em sua maioria, longe de serem alcançadas.

Em relação aos 13 governos municipais da Baixada Fluminense, apenas quatro cumpriram o percentual mínimo constitucional. Contudo, caso as despesas ilegais e inadequadas, apontadas na Tabela II, fossem subtraídas, a maioria dos governos

municipais que cumpriram o percentual mínimo, provavelmente, não o teriam alcançado.

Tabela I – Receita Líquida de Impostos e Transferências e despesas com ensino em 2020. Valores nominais em R\$ 1,00.

Municípios	RLIT	MDE	%
Belford Roxo	309.137.326,83	77.372.453,48	25,03
Duque de Caxias	1.561.093.393,25	490.840.725,80	31,44
Guapimirim	82.921.495,57	12.733.033,25	15,36
Itaguaí	322.237.050,16	72.740.820,50	22,57
Japeri	91.585.110,64	15.082.112,35	16,47
Magé	170.990.319,32	19.109.452,55	11,18
Mesquita	148.556.414,08	35.587.958,70	23,96
Nilópolis	156.883.854,15	32.602.999,79	20,78
Nova Iguaçu	576.931.782,78	137.150.476,04	23,77
Paracambi	75.293.413,25	19.301.447,67	25,63
Queimados	153.121.410,88	29.790.638,80	19,46
São João de Meriti	273.913.336,94	42.418.601,80	15,49
Seropédica	142.725.786,76	36.770.607,99	25,76

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2021). Tabela elaborada pelo autor.

O TCE-RJ detectou despesas que não deveriam ser pagas pelos governos municipais e, grosso modo, a maioria são despesas de exercícios anteriores. Para além dessas o Tribunal acertadamente glosou do percentual mínimo vinculado à MDE as despesas pagas com uniforme escolar dos governos de Guapimirim, Queimados e Seropédica, porém fez “vistas grossas” para a mesma despesa paga pelos governos de São João de Meriti, que aplicou R\$ 3,4 milhões nessa despesa ilegal, de Magé e de Nova Iguaçu. O mesmo ocorreu com despesas de devolução de valores ao FNDE, pois glosou a do governo de Magé, mas não as dos governos de Paracambi e de Nilópolis. Essas despesas referem-se a convênios e, por isso, não podem ser contabilizadas para fins de alcance do percentual mínimo vinculado à MDE. O fato de retirar do percentual mínimo de despesas que não se enquadram em MDE de uns governos e não de outros reflete o caráter parcial do TCE-RJ na análise das contas municipais.

Despesas questionáveis apontadas nesta pesquisa referem-se à energia elétrica e fornecimento de água, sobretudo porque as escolas estavam fechadas na maioria das redes municipais. Algumas escolas estiveram abertas para distribuição de *kits* de alimentações e/ou material impresso para os alunos, ou seja, não houve atividades com alunos, de modo que tais gastos podem ter sido de outros órgãos que não da educação, o que revela a ilegalidade deles. O governo de Belford Roxo aplicou com receitas do percentual mínimo vinculado à MDE, em 2019, R\$ 1.494.520,07 com

energia elétrica e, em 2020, R\$ 987.283,27. Já o de Duque de Caxias aplicou, em 2019, R\$ 6.236.535,91 com energia, R\$ 5.498,43 com fornecimento de água e, em 2020, R\$ 1.765.209,27 e R\$ 143.524,01, respectivamente. O governo de Guapimirim não utilizou as receitas do percentual mínimo vinculado à MDE, em 2019, para pagar energia, e, em 2020, aplicou R\$ 16.227,41. Em 2019, o governo de Magé pagou R\$ 625.072,30 de energia elétrica e, em 2020, R\$ 82.600,88. Mesquita, em 2019, pagou R\$ 87.196,19 de energia elétrica, mas não pagou água com receitas do percentual mínimo vinculado à MDE; por outro lado, em 2020, pagou R\$ 146.848,81 de energia elétrica e R\$ 132.833,73 de água. O governo de Nilópolis, em 2019, pagou R\$ 601.511,18 de energia elétrica e, em 2020, R\$ 441.721,29, um valor bem próximo do de 2019. Em 2019, Paracambi pagou R\$ 439.538,69 de energia elétrica, enquanto que, em 2020, pagou R\$ 308.149,50. O governo de Seropédica pagou, em 2019, R\$ 407.362,67 de energia elétrica e R\$ 180.000,00 de água, em 2020, R\$ 109.871,34 de energia elétrica e R\$ 35.248,83 de água. Os governos podem ter utilizado outras receitas da educação para custear as despesas duvidosas com energia elétrica, porém como não há detalhamento das despesas do conjunto de receitas da educação, por parte de todos os governos municipais, tal constatação fica inviável.

