

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas

1986 a 1999

Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner

Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

2001

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas

1986 a 1999

Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner

Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: ____/____/____

Assinatura: _____

Comissão Julgadora:

2001

*Para Edgard Alves Arruda (in memorian),
Lais e Lara*

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais que sempre transmitiram aos filhos a importância do estudo, da seriedade naquilo que é feito e do respeito aos demais. Em especial a minha mãe que me incentivou a seguir em frente apesar das dificuldades encontradas.

Ao marido Paulo pela confiança depositada, valorizando o meu saber, as atividades que desenvolvia e me encorajando a escrever sobre isto. A contribuição do Paulo foi primordial para entender que este saber não era tão banal, que poderia ser aprofundado numa pesquisa de dissertação e socializado.

A Lais e Lara desculpo-me pela relativa ausência e impaciência nesta fase final.

Ao ex-secretário de educação Newton Bryan pela aposta que fez ao escolher como assessora financeira uma economista e pedagoga, que pela dupla formação teria mais “sensibilidade pela área educacional”, independentemente da experiência profissional na área. Ao orientador Newton Bryan pela paciência em ter esperado que eu priorizasse projetos profissionais e pessoais (e que lindos “projetos” de carne e osso!) para depois me dedicar a dissertação.

A todos os secretários e diretores de departamento com os quais trabalhei pela constante troca, incentivo e respeito profissional. A todos os companheiros e colegas de trabalho, que prefiro não enumerar para não correr risco de ser injusta, com os quais muito aprendi.

Ao Polo, tão citado nesta dissertação, pela constante troca, pelos ensinamentos e orientações recebidas e principalmente pela disponibilidade em partilhar o seu conhecimento.

Ao William Lonzar pela ajuda na deflação da série histórica; a sua tabela de fatores de atualização bem como as conversas mantidas foram de grande valia.

Finalmente ao amigo Greiner pela leitura cuidadosa desta dissertação e sugestões apresentadas.

Resumo

Este trabalho apresenta uma análise da aplicação de recursos na educação pública municipal de Campinas, no período 1986 a 1999, procurando abordar diversos aspectos:

- a) a desmistificação do orçamento público, que possui um vocabulário próprio, normalmente hermético e indecifrável que inviabiliza o acompanhamento dos gastos públicos;
- b) as principais fontes de financiamento da educação, destacando-se a política de vinculação de recursos, o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas admitidas ou não como *MDE* e os recursos do salário-educação;
- c) as alterações verificadas, no decorrer do período analisado, em relação à inclusão de despesas e as manobras contábeis para atingir o limite constitucional e
- d) a análise propriamente dita dos dados através de várias abordagens - classificação econômica, institucional, etc.

Abstract

These papers present an analysis for resource application in Campinas public education, during the period of 1986 to 1999, trying to approach several aspects:

- a) the public budget 'unraveling', which possesses its own vocabulary, usually hermetic and indecipherable, making the checking of public expenses not feasible;
- b) the main sources of education financing, especially the resource bond policy, the maintenance and development concept of teaching, the expenses assumed or not as *MDE* and the wage-education resources;
- c) the changes occurred during the analyzed period, regarding the new expenses and the accounting maneuvers to reach the constitutional limit, and
- d) the data analysis based on several approaches - economical classification, institutional, etc.

Sumário

Introdução.....	01
Capítulo 1 - Desmistificando o Orçamento.....	05
1.1 Orçamento – Programa: um breve histórico.....	07
1.2 Instrumentos para elaboração de um orçamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.....	08
1.3 A dificuldade em decodificar o vocabulário técnico do orçamento e as restrições de acesso à documentação.....	09
1.4 A Receita.....	11
1.5 A Despesa.....	13
1.5.1 Execução Orçamentária.....	19
1.5.2 Controle da execução orçamentária.....	22
Capítulo 2. Alguns Aspectos do Financiamento da Educação e as suas principais fontes.....	23
2.1 A política de vinculação de recursos para a educação através das leis.....	27
2.1.1 Entendendo melhor a vinculação de recursos.....	33
2.1.2 O conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e as despesas admitidas e não admitidas como <i>MDE</i>	35
2.1.3 As sub vinculações e o <i>FUNDEF</i>	41
2.1.4 Esquematizando a aplicação de recursos.....	48
2.2 Outras fontes de financiamento da educação e o salário educação.....	501
Capítulo 3. A aplicação de recursos na educação pública municipal de Campinas – 1986 a 1999.....	55
3.1 – A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.....	589

3.2 – Atualização monetária das despesas: o deflator utilizado e suas limitações.....	66
3.3 – Análise dos dados: metodologia empregada	68
3.4 – A receita da Prefeitura Municipal de Campinas - 1986 a 1999.....	70
3.4.1 - A discriminação da receita em categorias econômicas e subcategorias.....	72
3.4.2 – A importância dos impostos e transferências para o financiamento dos gastos do governo municipal em educação.....	
3.5 – As despesas com a educação pública municipal de Campinas – 1986 a 1999.....	74
3.5.1 – Despesas com educação em relação às despesas totais da Prefeitura.....	78
3.5.2 – Despesas totais da Prefeitura discriminadas de acordo com as funções.....	79
3.5.3 – Discriminação das despesas segundo a natureza.....	83
3.5.4 – Discriminação das despesas segundo a classificação funcional – programática.....	87
3.5.5 – Discriminação das despesas segundo a classificação institucional	95
3.5.6 – Discriminação das despesas segundo a fonte do recurso.....	97
Considerações finais.....	99
Referências Bibliográficas.....	103
Bibliografia Consultada.....	105
Anexos.....	109

Índice de quadros, tabelas e gráficos

Quadros

1.1	Discriminação das receitas segundo a categoria econômica.....	12
1.2	Discriminação das despesas segundo a classificação funcional-programática.....	15
1.3	Discriminação das despesas segundo a natureza.....	17
2.1	Alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação.....	31
2.2	Despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.....	37
3.1	Alterações verificadas nos quadros demonstrativos de despesas com o ensino – 1986 a 1999.....	61

Tabelas

3.1	Receita orçamentária arrecadada segundo a categoria econômica (%).....	73
3.2	Receita de impostos e transferências com % da receita orçamentária arrecadada.....	75
3.3	Principais impostos e transferências – participação percentual no total da receita vinculada (%).....	77
3.4	Participação percentual dos impostos e transferências em relação à receita orçamentária total.....	77
3.5	Discriminação das despesas totais da Prefeitura segundo as funções de governo (%).....	81
3.6	Despesas com educação em milhões de reais corrigidos para dez./99.....	82
3.7	Participação percentual das despesas com a educação em relação às despesas na função educação e cultura.....	82
3.8	Despesas com a educação segundo as categorias econômicas e elementos de despesa (%).....	84
3.9	Despesas com a educação discriminadas segundo a classificação funcional programática (%).....	88
3.10	Número de alunos x montante gasto.....	92

3.11	Distribuição de recursos entre os níveis de ensino.....	94
3.12	Despesas com a educação segundo a classificação institucional.....	96
3.13	Despesas com educação discriminadas segundo os programas e a fonte de recurso (%)......	98

Gráficos

3.1	Receita orçamentária arrecadada $\times$ despesa orçamentária empenhada em milhões de reais (corrigidos para dez./1999).....	70
3.2	Déficit da Prefeitura Municipal de Campinas.....	71
3.3	Receita orçamentária arrecadada $\times$ receita de impostos e transferências em milhões de reais (corrigidos para dez./1999).....	76
3.4	Despesas com educação em relação às despesas totais da Prefeitura Municipal de Campinas.....	79
3.5	Participação das despesas segundo as funções em relação às despesas totais	80
3.6	Participação percentual das despesas de custeio em relação ao total gasto em educação.....	85
3.7	Participação percentual das principais transferências correntes e despesas de capital em relação ao total gasto na educação.....	86
3.8	Participação percentual dos programas em relação ao total das despesas na educação.....	89

Índice de Anexos

ANEXO 1 - Constituição Federal – 1988.....	110
ANEXO 2 - Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996.....	117
ANEXO 3 – Lei nº 9.394, de 20/12/96 (LDB – artigos relativos a recursos financeiros e aplicação na educação).....	120
ANEXO 4 - Lei n.º 9.424, de 24/12/96 (Dispõe sobre o FUNDEF).....	124
ANEXO 5 - Instruções nº 1/97 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	133
ANEXO 6 - Instruções nº 2/97 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	137
ANEXO 7 – Especificação da Receita.....	139
ANEXO 8 – Especificação da Despesa.....	143
ANEXO 9 – Classificação Funcional - Programática: Código e Estrutura.....	147
ANEXO 10 – Explicitação dos principais elementos de despesa.....	156
ANEXO 11 - Portaria nº 42, de 14/04/99.....	159

Relação de siglas utilizadas

ADCT.....	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
DEMEC.....	Delegacias Regionais do Ministério de Educação e Cultura
DIPPLA-SME.	Departamento de Pesquisa e Planejamento - Secretaria Municipal de Educação
FAS.....	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEF.....	Fundo de Estabilização Fiscal
FINSOCIAL....	Fundo de Investimento Social
FNDE.....	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM.....	Fundo de Participação dos Municípios
FUMEC.....	Fundação Municipal de Educação Comunitária
FUNDEF.....	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAPAS.....	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
ICMS.....	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes e de Comunicação
IE.....	Imposto de Exportação
II.....	Imposto de Importação
INSS.....	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF.....	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPL.....	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU.....	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA.....	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR.....	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISS.....	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCD.....	Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos
ITBI.....	Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens e Direitos Relativos a Imóveis
ITR.....	Imposto Territorial Rural
LDB.....	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO.....	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA.....	Lei Orçamentária Anual
MDE.....	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC.....	Ministério de Educação e Cultura
PPA.....	Plano Plurianual
PPBS.....	Planning, Programming e Budgeting System (sistema de planejamento, programação e orçamentação)
QESE.....	Quota Estadual do Salário-Educação
SME.....	Sistema de Manutenção do Ensino
UNICAMP.....	Universidade Estadual de Campinas

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas
1986 a 1999

1 - Introdução

Os discursos oficiais apresentam a educação como uma prioridade; a Constituição Federal reafirma o direito ao ensino fundamental e estabelece a aplicação mínima de recursos na *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Mas o que dizer dessas afirmações ao constataremos a crise pela qual passa a educação brasileira?

Embora, comumente seja feita uma associação entre a importância da educação para o desenvolvimento econômico e social de um País, e a educação seja um dos principais focos de preocupação e do discurso de políticos, acadêmicos e população em geral, é possível constatar que a escola pública está em sua grande parte deteriorada. O baixo salário dos professores; a baixa qualificação profissional dos profissionais e gestores do sistema; a dificuldade de acesso e de permanência na escola; a necessidade de reforma em vários prédios escolares; e a inexistência e/ou defasagem de equipamentos na maior parte das escolas são alguns dos fatores que demonstram o estado em que se encontra a escola pública.

A situação de abandono da escola pública aliada à pressão social tanto por melhoria da qualidade do ensino quanto por expansão do sistema nos remetem, entre outros fatores, à necessidade de aumento de recursos financeiros para o ensino público e de uma gestão eficaz destes mesmos recursos.

A contradição entre a priorização em termos de discurso do ensino básico e a priorização efetiva de recursos para o ensino superior; a proliferação de programas de caráter assistencialista como merenda e livro escolar; etc. são fatores que revelam a desarticulação da política educacional do governo e impedem a priorização efetiva da educação.

Embora, apenas um maior volume de recursos não seja suficiente para garantir uma educação de boa qualidade e resolver os problemas relativos à área, uma maior disponibilidade de recursos financeiros para o ensino constitui um elemento

essencial para a melhoria do ensino público, uma vez que propicia “*condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais.*” (CASTRO, 1999: p. 2) É notório o baixo investimento per capita em educação realizado pelo Brasil se comparado aos países mais desenvolvidos e mesmo a outros países periféricos.

Esta dissertação, tem como objetivo levantar e discutir os elementos essenciais para o entendimento e acompanhamento do orçamento público municipal da educação e criar as bases para uma crítica fundamentada aos mecanismos contábeis, e até mesmo legais, que reduzem o valor efetivamente aplicado na *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Para viabilizar este objetivo foi realizado um estudo amplo sobre a aplicação efetiva de recursos pela Prefeitura Municipal de Campinas no período compreendido entre 1986 e 1999,

A análise dos gastos é uma maneira de mensurar a ação pública pois “*dimensões relevantes da política educacional podem ser conhecidas mediante o exame das práticas de destinação de recursos*” (VELLOSO, 1992: p. 256) Desta forma, a análise de uma série histórica de 14 anos permitirá uma visão a longo prazo da educação e de suas finanças.

A escolha do município de Campinas justifica-se por se tratar de um dos municípios mais populosos e importantes do estado de São Paulo.

A Prefeitura Municipal de Campinas dispunha em setembro/2000 de uma rede municipal de ensino com 187 unidades escolares e 59.733 alunos distribuídos da seguinte forma:

Nível de Ensino	Unidades	Alunos
Ensino Fundamental Regular	38	29.023
Ensino Fundamental Supletivo (*)	2	5.428
Educação Infantil	147	25.282
Total Geral	187	59.733

Fonte: DIPPLA – SME

Data base: setembro de 2000

(*) 23 Unidades Escolares do Ensino Fundamental possuem classes de ensino supletivo

O período escolhido - 1986 a 1999 - é repleto de importantes acontecimentos políticos, sociais e econômicos que influenciaram o financiamento da educação pública. Um dos principais acontecimentos, que não só marca e define o início

do período analisado, mas também constitui uma referência na política de vinculação de recursos para a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, é a promulgação da Lei Calmon em 1985.

O primeiro capítulo desta dissertação procura desmistificar o orçamento público ao apresentar um conjunto de informações que possibilitem o entendimento dos conceitos, do vocabulário utilizado, e de seus elementos essenciais. Neste sentido, são abordados vários aspectos tais como: os instrumentos adotados para sua elaboração; a dificuldade em decodificar o vocabulário orçamentário e de acesso a informações, visto que a burocracia trata os assuntos oficiais e públicos como confidenciais e privados; a classificação da receita e da despesa que através de seus códigos irão compor uma dotação orçamentária; as fases de uma despesa e os mecanismos de controle da execução orçamentária.

O segundo capítulo aborda o financiamento da educação e as suas principais fontes de recursos para a educação, destacando-se entre elas, a vinculação de percentual da receita de impostos e transferências e o salário-educação. A vinculação de recursos foi tratada não só através das leis que a regulamentaram, fornecendo assim um breve histórico, mas também através dos fatores que a condicionam, de forma a explicitar o que é esta vinculação. Outro ponto tratado é o conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE*; e conseqüentemente, quais as despesas que devem ser admitidas ou não admitidas. As subvinculações decorrentes da Emenda Constitucional nº 14 e o *FUNDEF* são outros pontos que mereceram destaque.

O terceiro capítulo é dedicado à análise dos dados sobre o financiamento da educação pública municipal em Campinas, no período compreendido entre 1986 e 1999. É verificado como foi realizado, de fato, o investimento na educação pública municipal de Campinas, quais foram as áreas de ensino priorizadas, quanto foi investido em educação e em que itens. Outro importante aspecto abordado, refere-se aos valores reais das aplicações dos recursos vinculados ao ensino; já que em períodos de inflação alta, os valores nominais são bastante distintos dos valores reais aplicados no ensino, o que pode levar ao mero cumprimento formal do preceito constitucional. Uma análise

completa da aplicação de recursos, deve ser tomada como uma base fundamental para verificar se realmente o preceito constitucional dos 25% foi cumprido ou não.

O trabalho é concluído com algumas considerações finais sobre o tema investigado.

Antes de iniciar a dissertação propriamente dita, é interessante esclarecer que a escolha do tema proposto está intimamente relacionada à minha trajetória acadêmica e profissional. Sou graduada em Ciências Econômicas e Pedagogia - ambas graduações pela UNICAMP - e professora efetiva de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Campinas desde 1981

A possibilidade de juntar as duas formações acadêmicas ocorreu entre agosto de 1990 a setembro de 1991; ao ser convidada a exercer a função de Assessora Financeira da Secretaria Municipal de Educação de Campinas. Após um breve retorno a sala de aula fui, em janeiro de 1993, novamente convidada a exercer a função de Assessora Financeira da Secretaria Municipal de Educação; função essa ocupada até dezembro de 1997. No presente ano retorno para atividades gerenciais da Secretaria Municipal de Educação assumindo o cargo de Diretora do Departamento Administrativo.

Trabalhar na Secretaria Municipal de Educação foi, ao mesmo tempo, um grande desafio e uma experiência muito enriquecedora. Apesar das inseguranças e incertezas presentes no início do trabalho, das dificuldades do cotidiano e da parca literatura sobre o assunto foi possível tornar o orçamento um pouco mais acessível para os gestores – diretores de departamento e coordenadores – da Secretaria Municipal de Educação. A idéia de que o planejamento é estritamente ligado ao orçamento foi lançada e estes profissionais puderam, durante o tempo que lá estive, através da simples informação sobre a disponibilidade de recursos orçamentários (saldo disponível após retenções e empenhos) gerenciar os gastos e agilizar os processos de compra dos recursos que estavam sob sua responsabilidade.

É neste contexto onde teoria e prática sobre financiamento – planejamento e educação se interligam que foi realizada a dissertação que ora apresento sobre o Financiamento da Educação: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas - 1986 a 1999.

CAPÍTULO 1 – DESMISTIFICANDO O ORÇAMENTO

Para efetuar um estudo sobre a aplicação de recursos na educação pública municipal de Campinas é necessário abordar detalhadamente o orçamento, analisando com precisão seus componentes principais; verificar os instrumentos adotados para sua elaboração; enfrentar a dificuldade em decodificar o vocabulário orçamentário, tradicionalmente hermético e indecifrável; identificar a receita e a despesa bem como a execução orçamentária.

Este capítulo tem como objetivo central fornecer subsídios, através da apresentação de um conjunto de informações, que permitam uma melhor interpretação, entendimento e manuseio do orçamento público municipal. São trabalhados também os conhecimentos necessários para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária.

É um elemento central desta dissertação a percepção de que é urgente e fundamental que os dirigentes de sistemas públicos de educação, especialmente os educadores, mas também membros de conselhos municipais de educação e integrantes do legislativo e dos meios de comunicação, tenham um conhecimento mínimo sobre o financiamento da educação para construir um maior controle sobre os gastos com educação no município e não *“deixar escapar poder decisório para outras instâncias. Ao contrário, devem desenvolver competência para captar poder.”* (GOMES, 1994: p. 10) A análise e mensuração dos gastos públicos deve ser vista como um importante instrumento auxiliar na identificação das políticas públicas.

Nesse sentido, é essencial fornecer um conjunto de informações sobre a gestão dos recursos públicos que possibilitem, no mínimo, o entendimento de aspectos essenciais do financiamento e do orçamento da educação e, se possível, como preconiza Melchior: *“os instrumentos para uma intervenção na receita e na despesa do setor público encarregado de gerir os recursos financeiros alocados para a educação.”* (MELCHIOR, 1991: p. 263)

O orçamento público é normalmente elaborado a partir de uma perspectiva e uma linguagem estritamente técnica e contábil que torna os registros orçamentários acessíveis apenas aos técnicos no assunto.

Neste sentido, o linguajar econômico atua como um mecanismo de perpetuação do poder do estado em relação à sociedade. Tal situação torna-se preocupante na medida em que podemos afirmar que o orçamento público não consiste apenas no registro contábil da estimativa de receitas e da programação das despesas públicas para um determinado período de tempo. O orçamento deve ser considerado como um importante instrumento de planejamento da ação governamental; é a expressão em termos financeiros do planejamento de uma administração pública para um determinado período de tempo.

A peça orçamentária deve ser detalhada e bem fundamentada para que se torne um instrumento do executivo que permita o planejamento, o controle e a avaliação dos objetivos do governo. Ao mesmo tempo, deve ser um instrumento transparente e acessível à sociedade para a fixação de suas prioridades e fiscalização da ação da administração pública.

Na prática nem sempre este objetivo é alcançado, o processo de elaboração orçamentária, normalmente, é deflagrado pela secretaria de finanças ou por outro órgão responsável pelo orçamento, que estabelecem tetos para as diversas pastas. Excluídas, ou melhor subtraídas as verbas para pagamento de pessoal e despesas “fixas” (luz, água, aluguel de imóveis, etc) resta um volume relativamente pequeno de recursos para atender as metas de cada secretaria. Observa-se também, outras situações preocupantes:

“Registramos situações em que o órgão setorial de planejamento até ignora as áreas-fim e adota solitariamente seus próprios pontos de vista, levando a um divórcio entre o plano e o orçamento, de um lado, e a execução, de outro. Não é muito raro também dirigentes de área-fim não saberem de quanto dispõem e quando as verbas são liberadas.” (GOMES, 1994: p. 20)

Este aspecto é especialmente grave na área educacional, quando seu orçamento é elaborado e controlado por outros setores, normalmente pela área de finanças, impedindo ou dificultando, desta forma, o controle dos gestores da educação sobre seu próprio orçamento e a participação da população neste processo.

A elaboração do orçamento é normalmente centralizada revelando uma relação de poder entre estado e sociedade; contudo formas e experiências cada vez mais

democráticas têm se instaurado de maneira a permitir a participação da população não só na definição de prioridades e na elaboração do orçamento, como no acompanhamento e fiscalização da sua execução.

1.1 - Orçamento – Programa: um breve histórico

O orçamento é elaborado e executado de acordo com normas fixadas tanto pela Constituição Federal quanto, de forma mais detalhada, pela Lei Federal nº 4.320/64.

A Lei nº 4.320, de 17/03/1964 estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. É esta lei que padroniza e unifica as terminologias orçamentárias dos orçamentos e balanços públicos; ela obriga também, as esferas públicas a elaborarem os orçamentos de acordo com várias classificações:

- a) a classificação institucional, isto é, pelos órgãos em que são alocados os recursos;
- b) a classificação segundo a natureza, a qual trata a despesa do ponto de vista econômico, que tipos de bens e serviços estão sendo adquiridos ou tipos de encargos que estão sendo pagos; e
- c) a classificação funcional-programática, a qual trata a despesa do ponto de vista dos objetivos e área de atuação do governo, ou seja, dos programas desenvolvidos.

De acordo com MELCHIOR (1991: p. 270), o maior avanço da Lei nº 4.320 refere-se à classificação por programas ao incorporar a técnica mais evoluída na época. A classificação funcional-programática *“tem sua origem numa das propostas da análise de sistemas dos anos 60 ... nos Estados Unidos, denominada sistema de planejamento, programação e orçamentação (Planning, Programming and Budgeting Ssystem – PPBS).”* (VELLOSO, 1990 p. 23)

O PPBS foi introduzido no início dos anos 60 no Ministério da Defesa dos EUA pela equipe de técnicos oriundos da RAND Corporation e Universidade Harvard que assessorava o Ministro McNamara. *“O PPBS (Planning-Programming-*

Budgeting System) representou uma busca de formalização para articular o planejamento estratégico com a programação e elaboração de orçamento em um único sistema.” (MINTZBERG, 1994: p. 117) Contudo, segundo as análises de Mintzberg, jamais o primeiro “p” (planning) foi efetivado, reduzindo-se o sistema a PB – programação orçamentária. (1994: p. 122)

1.2 - Instrumentos para elaboração de um orçamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual

O orçamento público abrange três instrumentos distintos, contudo complementares e integrados, a saber: *Plano Plurianual*, *Lei de Diretrizes Orçamentárias* e a *Lei Orçamentária Anual*.

O *Plano Plurianual (PPA)* é elaborado para um período de quatro anos, no qual o município “estabelecerá as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art 165, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil – 1988). O Plano Plurianual trata normalmente da expansão dos serviços prestados à população; é o centro do planejamento orçamentário e condiciona os demais instrumentos.

A *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* é elaborada anualmente, e “compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientará a elaboração da lei orçamentária anual ...” (Art 165, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil – 1988).

A *Lei Orçamentária Anual (LOA)*, ou simplesmente o orçamento anual apresenta a estimativa da receita a ser arrecadada e sua aplicação bem como a distribuição das despesas “...entre os órgãos que compõem a administração municipal e, em cada órgão, entre os diversos programas e ações que serão desenvolvidos ao longo do ano.” (POLO, 1999a: p. 9) O orçamento anual compreende: a) o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações; b) o orçamento de investimento das empresas em que o poder público, direta

ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

1.3 A dificuldade em decodificar vocabulário técnico do orçamento e as restrições de acesso à documentação

Embora a educação seja "protegida" pela questão da obrigatoriedade de aplicação de um percentual mínimo de recursos, ocorrem problemas das mais diversas ordens principalmente no que se refere à dificuldade em decodificar a linguagem orçamentária.