Uma despesa que fere o princípio constitucional da economicidade refere-se aos aluguéis de espaços para escolas e creches, pois, em 2020, não houve aulas presenciais, o que não justifica tais gastos. A rescisão do contrato seria possível, sobretudo, pela situação de pandemia que acometeu o país, o que seria justificado pelo interesse público. Dos 13 governos municipais, nove pagaram despesas de locação de imóveis, em 2020: Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Queimados, São João do Meriti e Seropédica.

As despesas com locação de veículos e combustíveis figuram dentre as que não se justificam em um contexto de distanciamento social, ou seja, sem o atendimento presencial aos alunos nas redes municipais. O governo de Belford Roxo pagou R\$ 208.800,00 nessa despesa e, além disso, pagou R\$ 237.672,83 para locação de veículos para alunos deficientes. De sua parte, o governo de Japeri aplicou quase R\$ 500 mil em locação de veículos na pandemia, e Nilópolis pagou, aproximadamente, R\$ 47 mil e R\$ 144.883,20 com aluguel de caminhões pipa. O governo de Paracambi pagou mais de R\$ 60 mil com aluguel de ônibus e o de São João de Meriti, com fretamento de caminhão com carroceria e caminhão pipa, pagou R\$ 1.156.057,60 e com locação de veículos R\$ 353.850,00. Já o governo de Seropédica pagou R\$ 2.974,02 com consumo de combustíveis.

Um gasto comum a muitos governos foi com alimentação escolar, embora a CF/88 (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996) proibam tal despesa com as receitas do percentual mínimo vinculado à MDE. Tal ilegalidade foi cometida pelos governos de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João do Meriti e Seropédica. Em muitos governos

essa despesa ultrapassou milhões de reais, como Duque de Caxias (R\$ 5 milhões), Japeri (R\$ 2,5 milhões), Mesquita (3,7 milhões), Nova Iguaçu (R\$ 40 milhões). Nos governos de Queimados e São João de Meriti, a despesa com alimentação foi de R\$ 1 milhão. Além disso, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), através da Recomendação 07/2020 recomendou ao governo municipal de Duque de Caxias a proibição de utilização dos recursos da educação com alimentação escolar, incluindo gêneros alimentícios, *Kit* alimentação, cestas-básicas, cartão alimentação ou aplicativos de pagamento sob a justificativa de que essa impossibilidade se baseia no § 4º do Art. 212 da CF/88 e no inciso IV do Art. 71 da LDB. Entre outros motivos o MPRJ destacou que devido à suspensão das aulas presenciais esses gastos não estariam financiando a educação e deveriam ser enquadrados como despesas assistenciais (MPRJ, 2020).

Sob as orientações dos organismos internacionais para a educação brasileira, uma tendência que vem se intensificando desde a década de 1990 é a privatização. Essa estratégia de financiar escolas privadas, confessionais, filantrópicas e comunitárias com receitas públicas encontra guarida na CF/88 (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996), quando permitem a compra, pelo poder público, de bolsas no setor privado e quando autorizam o repasse de receitas públicas para instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010). Essa prática ocorre com frequência nos governos da Baixada Fluminense, entretanto, chama a atenção o fato de que, em um contexto de pandemia, portanto, de unidades escolares fechadas para aulas, não houve atendimento presencial para as crianças em tais instituições. O governo de Belford Roxo, por exemplo, repassou R\$ 1,2 milhão, enquanto o de Nova Iguaçu, R\$ 3,2 milhões, e o de São João de Meriti, R\$ 87 mil.

O governo de Duque de Caxias pagou à Cooperativa Central de Trabalho (COOTRAB) quase R\$ 25 milhões. Provavelmente, parte desse pagamento se refere a pessoal, porém, na pandemia, muitas redes não contrataram pessoal, mas, pelo contrário, demitiram vários funcionários. No site da transparência da prefeitura, o objeto da contratação da COOTRAB é para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, contudo, tal serviço torna-se questionável no contexto de pandemia e de escolas fechadas para o atendimento aos alunos. Por contratar trabalhadores indicados pelos vereadores, a COOTRAB já foi alvo de denúncia no Ministério Público do Trabalho pelo Sindicato dos Vigilantes e Vigias de Duque de Caxias, ainda assim o governo contratou a COOTRAB por dispensa de licitação. Em 2017, o TCE concluiu que não houve justificativa para a dispensa, sancionando os responsáveis por tal ato no processo 205076-7/2017. A cooperativa também esteve envolvida no caso que levou ao *impeachment* do governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, através do pagamento de propina ao escritório de advocacia da então primeira-dama, Helena Witzel, segundo a “Operação Placebo” do Superior Tribunal de Justiça.

O governo de Duque de Caxias pagou R\$ 3,8 milhões de benefício financeiro para alunos, porém a despesa tem caráter assistencial e não educacional e, portanto, não deveria ser custeada com as receitas do percentual mínimo para o ensino, haja vista que, conforme já afirmado, está proibida pelo inciso IV do Art. 71 da LDB (BRASIL, 1988).

As despesas com pagamento de aposentarias e pensões é ilegal com receitas da MDE, pois o parágrafo I do Art. 70 da LDB (BRASIL, 1996) permite o pagamento de remuneração, o que não abrange os proventos que são pagos aos aposentados e pensionistas. Contudo, o governo de Japeri pagou R\$ 1,1 milhão nessa despesa. O governo de Itaguaí pagou ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaguaí (ITAPREV) mais de R\$ 19 milhões, um valor muito expressivo para ser caracterizado apenas como contribuição patronal (despesa admitida com receitas da educação). O mesmo ocorreu com o governo de Queimados, que pagou R\$ 1,4 milhão com aposentadorias e pensões, entretanto, pela falta de descrição, não foi possível saber se tal pagamento refere-se à contribuição patronal (o que é permitido pagar com receitas do ensino) ou aos proventos. Ainda assim, uma análise mais aprofundada dos gastos com pessoal nos governos municipais extrapola o âmbito desta pesquisa.

O governo de Magé utilizou as receitas do percentual mínimo vinculado à MDE para custear um *kit* escolar no valor total de quase R\$ 11 milhões, no site da prefeitura afirma que foram entregues *kit* alimentação, *kit* assepsia e *kit* aluno. Em 2019, as despesas pagas com *kit* aluno foram de R\$ 2.997.729,34, bem abaixo do valor gasto em 2020, o que leva a inferir que a despesa de 2020 abrangeu os três *kits* mencionados. Caso o *kit* alimentação tenha sido pago com receitas do percentual mínimo vinculado à MDE, o governo cometeu uma ilegalidade.

Os serviços de limpeza, vigilância e portaria figuram entre as despesas que não se justificam em um contexto de pandemia com escolas fechadas na maior parte do ano letivo, ainda assim, somente o governo de Nova Iguaçu gastou R\$ 16,5 milhões com essas despesas. O mesmo ocorreu em Duque de Caxias e Japeri, com despesas pagas ao Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), que intermedia programas de estágio de estudantes, uma vez que, por motivos do distanciamento social, provavelmente não houve a atuação de estagiários. Além disso, essa despesa se caracteriza como trabalho e, portanto, deveria ser paga por essa fonte.