Considerando que tenham sido seguidas as legislações vigentes para a aplicação destes recursos na *manutenção e desenvolvimento do ensino*, a dificuldade em decodificar o vocabulário técnico utilizado no orçamento e a burocratização excessiva de um processo de compra constituem empecilhos para que se obtenha informações efetivas sobre as despesas efetuadas.

Para a população em geral, o vocabulário orçamentário é extremamente hermético e indecifrável dificultando a sua participação no processo de acompanhamento dos gastos públicos. Tal dificuldade pode ser identificada, em algum grau, também pela maioria dos servidores e dirigentes públicos municipais das mais diferentes áreas. Mesmo para os poucos "detentores do saber orçamentário" é impossível verificar, por exemplo, se as despesas contabilizadas na rubrica material de consumo foram destinadas para as unidades de ensino ou não. Pois, mesmo que se tenha acesso a um relatório de controle de dotações (onde normalmente está discriminado qual o fornecedor do bem ou serviço, a data do empenho, nº do empenho e valor), só será possível saber o que de fato foi adquirido e o destino do bem ou serviço se for verificado cada processo de compra. Em alguns sistemas mais avançados de controle orçamentário e financeiro é possível ter acesso ao tipo de bem ou serviço que foi adquirido ou contratado.

Grande parte das Secretarias de Educação não possui nenhum funcionário que atue e entenda de orçamento e finanças, não havendo portanto, qualquer acompanhamento orçamentário, tanto dos recursos próprios quanto dos recursos

provenientes de convênios com o MEC, ficando a Secretaria de Educação refém da secretaria de administração, finanças ou obras, por exemplo.

Podemos dizer que o hermetismo da terminologia utilizada na elaboração de um orçamento público revela uma política no qual o poder de decisão, os meios e os fins são estabelecidos pelos detentores do controle sobre essa política. Para que um município divulgue, de maneira clara, entre seus munícipes, o orçamento de sua cidade; é necessário excluir todos os códigos de uma dotação e expor apenas o seu significado. Como não há meios de modificar estas codificações, visto que as mesmas são definidas no âmbito federal, a população fica presa à vontade do poder público não só para decifrá-las como também para definir as prioridades do governo. Várias têm sido as experiências com orçamento participativo, destacando-se entre elas as de Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André e Belém do Pará; estas experiências demonstram que quando existe vontade por parte do poder público é possível envolver a comunidade na definição de prioridades de governo e no acompanhamento da execução orçamentária.

As restrições de acesso às informações se devem não só à dificuldade mencionada acima, mas também à "burocracia" do poder público. É necessário garantir a aplicação de recursos na educação; mas como garantir esta aplicação dentro de uma estrutura administrativa burocrática onde o sigilo faz com que os limites entre o público e o privado sejam muito tênues; onde o conhecimento técnico e organizacional do funcionário é sinal de sua indispensabilidade e de seu poder (principalmente ao tratar de orçamento e recursos); e onde assuntos oficiais são tratados como se fossem confidenciais, o que tem a função não só de proteger o trabalho da inspeção e controle externos, mas também o de exercer o poder e a dominação? *"É evidente que essas práticas subvertem o império da lei, porque uma administração que não pode ser inspecionada e controlada tende a se tornar lei para si mesma"*. Tais práticas podem levar *"à transformação da burocracia de um corpo implementador de políticas a um corpo decisório"*. (BENDIX, 1986, p.346)

1.4 A Receita

A classificação da receita é definida pela Lei nº 4.320/64, esta classificação é padronizada nacionalmente e aplicável à União, estados e municípios. A receita é classificada em duas categorias econômicas: receitas correntes e de capital, as quais se subdividem em subcategorias. “*As subcategorias são detalhadas por fontes e alíneas, conforme a portaria SOF nº 03/98.*” (POLO, 1999a: p.22).

A separação da receita em receitas correntes e receitas de capital permite a verificação da origem dos recursos no financiamento dos gastos públicos. As *receitas correntes* são as que decorrem do exercício normal da ação e dos direitos do município e compreendem as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviços, as receitas transferidas e as receitas provenientes de multas, juros, cobrança da dívida, indenizações e restituições. Na codificação da receita, o seu algarismo é sempre 1, por ex: 1112.02.00 = imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU.

As *receitas de capital* são as que decorrem da constituição de dívidas (todo empréstimo é uma receita de capital), “*da conversão em espécie, de bens e direitos; e dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital...*” (§2º do art. 11 da Lei 4.320 de 1964). Na codificação da receita, o seu algarismo é sempre 2, por ex: 2110.00.00 = operações de crédito internas.

No quadro 1.1 é apresentada a discriminação da receita de acordo com a categoria econômica, bem como o detalhamento das subcategorias mais importantes para o presente estudo.

Quadro 1.1 – Discriminação das receitas segundo a categoria econômica

Categoria Econômica	Subcategorias	Detalhamento
Receitas Correntes	Receita Tributária	Impostos ✓
		Taxas
		Contribuição de Melhoria
	Receita de Contribuições	--
	Receita Patrimonial	--
	Receita Agropecuária	--
	Receita Industrial	--
	Receita de Serviços	--
	Transferências Correntes	Transf. Intragovernamentais
		Transf. Intergovernamentais ✓
		Transf. de Instituições Privadas
		Transf. do Exterior
		Transf. de Pessoas
		Transf. de Convênios
	Outras Receitas Correntes	Multas e Juros de Mora ✓
		Indenizações e Restituições
		Receita da Dívida Ativa ✓
Receitas de Capital	Operações de Crédito	--
	Alienação de Bens	--
	Amortização de Empréstimos	--
	Transferências de Capital	--
	Outras Receitas de Capital	--

Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei 4.320, portaria SOF/SEPLAN nº 23 de 26/02/1991

A receita tributária compreende a receita proveniente de *impostos*, *taxas* e *contribuições de melhoria*. No que se refere aos *impostos*, não existe uma correlação entre o fato gerador deste tributo e uma atividade estatal específica. As *taxas*, por outro lado, pressupõem uma atividade estatal e dividem-se em dois tipos: taxas pelo exercício do poder de polícia (taxas de inspeção e fiscalização de atividades exercidas no território municipal, ex.: licença para instalação e funcionamento, licença para publicidade, etc.) e taxas pela prestação de serviços, isto é, o “*ressarcimento pelo uso efetivo, ou potencial de serviço público colocado à disposição do contribuinte*” como, por exemplo, a taxa de

coleta e remoção de lixo (PINTO, 2000: p. 20). A *contribuição de melhoria* é um tributo que decorre de obras públicas que produzam valorização imobiliária.

O cálculo da aplicação mínima de recursos na educação é feito sobre alguns itens da receita (isto é, apenas sobre a receita proveniente de impostos municipais e transferências de parte dos impostos da União e dos estados, assinalados com ✓ no quadro 1.1) e não sobre a receita tributária (conjunto de impostos, taxas e contribuições de melhoria) e, menos ainda, sobre a receita orçamentária total da Prefeitura (compreende as receitas tributárias, patrimonial, transferências, operações de crédito, etc.). No caso do município de Campinas, a receita proveniente de impostos e transferências representa em média 70% da receita orçamentária total da Prefeitura no período analisado (ver capítulo III).

1.5 A Despesa

A despesa também é padronizada nacionalmente pela Lei nº 4.320/64 segundo três classificações:

- classificação institucional;
- classificação funcional programática; e
- classificação segundo a natureza.

Na *classificação institucional* as despesas são discriminadas de acordo com a alocação dos recursos nos vários órgãos do Poder Público, isto é, mostra em qual órgão e em qual unidade a despesa está alocada. Cada município define a forma como irá classificar os seus órgãos e unidades, não há padronização nacional. Num determinado município, a Secretaria de Educação pode ser codificada através do número 06 e, em outro, como 07.

A *classificação funcional programática* trata a despesa do ponto de vista dos objetivos e áreas de atuação do governo, ou seja, dos programas desenvolvidos. As despesas são classificadas por funções de governo (maior nível de agregação), e se desdobram em programas, subprogramas, projetos e atividades (maior nível de detalhamento).

De forma a facilitar a análise da ação de governo, as despesas são classificadas por grupos que reúnem projetos e atividades similares. Os menores grupos são os subprogramas - por exemplo: *educação pré-escolar, creches*. Diversos subprogramas afins constituem um programa - por exemplo: os subprogramas acima mencionados constituem o programa *educação da criança de 0 a 6 anos*. Diversos programas afins constituem uma função - por exemplo: os programas educação da criança de 0 a 6 anos, ensino fundamental, ensino supletivo fazem parte da função *educação e cultura*.

Esta classificação é padronizada nacionalmente sendo que as funções são codificadas através de dois dígitos, os programas também com dois dígitos, os subprogramas com três dígitos e os projetos e atividades com quatro dígitos. Se o primeiro algarismo destes últimos quatro dígitos for ímpar trata-se de um projeto, se for par trata-se de uma atividade. O projeto é uma operação, ou conjunto de operações, de duração limitada que busca aumentar a capacidade de atendimento ou realização de serviços ou busca aperfeiçoar a administração, ex: construção de centros infantis. A atividade é uma operação, ou conjunto de operações, que se realiza contínua e permanentemente dentro da ação de governo, ex: manutenção dos centros infantis.

Como sob determinada função reúnem-se os esforços de todos os órgãos do município comprometidos com a prestação de determinado serviço público, todas as despesas relativas à educação são classificadas na função 08 - Educação e Cultura - independentemente de qual secretária ou órgão tenha sido realizado este serviço. Ao codificar uma dotação orçamentária podem ser utilizados programas e subprogramas que na classificação funcional-programática estão originariamente em outras funções (a classificação funcional-programática encontra-se no anexo 9). Para o desempenho de determinada função é possível combinar programas e/ou subprogramas diferentes da função a que se esteja vinculada (ver quadro 1.2).

No quadro 1.2 estão discriminados os programas e principais subprogramas usualmente relacionados à educação na Prefeitura de Campinas, entre parênteses são apresentados os códigos dos mesmos e a função a qual originariamente pertencem.

Quadro 1.2

Discriminação das despesas segundo a classificação funcional programática

Programas	Subprogramas
<u>Educação da criança de 0 a 6 anos</u> (41)	<u>Creche</u> (185)
	<u>Educação pré-escolar</u> (190)
	<u>Alimentação e nutrição</u> (427 - faz parte da função <i>saúde e saneamento</i>)
<u>Ensino Fundamental</u> (42)	<u>Ensino regular</u> (188)
	<u>Alimentação e nutrição</u> (427)
<u>Ensino Supletivo</u> (45)	<u>Cursos de suplência</u> (213)
<u>Assistência a Educandos</u> (47)	<u>Bolsas de estudo</u> (235)
	<u>Material de apoio pedagógico</u> (237)
<u>Administração</u> (07 – faz parte da função <i>administração e planejamento</i>)	<u>Administração geral</u> (021 - faz parte da função <i>administração e planejamento</i>)
	<u>Organização e modernização administrativa</u> (043 - faz parte da função <i>administração e planejamento</i>)
	<u>Abastecimento d' água</u> (447 - faz parte da função <i>saúde e saneamento</i>)
	<u>Assistência médica e sanitária</u> (428 - faz parte da função <i>saúde e saneamento</i>)
	<u>Auxílio-refeição</u> (471 - faz parte da função <i>trabalho</i>)
	<u>Vale-transporte</u> (472 - faz parte da função <i>trabalho</i>)
<u>Segurança Pública</u> (30 – faz parte da função <i>defesa nacional e segurança pública</i>)	<u>Administração geral</u> (021 - faz parte da função <i>administração e planejamento</i>)
<u>Serviços de utilidade pública</u> (60 – faz parte da função <i>energia e recursos minerais</i>)	<u>Iluminação pública</u> (327 – faz parte da função <i>energia e recursos minerais</i>)

Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei 4.320, portaria SOF/SEPLAN nº 23 de 26/02/1991

A classificação funcional-programática foi reformulada pelo governo federal, através da Portaria nº 42, de 14/04/99, do Ministério de Planejamento e Orçamento, com validade para os orçamentos a serem preparados no ano de 2001 e vigência em 2002.

De acordo com POLO (1999b: p. 187), a mudança básica pode ser assim resumida:

- a) classificação até 2001: Função; Programa; Subprograma; Projeto ou Atividade;
- b) nova classificação: Função; Subfunção; Programa; Projeto ou Atividade ou Operações Especiais. (a definição de cada um destes termos encontra-se na portaria 42/99 –anexo 11)

Na classificação a vigorar no orçamento a partir de 2002, a função e a subfunção são padronizadas nacionalmente. O programa, os projetos, atividades e operações especiais são obrigatórios, mas não padronizados. O número de funções aumenta de 16 para 28. No caso da educação houve um grande avanço na medida em que a função 12 passa a ser exclusiva da educação permitindo assim, uma maior transparência na análise dos dados. De acordo com a nova portaria, as subfunções da educação passarão a ser:

Função	Subfunções
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino Profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial

A *classificação segundo a natureza* é obrigatória e padronizada nacionalmente – anexo 8 – e divide as despesas de acordo com as categorias, subcategorias, elementos e sub-elementos econômicos. Trata a despesa do ponto de vista econômico, que tipos de bens e serviços estão sendo adquiridos ou os tipos de encargos que estão sendo pagos.

No quadro 1.3 foram destacados os elementos e sub-elementos econômicos mais importantes para o presente estudo, entre parênteses foi colocado o código dos mesmos.

Quadro 1.3 – Discriminação das despesas segundo a natureza

Categoria Econômica	Subcategoria Econômica	Elementos de Despesa	Sub-elementos de Despesa
Despesas Correntes (3000)	Despesas de Custeio (3100)	Pessoal (3110)	Pessoal Civil (3111)
			Obrigações Patronais (3113)
		Material de Consumo (3120)	--
		Serviços de Terceiros e Encargos (3130)	Remuneração de Serviços Pessoais (3131)
			Outros Serviços e Encargos (3132)
	Transferências Correntes (3200)	Transf. Intragovernamentais (3210)	Transferências Operacionais (3211)
		Transf. Intergovernamentais (3220)	Transf. a Estados e Distrito Federal (3222)
		Transferências a Pessoas (3250)	Inativos (3251)
			Pensionistas (3252)
			Salário Família (3253)
			Apoio Financeiro a Estudantes (3254)
	Encargos da Dívida Interna (3260)	Juros da Dívida Contratada (3261)	
Despesas de Capital (4000)	Investimentos (4100)	Obras e Instalações (4110)	--
		Equipamentos e Material Permanente (4120)	--
	Inversões Financeiras (4200)	Aquisição de Imóveis (4210)	--
	Transferências de Capital (4300)	Transf. Intragovernamentais (4310)	--
		Transf. Intergovernamentais (4320)	--
		Amortização da Dívida Interna (4350)	Amortização da Dívida Contratada (4351)

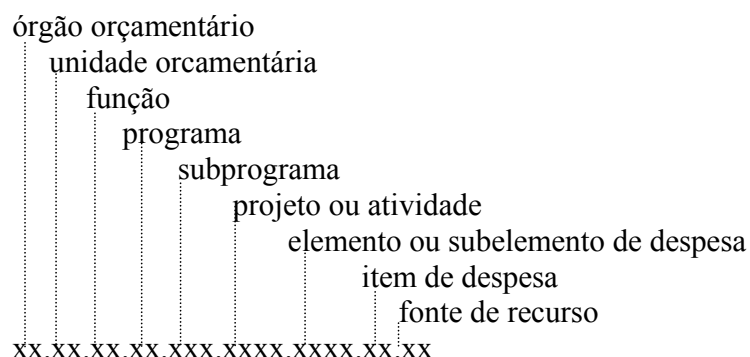
Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei 4.320, portaria SOF nº 8. de 04/02/1985

“As ... despesas correntes e de capital correspondem, grosso modo, às variáveis macroeconômicas consumo e investimento” (FRACALANZA, 1995: p. 40). As *despesas correntes* se dividem em *Despesas de Custeio* e *Transferências Correntes*, e podem ser definidas como as realizadas com a manutenção dos equipamentos urbanos e com o funcionamento dos órgãos municipais. Na codificação, o seu algarismo é sempre 3, por ex: 3120 = material de consumo.

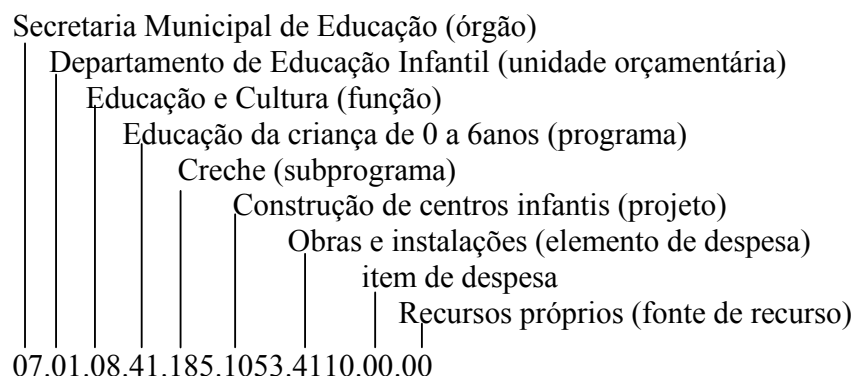
A categoria econômica *despesas de capital* se dividem nas subcategorias *Investimentos*, *Inversões Financeiras* e *Transferências de Capital*. São as realizadas com o propósito de criar bens patrimoniais – geram mudança patrimonial - ou de uso da população, as *Inversões Financeiras* “*abrange as despesas que não geram capital novo, tais como, a compra de instalações, máquinas ou equipamentos já em uso, enquanto que os Investimentos estão associados à criação de novos imóveis ou bens de capital que levam ao crescimento da capacidade produtiva*” (FRACALANZA, 1995: p. 40). Na codificação, o seu algarismo é sempre 4, por ex: 4110 = obras e instalações;

As subcategorias econômicas desdobram-se nos elementos de despesa, por ex: *material de consumo, pessoal, obras e instalações*, etc. No anexo 10 é apresentada a explicitação dos elementos de despesa, isto é, o que significa material de consumo, outros serviços e encargos, etc. Os elementos de despesa apresentam mais um nível de detalhamento – os subelementos de despesa, por ex: o elemento de despesa *pessoal* compreende as despesas com *pessoal civil e pessoal militar*. O subelemento de despesa é desdobrado ainda em item de despesa, por ex: as despesas com material de higiene, combustível, gêneros alimentícios, etc são desdobramentos do material de consumo. “*Embora não prevista na legislação, a prática orçamentária acabou por consagrar mais uma modalidade de classificação da despesa, em função da fonte de recursos a que está vinculada cada dotação.*” (POLO, 1999a: p. 26) A fonte de recurso mostra a origem de recurso que está financiando determinada despesa (convênios ou recursos próprios).

As três classificações apresentadas fazem parte do código completo de uma dotação orçamentária:



Um exemplo de uma dotação orçamentária para o projeto *construção de centros infantis* é o que segue:



A classificação do elemento de despesa segue ainda algumas orientações: o 1º número utilizado define se a despesa é corrente (3) ou de capital (4), o 2º número utilizado define a subcategoria econômica isto é, no caso das despesas correntes o nº 1 é despesa de custeio, o nº 2 é transferências correntes. No caso das despesas de capital o nº1 é investimento, o nº 2 representa as inversões financeiras e o nº 3 significa transferência de capital. No quadro 1.3 estas diferenciações podem ser melhor visualizadas.

Consta de uma dotação orçamentária o montante de recursos estimado para ser gasto em determinado projeto ou atividade, não se trata de recursos financeiros (o qual só é efetivado através da arrecadação de impostos). Cada projeto ou atividade pode ter várias dotações orçamentárias dependendo dos elementos de despesa utilizados. Por exemplo na atividade *manutenção dos centros infantis* temos várias dotações orçamentárias:

- a) *manutenção dos centros infantis – pessoal,*
- b) *manutenção dos centros infantis – material de consumo,*
- c) *manutenção dos centros infantis – material permanente, etc.*

1.5.1 Execução Orçamentária

Após a aprovação do orçamento inicia-se a execução orçamentária: as receitas são arrecadadas e contabilizadas e as despesas são efetuadas passando por três fases ou estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Existe ainda uma fase anterior ao processo de licitação, denominada *retenção* que é feita pela secretaria ou órgão que está solicitando a compra de um bem

ou serviço. A retenção consiste no registro prévio e interno do valor que se estima gastar. Este controle é feito para que cada secretaria programe, dentro da sua disponibilidade orçamentária e financeira, as suas prioridades e não corra o risco de enviar pedidos de compras que extrapolem os recursos disponíveis.

O *empenho* é feito após o encerramento de um processo de licitação¹, e em favor de um determinado fornecedor. É a garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços de que o bem adquirido ou serviço contratado será pago desde que observadas as cláusulas contratuais. Consiste no registro prévio, “*no sistema contábil da prefeitura, de uma despesa a ser realizada, abatendo-se do saldo da respectiva dotação o valor correspondente e emitindo-se em nome do favorecido, um documento denominado nota de empenho.*” (POLO, 1999a: p. 30) Considerando que é necessário garantir a existência de recursos orçamentários disponíveis para arcar com as despesas a serem efetuadas, nenhuma despesa pode ocorrer sem empenho prévio (esta é uma irregularidade passível de responsabilização).

A liquidação “consiste na verificação formal, de posse de documentos comprobatórios, como faturas e notas fiscais, de que os bens adquiridos foram entregues ou os serviços efetivamente prestados, nos termos em que foram autorizados ou contratados” (POLO, 1999a: p.30).

O *pagamento* propriamente dito é a última fase da despesa, e deve ser efetuado observando-se a data de vencimento e a ordem cronológica para que um determinado fornecedor não seja prejudicado em benefício de outro.

Um orçamento não deve ser estanque e “engessar” a administração pública, ele tem que acompanhar a realidade e ser um instrumento dinâmico, neste

¹ A Lei Federal nº 8.666/93 regula as licitações e contratos no setor público e a Lei Federal nº 9.648/98 define os valores limites das modalidades de licitação:

Artigo	Inciso	Alinea	Valor	Modalidade de Licitação	
23	I	a	até R\$ 150.000,00	Convite	Obras/Serviço de Engenharia
		b	até R\$ 1.500.000,00	Tomada de Preço	
		c	acima de R\$ 1.500.000,00	Concorrência	
	II	a	até R\$ 80.000,00	Convite	Compras/Outros Serviços
		B	até R\$ 650.000,00	Tomada de Preço	
		c	acima de R\$ 650.000,00	Concorrência	
24	I	-	Até 15.000,00	Obras/Serviços de Engenharia	Dispensa de Licitação – AMIL (aquisição de material independente de licitação)
	II	-	Até 8.000,00	Compras/Outros Serviços	

sentido pode sofrer alterações durante o decorrer do ano. As alterações no orçamento são normalmente feitas através *dos créditos adicionais*, estas alterações acontecem quando as autorizações de despesa não foram computadas no orçamento ou quando a despesa foi prevista mas o valor estimado está aquém do necessário.

“Os créditos adicionais classificam-se em:

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não há dotação orçamentária específica; e

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.” (art. 41 da Lei nº 4.320/64)

Muitos governantes subestimam as receitas apresentadas nos orçamentos públicos como uma forma burlar a legislação para facilitar desvios contábeis de recursos, pois, ao arrecadar um volume de recursos maior do que o previsto, é possível, com o excesso de arrecadação, justificar a abertura de créditos adicionais. A aprovação dos créditos adicionais sofre normalmente, menor controle e vigilância por parte dos vereadores do que a aprovação do orçamento. Esta prática de subestimar a receita para posteriormente lançar mão de créditos adicionais significa considerar o orçamento anual como um plano de intenções ou “obra de ficção” que revela somente parte da realidade, e não como um instrumento de planejamento. *“São os créditos adicionais que permitem a execução de políticas pessoais e fragmentárias que solapam o planejamento mais globalizado do orçamento.”* (MELCHIOR, 1991: p. 274)

Para evitar uma burocracia excessiva, a Lei nº 4.320/64, art. 7º, inciso I e a Constituição Federal, art. 167, § 8º autorizam a colocação no orçamento de um dispositivo que possibilite ao Executivo a abertura, através de decretos, de *créditos suplementares* (os destinados a reforço de dotação orçamentária), até um certo limite sem consulta prévia ao Legislativo. Os *créditos especiais*, por se tratarem de despesas novas, devem ser sempre autorizados pelo Legislativo.

Para a abertura de créditos adicionais podem ser utilizados recursos provenientes de: superávit financeiro, de excesso de arrecadação, de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou do produto de operações de crédito.

1.5.2 Controle da execução orçamentária

A dificuldade de acesso à documentação é um dos primeiros entraves enfrentados, por parte da sociedade, para exercer controle da execução orçamentária. Embora a Constituição determine que *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”* (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII), esta determinação normalmente não é cumprida.