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

Município	Descrição	Valores
Belford Roxo	Energia elétrica	987.283,27
	Combustível	189.105,50
	Locação de veículos	208.800,00
	Locação de escola/creche	129.060,00
	Associação Beneficente Vida e Amor	194.733,33
	Associação Comunitária da Cidadania Fluminense	240.293,33
	Escola Comunitária Tia Aline - Filial	223.166,66
	Instituto São Sebastião	241.066,66
	Escola Comunitária Tia Aline - Matriz	198.420,00
	Instituto Luz e Vida	125.666,66
	Locação de veículos para alunos deficientes	237.672,83
	Gênero alimentício	283.592,50
	Total	3.258.860,74
Duque de Caxias	Energia elétrica 2019 (TCE)	425.620,17
	Alimentação 2019 (TCE)	1.792.102,77
	Serviços de limpeza, higienização e impermeabilização com análise bacteriológica 2019 (TCE)	384.000,00
	Estagiário (CIEE)	647.694,33
	Aluguel	444.858,45
	Energia elétrica	1.765.209,27
	Água	143.524,01
	Alimentação	4.931.710,52
	(COOTRAB) Cooperativa de Trabalho Consultoria e Serviços - serviços de apoio técnico operacional	24.706.878,35
	Benefício financeiro para alunos (50,00)	3.751.100,00
Total	38.992.697,87	
Guapimirim	Pagamento de pessoal de exercício anterior (TCE)	2.566.172,82
	Uniforme escolar (TCE)	36.060,90
	Energia elétrica	16.227,41
	Total:	2.618.461,13
Itaguaí	Despesas com o ITAPREV (RPPS)	19.190.111,37
	Total:	19.190.111,37

Japeri	Aposentadorias e pensões Fundeb (TCE)	1.109.900,50
	Estagiários CIEE	160.211,99
	Aluguel de espaço integrado para atividade pedagógicas	25.000,00
	Gás de cozinha	32.536,00
	Locação de veículos	480.000,00
	Locação da Casa do estudante	18.000,00
	Kit de gêneros alimentícios	2.485.876,60
	Locação da APPAE BAIRRO	49.600,00
	Total:	4.361.125,09
Magé	Locação de tendas (TCE)	321.460,00
	Locação de máquinas e equipamentos pesados (TCE)	39.166,56
	Devolução de valores ao FNDE (TCE)	68.452,38
	Prestação de serviços de manutenção e desenvolvimento de <i>software</i> (TCE)	2.950.130,55
	Sistema de gestão digital (TCE)	3.992.906,36
	Locação de prédio escolar	150.654,79
	Locação de prédio para creche	52.137,40
	Uniforme para alunos	1.282.906,30
	Energia elétrica	82.600,88
	Equipamento de Proteção Individual	154.455,20
	Kit escolar	10.591.532,49
	Total:	19.686.402,91
Mesquita	Folha de pagamento (2019) (TCE)	481.789,73
	Merenda (2019) (TCE)	1.512.213,91
	Serviço de impressão e reprografia (TCE)	48.939,31
	Serviço de preparo de alimentação escolar	3.723.896,16
	Energia elétrica	146.848,81
	Serviços de água e esgoto	132.833,73
	Aluguel de unidade escolar	67.518,64
	Total	6.114.040,29
Nilópolis	Locação de imóveis	119.640,01
	Locação de caminhão pipa	144.883,20
	Energia elétrica	441.721,29
	Combustíveis	85.152,44
	Gênero alimentício	373.301,98
	Locação de veículos	46.596,40
	Convênio	332.946,04
	Contrato temporário	8.164.988,87
Total	9.709.230,23	

Nova Iguaçu	Gênero alimentício	453.443,39
	Serviço de alimentação (preparo e distribuição)	2.283.072,65
	Kit Alimentação	5.156.460,00
	Centro Comunitário Santa Rita	54.238,00
	Sociedade Filantrópica São Vicente	969.504,25
	Centro Comunitário São Sebastião de Vila de Cava	710.196,34
	Centro Integrado de Desenvolvimento Infante - Juvenil - CIDI	205.744,40
	Grupo de Ação Comunitária Coração de Mãe	102.509,82
	Casa Do Menor São Miguel Arcanjo	122.035,50
	Creche Educandário São Lázaro	647.842,12
	Sobem - Sociedade Beneficente de Campo Alegre	81.357,00
	Associação Crescendo em Cristo	65.085,60
	Instituto de Desenvolvimento Regional Social e Humano Vivendo em Graça	130.171,20
	Associação Vida no Crescimento e na Solidariedade	97.628,40
	Serviço de portaria nas escolas	6.579.152,85
	Uniforme escolar	150.000,00
	Pensionistas	72.170.777,44
	Serviço de fornecimento de cartão eletrônico de alimentação	33.647.721,06
	Serviço de limpeza e conservação de escolas	10.079.861,98
	Total	133.706.802,00
Paracambi	Combustíveis	46.570,00
	Energia elétrica	308.149,50
	Locação de ônibus	60.879,36
	Gênero alimentício	155.558,75
	Devolução FNDE	23.986,70
	Total	595.144,31

Queimados	Despesa com rescisão (TCE)	60.000,00
	Dívida referente empresa preparo de refeições (TCE)	400.000,00
	Dívida Locação de 1 caminhão pipa (TCE)	48.861,33
	Dívida referente renovação de convênio de Prestação de Serviços (TCE)	99.430,00
	Auxílio Transporte servidor (Fundeb 60%) (TCE)	660.553,20
	Uniformes Escolares (TCE)	1.518.248,20
	Pagamento de inativos e pensionistas	1.440.564,64
	Locação de imóvel para creche	20.000,00
	Serviço de preparo e distribuição de refeições	1.037.916,05
	Serviço de limpeza e vigilância	722.064,40
	Reconhecimento de dívidas dos professores	225.557,66
	Total	6.233.195,48
São João de Meriti	Aluguel de 3 escola	666.998,53
	Aluguel por 4 meses	26.093,67
	Fretamento de caminhão com carroceria e caminhão pipa	1.156.057,60
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAÉ)	69.877,85
	Locação de veículos	353.850,00
	Uniformes escolares	1.000.000,00
	Associação Educacional Francisca Nubiana da Silva	17.469,50
	Tênis e meia para alunos	2.445.580,50
	Kit Alimentação	1.000.000,00
Total	6.735.927,65	
Seropédica	Pagamento de pessoal de 2016 (TCE)	29.662,88
	Uniforme escolar (TCE)	745.775,60
	Aluguel	227.875,01
	Energia elétrica	109.871,34
	Fornecimento de água	35.248,83
	Gêneros alimentícios	258.501,63
	Combustíveis	2.974,02
	Total	1.409.909,31

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2021). Tabela elaborada pelo autor.

AS DESPESAS COM ENSINO NÃO PRESENCIAL NA BAIXADA FLUMINENSE

A despeito dos excessivos gastos em despesas ilegais e inadequadas para um contexto de pandemia, ou seja, de escolas fechadas para o atendimento aos alunos, os gastos com ensino não presencial não foram tão volumosos. Além disso, dos 13 governos municipais da Baixada Fluminense, 7 pagaram despesas que podem ser caracterizadas com ensino não presencial. Embora, a maioria das redes públicas

tivesse adotado aulas remotas, não foram detectadas despesas, com receitas do percentual mínimo vinculado à MDE, para aquisição de equipamentos e mobiliários que permitissem implementação do ensino remoto para docentes e discentes; de *smartphone* e *tablet* para discentes e docentes; *chip* para acesso à internet; cursos de formação para o trabalho remoto, sobretudo, para docentes, pais e responsáveis de alunos; acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio, entre outras.

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

Município	Descrição	Valores
Belford Roxo	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Duque de Caxias	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Guapimirim	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Itaguaí	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Japeri	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Magé	Confecção de material gráfico	771.609,46
Mesquita	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
Nilópolis	Locação de impressoras multifuncionais	256.877,43
Nova Iguaçu	Locação de computadores e impressoras	164.295,00
Paracambi	Locação de impressoras	799.65,00
Queimados	Não Houve despesas com ensino não presencial	0,00
São Gonçalo	Serviços de reprografia	1.256.000,00
São João de Meriti	Prestação de serviços para a implementação, operação e manutenção de um <i>link</i> de acesso, síncrono, dedicado à internet, na velocidade de 10 Mbps.	2.294.365,00
Seropédica	Empresa especializada em aquisição de cartuchos e toners	27.350,00
	Serviços continuado de locação de máquinas copiadoras monocromáticas e policromáticas, incluindo manutenção preventiva e corretiva, e o fornecimento de todos os suprimentos	348.177,75
	Empresa especializada em prestação de serviços de internet para atender as unidades escolares	81.184,00
	Contratação de empresa especializada em fornecimento de equipamentos de informática, (permanente e consumo)	49.645,00
	TOTAL	506.356,75

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2021). Tabela elaborada pelo autor.