O poder público é obrigado a publicar em Diário Oficial um relatório resumido da execução orçamentária; contudo, os dados aí publicados são tão agregados que é praticamente impossível efetuar uma análise da mesma. É essencial que os dados sejam mais bem detalhados pois

“quanto mais desagregado e detalhado for um orçamento, maior a possibilidade de controle da sociedade sobre os recursos públicos que, conforme o próprio nome expressa, são recursos do povo. {...} A forma sintética como o orçamento é levado ao público dificulta seu controle até mesmo por especialistas.” (MELCHIOR, 1991: p.273)

Encontra-se no nível de agregação das publicações oficiais o segundo entrave para acompanhar a execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos. Apesar da criação de vários conselhos, tais como o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, criados para exercer o controle da gestão pública por parte da sociedade, estes ficam presos à vontade do poder público de transmitir informações mínimas sobre o que é um orçamento, as suas codificações, as despesas efetuadas, etc. Se não for fornecido um instrumental mínimo aos conselheiros, o que ocorrerá, na realidade, é uma falsa democratização (pelo menos no que se refere à análise e controle dos recursos públicos).

No nosso entender, esta situação é proposital pois *“quanto menos informação e quanto menos claros os critérios de alocação de recursos, maiores as possibilidades de desvios, arbitrariedade e baixo retorno econômico e social das despesas públicas.”* (GOMES, 1994: p. 27). Espera-se com este estudo, contribuir para o conhecimento dos gastos públicos e em especial, para o seu acompanhamento e controle por parte da população.

CAPÍTULO 2 – ALGUNS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E AS SUAS PRINCIPAIS FONTES

Para a implantação e consolidação de uma política educacional que, de fato, priorize a qualidade de ensino é de fundamental importância garantir a efetiva aplicação da verba vinculada à educação. Além disso, é essencial a gestão responsável dos recursos alocados, pois como afirma REIS (1996: p. 6) “... *nem sempre a solução está (exclusivamente) em propiciar à educação mais recursos financeiros, identificando-se perdas por desperdício e corrupção, bem como por práticas clientelistas e ausência de um planejamento mais dinâmico e participativo*”. É bom alocar mais recursos para a educação, mas é preciso aplicá-los melhor.

No presente capítulo serão abordados alguns aspectos relativos ao financiamento da educação e as suas principais fontes, de maneira a contribuir para o conhecimento dos gastos públicos municipais em educação e oferecer, principalmente aos profissionais da educação, instrumental para o seu acompanhamento e controle, pois:

“Dominar os dados financeiros, vê-los na sua finalidade maior e exigir sua aplicação correta e integral é um dos caminhos mais diretos para exigir do Estado a transparência das contas públicas. O domínio destas contas quando apenas feito por áulicos dos governos tende a perder sua dimensão pública. O acesso a eles é um modo pelo qual os governados podem exigir dos governantes não só a correta aplicação dos recursos existentes, como se sentirem sujeitos do que diz nossa Constituição em seu artigo primeiro, parágrafo único: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (MONLEVADE, 1997:p. 11)

Segundo PINTO (2000: p. 21) as principais fontes de receitas públicas são os impostos e as contribuições correspondendo a 98% do total da receita. O número de impostos existentes no país - nos termos da Constituição Federal, artigos 153-156 - não é grande (doze) se comparado ao elevado número de contribuições sociais (aproximadamente cinquenta no âmbito federal).

Na esfera federal, a receita de impostos correspondeu a 44,6% do total de impostos arrecadados pela União, Estados e Município no triênio 1995-97 (ver PINTO, 2000: p. 22-23). Os impostos de competência da União são: Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). É sobre a receita de impostos que é calculado os 18 % a serem aplicados pela União na *manutenção e desenvolvimento do ensino*, esse percentual é garantido sobre a parte dos impostos que forem administrados pelo Tesouro Nacional, as transferências para estados e municípios são contabilizadas nas respectivas esferas de poder.

Na esfera estadual ficam garantidos para o ensino, no mínimo, 25 % do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos (ITCD) além das transferências. Estes três impostos de competência dos Estados correspondem a 48,5% do total de impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios no triênio 1995-97. O ICMS foi responsável por quase metade da arrecadação de impostos no país no período mencionado.

Na esfera municipal a receita de impostos corresponde apenas a 6,9% do total de impostos arrecadados no país, no triênio 1995-97, e se baseia em três impostos: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos Relativos a Imóveis (ITBI), e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A arrecadação própria dos municípios tem um peso insignificante no total de sua receita, o que os torna fortemente dependentes dos governos estadual e federal. No município de Campinas a arrecadação própria de impostos correspondeu em média, no período 1995–1999, a 27,5% da receita orçamentária total enquanto as transferências de impostos da União e do Estado significaram 41,6 %. Só a transferência do ICMS correspondeu, em média, no período mencionado, a 30% da receita orçamentária total, ou seja, é superior à receita própria proveniente da arrecadação de impostos.

Devido à reduzida capacidade dos municípios em aumentar a sua arrecadação própria, “a Constituição Federal implementou fortes mecanismos de transferências de tributos entre os níveis de governo que estão resumidos abaixo.” (PINTO, 2000: p. 26-27)

1. Transferências da União aos Estados:

- 21,5% do produto da arrecadação do IPI e IR que compõem o Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- 10% da arrecadação do IPI, para compensar os estados exportadores de produtos industrializados (IPI-Exp);
- 30% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Estado de sua origem (IOF-Ouro);
- 100% do imposto de renda retido na fonte dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações (IR).

2. Transferências da União aos Municípios:

- 22,5% do produto da arrecadação do IPI e IR que compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 100% do produto da arrecadação do ITR, relativos aos imóveis neles situados;
- 100% do imposto de renda retido na fonte dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações (IRRF);
- 70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Município de sua origem (IOF-Ouro).

3. Transferências do Estado aos Municípios:

- 25% do produto da arrecadação do ICMS;.
- 50% do produto da arrecadação do IPVA;
- 35% do IPI-Exportação.

A principal fonte de recursos para a educação é a proveniente da receita de impostos; a Constituição Federal de 1988 determina no artigo 212:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

O cálculo da aplicação de percentual da receita na *manutenção e desenvolvimento do ensino* é feito sobre a receita líquida de impostos e não sobre a receita arrecadada. A receita líquida de impostos é aquela obtida após a dedução da parcela de receita transferida para outros níveis de governo acrescida das receitas que recebe.

Após as transferências, a receita líquida da União, no triênio 1995-97, passa a ser 27,7%, dos Estados 44,6% e dos Municípios 27,7% (PINTO, 2000: p. 27). Contudo, esta é apenas uma fraqueza aparente da União; ao levar em conta o total das contas que mantêm os serviços públicos (receitas de impostos, contribuições e operações de crédito) a União tem 65,6 % do total de recursos disponíveis, os estados 23,9% e os municípios 10,5% (PINTO, 2000: p. 36-37). *“Tendo em suas mãos os recursos das contribuições e valendo-se, sempre que necessário, de instrumentos como o FEF¹ e as operações de crédito, a União é sem sombra de dúvida o ente financeiramente mais forte da federação, ficando os municípios numa situação diametralmente oposta.”* (PINTO, 2000: p. 37).

Na realidade, não ocorreu um processo de descentralização mas sim de desconcentração visto que ao deslocar competências sem deslocar poder decisório e recursos públicos, os governos locais continuam cada vez mais submetidos à instância federal. A transferência de competências e responsabilidades sem o suficiente repasse de recursos para arcar com as mesmas, gera dependência e não autonomia e favorece a prática do clientelismo, principalmente ao tratar de repasse de recursos conveniados.

¹ O Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, criado em 1994, desvincula 20% da receita de impostos federais da base de cálculo da aplicação federal no ensino diminuindo, para 14,4%, o percentual a ser aplicado em MDE. Considerando que as fontes para o FEF são as contribuições – inclusive a do salário-educação - e os impostos, ele, além de retirar um volume grande de recursos de estados e municípios afeta diretamente a educação. De acordo com DAVIES (1999: p. 5) o Fundo de Estabilização Fiscal e a Lei Kandir tiraram da educação de estados e municípios mais de 2 bilhões em 1997.

Outra importante fonte de recurso para o financiamento da educação é a contribuição social do salário-educação destinada especificamente ao ensino fundamental, a qual será tratada em outro item.

2.1 - A política de vinculação de recursos para a educação através das leis

No decorrer das últimas sete décadas, a necessidade de aumentar a disponibilidade e assegurar uma parcela significativa de recursos para a área educacional tem sido largamente debatida. A vinculação de uma parcela da receita pública foi a principal forma encontrada para alocar um volume maior de recursos para o ensino e garantir prioridade permanente para a educação.

Contudo, esta vinculação de recursos para a educação sempre foi uma questão polêmica que encontrou defensores e adversários; deriva daí o fato desta medida ora ser incluída, ora excluída dos textos constitucionais e legais. Mais recentemente, foi possível observar que interesses públicos e privados estiveram em confronto (e se fizeram presentes nos textos legais) em torno da aprovação da Lei Calmon em 1985, da Constituição Federal em 1988 e durante o longo processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996.

Segundo MELCHIOR (s.n.t.), *“a idéia de vincular parte da receita de impostos, obrigatoriamente, para a educação ... foi exaustivamente debatida na Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada em 1920”*. Entretanto, a política de vinculação de recursos para a educação somente tem início na Constituição de 1934, através do artigo 156, que estabelece:

“A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.”

Esta Constituição tem uma vigência muito curta; em 1937, com o golpe político e a instituição do Estado Novo, foi outorgada uma nova Carta Constitucional, na qual não se contemplava a vinculação de recursos para a educação.

Com a Constituição de 1946, artigo 169, é retomada a vinculação de impostos: *“Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados,*

o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino". É exigido dos municípios um esforço maior na alocação de recursos para a área educacional, ao estabelecer o percentual de 20% para os mesmos, enquanto na Constituição de 1934, era 10%.

Segundo MOREIRA (1986: p. 4) *"a regulamentação deste dispositivo sofreu uma larga e, sob certos aspectos, penosa tramitação no Congresso, somente se concretizando"* em 1961, com a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A LDB alterou o percentual que a União deveria despende de sua receita de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino aumentando-o de 10 para 12%:

"A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo".
(artigo 92 da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961)

A Constituição de 1967, volta a suprimir não só a vinculação em questão, mas proíbe, no artigo 65, § 3º, toda e qualquer vinculação de recursos:

"Ressalvados os impostos únicos, e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. ..."

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, restabeleceu parcialmente a vinculação de recursos, ao estabelecer no artigo 15, § 3º, alínea f:

"A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando ... não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal."

Esta emenda não restabeleceu as obrigações da União, dos Estados e do Distrito Federal, restringindo-se aos municípios. Diferencia-se, ainda, das leis anteriores ao referir-se à aplicação no ensino primário e ao estabelecer como fonte de recursos a receita tributária e não a receita de impostos. Conforme tratado no capítulo anterior, a receita tributária é mais ampla, pois abrange a receita dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria.

A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus, Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971, afirma no artigo 59 que:

“Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea f, da Constituição.

Parágrafo único – Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação.”

Ao referir-se à aplicação no ensino de 1º grau e não no ensino primário, a Lei nº 5.692/71 amplia a obrigação constitucional pois o ensino de 1º grau contempla oito anos de escolaridade e não quatro como no ensino primário.

No dia 25 de maio de 1976, o Senador João Calmon encaminhou à Mesa Diretora do Senado Federal, uma proposta de emenda à Constituição, acrescentando ao artigo 176 o seguinte parágrafo:

“§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de 12% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 24%, no mínimo, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Emenda nº 21/76)

Esta emenda foi votada em 14 de setembro de 1976, mas embora recebendo aprovação unânime de todos os congressistas presentes, não conseguiu obter o quorum mínimo de dois terços, necessário para aprovação de uma emenda constitucional.

O Senador João Calmon reapresentou esta emenda, em 1983, com pequenas modificações – aumentou de 12 para 13% o percentual da União e de 24 para 25% em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A emenda 24/83 foi aprovada em 1º de dezembro de 1983 e, conseqüentemente, incorporada à Constituição Federal, sendo posteriormente regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, restabelecendo a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este preceito foi mantido na Constituição de 1988, em seu artigo 212, com a elevação da obrigação da União para 18% e mantidas as obrigações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em 25%:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

A elevação do percentual a ser aplicado pela União teve como objetivo não reduzir os recursos federais aplicados no ensino, pois a reforma tributária implantada pela Constituição, ao ampliar as transferências para os Estados e Municípios, reduziu o montante da receita de impostos da União.

Em setembro de 1996, é aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que cria, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. A emenda 14/96 é posteriormente regulamentada através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Este fundo, de natureza contábil, estabelece algumas sub vinculações que serão tratadas a seguir.

Em 1996 é aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as *diretrizes e bases da educação nacional* e determina em seu artigo 69, que os valores mínimos a serem aplicados são os definidos pela Constituição Federal ou o que consta nas Constituições ou Leis Orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Acrescenta ainda, que a aplicação de recursos deve dar-se na manutenção e desenvolvimento do ensino *público*, e não apenas ao ensino.

No quadro 2.1 são relacionadas as alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação.

Quadro 2.1 – Alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação

Medidas	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
Constituição de 1934, art. 156	Aplicação de 10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento <i>dos sistemas educativos</i>	20%	10%
Constituição de 1937	Não contempla a vinculação de recursos para a educação		
Constituição de 1946, art. 169	Aplicação de 10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino.</i>	20%	20%
Lei nº 4.024/61 (LDB, art. 92)	Aplicação de 12% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino.</i>	20%	20%
Constituição de 1967	Suprime a vinculação de recursos para a educação		
EC 01/69, art. 15, § 3º, alínea f	--	--	Aplicação de 20% da <i>receita tributária municipal</i> , no <i>ensino primário</i>
Lei nº 5.692/71 (LDB, art. 59, § único)	--	--	Aplicação de 20% da <i>receita tributária municipal</i> e de 20% do Fundo de Participação dos Municípios, no <i>ensino de 1º grau</i>

Quadro 2.1 – Alterações verificadas na política de vinculação de recursos para a educação

(continuação)

Medidas	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
EC 24/83, art. 176, §4º e Lei 7.348/85	Aplicação de 13% da receita resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino</i>	25%	25%
Constituição de 1988, art. 212	Aplicação de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino</i>	25%	25%
EC 14/96, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei 9.424/96	--	Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (fundo de natureza contábil) e estabelece as seguintes sub vinculações: ▪ 60% dos 25% devem ser destinados ao ensino fundamental, ▪ 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério,	
Lei 9.394/96 (LDBEN)	Aplicação de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e no desenvolvimento <i>do ensino público</i>	25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: elaborado pela autora com base no quadro apresentado por MOREIRA (1986: p. 5)

2.1.1 Entendendo melhor a vinculação de recursos

A Constituição Federal de 1988 determina que os municípios apliquem 25% *“da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.”*

Depreende-se do texto constitucional que existem dois aspectos relativos à aplicação de recursos na educação que merecem ser destacados. O primeiro refere-se à origem dos recursos. A vinculação constitucional, no caso das prefeituras, é calculada sobre a receita proveniente de impostos municipais e transferências de parte dos impostos da União e dos Estados e *“não sobre toda a receita tributária (que é o conjunto de impostos, taxas e contribuições de melhoria), e muito menos sobre a receita geral (que é o conjunto das receitas tributárias, industrial, patrimonial, etc)”* (MELCHIOR, 1991: p. 275).

As receitas provenientes de transferências do Estado e da União que tenham como origem os impostos, bem como as parcelas da dívida ativa (impostos próprios atrasados de arrecadação prevista no exercício) e das multas e juros que sejam resultantes de impostos, devem ser incluídas no cálculo do percentual mínimo. Embora pareça obvio que a receita da dívida ativa e das multas dos impostos faça parte do total da receita sobre a qual é calculado os 25%, tal não tem sido o entendimento da Secretaria dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo. O Deputado Estadual Cesar Callegari questiona, desde out/1996, entre outros itens, a não inclusão na receita dos recursos provenientes da dívida ativa e das multas. Somente em 1998, após representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é que uma parte dos seus questionamentos é sanada implicando, na prática, num acréscimo de R\$ 520 milhões para a manutenção e desenvolvimento do ensino público estadual. (ver CALLEGARI, 1997).

Trata-se de restrição pelo lado da origem dos recursos, desta forma, todas as despesas que **não** tenham sido efetuadas com recursos de impostos e transferências, mesmo aquelas de natureza educacional, devem ser excluídas da categoria de *MDE* e, portanto não computadas no cálculo da aplicação mínima.

Davies afirma:

“... convênios de natureza educacional (merenda escolar, transporte escolar, municipalização, material didático,

salário-educação) {...} Os valores de tais convênios, por não serem oriundos de impostos transferíveis obrigatoriamente pela União aos Estados e Distrito Federal e pela União e Estados às Prefeituras, constituem acréscimos ao percentual de impostos vinculados a MDE ...” (DAVIES, 1999: p. 43)

O segundo aspecto a ser abordado trata da despesa propriamente dita. A aplicação de recursos deve ser feita na *manutenção e desenvolvimento do ensino* a qual diferencia-se da *função educação e cultura* e ainda, da *educação* com um todo.

Segundo Velloso, “*entre um e outro tipo de gasto há uma diferença que, na aparência é técnica mas que, no fundo é essencialmente política.*” (VELLOSO, 1990: p. 22) A dimensão política manifesta-se tanto na alocação de recursos para o ensino quanto na vontade política de atender o disposto na Constituição e na LDB.

Na *função educação e cultura* estão incluídas além das atividades da área educacional, aquelas relativas à cultura. Embora a categoria *educação* seja menos abrangente do que a *função educação e cultura*, ela inclui várias atividades educacionais que não são classificáveis na categoria mais restrita da *manutenção e desenvolvimento do ensino* conforme discriminado na Lei Federal nº 7.348/85 (para o período entre jul/1985 e dez/1996) e nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -Lei 9.394 de dez/1996- a partir de 1997.

Um exemplo bastante elucidativo a respeito deste assunto refere-se à não classificação (no caso dos Municípios) das despesas com o ensino superior na *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Embora esta atividade seja inegavelmente educacional ela não poderá ser admitida como dispêndio em *MDE*, mesmo que tenham sido atendidas todas as necessidades educacionais da área de competência do município, conforme estipula o inciso V do art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996:

“Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifo nosso)

No próximo item será abordada a questão da conceituação exata do que venha efetivamente a caracterizar a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, este aspecto é essencial, visto que “*a má aplicação dos recursos tem constituído um problema tão agudo quanto a insuficiência desses.*” (CARNIELLI, 2000: p. 88)

Antes porém de abordar este assunto, é importante esclarecer que a obrigação constitucional prevista é anual, o que não implica na necessidade de aplicar 25% ao mês, mas sim que “*as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, sejam apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro*” (art. 69, § 4º da LDB/96).

A não-aplicação do percentual mínimo exigido na *manutenção e desenvolvimento do ensino* sujeita o município, a intervenção do estado (art. 35, inciso III da Constituição Federal) e traz outras implicações, conforme mostra MARTINS (1999: p. 147):

- rejeição das contas por parecer prévio do Tribunal de Contas, com o conseqüente encaminhamento da questão à câmara de vereadores e, se confirmada a rejeição, ao governador e ao Ministério Público;
- impossibilidade de celebração de convênios com órgãos da administração estadual e federal, que exigem certidão negativa do Tribunal de Contas;
- impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras; e
- perda da assistência financeira da União e dos Estados (art. 76, LDB).

As conseqüências da não aplicação do mínimo legal atingem também ao Prefeito, podendo levar à sua inelegibilidade.

2.1.2 O conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e as despesas admitidas e não admitidas como *MDE*

O sentido inexato da expressão *manutenção e desenvolvimento do ensino* contido em nossos textos constitucionais e a não definição clara de quais despesas devem ser e quais não devem ser incluídas na contabilidade das despesas com o ensino

foram fatores que contribuíram para que rotineiramente fossem computados no cálculo da aplicação percentual mínima, itens de despesa nem sempre classificáveis na categoria ensino, maquiando assim os resultados obtidos.

As sucessivas leis que trataram o conceito de *MDE* de maneira ampla permitiram abusos e a criação de artifícios que inflaram contabilmente os gastos com educação (no capítulo III alguns artifícios são mencionados) de forma a cumprir a exigência constitucional.

Constata-se assim, que a vinculação de recursos não resolveu todos os problemas de financiamento, principalmente em função da abrangência dada ao conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino* e dos desvios de recursos, decorrentes desta abrangência, para outras finalidades: conjuntos poli-esportivos, reforma de ginásio de esportes, asfaltamento de ruas, iluminação pública, construção de estradas intermunicipais para permitir acesso à escola, etc

A definição deste conceito é tão polêmica quanto a política de vinculação de recursos. As leis, projetos de lei, resoluções e instruções que tentaram regulamentar, ou melhor definir este conceito não são coincidentes e até em alguns casos contraditórias (a Instrução 02/89 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - vigente até dez. de 1997 - aceitava, entre outros, o gasto com alimentação escolar enquanto a Constituição Federal o considera um programa suplementar que deve ser financiado com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – é uma das primeiras a regulamentar este conceito e estabelece no artigo 93, parágrafos 1º e 2º:

“§1º - São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de ensino;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivos à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

§2º - Não são consideradas despesas com o ensino:

- a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;

- b) as realizadas por conta das verbas previstas nos arts. 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Constituição Federal de 1946)
- c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultura (Lei nº 1.493, de 13/12/1951)

No decorrer destes anos, várias orientações não coincidentes e conflitantes surgiram. Discorrer sobre elas seria exaustivo e improdutivo, por isso iremos nos ater apenas aos últimos dispositivos legais – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 e a Instrução nº 1/97 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – anexo 5. A Instrução nº 2/99 também do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo encontra-se no anexo 6, é uma instrução muito mais abrangente que a de 1997, pois dispõe sobre o exercício do controle externo e sobre a legalidade, legitimidade e economicidade no âmbito municipal, de todos os órgãos, entidades e pessoas sujeitas a sua jurisdição. Na seção relativa à manutenção e desenvolvimento do ensino, basicamente não são introduzidas alterações.

Os artigos 70 e 71 da *LDB* definem quais despesas que podem ou não ser consideradas como *manutenção e desenvolvimento do ensino*. MARTINS (1999: p. 160) apresenta um quadro bastante elucidativo a respeito das despesas admitidas como MDE.

Quadro 2.2 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Despesas com MDE – LDB, Art. 70	Exemplos
I – Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	▪ Vencimentos e salários do pessoal docente e dos demais profissionais que atuam na área da educação, compreendendo aqueles que exercem a regência de classes e que desempenham atividades que dão suporte direto à docência, aí incluídas as de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. ▪ Formação e aperfeiçoamento profissional continuado do pessoal do magistério.
II - Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	▪ Aquisições de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino. ▪ Construção de prédios, poços, muros, cercas, calçadas e quadras de esportes nas escolas. ▪ Aquisição de mobiliário e de equipamentos, como: carteiras e cadeiras, mesas, armários, birôs, computadores, televisores, antenas, etc.

Quadro 2.2 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

(continuação)

III - Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	▪ Aluguel de imóveis e de equipamentos (ex.: xerox, projetor, retroprojetor, aparelho de som e vídeo). Manutenção de bens e equipamentos. Contratação de consultoria objetivando a melhoria da gestão e da qualidade do ensino. Despesas com serviços de reprografia, assinatura de revistas e jornais, energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação e divulgação, seminários, encontros, palestras, exposições e similares, passagens, certificados, medalhas e prêmios, serviços de computação, aquisição de materiais para distribuição gratuita, etc.
IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	▪ Levantamentos estatísticos, regular ou esporadicamente feitos com vistas a subsidiar as mais diversas tomadas de decisão que são típicas de instituições do poder público, conduzidas por órgão do sistema de ensino. ▪ Censo educacional, organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas, com consultoria ou não, para melhorar a qualidade do ensino, planejamento da rede escolar, elaboração de programas, planos e projetos de educação.
V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	▪ Atividades-meio que mantenham – sustentem o desenvolvimento regular - e desenvolvam – democratizem ou expandam a oferta e aprimorem a qualidade – dos sistemas de ensino, incluindo: pagamento a dirigentes, assessores e funcionários técnico-administrativos necessários a tais fins, atuando em escolas e órgãos gestores e normativos dos sistemas de ensino.
VI - Concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;	▪ Concessão de bolsas de estudo para alunos de instituições de ensino superior , públicas e privadas, como as da CAPES e do CNPq. ▪ Concessão de bolsas de estudo para educação infantil, ensino fundamental e médio, em escolas privadas, na forma da lei, para os que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, conforme o artigo 213, § 1º, da Constituição Federal.
VII - Amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	▪ Quitação (principal e encargos) de empréstimos destinados a investimentos em educação. Exemplos: financiamento para construção de escola municipal, a ser pago parceladamente. Os acréscimos ao valor principal também são considerados como <i>MDE</i>.
VIII - Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	▪ Despesas com material de apoio ao trabalho pedagógico do aluno e do professor e com material de consumo para o funcionamento da escola. Aquisição e manutenção de viaturas para o transporte escolar.

Fonte: MARTINS (1999: p. 160)

De acordo com o art. 71 da *LDB*, e o art. 6º da Lei nº 9.533/97 **não** são consideradas despesas com a manutenção e desenvolvimento as realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- recursos despendidos na concessão de benefícios pecuniários a famílias carentes, nos termos da Lei nº 9.533/97 (renda mínima)

Um item que continua sendo motivo de grande controvérsia é o pagamento de aposentadorias e pensões ao pessoal do quadro do magistério, a *LDB* é omissa quanto à aceitação desta despesa como *MDE*. Alguns Tribunais de Contas não aceitam este gasto, contudo o de São Paulo não se manifesta a respeito.

A princípio, as despesas com os inativos não deveriam ser incluídas no cômputo do percentual obrigatório, visto que estes não contribuem para manter e desenvolver o ensino. As despesas com inativos, que na ativa exerceram atividades ligadas ao ensino, são despesas previdenciárias. O Conselho Estadual de Educação, através da Deliberação 06/96 estabelece que os pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores municipais, podem ser excluídos à razão de 10% ao ano, até que em 2006, não sejam mais computados como gastos em *MDE*..

Dois outros pontos controvertidos são: a) o inciso V, da *LDB*, referente à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino. Trata-se de uma conceituação muito ampla que pode abrigar uma variedade de despesas de relação duvidosa e discutível com a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, b) o inciso VI, da *LDB*, ao admitir a concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas e privadas entra em contradição com o art. 69 da *LDB*, que determina os recursos dos 25% devem ser destinados ao ensino público. Embora no art. 77 da *LDB*, seja estabelecida uma série de condições para destinar recursos às escolas privadas, é de supor que a falta de fiscalização impeça o cumprimento destas condições. É necessário lembrar que as bolsas de estudo somente devem ser concedidas quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública, ficando o poder público obrigado a investir na expansão da sua rede.

A Instrução nº 1/97 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabelece as normas para o cumprimento do disposto na Constituição Federal, na Emenda Constitucional nº 14/96, na *LDB* e na Lei nº 9424/96. A Instrução do Tribunal de Contas não dispõe sobre as despesas consideradas ou não como *manutenção e desenvolvimento do ensino*, considerando-se portanto, aquelas discriminadas pela *LDB*; o que a referida instrução faz é fixar normas:

- exige cópia das normas instituidoras do Conselho de Acompanhamento e o Controle Social do *FUNDEF*; do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, do termo de convênio e respectiva lei autorizadora da municipalização, parcial ou total, do ensino, se for o caso; da publicação do relatório resumido da execução orçamentária; e demonstrativo anual das despesas realizadas com a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, distinguindo-se aquelas efetuadas com recursos do *FUNDEF*.
- exige que estejam à disposição do Tribunal: folhas de pagamentos salariais dos professores de Ensino Fundamental, devidamente vistas pelo Conselho; extratos bancários e respectivas conciliações das contas vinculadas ao ensino; processos licitatórios, inexigibilidades ou dispensa, devidamente formalizados, que envolvam recursos do ensino, registros

contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do fundo.

Estas exigências do Tribunal constituem grandes avanços na medida em que propiciam um maior controle e fiscalização; a *LDB* com a intenção de coibir o desvio de recursos, traz inovações ao:

- proibir definitivamente a inclusão das despesas com alimentação escolar nos 25%;
- determinar a correção trimestral das diferenças existentes entre a receita e a despesa prevista e a efetivamente realizada. A compensação não é mais feita no exercício seguinte.;
- determinar que o repasse dos recursos vinculados deve ocorrer imediatamente (a cada dez dias) ao órgão responsável pela educação. Pode ser aberta uma conta-educação independente de ser movimentada pelo secretário de educação.

2.1.3 - As sub vinculações e o *FUNDEF*

A Emenda Constitucional nº 14, de 12/set./1996, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24/dez./1996 altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT - e estabelece algumas subvinculações:

1. 60% dos recursos vinculados pela Constituição (25%) devem ser aplicados no ensino fundamental, ou seja, 15% (60% de 25%) da receita resultante de impostos e transferências devem ser destinados ao ensino fundamental – regular ou supletivo;
2. cria no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – *FUNDEF*, de natureza contábil, composto da arrecadação conjunta de 15% do FPM, ICMS, IPI-Exp e do ICMS

desonerado nas operações de exportações de produtos primários e semi-elaborados – lei Kandir²;

3. 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério.

Estas três subvinculações tratam de assuntos distintos, embora extremamente interligados, os quais serão explicitar a seguir.

A primeira subvinculação trata da obrigação constitucional mínima de recursos no ensino, isto é da aplicação de 25% da receita proveniente de impostos e transferências na *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Ao destinar ou subvincular 60% dos 25% (isto é, 15% da totalidade de impostos e transferências), tem-se como objetivo a priorização do ensino fundamental, nas modalidades de ensino regular, educação especial e educação de jovens e adultos (incluindo ensino supletivo).

No que se refere à União, esta tem que gastar, no mínimo o equivalente a 30% (anteriormente era 50%) da receita proveniente de impostos na erradicação do analfabetismo e na *manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental*.

Através segunda subvinculação pretendeu-se assegurar a distribuição de responsabilidades entre os Estados e seus municípios mediante a instituição, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - *FUNDEF*, implantado automaticamente a partir de 1º/jan./1998 com prazo para acabar em dez./2006. Em termos práticos, o *FUNDEF* é um instrumento contábil criado com a finalidade de redistribuir recursos vinculados para o ensino fundamental entre o Estado e seus municípios. O Fundo em si, não acrescenta recursos financeiros apenas os redistribui.

A contribuição ao *FUNDEF* provém da vinculação de 15% sobre algumas transferências de impostos:

- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;

² Trata-se de transferência compensatória da União a Estados e Municípios, que resulta da desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados; decorrente da Lei Complementar nº 87/96 conhecida como Lei Kandir. É uma compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações. Conforme o art. 255 da Constituição do Estado, 30% do ICMS não arrecadado, mas sim desonerado são devidos à educação, destinando-se a compensação ao ressarcimento das partes prejudicadas – Estado, municípios e educação.

- Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação - IPI-Exp;
- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e de Comunicação, conhecido como Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - (ICMS); e
- Compensação financeira referente às perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações prevista na Lei Complementar 87/96 - Lei Kandir.

Trata-se de uma sistemática de captação de recursos na origem que impõe perda de recursos para os municípios que não mantêm escolas de ensino fundamental, neste sentido, é uma forma de induzir à municipalização.

Os recursos do *FUNDEF* somente podem ser aplicados no ensino fundamental público e são distribuídos entre o Estado e seus municípios na proporção do número de alunos matriculados na 1ª a 8ª série do ensino fundamental – este número de alunos é levantado pelo Censo Escolar do MEC. Embora os recursos do *FUNDEF* possam ser gastos na educação de jovens e adultos (incluindo ensino supletivo, desde que de ensino fundamental e não médio), as matrículas nesta modalidade de ensino não são consideradas.

São definidos “dois” valores anuais mínimos por aluno: um valor mínimo fixado nacionalmente (“o valor mínimo anual por aluno {...} será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas³” – Lei nº 9.424/96, art. 6º, § 1º) e outro no âmbito de cada Estado (dividem-se os recursos da contribuição prevista para o *FUNDEF* no Estado pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental na rede estadual e nas escolas públicas municipais).

Nos “dois” casos, o cálculo do valor mínimo é feito em função da disponibilidade de recursos, não a partir do levantamento do custo-aluno. Pode-se dizer que o número de matrículas é o elemento gerador dos recursos. Se o valor mínimo por aluno de um determinado Estado não for suficiente para assegurar o valor mínimo fixado

³ De acordo com PINTO (2000: p. 104) o MEC não tem estimado o aumento nas matrículas, mas apenas contabilizado os alunos matriculados no ano.

nacionalmente, a União complementar⁴ o valor até que o patamar mínimo nacional seja atingido. Para o ano de 2000 o valor mínimo anual por aluno foi:

Valor mínimo	Estado de São Paulo	Nacional (1)
1ª a 4ª série	R\$ 775,53	R\$ 333,00
5ª a 8ª série	R\$ 814,31	R\$ 349,65

(1) Decreto Federal nº 3.326 de 31/12/99

Alguns pontos relativos ao *FUNDEF* geram interpretação errônea: a maioria das pessoas entende que os recursos do município vão para o *FUNDEF* e retornam para o município. Como o *FUNDEF* é um fundo de natureza contábil, na realidade, não há um “vai e vem” de recursos, pois como se tratam de transferências da União e do Estado para o município, os recursos são automaticamente repassados pelo Banco do Brasil, para uma conta bancária específica, na proporção das matrículas no ensino fundamental e nas mesmas datas em que habitualmente são realizados os repasses das transferências que compõem o *FUNDEF*. Além disto, os recursos não ficam retidos no *FUNDEF*, eles são redistribuídos entre os municípios do Estado, não há também repasse de recursos de um estado para outro.

A perda com o *FUNDEF* deve ser lançada como despesa com a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, enquanto que o ganho deve ser computado “como *acréscimo ao montante correspondente ao percentual mínimo da receita de impostos vinculada a MDE, e não como parte deste percentual mínimo*”. (DAVIES, 1999: p. 59)

A lei do *FUNDEF* estabelece ainda, a instituição, no âmbito da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, os quais devem acompanhar e exercer o controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo. “*Os conselhos não dão parecer prévio, não julgam contas e não autorizam ou desautorizam ações das Secretarias de Educação. (...) Cabe-lhes identificar problemas e irregularidades e contribuir para que cessem, atuando em primeiro lugar junto às próprias prefeituras.*”

⁴ Para esta complementação, o MEC pode utilizar recursos do salário-educação até o limite de 20% da referida complementação. É de supor, que na eventualidade de aumentar a necessidade de complementação por parte da União, haverá comprometimento do salário-educação com o *FUNDEF*.

Persistindo os problemas devem comunica-los aos órgãos de controle.” (MARTINS, 1999: p. 154) Cabe ainda aos Conselhos a supervisão do censo escolar.

Os Conselhos instituídos no âmbito municipal são compostos, no mínimo, por quatro membros representando: a Secretaria Municipal de Educação, os professores e diretores de escola públicas do ensino fundamental, os pais de alunos e os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

A terceira subvinculação diz respeito à utilização dos recursos do FUNDEF; como já afirmado anteriormente, todos os recursos repassados pelo Fundo devem ser utilizados no ensino fundamental, nas modalidades ensino regular, educação especial e educação de jovens e adultos. Do total de recursos repassados pelo Fundo, 60% devem ser obrigatoriamente destinados ao pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental no efetivo exercício de suas atividades⁵. No prazo de cinco anos a partir da promulgação da lei, ou seja até 2001, parte deste percentual de recursos pode ser destinado à habilitação de professores leigos.

Conforme ABREU (1999: p. 16-17), nesses 60% subvinculados à remuneração dos profissionais do magistério não podem ser pagos:

- os demais trabalhadores da educação não integrantes do magistério;
- o pessoal do magistério em desvio de função;
- os inativos do magistério;
- os profissionais da educação em atuação em outros níveis de ensino;
- o pessoal do magistério cedido para fora da rede de ensino ou para escolas particulares; e
- despesas com vale transporte, tíquete-alimentação e cesta básica, visto que não tem natureza salarial.

⁵ A Emenda Constitucional nº 14/96 (ADCT, art. 60, § 5º) refere-se ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício; a Lei nº 9.424/96 (art. 7º) refere-se aos profissionais do magistério, “isto é, os docentes e os profissionais de suporte pedagógico (direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional).” (MARTINS, 1999: p. 154)

O restante dos recursos do *FUNDEF* - 40% - pode ser utilizado no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos⁶ com despesas consideradas como de *manutenção e desenvolvimento do ensino*.

Além das três subvinculações acima e de acordo com (WEBER, 1998: p. 8-9) a Emenda Constitucional 14/96, regulamentada pela lei nº 9.424/96:

- define as responsabilidades das três esferas de governo em relação aos níveis de ensino;
- determina a criação de plano de cargos e carreira;
- define o mínimo de gasto por aluno, tendo por objetivo equalizar o custo/mínimo por aluno/ano entre estado e seus municípios;
- limita a isenção do recolhimento do salário-educação; e
- define mecanismos de controle social.

Um dos itens que mais tem gerado polêmica é a criação do *FUNDEF*. Embora os objetivos de assegurar a universalização do ensino fundamental e de garantir uma remuneração condigna do magistério sejam pertinentes, as implicações decorrentes da criação deste fundo são bastante questionadas por variados autores. Entre outros, resumimos a seguir alguns destes questionamentos:

- diminuição da responsabilidade constitucional da União em relação ao ensino fundamental – a aplicação de recursos na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental é diminuída de 50% para o equivalente a 30% do percentual vinculado à educação. O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecia um prazo de 10 anos, para que o Poder Público empregasse, pelo menos 50% dos recursos destinados à educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Em 1996, transcorridos oito anos da Constituição, nos quais os objetivos propostos não são alcançados é diminuída a responsabilidade constitucional;

⁶ “Mediante uma composição entre as duas leis (*LDB e FUNDEF*), pode-se dizer que aos municípios coube, prioritariamente, a tarefa da educação infantil, do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos na etapa do ensino fundamental.” (CURY, 2000: p. 21) Somente é permitida a atuação dos municípios em outros níveis de ensino, utilizando recursos acima dos percentuais mínimos vinculados constitucionalmente.

- pequeno aporte de recursos da União é destinado ao *FUNDEF* – a redistribuição de recursos é feita basicamente com recursos dos estados e municípios e a contribuição da União é mínima (aproximadamente 3,9% da receita do fundo em 1998 – ver DAVIES, 1999: p. 4);

- indução da municipalização – a perda de recursos para os municípios que não mantêm escolas de ensino fundamental tem induzido muitos municípios à uma municipalização apressada e descuidada, sem uma verificação anterior se os recursos a serem recebidos são suficientes para atender aos novos encargos;

- enfraquecimento de outros níveis e modalidades de ensino, principalmente da educação infantil e da educação de jovens e adultos, uma vez que estas matrículas não são consideradas para efeito de redistribuição de recursos e que, historicamente, os estados e municípios não costumam aplicar percentuais superiores ao exigido pela Constituição;

- não valorização do magistério como um todo – “*como o FUNDEF não traz recursos novos para a educação, mas apenas redistribui, entre o estado e seus municípios, uma parte dos recursos existentes ... ele não possibilita uma valorização dos docentes ou do magistério como um todo, mas apenas de estados e municípios que ganharem com o FUNDEF ...*” (DAVIES, 1999: p. 18). Além disso, não se refere a valorização do magistério dos demais níveis e modalidades de ensino;

- presença dominante de representantes estatais nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do *FUNDEF* – é somente no âmbito do município, onde é prevista apenas a participação de um membro da Secretaria Municipal de Educação, que os Conselhos têm um caráter mais “social” que estatal. Contudo, a simples participação de membros da sociedade não é garantia de nada, é necessário que os representantes sociais recebam informações mínimas para compreender a documentação contábil, caso contrário, ficarão submetidos à avaliação que é feita pelos técnicos e representantes do poder público.

2.1.4 – Esquematizando a aplicação de recursos

Os impostos e transferências sobre os quais é feito o cálculo da aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%) são:

Impostos próprios:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU
- Imposto Transmissão Intervivos de Bens Imóveis - ITBI
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN

Transferências da União:

- Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- Transferência do Imposto de Renda Retido na Fonte - IR
- Transferência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural -ITR
- Cota parte na Participação do Imposto s/ Produtos Industrializados - IPI
- Cota parte do IOF incidente sobre o ouro (IOF-Ouro).

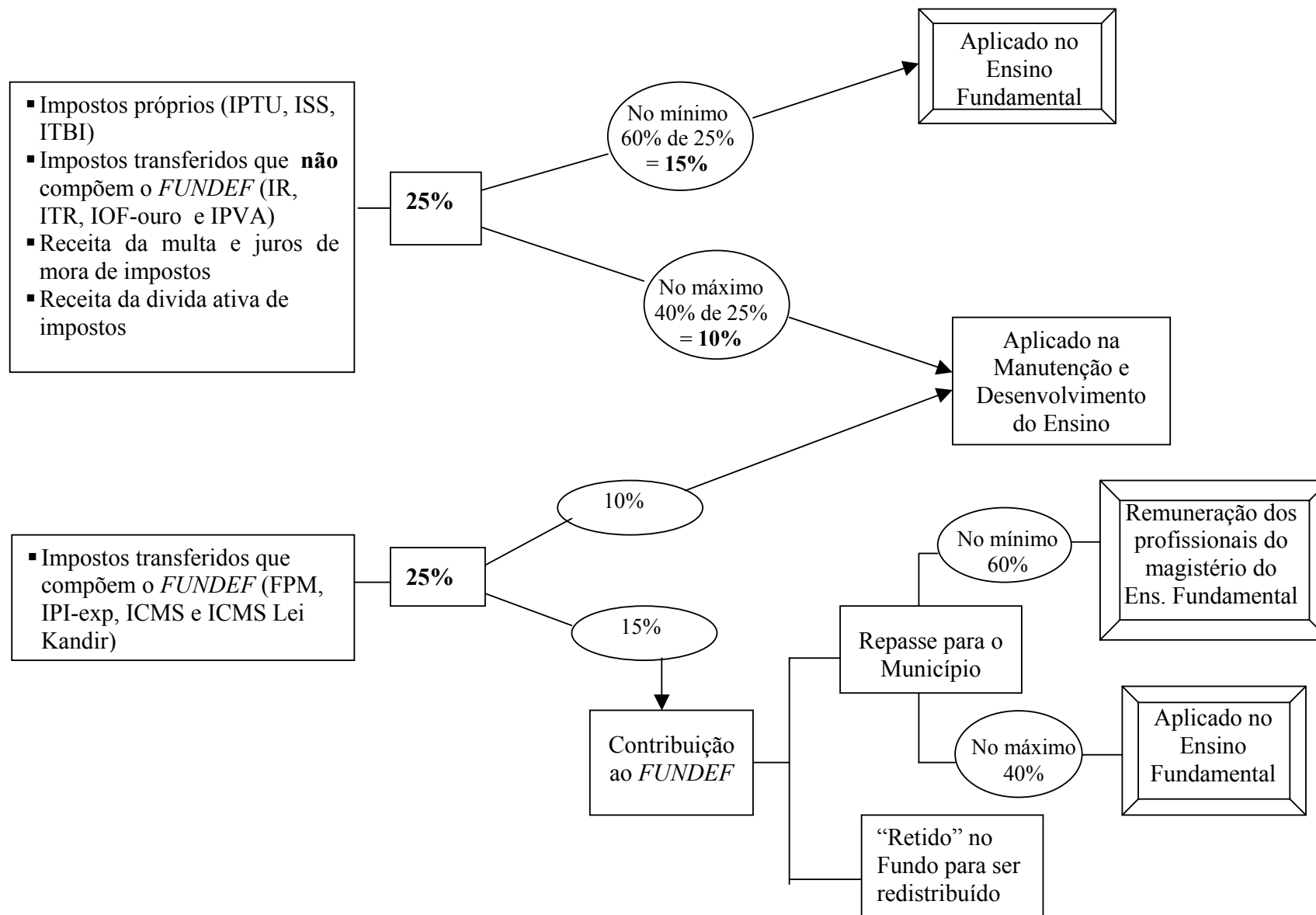
Transferências do Estado:

- Cota parte do Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- Desoneração do ICMS das exportações - Lei Kandir.
- Cota parte do Imp. s/ a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA

Multas/juros e dívida ativa:

- Receita da multa e juros de mora de impostos
- Receita da dívida ativa de impostos

É possível esquematizar as informações referentes à vinculação e subvinculações de recursos em *MDE* da seguinte forma:



2.2 - Outras fontes de financiamento da educação e o salário educação

No período pós 64, principalmente a partir de 1967, quando a Constituição Federal suprime a vinculação de impostos, é grande a busca por fontes complementares de financiamento da educação.

Várias foram as fontes de financiamento que se destacaram, entre elas:

- o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, cujos recursos eram proveniente da regulamentação e exploração do jogo pela União, isto é da loteria federal, loteria esportiva e loto;
- o Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, cujos recursos eram constituídos pela alíquota de 0,5% sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam venda de mercadorias;
- o incentivo fiscal, associado ao imposto de renda, para o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), depois transformado na Fundação Educar. Consistia na dedução de 1% no mínimo e no máximo 2% do imposto de renda devido;
- os “royalties” sobre o petróleo e/ou gás extraído da plataforma continental.

Essas fontes de financiamento “*de uma forma geral, após um breve momento de destaque, onde atingiam valores de certa magnitude no financiamento do setor, foram substituídas por outras que, também assim como vinham, partiam.*” (PINTO, 2000: p. 66)

Atualmente a fonte adicional de financiamento mais significativa que a educação conta é a do salário-educação, como veremos a seguir.

Como o salário-educação é uma contribuição social e não um imposto, não incide sobre ele a vinculação constitucional de recursos para o ensino. A contribuição social do salário-educação é um recurso adicional, suplementar ao percentual mínimo da receita de impostos e transferências; embora sejam recursos que se destinem ao mesmo fim, eles são distintos e não são substituíveis entre si. Daí, a Constituição Federal de 1988 referir-se a ele como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público: “*o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei,*

pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.” (CF, art.212, § 5º)

O salário-educação foi instituído em outubro de 1964 através da lei nº 4.440/64, e reestruturado pelo Decreto-Lei nº 1.422, de 23/10/75, sofrendo desde então algumas alterações. O salário-educação surgiu como uma forma das empresas com mais de cem funcionários cumprirem a obrigação constitucional (inciso III, do art. 168 da Constituição Federal de 1946) de oferecer ensino primário gratuito aos trabalhadores e a seus filhos; era uma alternativa para as empresas que não quisessem manter escolas próprias.

“O salário-educação tinha por base o custo-aluno do ensino primário, que foi transformado pelo sistema de rateio entre as empresas, numa única alíquota” fixada em 1,4%, que incidia sobre a folha de contribuição mensal recolhida pelas empresas ao sistema de previdência. (MELCHIOR, s.n.t.) Em 1975, a alíquota do salário educação foi elevada para 2,5% incidente sobre a folha de contribuição das empresas, recolhidas mensalmente ao IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.

Pela legislação anteriormente em vigor, as empresas podiam *“aplicar os recursos diretamente sob a forma de manutenção direta de escolas próprias, de distribuição de bolsas de estudos ou de pagamento de despesas de educação feitas pelos seus empregados e/ou pelos filhos destes através de sistema de reembolso”*, isto é no Sistema de Manutenção do Ensino – SME. (MELCHIOR, 1987: p. 20). A manutenção de escolas próprias era permitida somente para as empresas com, no mínimo, cem funcionários. Caso as empresas optassem por uma das formas de aplicação direta, acima descritas, era emitido para as mesmas um certificado de isenção correspondente ao montante das despesas realizadas. Se estas despesas não cobrissem os 2,5%, a diferença deveria ser recolhida ao FNDE. Caso as empresas não optassem por nenhuma forma de aplicação direta, elas eram obrigadas a recolher os 2,5% sobre a folha de contribuição e o poder público era encarregado de aplicar os recursos.

Esta sistemática representa uma transferência de recursos públicos para o ensino privado ou melhor uma evasão de recursos para a rede privada. Com o decorrer do tempo, verificou-se que as escolas privadas que recebiam bolsas de estudo com

recursos do salário-educação apresentaram uma série de problemas e fraudes: *“as escolas recebiam as bolsas do salário-educação e, além disso, cobravam dos alunos a diferença que existia para integralizar as mensalidades; ... apresentavam uma relação de alunos bolsistas fantasma, isto é, eles não existiam; as escolas recebiam mais bolsas de estudo que sua capacidade de matrícula.”* (MELCHIOR, 1987: p. 22).

Mesmo não sendo objetivo deste trabalho aprofundar a análise sobre o salário-educação, convém brevemente mencionar alguns outros problemas verificados:

- os Estados, na prática, nunca tiveram controle sobre os montantes e os prazos de repasse das cotas estaduais, o que deve ter possibilitado manipulação desses recursos pelo governo federal;
- ausência de critérios e falta de transparência na distribuição de recursos, favorecendo a predominância de uma disputa clientelista por recursos entre MEC e municípios⁷;
- os recursos resultantes das aplicações financeiras do salário-educação foram, muitas vezes, destinados para outros graus de ensino que não o fundamental.

Além da abertura de brechas para fraudes as mais diversas, as quais no caso da contribuição social do salário-educação foram corrigidas através da Emenda Constitucional nº 14/96, e da Lei nº 9.424/96 que regulamentou a referida emenda, a adoção de um padrão de financiamento para as áreas sociais baseado nas contribuições sociais traz problemas de outra ordem:

“O principal deles é a sua dificuldade de propiciar recursos exatamente nos momentos em que eles são necessários. Isto ocorre porque, como estas fontes (Previdência, FGTS, Salário-educação), em sua maioria, são baseadas na folha de salários, qualquer retração na atividade econômica tem como consequência imediata uma queda na sua arrecadação, justo no momento em que há maior demanda por políticas sociais públicas. O segundo problema que decorre também do fato da maioria dessas contribuições incidir sobre a

⁷ O decreto nº 88.374/83 reservava 25% da quota Federal do salário-educação para financiamento direto a programas municipais. Os programas municipais a serem financiados deveriam, inicialmente, ser submetidos à aprovação dos Conselhos Estaduais de Educação; a partir de 1990 coube às Delegacias Regionais do MEC – DEMEC – avaliar e encaminhar os programas apresentados pelas Prefeituras.

massa salarial, é que elas penalizam os setores mais atrasados da economia, que dependem mais do fator trabalho, deixando escapar os setores mais modernos da economia que, por trabalharem com alta tecnologia, possuem poucos trabalhadores.” (PINTO, 2000: p. 43)

A Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentada pela lei nº 9.424/96 dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e determina que o salário-educação deve destinar-se somente ao ensino fundamental público. Desta forma, limita a isenção do recolhimento do salário-educação ao vedar às empresas a dedução dos gastos com o Sistema de Manutenção do Ensino - SME. As empresas não podem mais deduzir do valor devido da contribuição a despesa com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. *“Tal dedução restrita à aplicação no ensino fundamental, como se sabe, vinha sendo utilizada, também, na manutenção do ensino privado, para não mencionar outras aplicações indevidas”.* (WEBER, 1998: p. 10). Embora vedados novos ingressos o § 3º do art.15 da Lei 9.424/96, assegura aos beneficiários do SME o direito adquirido.

A contribuição do salário-educação é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados (art. 15, Lei nº 9.424/96). O montante de sua arrecadação, após a dedução de 1% em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE – em duas quotas, a quota federal correspondendo a um terço, e a quota estadual equivalente a dois terços. A quota federal é gerenciada pelo FNDE *“e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental”*; a quota estadual⁸ é *“creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.”* (lei nº 9.424/96, art 15, § 1º).

É o FNDE quem administra os recursos do salário-educação e executa uma série de programas do MEC; desde 1995 o FNDE tem mantido, com os recursos da

⁸ O art. 2º da Lei Federal nº 9.766/98 estabelece que os recursos da quota estadual devem ser redistribuídos conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que pelo menos 50% desta quota devem ser repartidos proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental conforme apurado pelo censo educacional do MEC.

quota federal, diversos programas e projetos voltados, como determina a lei, para a universalização do ensino fundamental. Esta nova forma de distribuição dos recursos do salário-educação interfere diretamente na relação clientelista, anteriormente mencionada. Entre os programas e projetos financiados com recursos da quota federal temos:

- Dinheiro Direto na Escola, que distribui recursos diretamente às escolas condicionando este repasse de recursos à criação, no âmbito de cada escola, de uma unidade executora própria (entidade de direito privado, sem fins lucrativos e representativa da comunidade escolar);
- Organizações não-governamentais que atendam à educação especial;
- Programa Nacional de Transporte Escolar, que destina recursos para a compra de veículos novos para o transporte de alunos da zona rural;
- Programa TV Escola, que forneceu televisor, vídeo, antena parabólica para todas as escolas com mais de 150 alunos;
- Programa Nacional do Livro Didático que distribui livros didáticos, e
- Programa Nacional Biblioteca da Escola que distribui obras de literatura, enciclopédias e dicionários às escolas de ensino fundamental.

Não tem havido nos últimos anos um aumento da arrecadação do salário-educação, visto que o número de empregos e a massa salarial que constituem a sua base de cálculo têm apresentado queda.

Finalmente, é importante assinalar que embora a contribuição social do salário-educação seja uma importante fonte de financiamento do ensino público, com a discussão da reforma tributária no Congresso Nacional ela corre o risco de ser extinta.

CAPÍTULO 3 – A APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE CAMPINAS – 1986 a 1999

Como já explicitado, um dos objetivos centrais desta dissertação é realizar um estudo sobre a aplicação de recursos na educação pública municipal de Campinas – São Paulo, no período compreendido entre 1986 e 1999.

Ao estudar uma série histórica dos gastos realizados pela Prefeitura Municipal de Campinas é possível verificar como se realiza, de fato, o investimento na rede municipal de ensino; quais são as áreas de ensino priorizadas; o quanto é investido em educação e em que itens de despesa. Em suma, a partir da análise dos *balanços gerais do município* é possível identificar as prioridades da Prefeitura Municipal de Campinas no que se refere à educação pública municipal.

O estudo da aplicação de recursos da Prefeitura Municipal de Campinas na educação será feito através da análise de dados coletados nos *Balanços Gerais* do Município.

A escolha dos *balanços gerais* como fonte de análise dos dados não é casual e pode ser justificada pela distinção existente entre *orçamento*, *balancete* e *balanço geral*. O *orçamento* apresenta a estimativa de receitas e a programação das despesas para o ano seguinte, o *balancete* é o documento que registra a receita arrecadada e a despesa efetuada a cada mês e o *balanço geral* é o documento que apresenta as receitas arrecadadas e as despesas efetivamente realizadas no ano anterior. Enquanto o *orçamento* trabalha com a previsão de receitas e despesas, os *balanços gerais* apresentam as despesas efetivamente realizadas durante o ano, permitindo assim, analisar como de fato foram alocados os gastos públicos.

Os balanços gerais geralmente trazem dados agregados e genéricos, que dificultam a análise das finanças públicas. Avaliar o investimento em educação na rede municipal de ensino seria extremamente trabalhoso se a Prefeitura Municipal de Campinas não publicasse em seus balanços gerais os *quadros demonstrativos de despesas com o ensino* em atendimento ao exigido no art. 7º da Lei 7.348/85, (“*que juntamente com o art. 8º, continua em vigor ...*” - DAVIES, 1999: p. 47):

“Art. 7º - Os órgãos e entidades integrantes dos sistemas de planejamento e orçamento detalharão seus programas de trabalho, de modo que as ações, definidas nesta Lei como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam identificadas em seus aspectos operacionais, em nível de subprojeto e subatividade orçamentários, para efeito de consideração nas fases de elaboração e execução do orçamento.”

Resumindo, os dados analisados neste trabalho foram coletados nos *quadros demonstrativos de despesas com o ensino* dos Balanços Gerais do Município.

Explicitada qual a fonte de coleta de dados e os motivos que levaram a sua escolha, torna-se necessário abordar alguns problemas, já mencionados no capítulo I, relativos à perda do poder de compra num processo inflacionário e as três fases da despesa, ou seja:

- empenho,
- liquidação e
- pagamento.

Nos *quadros demonstrativos de despesas com o ensino* normalmente são registradas as despesas empenhadas. O empenho é feito após o encerramento de um processo de licitação, e em favor de um determinado fornecedor. É a garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços de que o bem adquirido ou serviço contratado será pago.

A liquidação “consiste na verificação formal, de posse de documentos comprobatórios, como faturas e notas fiscais, de que os bens adquiridos foram entregues ou os serviços efetivamente prestados, nos termos em que foram autorizados ou contratados” (POLO, 1999a: p.30).

O pagamento é a última fase da despesa.

Nem todas as despesas empenhadas e registradas nos *Balanços Gerais* do Município (e conseqüentemente contabilizadas nos quadros demonstrativos do ensino) serão efetivamente pagas no ano vigente.

Todas as despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro serão inscritas em *restos a pagar*, os quais podem ser cancelados durante o ano seguinte. As despesas já na fase de liquidação que foram inscritas em restos a pagar são chamadas de processadas, ou seja, constituem um compromisso financeiro certo para a entidade pública. As despesas não liquidadas e inscritas em restos a pagar são chamadas de não processadas e constituem um compromisso financeiro em potencial para a entidade pública. É esta última categoria de restos a pagar que podem ser “*cancelados no ano seguinte e, portanto, não devem ser necessariamente computados nos gastos totais em educação, embora os governos façam isso com o objetivo de cumprir contabilmente (total de empenhos) a exigência legal de aplicação do percentual mínimo vinculado a MDE.*” (DAVIES, 1999: p. 50)

Os *restos a pagar não processados* e, portanto, cancelados poderão ser novamente empenhados no ano em vigor, o que significa que um mesmo bem ou serviço pode ser duplamente contabilizado nas despesas com o ensino. Como o Tribunal de Contas analisa as despesas do município normalmente com base nos valores empenhados e não nos valores pagos ou liquidados até o final do ano, o percentual apresentado como despesas em *manutenção e desenvolvimento do ensino* provavelmente será distinto do percentual realmente aplicado.

A princípio, as despesas realmente pagas ou pelo menos as liquidadas, é que deveriam constituir, ou melhor servir de base para o cálculo dos 25%. O gasto em *MDE* deve ser apurado pelo *regime de caixa* e não pelo *regime de competência*, ou seja ao que foi efetivamente desembolsado e não ao que foi contratado no ato do empenho das dotações.

Outro aspecto importante que interfere diretamente na fidedignidade do percentual aplicado no ensino refere-se aos valores reais destes recursos; em períodos de inflação alta os valores nominais são bastante distintos dos valores reais aplicados no ensino.

Há uma contraposição entre os valores nominais e valores reais o que pode levar ao mero cumprimento formal do preceito constitucional visto que a contabilidade dos recursos públicos é feita sobre os valores nominais. Uma prática freqüente nas Prefeituras Municipais, durante o período inflacionário é a concentração

dos gastos, ou melhor dos empenhos nos últimos meses do ano, esta prática de manipulação de verbas tem o “*objetivo de cumprir, nominalmente (ou seja, sem atualização monetária), a aplicação dos 25% da receita de impostos em educação*” (DAVIES, 1999: p. 49).

Como grande parte da receita recebida pelas prefeituras concentra-se normalmente nos três primeiros meses do ano, quando estes recursos possuem poder de compra maior, e grande parte das despesas no final do ano, pode-se afirmar que se os valores empenhados bem com a receita arrecadada fossem atualizados mês a mês, muitas prefeituras não cumpririam, durante o período inflacionário, a exigência constitucional de aplicação de recursos na educação.

A não atualização monetária da aplicação dos recursos vinculados ao ensino é outro item não exigido pelo Tribunal de Contas; desta forma, nominalmente são aplicados os 25% da receita, mas não em valores reais visto que a moeda, em virtude da inflação, perdeu seu poder de compra.

Estas duas práticas toleradas ou “autorizadas” pelo Tribunal de Contas - contabilização das despesas pelo empenho e não pelo pago e a não atualização monetária dos valores gastos (principalmente nos períodos de inflação alta) – fazem com que a aplicação de recursos na educação seja apenas formal.

3.1 - A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino

Neste primeiro momento de análise das despesas da Secretaria Municipal de Educação de Campinas é importante mostrar um panorama da aplicação de recursos na *manutenção e desenvolvimento do ensino*, ou seja, mostrar as alterações efetuadas na sistemática de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado, tanto pelo lado da receita quanto da despesa.

Antes contudo, é conveniente lembrar as duas “restrições”, já abordadas no capítulo II, que a Constituição Federal de 1988 estabelece para o cálculo da aplicação de recursos na educação. A primeira refere-se à origem dos recursos: somente devem ser consideradas as receitas provenientes de impostos e transferências. As despesas que

tiverem sido realizadas com recursos de outras fontes, como por exemplo convênios, não devem ser consideradas no cálculo da aplicação mínima.

A segunda restrição refere-se à despesa propriamente dita: a aplicação de recursos deve ser feita na *manutenção e desenvolvimento do ensino* a qual, como já visto, diferencia-se da *função educação e cultura* e ainda, da *educação* com um todo. A restrição pelo lado da despesa é complexa não só pela amplitude dada ao conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino* (ver cap. 2, item 2.1.2) mas também devido às divergências legais existentes.

Embora a Constituição Federal de 1988 no § 4º do art. 212 determine que “os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (grifo nosso), estas despesas foram incluídas pela Prefeitura Municipal de Campinas no cálculo do percentual aplicado até o ano de 1997. Embora em flagrante contradição com a Constituição Federal, esta inclusão no período mencionado está embasada no inciso XV da Instrução 02/89 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (em vigor até final de 1997):

“Consideram-se despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino (...), ou, ainda, as que: (...) XV – decorram do pagamento de despesas com alimentação nela incluída a merenda escolar, bem como assistência à saúde, previstas em recursos próprios, provindos da receita de impostos ...”

“Em resumo, para certificar se a Constituição foi cumprida no que respeita ao financiamento das atividades de MDE temos dois caminhos a seguir, necessariamente complementares: um, pelo lado da receita e outro, pelo lado da despesa.” (VELLOSO, 1990: p. 25)

Com o intuito de aplicar 25% da receita proveniente de impostos e transferências na *manutenção e desenvolvimento do ensino*, a Prefeitura realiza uma verdadeira “dança das cadeiras”. Pelo lado da receita ora são incluídos recursos de convênios ora não. Pelo lado da despesa alguns itens são incluídos em determinado ano e em outros não.

Tanto a Lei Calmon - Lei Federal nº 7.348/85 – quanto a Constituição Federal de 1988 estabelecem que o percentual mínimo a ser aplicado na *manutenção e*

desenvolvimento do ensino deve ser calculado sobre a receita de impostos e transferências, o que exclui a receita de convênios.

No quadro a seguir são apresentadas as alterações verificadas nos *quadros demonstrativos de despesas com o ensino* relacionando não só as inclusões que ferem a determinação do que é aplicação em *MDE*, mas também aquelas que embora legais revelam um esforço em ampliar o leque de despesas computadas, sem necessariamente ampliar os recursos investidos nas atividades-fim do ensino.

As distorções e divergências existentes entre a aplicação de recursos apresentada pela Prefeitura e a legalmente exigida serão apontadas e analisadas, mas não será feita uma exclusão das atividades não consideradas como *MDE*, tanto pelo lado da receita como da despesa. Ou seja, não estaremos efetuando um exercício de exclusão destas atividades com a finalidade de apontar um percentual distinto daquele publicado pela Prefeitura Municipal, mas sim apontar as divergências e distorções verificadas na aplicação de recursos. É o Tribunal de Contas quem tem o poder de glossar ou não as despesas aplicadas pela Prefeitura e desta forma, aprovar as suas contas.

Mais uma vez é importante salientar que analisar os gastos em *MDE* pode parecer uma questão técnica, mas é essencialmente política, pois além de mostrar se o governo cumpriu ou não o que determina a Constituição revela também, a decisão política do governo na alocação de verbas.

Quadro 3.1 - Alterações verificadas nos quadros demonstrativos de despesas com o ensino – 1986 a 1999

Ano	Alterações	Percentual aplicado ⁽¹⁾
1986	▪ A receita proveniente de multas e juros de mora dos impostos é incluída no cálculo <u>apenas</u> a partir de 1994; ▪ Despesas como: administração e coordenação da secretaria, ensino supletivo e parte do ensino pré-escolar não são contabilizadas no <i>quadro demonstrativo de despesas com o ensino</i>, se estas despesas fossem incluídas o percentual aplicado seria maior; ▪ Não é apresentada uma declaração dos recursos aplicados no ensino⁽²⁾; ▪ São incluídas as despesas efetuadas com recursos de convênios, as quais significaram 12,1% do total aplicado na educação (ver tabela 3.13, cap. 3); ▪ São incluídas algumas despesas não classificáveis como <i>MDE</i> tais como a Prestação de Serviço Médico e Dentário Escolar.	12,34 ⁽⁴⁾
1987	▪ Despesas como: administração e coordenação da secretaria e ensino supletivo não são contabilizadas no <i>quadro demonstrativo de despesas com o ensino</i>, se estas despesas fossem incluídas o percentual aplicado seria maior; ▪ Não é apresentada uma declaração dos recursos aplicados no ensino⁽²⁾; ▪ São incluídas as despesas efetuadas com recursos de convênios, as quais significaram 10,3% do total aplicado na educação (ver tabela 3.13, cap. 3); ▪ São incluídas algumas despesas não classificáveis como <i>MDE</i> tais como: Prestação de Serviço Médico e Dentário Escolar e Construção de Consultórios Odontológicos.	17,15 ⁽⁴⁾
1988	▪ É incluído na receita o recurso de convênios, aumentando em 2,7% a receita sobre a qual é calculado os 25%; ▪ São incluídas as despesas efetuadas com recursos de convênios, as quais significaram 7,4% do total aplicado na educação (ver tabela 3.13, cap. 3); ▪ São incluídas algumas despesas não classificáveis como <i>MDE</i> tais como a Prestação de Serviço Médico e Dentário Escolar e Construção de Consultórios Odontológicos; ▪ O Programa de Formação para o Trabalho promovido pela Secretaria de Promoção Social é incluído nas despesas; a princípio não é possível afirmar que se trata de despesa não admitida como <i>MDE</i> pois pode se referir ao ensino profissionalizante do nível fundamental. Como esta despesa só foi computada em 1988 e 1989 tem-se a impressão de que foi contabilizada apenas para aumentar o montante gasto.	24,06

Quadro 3.1 - Alterações verificadas nos quadros demonstrativos de despesas com o ensino – 1986 a 1999

(continuação)

Ano	Alterações verificadas	Percentual aplicado ⁽¹⁾
1989	▪É incluído na receita o recurso proveniente de convênios, aumentando em 4,4% a receita sobre a qual é calculado os 25%; ▪São incluídas as despesas efetuadas com recursos de convênios, as quais significaram 6,8% do total aplicado na educação (ver tabela 3.13, cap. 3); ▪São incluídas algumas despesas não classificáveis como <i>MDE</i> tais como a Prestação de Serviço Médico e Dentário Escolar e o Programa de Formação para o Trabalho (ver ressalva acima – 1988).	25,24
1990	▪Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾; ▪Os gastos com inativos não são contabilizados.	25,92
1991	▪Volta a ser incluído o recurso proveniente de convênios tanto pelo lado da receita (aumento de 0,3%) quanto da despesa (significando 1,9% do total aplicado); ▪Começam a ser incluídas as despesas com as Bibliotecas Públicas Municipais, as quais estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Cultura, passando a ser gerenciadas pela Secretaria de Educação a partir de 1996; ▪Os gastos com inativos não são contabilizados.	26,04
1992	▪É incluído na receita o recurso proveniente de convênios, aumentando em 0,8% a receita sobre a qual é calculado os 25%; ▪São incluídas as despesas efetuadas com recursos de convênios, as quais significaram 3,3% do total aplicado na educação (ver tabela 3.13, cap. 3); ▪Começam a ser incluídas as despesas com Assistência Médica do Ensino e Vale Refeição do Ensino. Estas despesas já eram efetuadas anteriormente, mas não existia uma separação dos gastos efetuadas com o pessoal do ensino dos demais funcionários da Prefeitura Municipal. Não eram, portanto, contabilizadas nos gastos com o ensino.	32,16

Quadro 3.1 - Alterações verificadas nos quadros demonstrativos de despesas com o ensino – 1986 a 1999

(continuação)

Ano	Alterações verificadas	Percentual aplicado ⁽¹⁾
1993	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Em 1993 e 1994 é incluída na receita a transferência dos recursos hídricos e do petróleo bruto nacional, o que não é feito nos demais anos; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾.	32,71
1994	▪ A partir de 1994 a receita proveniente de multas e juros de mora dos impostos é incluída no cálculo dos 25%; ▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾.	26,19
1995	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾.	25,32
1996	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾; ▪ A partir de 1996 não são mais incluídas as despesas com amortização e juros da dívida contratada do ensino.	27,04
1997	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾.	25,74
1998	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como <i>MDE</i> ⁽³⁾; ▪ O quadro demonstrativo de aplicação de recursos no ensino é alterado gerando dificuldade na identificação do percentual aplicado, fato este agravado pela não apresentação da declaração de aplicação de recursos; ▪ Deixam de ser incluídas as despesas com alimentação escolar e com a concessão de bolsas de estudo; ▪ São incluídas as despesas com Patrulhamento das Escolas, Auxílio transporte - ensino, Abastecimento de Água, Iluminação Pública. A despesa com água é contabilizada desde 1995 nas dotações do ensino fundamental, supletivo e infantil, mas apenas em 1998 é criada uma dotação específica para esta despesa.	31,47 ⁽⁴⁾

Quadro 3.1 - Alterações verificadas nos quadros demonstrativos de despesas com o ensino – 1986 a 1999

(continuação)

Ano	Alterações verificadas	Percentual aplicado ⁽¹⁾
1999	▪ Não são incluídos os recursos provenientes de convênios tanto pelo lado da receita quanto da despesa; ▪ Todas as despesas a princípio, são classificáveis como MDE (3); ▪ O quadro demonstrativo de aplicação de recursos no ensino é alterado gerando dificuldade na identificação do percentual aplicado, fato este agravado pela não apresentação da declaração de aplicação de recursos; ▪ Deixam de ser incluídas as despesas com alimentação escolar e com a concessão de bolsas de estudo; ▪ A despesa com Abastecimento de Água e Iluminação Pública volta a ser incluída nas dotações do ensino fundamental, supletivo e infantil e não mais em dotações específicas.	25,93 ⁽⁴⁾

Fonte: elaborado pela autora a partir dos balanços do município no período 1896 -1999

Obs: (1) refere-se ao percentual apresentado na declaração de aplicação de recursos.

- (2) trata-se de uma declaração que menciona o montante de recursos aplicados frente ao montante da receita arrecadada e o percentual aplicado. Esta declaração passa a ser incluída nos *Balanços Gerais* a partir de 1988.
- (3) diz-se “a princípio”, pois teoricamente são admitidas como *MDE*. Somente um exame minucioso dos processos de compra pode comprovar que um bem adquirido ou serviço contratado destina-se exclusivamente ao atendimento do ensino. O mesmo pode ser afirmado em relação a Bolsas de Estudo. Embora a lei admita a concessão de bolsas para o ensino fundamental quando houver falta de vagas, só um exame detalhado dos processos comprovará se o destino foi o ensino fundamental ou cursos de inglês, etc.
- (4) os percentuais aplicados relativos aos anos 1986, 1987, 1998 e 1999 foram calculados visto que, nestes anos, não foi apresentada a declaração de aplicação de recursos no ensino.

Observa-se, através do quadro acima, em alguns momentos, um desconhecimento das legislações pertinentes à aplicação de recursos na *manutenção e desenvolvimento do ensino*. Esta observação pode ser evidenciada pela inclusão dos convênios pelo lado da receita aumentando assim a base sobre a qual é feito o cálculo do montante a ser aplicado (o qual terá que ser maior).

Em outros momentos, é possível afirmar que há uma vontade deliberada em ampliar o montante das despesas com a finalidade de atingir o percentual mínimo exigido. Esta ampliação se dá de três formas:

- a) com a inclusão de despesas não admitidas como *MDE* (convênios, serviço dentário escolar, construção de consultórios odontológicos, etc);
- b) com a inclusão de despesas legalmente admitidas como *MDE* e que anteriormente não eram separadas das despesas gerais da Prefeitura Municipal, não sendo portanto, anteriormente, contabilizadas como gastos com *MDE* (auxílio refeição, assistência médica, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, etc). O Tribunal de Contas dos Estado de São Paulo tem questionado a inclusão de despesas com auxílio refeição, assistência médica e vale transporte nas despesas com *MDE* por entender que não se tratam de despesas com salários;
- c) com o abrupto aumento no montante gasto com inativos a partir de 1995.

Estas duas últimas inclusões não são erradas, mas revelam a intenção de ampliar o montante de despesas sem necessariamente aumentar o investimento nas atividades-fim do ensino.

É importante salientar que:

“o percentual é mínimo, e não máximo como muitas autoridades costumam pensar, e que a obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo, mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda, em colaboração com a outra esfera governamental (Estado ou Município) as necessidades educacionais (ensino fundamental e educação infantil, no caso dos municípios, e ensino fundamental e ensino médio, no caso dos Estados) da população ...” (grifo nosso) (DAVIES, 1999: p. 44)

Resumindo as colocações feitas no início deste capítulo e nesta parte, relativa à análise das despesas segundo a aplicação de recursos em *MDE*, é possível afirmar que o preceito constitucional dificilmente foi atendido durante os anos estudados, pelas razões a seguir mencionadas:

- é feito o registro das despesas empenhadas e não das liquidadas, o que pode significar, apenas, cumprir contabilmente os 25%, visto que os empenhos não liquidados até 31 de dezembro e inscritos em *restos a pagar* são normalmente cancelados se não tiverem sido liquidados;
- não é feita uma correção monetária dos recursos vinculados ao ensino, o que significa, que em períodos de inflação alta, o percentual de 25% foi atingido apenas em valores nominais mas não em valores reais, visto que a moeda perdeu seu poder de compra;
- como verificado no quadro 3.1, em vários anos foram computadas despesas não classificáveis como *MDE* tanto pelo lado da origem de recursos ao incluir convênios, quanto da despesa propriamente dita. Mesmo a partir de 1993 quando todas as despesas a princípio, são classificáveis como *MDE*, só é possível confirmar a destinação exclusiva ao atendimento do ensino se for efetuada uma análise ou um acompanhamento sistemático dos processos de compra.

3.2 - Atualização monetária das despesas: o deflator utilizado e suas limitações

Para trabalhar com uma série histórica e comparar os valores aplicados nos diferentes anos é preciso corrigi-los monetariamente. A série histórica analisada neste trabalho apresenta dois períodos distintos. O período compreendido entre 1986 a 1994 caracterizou-se por elevadas taxas de inflação e por constantes planos econômicos e alterações monetárias: em março/86 temos o Plano Cruzado com o segundo corte de zeros (o primeiro corte de zeros acontece em fevereiro/67) e uma nova moeda com a alteração do Cruzeiro para Cruzado (Cz\$); em janeiro/89 temos o Plano Verão com novo corte de zeros e o Cruzado Novo (NCz\$); em março/90 vigora novamente o Cruzeiro

(Cr\$) como unidade monetária, sem corte de zeros; em agosto 93 temos o quarto corte de zeros e a moeda passa a ser o Cruzeiro Real (CR\$); em março/94 é adotada a Unidade Real de Valor como padrão monetário (1 URV = CR\$ 647,50); e em Julho/94 é instituído o Real (R\$) pela conversão da URV (1 R\$ = 1 URV = CR\$ 2.750,00). No segundo período 1995 a 1999 altera-se o cenário de aceleração inflacionária e verifica-se uma certa estabilidade econômica com a inflação em patamares bem mais baixos.

Para avaliar de maneira consistente a despesa realizada durante o período considerado, é essencial “...a escolha de um índice que reduza as distorções da inflação sobre o poder de compra da moeda e com isto permita comparar os valores reais aplicados (ou investidos) em diferentes períodos.” (GONÇALVES, 1996: p.179)

Os dados coletados, neste trabalho, foram deflacionados a partir da taxa média de inflação anual medida pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. Como todo deflator, este também tem as suas limitações. Segundo GONÇALVES (1996: p.179), “a escolha de um deflator adequado para mensurar o real poder de compra de uma moeda é, na verdade, uma das mais difíceis tarefas, cujos resultados são sempre insatisfatórios e/ou polêmicos.”

Como nos *Balanços Gerais* do Município é registrada a somatória das receitas e despesas mensais efetuadas no decorrer do ano sem qualquer atualização monetária, uma das distorções trazidas pela utilização do IGP-DI/FGV médio anual é o fato de atribuir “o mesmo peso” a um recurso utilizado no início do ano, quando tinha um poder de compra muito maior do que aquele realizado no final do ano. Contudo, como grande parte das despesas efetuadas destina-se ao pagamento de pessoal e encargos (em média 65%), o que apresenta distribuição relativamente uniforme ao longo do ano, esta distorção é bastante amenizada.

No lado da receita a atualização pela média anual faz com que a receita considerada seja menor que a real, visto que a arrecadação é maior no início do ano quando o poder de compra também é maior. A correção mensal da receita e das despesas eliminaria algumas distorções e significaria uma proximidade maior ao que foi realizado; contudo, considerando que a série histórica analisada abrange quatorze (14) anos e que o acesso aos balancetes mensais da arrecadação municipal não é muito simples, tal procedimento torna-se inviável.

Outra distorção relativa não só ao deflator utilizado mas também à prática orçamentária refere-se aos empenhos para reajuste. Em períodos de inflação alta o empenho efetuado para aquisição de um bem ou serviço pode não ser suficiente no momento do pagamento. Isto é, como o empenho é a 1ª fase da despesa (empenho $\times$ liquidação $\times$ pagamento) e considerando que alguns bens são entregues parceladamente (gêneros alimentícios, por exemplo) e que alguns serviços também são realizados ao longo de um determinado período (construções, por exemplo) pode ser necessário um reajuste/correção monetária do valor total empenhado. A atualização monetária dos valores gastos (independentemente do deflator utilizado) é feita tanto sobre o valor principal empenhado quanto sobre o empenho para reajuste, o que, nesses casos, leva a uma dupla correção dos valores.

Para eliminar estas distorções teria que ser feito não só um levantamento da receita e das despesas mês a mês durante o período analisado (de forma a possibilitar uma melhor atualização dos valores), mas também uma “limpeza” de itens como: restos a pagar cancelados e reajuste de empenhos. Esse procedimento minucioso além de inviável pela magnitude do período analisado resultaria em um trabalho penoso e extenso e num distanciamento do objetivo proposto neste trabalho.

3.3 – A análise dos dados: metodologia empregada

Considerando as ressalvas acima quanto à prática orçamentária e quanto à atualização monetária pelo IGP-DI/FGV médio anual é possível iniciar um estudo sobre o comportamento das finanças públicas municipais no período compreendido entre 1986 e 1999. Para evitar uma análise retilínea de um período que na realidade incorpora dois momentos ou blocos distintos será feito um corte na análise. O primeiro bloco compreende os anos de 1986 a 1994 e caracteriza-se, como já mencionado, basicamente pela aceleração inflacionária, por constantes planos econômicos e alterações monetárias. No segundo bloco, 1995 a 1999, há uma mudança no regime inflacionário e relativa estabilidade econômica, o que vem favorecer a educação. A análise por blocos permitirá a comparação de momentos com inflação semelhante.

Para compreender como se financia a educação na rede pública municipal de ensino de Campinas, inicia-se a análise pelo comportamento das receitas do município nos períodos mencionados. A segunda parte da análise refere-se às despesas totais da Prefeitura e aos gastos efetuados com educação.

Quanto à receita serão abordados os seguintes aspectos:

- a evolução da receita orçamentária arrecada pela Prefeitura Municipal de Campinas frente à despesa orçamentária empenhada e o déficit apresentado no período – ver gráficos 3.1 e 3.2;
- a discriminação da receita nas categorias econômicas e subcategorias mais importantes – ver tabela 3.1
- a avaliação do comportamento das receitas sobre as quais deve ser calculado os 25%, isto é, a importância relativa dos impostos e transferências para o financiamento dos gastos do governo municipal com educação – ver tabelas 3.2, 3.3 e 3.4 e gráfico 3.3;

Na parte relativa às despesas é necessário observar:

- a evolução das despesas com a educação em relação às despesas totais da Prefeitura Municipal de Campinas – ver gráfico 3.4;
- a evolução das despesas totais da Prefeitura segundo as funções de governo - ver tabela 3.5 e gráfico 3.5;
- a evolução das despesas realizadas com a educação em relação ao total de recursos empenhados na Função Educação e Cultura - ver tabela 3.7, e gráfico 3.7;
- a discriminação das despesas com a educação em categorias, subcategorias e elementos econômicos, isto é de acordo com a natureza - ver tabela 3.8, e gráficos 3.6 e 3.7;
- a discriminação das despesas com a educação de acordo com os programas e subprogramas, isto é de acordo com a classificação funcional programática - ver tabelas 3.9, 3.10 e 3.11 e gráfico 3.8;
- a discriminação das despesas com a educação de acordo com a alocação dos recursos nos vários órgãos da Prefeitura, isto é de acordo com a classificação institucional - ver tabela 3.12; e

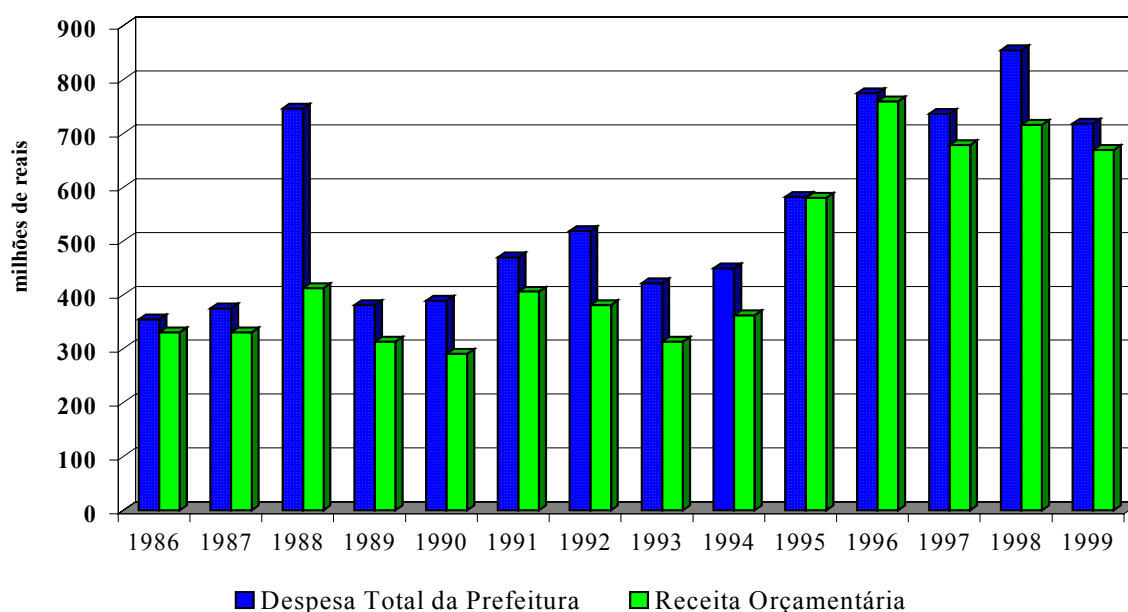
- a discriminação das despesas com a educação segundo as principais fontes de recursos – recursos do tesouro, QESE, e convênios - ver tabela 3.13.

A análise das despesas através das classificações acima não é aleatória, visa dar uma visão ampla e geral das receitas e despesas da Prefeitura Municipal de Campinas, no período analisado, na medida em que abrange todas as classificações determinadas pela Lei nº 4.320/64.

3.4 - A receita da Prefeitura Municipal de Campinas – 1986 - 1999

Uma breve análise do comportamento das finanças da Prefeitura Municipal de Campinas pode ser feita ao destacar a evolução das receitas e despesas orçamentárias. O gráfico 3.1 apresenta a situação das receitas e despesas da Prefeitura Municipal de Campinas, expressas em milhões de reais (corrigidos para dezembro de 1999) para o período compreendido entre 1986 e 1999.

Gráfico 3.1
Receita Orçamentária Arrecadada x Despesa Orçamentária Empenhada em
milhões de reais (corrigidos para dez. 1999)



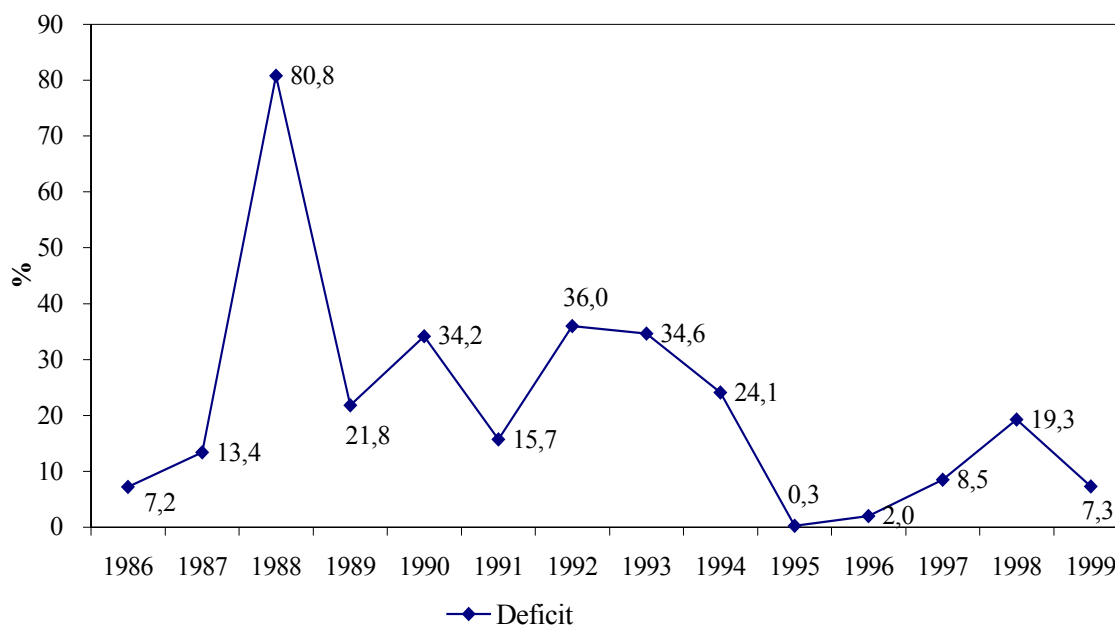
Pode-se notar, que em 1986 - ano de implantação do Plano Cruzado e de relativa recuperação da atividade econômica - há um certo equilíbrio entre receitas e despesas, o déficit é de apenas 7,2%, isto é, o menor déficit do período compreendido entre 1986 e 1994 conforme demonstra o gráfico 3.2.

Entre 1987 e 1988 há uma nova conjuntura recessiva que interfere no comportamento das receitas e despesas, em 1988 o déficit da execução orçamentária da Prefeitura chega a 80%. Observa-se que há uma correspondência entre a evolução das receitas e despesas da Prefeitura e a situação econômica do País

Em 1989 há uma breve recuperação da arrecadação, mas os déficits continuam a assumir grande importância no financiamento dos gastos públicos até 1994. A partir de 1995 há um maior equilíbrio entre a receita orçamentária arrecadada e a despesa orçamentária empenhada, conforme demonstrado no gráfico 3.1.

A receita média arrecadada entre 1986 e 1994 corresponde a R\$ 348,7 mi, corrigidos para dez/99, enquanto que entre 1995 e 1999 corresponde a R\$ 459,9 mi; enquanto a despesa média equivale, respectivamente a R\$ 680,3 mi e R\$ 732,5 mi nos períodos mencionados.

Gráfico 3.2
Deficit da Prefeitura Municipal de Campinas



3.4.1 - A discriminação da receita em categorias econômicas e subcategorias

Como já mencionado no capítulo I desta dissertação, a receita é classificada em duas categorias econômicas: *receitas correntes* - decorrem do exercício normal da ação e dos direitos do município - e *receitas de capital* - decorrem principalmente da constituição de dívidas - as quais se subdividem em subcategorias e estas em fontes e alíneas.

Na tabela 3.1 é possível verificar que as receitas correntes são as mais significativas, em média correspondem a 91% da receita orçamentária. Entre as *receitas correntes* a receita tributária e as transferências correntes são as mais significativas; é basicamente sobre elas que é calculado os 25% (este aspecto é tratado mais detalhadamente no item 3.4.2). Tanto a receita tributária como as transferências correntes não apresentaram oscilações significativas durante o período analisado, sendo que esta última – transferências correntes – tem uma participação maior no total arrecadado e se constitui na principal fonte de financiamento da educação.

No que se refere à receita de capital, as operações de crédito, isto é a receita obtida através de empréstimos ou colocação de títulos é a mais significativa, conforme fica claro na tabela 3.1. Em 1988 representou 47,5% da receita orçamentária arrecadada; nos demais anos a sua participação percentual no total da receita oscila bastante. Em 1986, 1987 e 1991 a sua participação é em torno de 10%, em 1996 é de 18%, nos outros nove anos do período estudado a participação das operações de crédito é mínima.

A captação de recursos através das operações de crédito visa “*atender a desequilíbrios orçamentários ou para financiamento de empreendimentos públicos*” (FRACALANZA, 1995: p 46). Em 1988 e em 1996 a Prefeitura recorre a estas operações para financiar os seus gastos, ou seja parcelas maiores das despesas são saldadas às custas de operações de crédito.

A alienação de bens, ou seja a venda de bens patrimoniais como títulos, ações, móveis e imóveis é ínfima enquanto fonte de recursos. A amortização de empréstimos tem um pico de participação percentual na receita total (7%) em 1992, quatro anos após as “elevadas” operações de crédito.

TABELA 3.1
Receita Orçamentária Arrecadada segundo a Categoria Econômica (%)

Receita Orçamentária	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receitas Correntes	88,8	90,8	52,2	96,3	98,5	89,3	90,2	98,3	99,7	97,2	81,7	99,2	97,5	98,3
Receita Tributária	32,8	27,6	15,7	21,9	27,4	36,0	38,4	34,9	35,0	31,4	26,4	31,4	30,9	34,5
Receita Contribuições	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,4	5,0	5,2	4,9
Receita Patrimonial	3,0	16,1	4,7	23,5	4,4	5,1	8,3	9,5	6,1	3,8	1,6	2,4	1,6	0,8
Transferências Correntes	47,0	43,8	27,1	48,1	64,1	45,8	39,2	48,8	51,8	49,2	44,2	54,9	48,9	53,3
Outras Receitas Correntes	6,0	3,3	4,8	2,9	2,7	2,4	4,3	5,2	6,8	12,8	5,2	5,5	10,9	4,9
Receitas de Capital	11,2	9,2	47,8	3,7	1,5	10,7	9,8	1,7	0,3	2,8	18,3	0,8	2,5	1,7
Operações de Crédito	10,8	9,2	47,5	3,6	0,0	10,0	2,2	0,0	0,1	2,5	18,1	0,7	2,3	1,3
Alienação de Bens	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização Empréstimos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	7,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,3
Transferências de Capital	0,3	0,0	0,3	0,0	0,8	0,3	0,4	1,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

3.4.2 - A importância dos impostos e transferências para o financiamento dos gastos do governo municipal com educação

Como já explicitado em capítulo anterior, o cálculo da aplicação mínima de recursos na educação é feito sobre alguns itens da receita e não sobre a receita tributária e menos ainda, sobre a receita orçamentária total da Prefeitura. A Constituição Federal vincula a aplicação de recursos à receita de impostos (um dos itens da receita tributária), e às transferências de impostos da União e do Estado. À receita de impostos e transferências são acrescentadas a receita das multas e juros de mora de impostos e a receita da dívida ativa de impostos (impostos atrasados). É apenas sobre estes itens da receita (sinalizados com ✓ no quadro 1.2, cap. 1) que é efetuado o cálculo da aplicação mínima em *manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE*.

Os impostos e transferências sobre os quais é feito o cálculo da aplicação mínima são:

Impostos:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU
- Imposto Transmissão Intervivos de Bens Imóveis - ITBI
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN

Transferências da União:

- Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- Transferência do Imposto de Renda Retido na Fonte - IR
- Transferência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR
- Cota parte na Participação do Imposto s/ Produtos Industrializados - IPI
- Cota parte do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Município de sua origem (IOF-Ouro).

Transferências do Estado:

- Cota parte do Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- Compensação financeira referente às perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações prevista na Lei Complementar 87/96 - Lei Kandir.

- Cota parte do Imposto s/ a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA

Multas/juros e dívida ativa:

- Receita da multa e juros de mora de impostos
- Receita da dívida ativa de impostos

Na tabela 3.2 é apresentada a receita de impostos e transferências como porcentagem da receita orçamentária total arrecadada. A receita proveniente de impostos e transferências representou na média 71,5% da receita orçamentária total da Prefeitura no período de 1986 a 1994 e 72,1% no período de 1995 a 1999.

Em 1988 a participação da receita de impostos e transferências como porcentagem da receita orçamentária total arrecadada é bastante reduzida (41%). É importante lembrar, que neste mesmo ano e também em 1996, (ver tabela 3.1), há um crescimento bastante significativo das operações de crédito.

TABELA 3.2

Receita de Impostos e Transferências como % da Receita Orçamentária Arrecadada

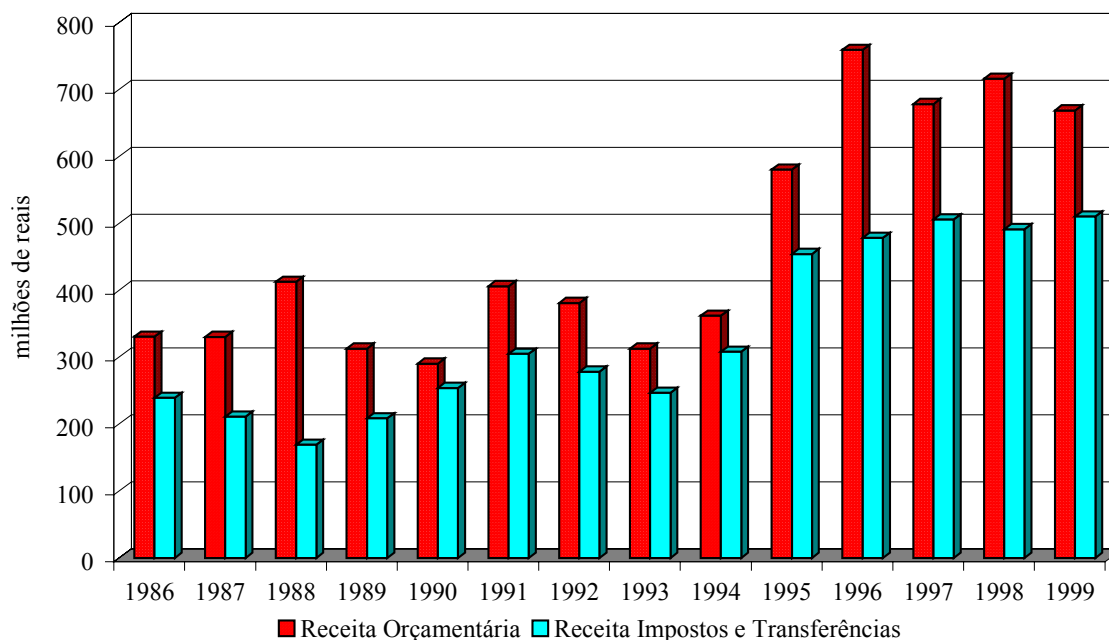
% da Receita Orçamentária	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	72,3	63,8	41,0	66,7	87,5	75,1	73,0	78,9	85,2	78,3	63,0	74,6	68,6	76,3

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Através do gráfico 3.3 é possível visualizar a diferença entre a receita orçamentária total da Prefeitura e a receita de impostos e transferências e com isso desmistificar o senso comum de que a educação é “rica” pois tem 25% do orçamento da Prefeitura. A educação tem sim uma parcela significativa de recursos contudo, a receita sobre a qual é calculada aplicação mínima corresponde a 70% do orçamento da Prefeitura Municipal. Contudo. Ao verificarmos como se distribui a despesa da Prefeitura pelas funções veremos que a educação não “leva” a maior fatia de recursos da Prefeitura.

Gráfico 3.3

**Receita Orçamentária Arrecadada x Receita de Impostos e Transferências
em milhões de reais (corrigidos para dez./1999)**



Os impostos e transferências que tem maior importância no financiamento da educação são o IPTU, o ISSQN, o ICMS e o IPVA, conforme tabela 3.3. A Prefeitura Municipal é muito mais dependente das transferências, principalmente do Estado, do que da arrecadação de impostos municipais.

Conforme verificado no capítulo 2; os municípios são fortemente dependentes das transferências do governo federal e estadual; a sua arrecadação própria, principalmente a proveniente dos impostos, que é o que interessa à educação, tem um peso insignificante no total de sua receita, como verificado na tabela 3.4.

A arrecadação própria de impostos corresponde em média, no período 1995 – 1999, a 27,5% da receita orçamentária total enquanto as transferências de impostos da União e do Estado correspondem a 41,6 % no mesmo período. Só a transferência do ICMS corresponde em média, no período mencionado, a 30% da receita orçamentária total, ou seja é superior à receita própria proveniente da arrecadação de impostos.

TABELA 3.3

Principais impostos e transferências - participação percentual no total da receita vinculada (%)

RECEITA	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Impostos	39,7	41,8	38,3	31,9	30,0	43,8	47,0	39,4	37,7	36,4	37,0	36,9	39,8	40,6
IPTU	16,1	13,9	7,3	2,6	5,2	17,4	20,4	15,2	12,8	17,5	18,6	17,3	18,4	20,3
ISSQN	21,7	26,3	29,7	23,7	19,7	22,5	20,9	17,4	19,5	15,9	16,5	17,9	19,6	18,3
Outros impostos ¹	1,9	1,6	1,3	5,6	5,2	3,9	5,7	6,8	5,4	3,0	1,9	1,8	1,8	1,9
Transferências da União	6,3	7,4	8,5	5,6	7,4	6,4	5,0	6,9	5,6	6,6	6,5	8,0	8,0	8,5
FPM	5,0	4,4	5,0	3,0	4,1	2,9	3,0	3,7	2,6	2,2	2,1	2,1	1,5	2,4
IRRF	0,8	1,9	1,8	2,3	2,3	2,8	1,4	2,3	2,3	3,8	3,8	5,3	6,0	5,5
Outras transferências	0,5	1,0	1,7	0,2	1,0	0,7	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5
Transferências do Estado	52,8	49,8	51,6	62,0	62,2	49,4	45,7	50,4	53,0	54,6	52,0	50,1	47,2	46,9
ICMS	49,8	48,1	50,2	61,3	61,1	46,7	43,7	48,7	51,0	47,6	44,4	41,7	37,1	35,5
ICMS - Lei Kandir	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,9
IPVA	3,0	1,7	1,4	0,7	1,0	2,7	2,0	1,8	2,0	7,0	7,5	8,4	10,0	8,6
Multas e dívida ativa	1,2	1,0	1,6	0,6	0,4	0,4	2,2	3,2	3,8	2,4	4,5	5,0	5,1	4,0
Multa/juros impostos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Dívida ativa	1,2	1,0	1,6	0,6	0,4	0,4	2,2	3,2	3,4	2,1	4,2	4,7	4,8	3,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: 1) Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis e Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos

TABELA 3.4

Participação percentual dos impostos e transferências em relação à receita orçamentária total (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Impostos / Receita Orçamentária	28,7	26,7	15,7	21,3	26,3	32,9	34,3	31,1	32,1	28,5	23,3	27,5	27,3	30,9
Transf. União/Receita Orçamentária	4,5	4,7	3,5	3,7	6,4	4,8	3,7	5,5	4,7	5,1	4,1	6,0	5,5	6,5
Transf. Estado/Receita Orçamentária	38,2	31,8	21,2	41,3	54,4	37,1	33,4	39,8	45,1	42,8	32,7	37,4	32,4	35,8

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

3.5 - As despesas com a educação pública municipal de Campinas – 1986 - 1999

A segunda parte da análise dos dados diz respeito às despesas. Como o objetivo deste trabalho é realizar um estudo sobre o financiamento da educação pública municipal de Campinas, optou-se por considerar as despesas apresentadas nos *quadros demonstrativos de despesas com o ensino*. Isto é, serão consideradas todas as despesas apresentadas independentemente da origem dos recursos e da classificação das mesmas como *MDE*. As distorções e divergências existentes entre a aplicação de recursos apresentada pela Prefeitura e a legalmente exigida já foram apontadas no quadro 3.1.

Embora as despesas realizadas com recursos provenientes de convênios, do salário-educação, de serviços e operações de crédito para a educação constituam acréscimos ao montante correspondente ao percentual mínimo (ver DAVIES, 1999 p. 41 a 46), são despesas com educação e portanto serão consideradas. A partir deste ponto, portanto, procederemos à análise de todas as despesas com educação apresentadas nos quadros demonstrativos de despesa com o ensino, e não apenas daquelas classificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

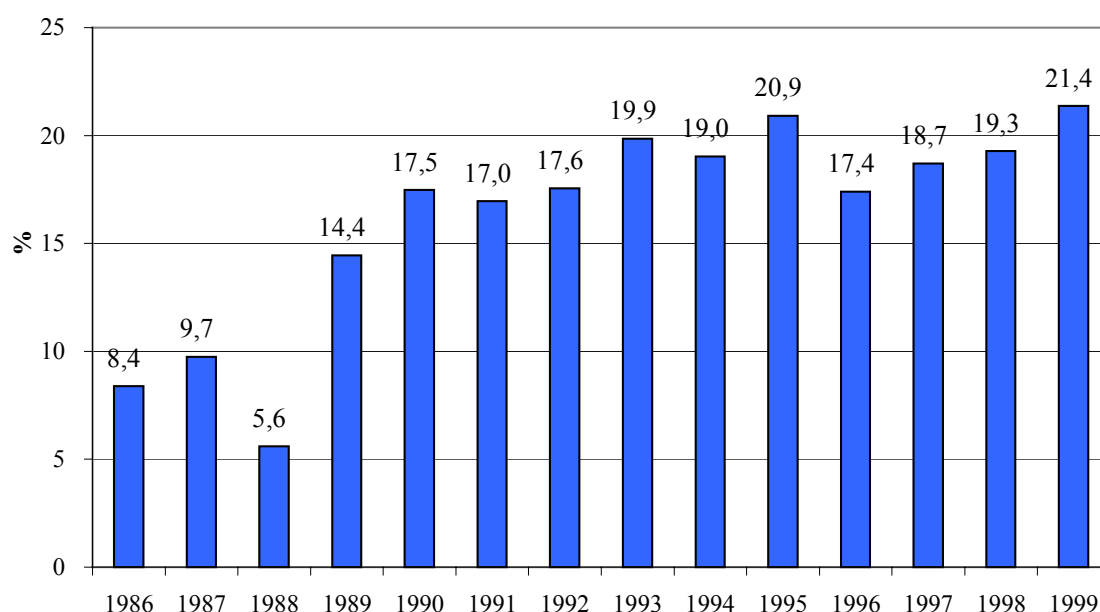
3.5.1 - Despesas com a educação em relação às despesas totais da Prefeitura

O gráfico 3.4 é bastante claro ao mostrar que no período compreendido entre 1989 e 1995 há um crescimento, com pequenas oscilações, das despesas com educação em relação às despesas totais da Prefeitura. Em 1996, há uma rápida retração das despesas realizadas com educação como porcentagem das despesas totais realizadas pela Prefeitura. A partir de 1997 começa a haver uma recuperação, sendo que em 1999 as despesas com educação atingem a maior participação percentual em relação às despesas totais da Prefeitura

É necessário esclarecer que os percentuais apresentados no gráfico abaixo – gráfico 3.4 - não se referem ao atendimento da obrigação constitucional de aplicação de recursos na *manutenção e desenvolvimento do ensino* (o percentual aplicado a cada ano encontra-se no quadro 3.1), mas sim à comparação entre as despesas com educação e as despesas totais da Prefeitura. Esta comparação tem por objetivo mostrar a

importância que a educação tem para o governo municipal ou seja, quanto da despesa efetuada pela administração municipal é destinada para a educação.

Gráfico 3.4
Despesas com Educação em relação às Despesas Totais da Prefeitura Municipal de Campinas



3.5.2 - Despesas totais da Prefeitura discriminadas de acordo com as funções

Outro tipo de análise da despesa que demonstra as prioridades da Prefeitura é a realizada sob a ótica das funções, “*sob determinada função reúnem-se os esforços de todos os órgãos ... comprometidos com a prestação daquele serviço público*” (FRACALANZA, 1995: p 56). A classificação por funções mostra a despesa do ponto de vista dos objetivos e áreas de atuação do governo.

A Lei nº 4.320/64 estabelece 16 (dezesesseis) funções de governo:

- Legislativa;
- Judiciária
- Administração e Planejamento;
- Agricultura;
- Comunicações;
- Defesa Nacional e Segurança Pública;
- Desenvolvimento Regional;
- Educação e Cultura;

- Energia e Recursos Humanos;
- Habitação e Urbanismo;
- Indústria, Comércio e Serviços;
- Relações Exteriores;
- Saúde e Saneamento;
- Trabalho;
- Assistência e Previdência;
- Transporte.

Através da tabela 3.5 é possível notar que uma das funções que agrega mais esforços do governo municipal é a de Administração e Planejamento, principalmente no período 1986 – 1994, nesse período somente em 1988 e 1992 a sua participação é inferior a de outras secretarias .A partir de 1993 os gastos nesta função vão gradativamente declinando, o que pode estar vinculado à uma diminuição do aparato estatal e do papel do Estado

A partir de 1997, a função Saúde e Saneamento é a que tem maior participação nas despesas efetuadas, conforme mostrado no gráfico 3.5. A função Educação e Cultura apresenta um crescimento no período entre 1989 e 1995, sendo a sua participação superior a da função Saúde e Saneamento, declinando a partir de 1996.

Gráfico 3.5
Participação das despesas segundo as funções em relação às despesas totais (%)

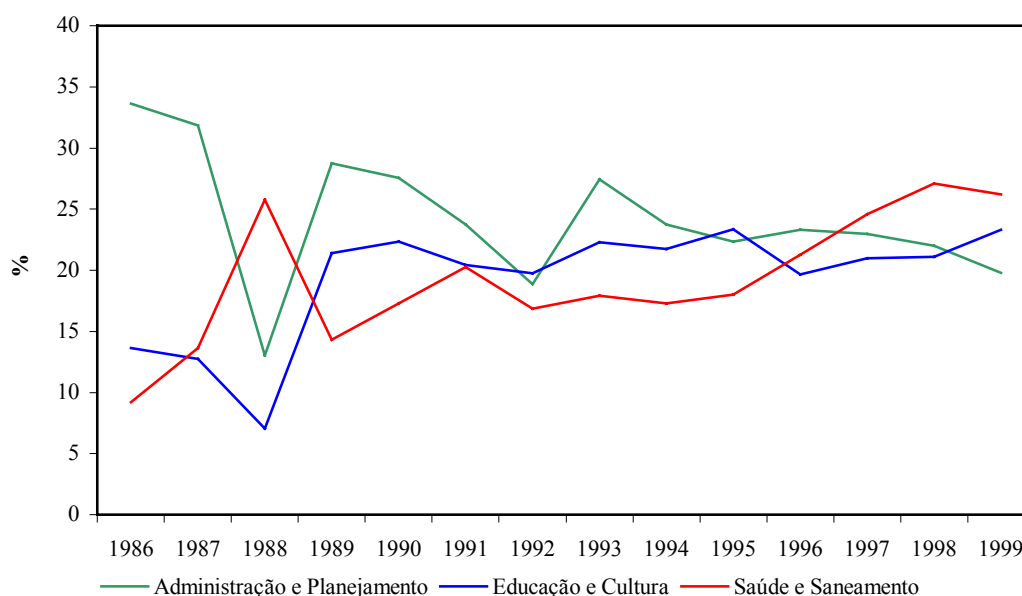


TABELA 3.5
Discriminação das despesas totais da Prefeitura segundo as funções de governo (%)

Funções	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administração e Planejamento	33,6	31,9	13,1	28,8	27,6	23,7	18,8	27,4	23,7	22,4	23,3	23,0	22,0	19,8
Saúde e Saneamento	9,2	13,6	25,8	14,3	17,3	20,2	16,9	17,9	17,3	18,0	21,3	24,6	27,1	26,2
Educação e Cultura	13,6	12,7	7,1	21,4	22,3	20,4	19,7	22,3	21,7	23,4	19,6	21,0	21,1	23,3
Habitação e Urbanismo	10,7	18,9	42,7	13,7	16,5	10,9	18,3	13,4	15,9	15,7	13,0	11,3	10,3	10,3
Assistência e Previdência	11,2	11,6	5,1	13,4	9,2	7,1	7,3	7,4	8,0	8,8	10,7	11,6	11,6	12,5
Transporte	18,5	8,9	5,2	5,2	3,8	14,4	16,1	7,2	8,0	7,4	8,7	4,6	3,6	3,3
Legislativa	1,8	1,9	1,0	2,8	2,9	2,9	2,6	4,1	4,9	3,9	2,8	3,0	3,1	3,2
Defesa Nacional e Seg. Pública	1,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,6	0,9	1,0
Indústria, Comércio e Serviços	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Judiciária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Agricultura	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Comunicações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Relações Exteriores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Entre 1995 e 1997 há uma relativa retração das despesas efetuadas com educação (gráficos 3.4) e das despesas efetuadas na função educação e cultura (gráfico 3.5) em relação às despesas totais da Prefeitura. Isto não implica, necessariamente, em diminuição do montante de recursos despendidos com a educação pois como já dito, estas duas abordagens procuram mostrar as prioridades de investimento do governo municipal como um todo.

Sendo mais clara, em valores reais corrigidos para dez/1999 os gastos com educação aumentaram gradativamente entre 1986 e 1998; apenas em 1999 há uma queda no montante de despesas efetuadas. É essencial a análise dos gastos através de diferentes tipos de abordagens, pois apenas a visão do montante de recursos gastos na educação (tabela 3.6) nos levaria a afirmar que há um investimento crescente na educação. Ao contrapor esta análise com a das despesas com educação $\times$ despesas totais da Prefeitura verifica-se, como já mencionado, que há uma diminuição das despesas efetuadas em termos percentuais.

TABELA 3.6

Despesas com Educação em milhões de reais corrigidos para dez/99

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
29,7	36,5	41,8	55,0	68,1	79,7	90,9	83,6	85,5	121,7	134,7	137,6	164,6	153,3

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

No que se refere à participação das despesas com *educação* em relação às despesas na *função educação e cultura*, é necessário lembrar que tratam-se de atividades diferentes, como já mencionado no início deste capítulo. Na função educação e cultura estão incluídas além das atividades da área educacional aquelas relativas à cultura; contudo, a parcela relativa apenas às atividades educacionais equivale a quase 83%, em média, do total das despesas nesta função.

TABELA 3.7

Participação Percentual das Despesas com a Educação em relação as despesas na Função Educação e Cultura

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
61,5	76,5	79,3	67,4	78,3	83,1	88,9	89,0	87,6	89,6	88,6	89,1	91,3	91,6

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

3.5.3 - Discriminação das despesas segundo a natureza

Conforme exposto no capítulo I, uma das classificações da despesa é a que trata a despesa do ponto de vista econômico, isto é segundo a natureza, tendo por finalidade identificar quais os tipos de bens e serviços adquiridos e encargos pagos.

Esta classificação divide as despesas de acordo com as categorias, subcategorias, elementos e subelementos econômicos. As duas grandes categorias econômicas nas quais se divide a despesa são despesas correntes e despesas de capital

As *despesas correntes* podem ser definidas como as realizadas com a manutenção dos equipamentos urbanos e com o funcionamento dos órgãos municipais. As *despesas de capital* são as realizadas com o propósito de criar bens patrimoniais ou de uso da população.

Através da tabela 3.8 é possível avaliar a participação percentual das despesas, segundo a categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital), as subcategorias (despesas de custeio, transferências correntes, investimento, inversões financeiras e transferências de capital) e os elementos de despesa (pessoal, material de consumo, material permanente, etc.) em relação ao total das despesas com educação.

TABELA 3.8
Despesas com a educação segundo as Categorias Econômicas e Elementos de Despesa
Participação percentual em relação ao total das despesas

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
DESPESAS CORRENTES	92,2	92,3	98,3	97,3	93,0	77,5	89,2	97,2	98,1	95,7	94,5	97,4	99,6	99,0
Despesas de Custeio	92,2	85,5	89,0	84,5	82,2	67,4	76,0	84,1	87,7	80,3	76,5	79,1	74,7	73,5
Pessoal	71,2	70,8	78,0	75,7	69,6	55,2	59,9	66,5	65,6	64,9	61,2	63,3	54,1	46,7
Material de Consumo	2,3	2,0	1,7	2,3	5,9	6,2	4,9	5,3	7,7	1,8	1,9	1,4	1,8	0,3
Serviços de Terceiros e Encargos	6,2	5,6	2,5	0,5	2,6	3,5	6,5	7,3	6,9	5,7	9,3	9,6	13,0	15,3
Consumo e Serviços - merenda ⁽¹⁾	12,5	7,1	6,8	6,0	4,1	2,5	4,7	5,0	7,5	7,8	4,1	4,8	5,8	11,2
Transferências Correntes	0,0	6,8	9,3	12,8	10,8	10,1	13,2	13,1	10,4	15,4	18,0	18,3	24,9	25,5
Transf. Intragovernamental ⁽²⁾	0,0	1,1	4,4	7,8	10,5	9,8	12,1	11,5	7,4	7,7	5,4	5,9	5,5	5,8
Transf. Intergovernamental ⁽³⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	5,5
Transferência a Pessoas ⁽⁴⁾	0,0	5,7	4,9	4,8	0,0	0,0	1,0	0,9	1,0	3,6	12,6	12,4	13,3	14,2
Encargos da Dívida Interna	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,1	0,7	2,0	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESAS DE CAPITAL	7,8	7,7	1,7	2,7	7,0	22,5	10,8	2,8	1,9	4,3	5,5	2,6	0,4	1,0
Investimentos	7,8	7,7	1,7	2,2	6,5	22,1	10,5	2,6	1,9	4,3	5,5	2,6	0,4	1,0
Obras e Instalações	6,7	6,9	1,2	0,3	6,2	20,7	9,8	2,5	1,5	3,2	4,2	2,0	0,1	0,3
Equip./ Material Permanente	1,1	0,8	0,5	1,9	0,3	1,4	0,7	0,1	0,4	1,1	1,3	0,6	0,3	0,7
Transferências de Capital	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização da Dívida Interna	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: (1) o gasto com merenda escolar, tanto com gêneros alimentícios como com a contratação de serviços, foi contabilizado separadamente do gasto com *material de consumo* e de *serviços de terceiros e encargos* devido ao seu alto custo.

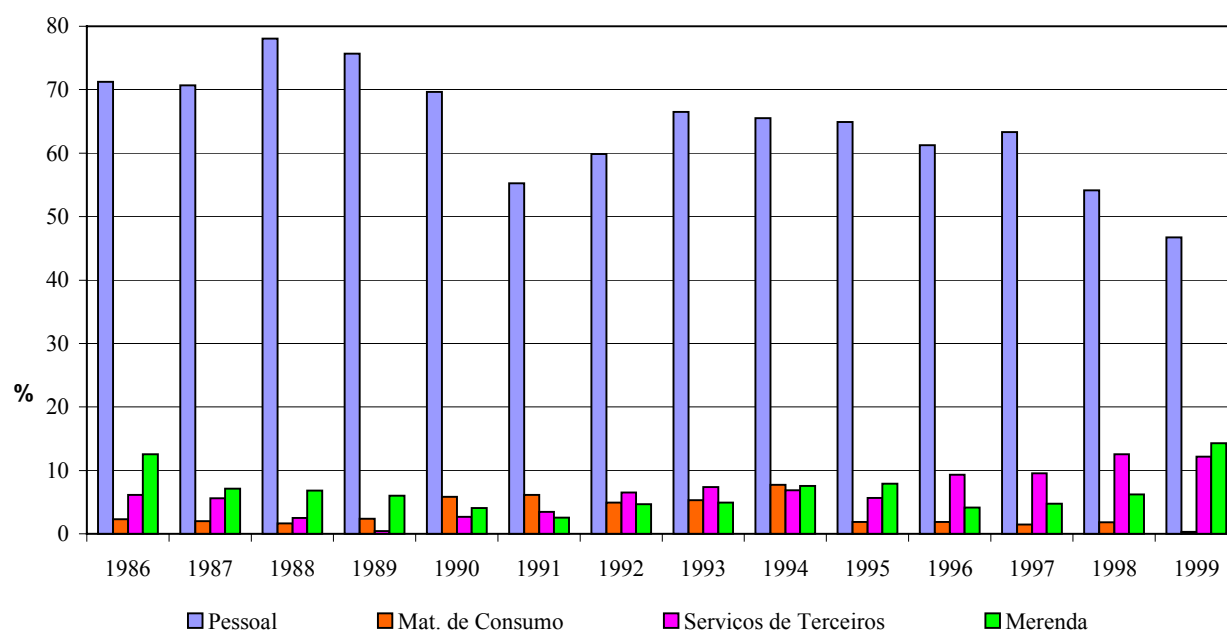
(2) recursos transferidos para a FUMEC – Fundação Municipal de Educação Comunitária.

(3) recursos transferidos para o FUNDEF.

(4) refere-se ao gasto com inativos, pensionistas, salário família e apoio financeiro a estudantes.

O item pessoal é o responsável pela maior parcela de gastos na educação, equivalendo em média a 68% dos gastos no período compreendido entre 1986 e 1994. Entre 1995 e 1999 a participação percentual dos gastos com pessoal em relação ao total dos gastos corresponde a 58%. Isto não significa que houve uma diminuição nos gastos com pessoal, apenas que a sua participação em relação ao total gasto em cada ano diminuiu. Por exemplo, no gráfico 3.6 tem-se a impressão que 1999 foi o ano em que menos se gastou com pessoal, contudo, em valores reais (atualizados para dez. 1999) foi gasto em 1991 R\$ 44 milhões e em 1999 R\$ 71,6 milhões. Embora o montante de recursos seja maior, isto significa que outras despesas tiveram um maior peso percentual.

Gráfico 3.6
Participação percentual das despesas de custeio em relação ao total gasto em educação



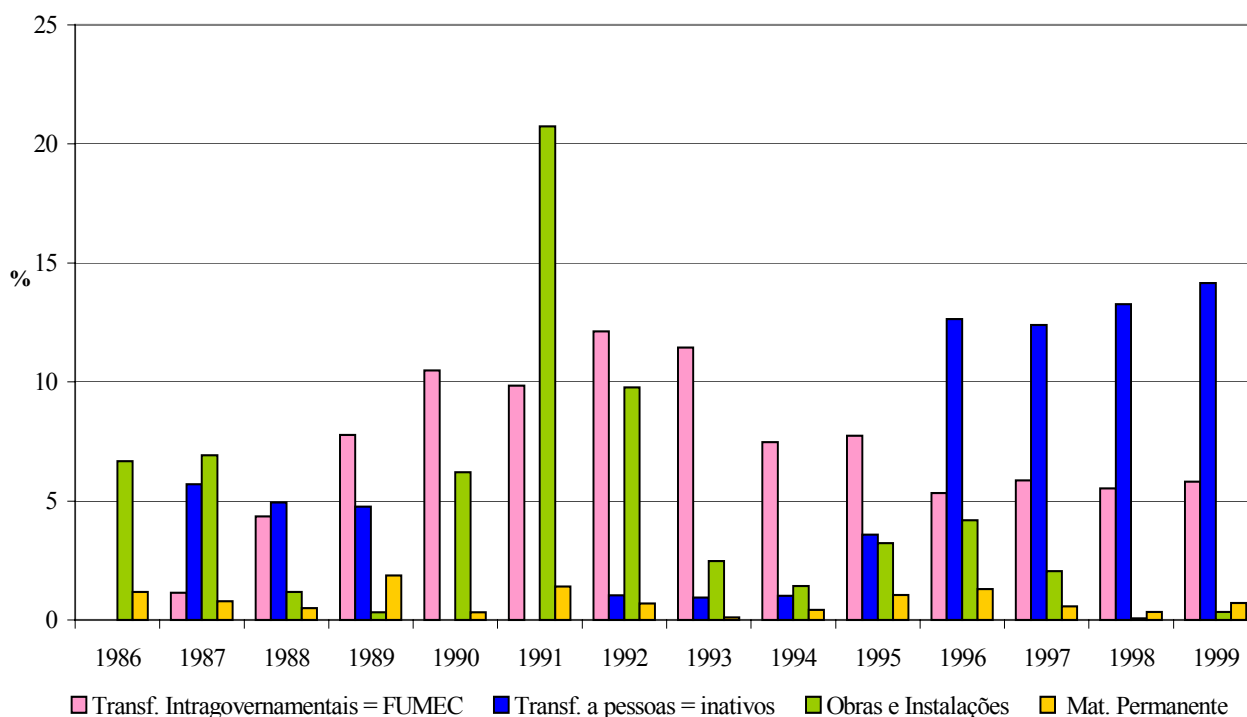
A participação das despesas com merenda (gêneros alimentícios e contratação de serviços) no total despendido oscila bastante e corresponde em média a 6,25% entre 1986 e 1994. A partir de 1996 há um crescimento dos gastos não só na participação percentual das despesas em relação ao total, mas também em valores reais (corrigidos para dez 1999) sendo que em 1999 o gasto (R\$ 21,8 mi) é 114% maior do que em 1998 (R\$ 10,2 mi) e em 1998 é 55,6% maior do que em 1997 (R\$ 6.5 mi). A

terceirização da merenda, que envolve mão de obra em escolas onde não havia merendeira, interferiu diretamente neste aumento em valores reais. Embora em termos percentuais haja uma aparente equivalência dos gastos efetuados em 1986 e em 1999, é necessário lembrar que, como esta análise foi feita a partir dos *quadros demonstrativos de despesa com o ensino*, em 1986 e 1987 não foram computadas todas as despesas efetuadas no ensino (ver p. 62).

A participação percentual dos gastos com material de consumo passa de 5,98% entre 1990 e 1994 para percentuais inferiores a 2% a partir de 1995. Os gastos com serviços de terceiros tem participação crescente chegando a 15,25% do total em 1999.

No que se refere às transferências correntes e despesas de capital é possível visualizar no gráfico 3.7 que as transferências intragovernamentais para a FUMEC – Fundação Municipal de Educação Comunitária são incrementadas no período compreendido entre 1989 a 1993, diminuindo a sua participação a partir de 1994.

Gráfico 3.7
Participação percentual das principais transferências correntes e despesas de capital em relação ao total gasto na educação



A *FUMEC* enquanto uma fundação tinha mais agilidade e autonomia em efetuar pequenos gastos; desta forma, algumas atividades tais como: pequenos reparos nas escolas e conserto de eletrodomésticos foram efetuados por esta Fundação. A partir da promulgação da Lei nº 8.666/93, de âmbito federal, que regula as licitações e contratos no setor público, a *FUMEC* perde um pouco a sua agilidade e gradativamente estas atividades são assumidas pela Prefeitura.

Nas transferências a pessoas observa-se o inverso, o grande crescimento das despesas acontece a partir de 1995. Com a diminuição da inflação há uma maior dificuldade em aplicar o percentual mínimo e são “melhor” rateadas despesas que anteriormente estavam inseridas nas despesas gerais da Prefeitura. Os gastos com benefícios previdenciários, em valores reais (atualizados para dez/1999), passam de R\$ 4 mi em 1995 para R\$ 16,4 mi no ano seguinte revelando um aumento de 299% entre os dois anos. Em 1998 volta a haver um crescimento nos gastos com os inativos e pensionistas, R\$ 21,8 mi, isto é 29% maior do que efetuado em 1997.

Dentre as despesas de capital destaca-se o investimento em obras principalmente no período compreendido entre 1990 e 1992 e mais especificamente em 1991 com uma participação de 22% em relação ao total. Em valores reais foram aplicados R\$ 16,5 milhões em 1991 e apenas R\$ 506,4 mil em 1999.

Não necessariamente o montante empenhado em 1991 foi gasto neste ano, pois nesta época nem todos os restos a pagar não processados, isto é, não liquidados eram cancelados. As obras em questão podem ter se estendido para o ano seguinte onerando contudo recursos orçamentários, no que se refere ao principal (sem reajustes), de 1991.

As transferências intergovernamentais (para o FUNDEF) correspondem a 6,12% do total em 1998 e 5,51% em 1999, respectivamente em valores de dez/1999 R\$ 10 milhões e R\$ 8,4 milhões.

3.5.4 - Discriminação das despesas segundo a classificação funcional-programática

Uma outra forma de classificar as despesas é através da classificação funcional-programática, a qual trata a despesa do ponto de vista dos objetivos e áreas de atuação do governo, ou seja, dos programas desenvolvidos.

TABELA 3.9

Despesas com a educação discriminadas segundo a Classificação Funcional-Programática (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administração	0,00	0,00	3,30	2,50	3,17	3,50	10,80	12,87	6,65	4,78	7,47	7,19	11,81	10,90
Administração Geral	0,00	0,00	3,30	2,50	3,17	3,50	5,65	6,09	2,58	3,38	4,04	4,41	3,39	3,66
Organização e Modernização Adm.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	1,52	0,57	0,15	0,62
Abastecimento de Água	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,66	0,00
Assistência Médica e Sanitária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,75	2,46	1,47	1,30	1,91	2,21	2,46	1,80
Auxílio-Refeição	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,40	4,32	2,59	0,00	0,00	0,00	3,48	4,24
Vale-Transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	0,57
Segurança Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04
Administração Geral ⁽¹⁾	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04
Educação da Criança de 0 a 6 anos	11,75	21,04	15,12	13,34	36,46	44,83	37,14	34,31	40,10	37,53	36,36	35,33	28,67	28,64
Creche / Centro Infantil	0,00	1,96	1,04	0,00	21,10	28,75	23,80	23,65	23,60	19,88	19,21	19,41	15,53	13,48
Educação Pré-Escolar	11,75	19,09	14,08	13,34	15,37	16,08	13,34	10,66	16,50	15,93	16,18	15,23	12,54	11,97
Alimentação e Nutrição ⁽²⁾	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,72	0,97	0,69	0,59	3,20
Ensino Fundamental	88,25	78,96	74,68	77,30	57,77	49,81	50,08	49,68	50,02	54,19	53,58	54,56	56,77	58,61
Ensino Regular	75,16	71,38	67,52	70,94	53,36	47,06	45,23	44,56	42,29	47,81	50,23	50,29	51,06	47,47
Alimentação e Nutrição ⁽²⁾	13,09	7,58	7,16	6,36	4,41	2,76	4,85	5,12	7,73	6,37	3,35	4,26	5,70	11,14
Ensino Supletivo	0,00	0,00	4,12	3,08	1,82	0,97	1,07	2,27	2,36	2,86	2,45	2,70	1,97	1,46
Cursos de Suplência	0,00	0,00	4,12	3,08	1,82	0,97	1,07	2,27	2,36	2,86	2,45	2,70	1,97	1,46
Assistência a Educandos	0,00	0,00	2,79	3,78	0,77	0,89	0,91	0,87	0,87	0,64	0,14	0,21	0,37	0,34
Material de Apoio Pedagógico ⁽³⁾	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,89	0,80	0,74	0,74	0,51	0,00	0,06	0,37	0,34
Bolsas de Estudo	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,11	0,12	0,13	0,13	0,14	0,15	0,00	0,00
Assistência ao Menor e Comunitária ⁽⁴⁾	0,00	0,00	2,72	3,78	0,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços de Utilidade Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,00
Iluminação Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,00
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

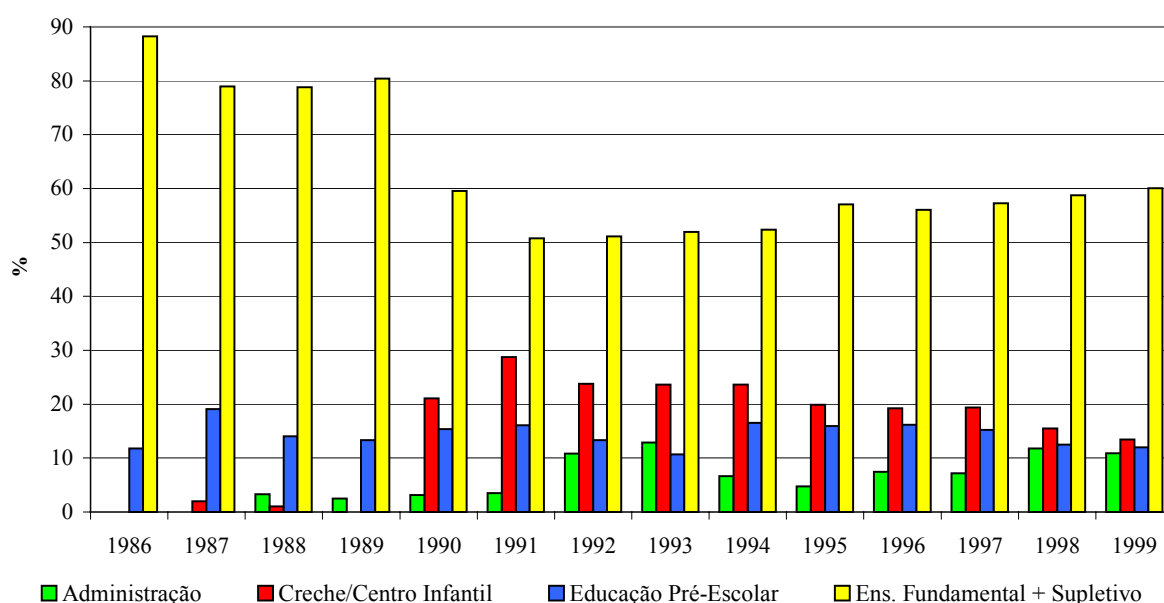
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: (1) Patrulhamento das Escolas, (2) Inclui os gastos com pessoal, (3) Bibliotecas Públicas, (4) Convênio Recreio Comunitário + Convênio CAMIM - Itinerante e Mendicante + Programa de Formação para o Trabalho (Secretaria de Promoção Social)

Na tabela 3.9 acima estão discriminados todos os programas e subprogramas nos quais foram realizadas as despesas em educação, no período estudado, e a sua participação em relação ao total gasto. Estes principais programas e subprogramas estão relacionados no quadro 1.2, capítulo 1.

No gráfico 3.8 abaixo podemos visualizar os principais programas desenvolvidos na educação.

Gráfico 3.8
Participação percentual dos programas em relação ao total das despesas na educação



Um programa que merece destaque é o de Administração, neste programa estão incluídos os seguintes subprogramas:

- Administração/coordenação geral da secretaria de educação;
- Organização e modernização administrativa;
- Assistência médica;
- Auxílio-Refeição;
- Vale-Transporte e
- Abastecimento d' água.

O programa administração vai gradativamente adquirindo maior importância ao longo do período analisado, a participação média nos gastos é de 6,1%

entre 1986 e 1994 e de 8,4% entre 1995 e 1999. Quanto ao montante gasto verifica-se um aumento de 187,5% em 1999 (16,7 mi) comparado a 1995 (5,8 mi).

No período compreendido entre 1986 e 1989 os programas Ensino Fundamental e Ensino Supletivo são responsáveis pela maior participação nos gastos em educação. Como a partir de 1990 os Centros Infantis passam a ser gerenciados pela Secretaria de Educação observa-se uma queda na participação percentual dos programas ensino fundamental e ensino supletivo entre 1990 e 1994, em média 53,3.

A partir de 1995 volta a haver um crescimento não só em termos percentuais, 57,8% em média, mas também em valores reais (corrigidos para dez/1999). Em 1995 foi gasto nestes programas 69,4 mi e em 1999, 92 mi. Este crescimento se deve não só a necessidade de investir mais recursos devido à diminuição da inflação (distinção entre valores nominais e valores reais – explicitado no início deste capítulo) mas também à exigência da Emenda Constitucional nº 14 de 12/set./96, que entre outras medidas criou o *FUNDEF*, de aplicar 60% do percentual constitucional mínimo no Ensino Fundamental.

É necessário salientar que ao tratar de programas, isto é de objetivos e áreas de atuação do governo, não está se tratando de níveis de ensino. Esta diferenciação é essencial pois dentro do programa Ensino Fundamental está alocada uma série de atividades (no que se refere a classificações orçamentárias), a saber:

- Ampliação, reforma e construção de escolas de ensino fundamental;
- Conservação dos prédios;
- Manutenção do ensino fundamental;
- Ensino profissionalizante de 1º grau;
- Manutenção do departamento pedagógico;
- Transferência de recursos para a *FUMEC*;
- Transferência ao *FUNDEF*;
- Fornecimento de merenda escolar para o 1º grau;
- Serviço da dívida do ensino e
- Benefícios previdenciários – inativos, pensionistas, salário-família.

Quanto aos demais programas – ensino supletivo - ou subprogramas – creches - estes “coincidem” com os respectivos níveis de ensino.

O aumento dos gastos com inativos é também um dos responsáveis pelo aumento dos gastos no programa ensino fundamental, principalmente entre 1996 e 1999, conforme já tratado anteriormente.

Ao tratar do ensino fundamental enquanto nível de ensino, ou seja considerando apenas os gastos contabilizados nas dotações deste nível de ensino, e possível verificar que a participação percentual dos gastos com ensino fundamental em relação ao total gasto é em média 28,1% entre 1995 e 1999. Neste mesmo período o número de alunos aumenta 18,7% e o montante de recursos gastos tem uma redução de 9,5%.

O ensino supletivo tem participação reduzida no total dos gastos da educação, em média 2,2% durante todo o período analisado. Entre 1995 e 1999 há um aumento no número de alunos de 56,5% e no montante de recursos gastos uma redução de 35,6%. É necessário salientar que muitas vezes as despesas com o ensino supletivo são realizadas nas dotações do ensino fundamental. Não foi considerado nestes gastos a *FUMEC* – Fundação Municipal de Educação Comunitária, pois teríamos que proceder a uma análise à parte dos gastos desta Fundação. No orçamento, a *FUMEC* consta como uma unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Educação, na qual é contabilizado o montante de recursos transferidos.

Com relação à educação da criança de 0 a 6 anos, o subprograma creche gradativamente diminui sua participação no total dos gastos com educação a partir de 1995. Os Centros Infantis são assumidos pela Secretaria de Educação em 1990 (os gastos anteriores a este ano referem-se a construção dos centros infantis e convênios firmados pela Secretaria de Promoção Social), e correspondem em média a 24,2% do gasto efetuado entre 1990 e 1994. A partir de 1995 a sua participação média é de 17,5%, sendo que em valores reais (atualizados para dez. 1999) o gasto realizado neste nível de ensino, em 1995, é de R\$ 24,2 mi e em 1999 R\$ 20,6 mi.

A redução do investimento, em termos financeiros, nos Centros Infantis é acentuada a partir de 1998, ano em que foi implementado o *FUNDEF*, há uma redução em valores reais de R\$ 1,1 em comparação com 1997, em 1999 há uma redução de R\$

4,9 mi comparando com 1998. No que se refere ao número de alunos temos 4.203 matriculados em 1995 e 6.115 em 1999 significando um aumento de 45,4%; quanto ao montante gasto há uma redução de 14,6% no mesmo período.

Tratando ainda da educação da criança de 0 a 6 anos, o subprograma educação pré-escolar é responsável, em média, por uma participação de 14,4% dos gastos durante 1986 a 1994; a partir de 1995 esta participação média é de 14,3%. Em valores reais, corrigidos para dez/1999, há também uma pequena redução dos gastos com a educação pré-escolar no período compreendido entre 1995 e 1999. Esta pequena redução torna-se significativa ao verificar-se o aumento gradativo no número de alunos, isto é, 14.606 alunos em 1995 e 19.339 em 1999 enquanto que em valores reais é gasto respectivamente, R\$ 19,3 mi e R\$ 18,3 mi. Há um aumento de 32,4 % no número de alunos e uma redução de 5,3 % no montante gasto.

A comparação entre o ano de 1999 e o de 1995 no que se refere ao montante gasto em valores reais e o número de alunos mostra que a ampliação da rede não foi acompanhada por um maior investimento

Tabela 3.10
Número de alunos X montante gasto

Nível de Ensino	Participação % frente à despesa total 1995 – 1999 ⁽¹⁾	Variação % no número de alunos 1995 – 1999	Variação % no montante gasto 1995 – 1999 ⁽²⁾
Ensino Fundamental	28,1%	+ 18,7%	- 9,51%
Ensino Supletivo	2,2%	+ 56,5%	- 35,6% ⁽³⁾
Centros Infantis	17,5%	+ 45,4%	- 14,6%
Ed. Pré-escolar	14,3%	+ 32,4%	- 5,3%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: (1) participação percentual média das despesas realizadas no nível de ensino em relação ao total das despesas efetuadas na educação.

(2) variação percentual entre o total de recursos gastos no nível de ensino em 1999 em relação ao montante gasto em 1995 (valores corrigidos para dez/1999).

(3) parte das despesas com o ensino supletivo é efetuada com recursos do ensino fundamental.

Embora neste item, esteja sendo analisada a despesa com educação segundo a classificação por programas, foi feita uma abordagem sob a ótica dos níveis de ensino pois esta é mais próxima do senso comum do que a abordagem por programas. É necessário salientar que tanto na comparação acima – níveis de ensino x nº de alunos x

montante gasto - quanto na tabela 3.11 – distribuição de recursos entre os níveis de ensino – foram computadas apenas as despesas alocadas nas dotações dos respectivos níveis. Contudo, várias despesas efetuadas nas dotações relativas a despesas gerais e administrativas tais como: aquisição de computadores para as escolas, departamento pedagógico, etc. tem relação direta com os níveis de ensino.

Tabela 3.11
Distribuição dos Recursos entre os Níveis de Ensino
Participação percentual frente aos gastos totais

DESPESAS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gerais/Administrativo ⁽¹⁾	23,6	25,9	33,1	37,3	21,5	17,9	30,7	33,1	26,7	29,6	31,7	31,6	44,2	51,3
Centro Infantil	0,0	1,9	1,0	0,0	21,1	28,7	23,8	23,7	23,6	19,9	19,3	19,4	15,5	13,5
Educação Pré-Escolar	11,7	19,1	14,1	13,3	15,4	16,1	13,3	10,6	16,5	15,9	16,2	15,2	12,5	12,0
Ensino Fundamental	64,7	53,1	47,7	46,3	40,2	36,3	31,1	30,4	30,8	31,8	30,4	31,1	25,7	21,8
Ensino Supletivo	0,0	0,0	4,1	3,1	1,8	1,0	1,1	2,2	2,4	2,8	2,4	2,7	1,9	1,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: (1) inclui os seguintes programas/subprogramas: Abastecimento d' água,
Assistência médica,
Auxílio-refeição,
Vale-transporte,
Iluminação pública,
Segurança pública,
Assistência a educandos,
Conservação dos prédios,
Ensino profissionalizante,
Departamento Pedagógico,
Serviço da dívida do ensino,
Benefícios previdenciários,
Transferência p/ *FUMEC*,
Transferência p/ *FUNDEF* e
Alimentação e Nutrição

3.5.5 - Discriminação das despesas segundo a classificação institucional

A Classificação Institucional tem por finalidade mostrar os órgãos em que a despesa está alocada. Como já mencionado no capítulo 1, as despesas são discriminadas de acordo com os órgãos em que os recursos estão alocados. Sob determinada função reúnem-se os esforços de todos os órgãos do município comprometidos com a prestação de um determinado serviço público.

A tabela 3.12 mostra todas os órgãos onde as despesas com educação foram alocadas, nas observações estas despesas são discriminadas. Através da análise desta tabela, é possível confirmar a importância que as despesas com inativos, bem como com assistência médica e auxílio-refeição adquirem a partir de 1995. O gasto com Assistência Médica, Vale Refeição e Auxílio Transporte cresce 539% entre 1995 (R\$ 1,5 mi) e 1999 (R\$ 12,1 mi). A evolução dos gastos com inativos já foi mostrada anteriormente

A participação média dos gastos efetuados pela Secretaria de Educação até 1994 é de 89% e em 1999 é de 79%. Sendo as demais despesas realizadas por outros órgãos da Prefeitura.

Tabela 3.12
Despesas com a Educação segundo a Classificação Institucional (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Secretaria de Educação ⁽¹⁾	89,6	80,9	80,9	79,4	98,2	98,3	92,0	89,6	92,2	90,5	85,5	85,4	78,1	79,2
Secretaria de Cultura ⁽²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,9	0,8	0,7	0,7	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Secretaria de Saúde ⁽³⁾	9,5	10,8	10,1	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Secretaria de Promoção Social ⁽⁴⁾	0,0	0,0	3,4	3,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Câmara Municipal ⁽⁵⁾	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
Secretaria de Seg. Pública ⁽⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Secretaria de Obras ⁽⁷⁾	0,9	2,6	0,6	0,9	0,3	0,2	0,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Secretaria de Recursos Humanos ⁽⁸⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	6,8	4,1	1,3	1,9	2,2	6,6	6,6
Encargos do Município ⁽⁹⁾	0,0	5,7	4,9	5,5	0,7	0,6	1,3	1,7	2,9	7,5	12,5	12,2	14,9	14,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

Obs: (1) No período 1994 a 1997 as atividades da Secretaria de Educação foram descentralizadas nas Secretarias de Ação Regional.

(2) As Bibliotecas Públicas pertenciam inicialmente à Secretaria de Cultura, passando a ser gerenciadas pela Secretaria de Educação em 1996.

(3) Prestação de Serviço Dentário Escolar.

(4) Programa de Formação para o Trabalho, Convênio CAMIM - Itinerante e Mendicante e convênio para manutenção dos Centros Infantis em 1988 e 1990.

(5) Concessão de Bolsas de Estudo.

(6) Patrulhamento das Escolas.

(7) A dotação para o serviço de Conservação dos Prédios ficou alocada na Secretaria de Obras até 1993, após 1994 passou para a Secretaria de Educação. A dotação para construção de prédios esteve sempre alocada na Secretaria de Educação, apenas durante ao ano de 1987 e 1988 é que a dotação para a construção de Centros Infantis ficou alocada na Secretaria de Obras. Inclui ainda, o serviço de Iluminação Pública em 1998.

(8) Assistência Médica, Vale Refeição e Auxílio Transporte.

(9) Serviço da Dívida do Ensino, Benefícios Previdenciários e Abastecimento de Água.

3.5.6 - Discriminação das despesas segundo a fonte do recurso

Uma outra forma de analisar a despesa é de acordo com a fonte de recursos, isto é qual a contribuição dos recursos próprios (receita arrecadada pelo município e transferida pela União e pelo Estado) e dos recursos provenientes de convênios firmados para financiar os gastos com educação.

Na tabela 3.13 são apresentados os principais programas e subprogramas e a fonte de financiamento dos mesmos. É possível observar a grande importância da participação dos recursos do Tesouro Municipal no financiamento dos gastos com a educação. As despesas financiadas com recursos de convênios correspondem apenas a 5% em média (R\$ 7,1 mi) dos gastos entre 1995 e 1999, sendo que dois terços deste percentual destina-se ao financiamento da merenda escolar.

A Prefeitura Municipal de Campinas começa a receber recursos da QESE – Quota Estadual do Salário Educação apenas a partir de 1998, contudo, é impossível identificar através do *balanço geral* quais programas ou atividades são financiadas com estes recursos.

No presente capítulo procurou-se analisar as despesas com educação através das mais variadas óticas e abordagens, acreditamos que com esta última abordagem analítica ter contribuído para a discussão sobre o financiamento da educação.

Tabela 3.13
Despesas com a Educação discriminadas segundo os Programas e a Fonte dos Recursos (%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administração e outros	0,0	0,0	6,1	6,3	3,9	4,4	11,7	13,7	7,5	5,4	7,6	7,4	12,6	11,3
Recursos Próprios	0,0	0,0	6,1	6,3	3,2	4,4	11,7	13,7	7,5	5,4	7,2	7,2	12,6	10,7
Recursos Provenientes de Convênio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,0	0,6
Educação da criança de 0 a 6 anos	11,7	21,0	15,1	13,3	36,5	44,8	37,1	34,3	40,1	35,8	35,4	34,6	28,1	25,4
Creche / Centro Infantil	0,0	2,0	1,0	0,0	21,1	28,8	23,8	23,7	23,6	19,9	19,2	19,4	15,5	13,5
Recursos Próprios	0,0	0,3	0,0	0,0	21,1	28,0	23,1	23,6	23,5	19,3	18,8	18,7	14,0	13,4
Recursos Provenientes de Convênio	0,0	1,7	1,0	0,0	0,0	0,8	0,7	0,0	0,1	0,6	0,4	0,7	1,5	0,0
Educação Pré-Escolar	11,7	19,1	14,1	13,3	15,4	16,1	13,3	10,7	16,5	15,9	16,2	15,2	12,5	12,0
Recursos Próprios	11,1	18,8	14,0	13,3	15,4	16,1	13,3	10,7	16,5	15,9	16,2	15,2	12,5	12,0
Recursos Provenientes de Convênio	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ensino Fundamental	75,7	71,8	67,9	71,3	53,7	47,3	45,4	44,7	42,5	48,0	50,4	50,5	51,2	47,5
Recursos Próprios	75,1	69,0	67,0	69,0	53,7	47,3	45,4	44,7	41,8	47,6	49,8	49,8	50,9	47,4
Recursos Provenientes de Convênio	0,6	2,9	0,8	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,4	0,6	0,7	0,2	0,2
Ensino Supletivo	0,0	0,0	4,1	3,1	1,8	1,0	1,1	2,3	2,4	2,9	2,5	2,7	2,0	1,5
Recursos Próprios	0,0	0,0	4,1	3,1	1,8	1,0	1,1	2,3	2,4	2,9	2,5	2,7	2,0	1,5
Recursos Provenientes de Convênio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alimentação - Merenda Escolar	12,5	7,1	6,8	6,0	4,1	2,5	4,7	5,0	7,5	7,9	4,1	4,8	6,2	14,3
Recursos Próprios	1,7	1,6	1,3	1,5	1,6	1,4	2,1	1,5	2,8	3,4	1,5	0,9	2,2	10,5
Recursos Provenientes de Convênio	10,8	5,5	5,5	4,5	2,4	1,1	2,6	3,4	4,8	4,5	2,7	3,8	4,0	3,7
Sub Total - Recursos Próprios	87,9	89,7	92,6	93,2	96,8	98,1	96,7	96,5	94,4	94,5	96,0	94,6	94,3	95,5
Sub Total - Convênios	12,1	10,3	7,4	6,8	3,2	1,9	3,3	3,5	5,6	5,5	4,0	5,4	5,7