ASPECTOS CONCLUSIVOS

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar as despesas pagas em MDE na pandemia de Covid-19, especificamente, no exercício financeiro de 2020, no qual as aulas presenciais foram suspensas. Além disso, a pesquisa analisou as despesas pagas para financiar o ensino não presencial nas redes públicas de

ensino da Baixada Fluminense. Ao analisar os documentos de prestação de contas dos 13 governos da Baixada Fluminense disponíveis no *site* do TCE-RJ e quando necessário no *site* da transparência dos governos municipais à luz da CF/88 e demais legislações, sobremaneira a LDB e Lei do Fundeb, foi possível constatar ilegalidades e inadequações de despesas no contexto pandêmico. Obviamente, esta pesquisa nem de longe esgota a temática em questão, o que ela pretende é estimular mais estudos acerca do tema sobre o financiamento da educação básica pública municipal do estado do Rio de Janeiro.

Os efeitos da pandemia da COVID-19 já podem ser sentidos na educação brasileira com altos índices de evasão e as enormes dificuldades impostas pelo ensino não presencial como demonstra os dados do documento produzido pelo Inep intitulado: *Resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil* (BRASIL, 2020b). A falta de investimentos no ensino não presencial foi marcadamente um fator primordial para o desinteresse dos alunos. A dificuldade de acesso à internet, aos equipamentos tecnológicos e às condições para estudar em suas casas marca a vida de muitos alunos. Os professores e as professoras também sofreram com o advento das aulas de forma remota (síncronas e assíncronas), pois, sobre esses profissionais, recaiu a maior parte dos custos oriundos do ensino remoto.

Na educação, os efeitos da pandemia refletiram na permanência dos alunos, pois, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), do segundo trimestre de 2021, constata-se que cerca de 244 mil crianças e adolescentes, entre 6 e 14 anos, estão fora das escolas no país. Além disso, devido, sobretudo, à pandemia, 172 mil discentes, entre 6 e 17 anos de idade, abandonaram ou deixaram a escola no Brasil (IBGE, 2021). Esta pesquisa revela que, além de não investirem adequadamente no ensino não presencial, os governos municipais da Baixada Fluminense incluíram despesas ilegais e inadequadas no contexto da pandemia. Com isso, contribuíram para o aprofundamento das desigualdades educacionais já muito presentes em nossa educação brasileira e na região.

SOUZA, F. A. The financing of education in the municipalities of Baixada Fluminense in the Covid-19 pandemic. *Marília*, v. 24, n. 01, p. 9-30, 2023.

Abstract: This article presents a research whose objective was to critically analyze the expenses paid by the 13 municipal governments of the Baixada Fluminense in the context of the covid-19 pandemic, in 2020, with revenues from the minimum percentage linked to the maintenance and development of education (MDE). To this end, financial data were collected from reports of the rendering of accounts of the municipal governments sent to the Audit Court of the State of Rio de Janeiro, among other documents. Such data were systematized and analyzed in the light of current legislation to compose the tables that are presented in this research. The results showed that the municipal governments applied revenues from the minimum percentage linked to the MDE in illegal and inadequate expenses for a pandemic context. Moreover, the investments in non-attendance

education were short of the needs that presented themselves and, therefore, the governments contributed to the deepening of educational inequalities so present in education, especially in regions with such latent inequalities as the Baixada Fluminense.

Keywords: COVID-19. Financing of basic education. Baixada Fluminense Region.

Resumen: Este artículo presenta una investigación cuyo objetivo fue analizar críticamente los gastos pagados por los 13 gobiernos municipales de la Baixada Fluminense en el contexto de la pandemia del COVID-19, en 2020, con los ingresos del porcentaje mínimo vinculado al mantenimiento y desarrollo de la educación (MDE). Para ello, se recogieron datos financieros de los informes de rendición de cuentas de los gobiernos municipales enviados al Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro, entre otros documentos. Dichos datos fueron sistematizados y analizados a la luz de la legislación vigente para componer los cuadros que se presentan en esta investigación. Los resultados mostraron que los gobiernos municipales aplicaron los ingresos del porcentaje mínimo vinculado al MDE en gastos ilegales e inadecuados para un contexto de pandemia. Además, las inversiones en educación no presencial se quedaron cortas frente a las necesidades que se presentaron y, por lo tanto, los gobiernos contribuyeron a la profundización de las desigualdades educativas tan presentes en la educación, especialmente en regiones con desigualdades tan latentes como la Baixada Fluminense.

Palabras clave: COVID-19. Financiación de la educación básica. Región de la Baixada Fluminense.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Tereza; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação Infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. *Retratos da Escola*, Brasília-DF, v. 4, n. 7, 2010.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, pp. 69-85, jun. 2005.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 18 dez. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em: 18 dez. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 119*, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF, 2022a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 13*, de 2021. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal. Brasília: MEC, 2021a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148543>. Acesso em: 12 dez. 2021.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

_____. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 18 dez. 2021.

_____. Ministério da Educação. *Parecer nº 05*, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília-DF, 2020a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 11 dez. 2021.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil*. Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília/DF, 2020b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Ministério da Saúde. *Painel de Controle*. Atualizado em: 06/12/2022 13:00. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. 2022b.

_____. *Portaria nº 188*, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília/DF, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 12 dez. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28 de outubro de 2021. Portaria Interministerial STN/SPREV/ME/MTP nº 119, de 04 de novembro de 2021. Portaria STN nº 1.131, de 04 de novembro de 2021. Parte: Geral, I, II, III, IV e V. 9ª. ed. Brasília: STN - Coordenação geral de contabilidade, 2021b.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório resumido da execução orçamentária / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 12ª. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2021c.

CALMON, J. *Memória Viva da Educação Brasileira*. Brasília: MEC/Inep, v. 2, 1991.

CASA FLUMINENSE. *Mapa da Desigualdade*. <https://www.casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Nota em defesa da PEC 13/2021 – Mínimo constitucional em Educação*. Publicado em 25 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 28 de abr. 2022.

DAVIES, Nicholas. Educação nas leis orgânicas dos Municípios Fluminenses: pouca originalidade e muita cópia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 857-880, 2010.

EXAME. *Primeiro caso de covid-19 no mundo completa dois anos*. Matéria publicada em 17/11/2021. Disponível em: <<https://exame.com/ciencia/primeiro-caso-de-covid-19-no-mundo-completa-dois-anos/>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *Depois da destruição da Amazônia, agora querem acabar com a Educação: A PEC 13/2021 do Senado e o calote à educação premiada*. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Manifestacao_entidades_educacao_PEC13_ok.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2022.

FORTES, Alexandre. *Dinâmica socioespacial da COVID-19 na cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense*. OpenLab / PPGIHD-UFRRJ, 2020. Disponível em: <<https://www.ppgihd-open-lab.com/post/din%C3%A2mica-socioespacial-da-covid-19-na-cidade-do-rio-de-janeiro-e-na-baixada-fluminense>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

IBGE. *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. *Cidades*. Estimativa população. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 22 de jan. de 2022.

INEP. *Resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil*. Diretoria de Estatísticas Educacionais. 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MARX, K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *RECOMENDAÇÃO Nº 07/2020*. Rio de Janeiro/RJ, 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/recomendao_0072020__duque_de_caxias__alimentao_escolar_covid.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, p. 980-1003, 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). *Contas Municipais 2020*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <<http://www.tce.rj.gov.br/consultaprocessos/pesquisa?tipo=municipio>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). *Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP) desenvolve novos mapas incluindo a alteração recente na composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<http://www.fesp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=43>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

REFERÊNCIA EXCLUÍDA PARA PRESERVAR ANONIMATO.

Submetido em: 12/07/22

Aceito em: 28/11/22

Publicado em: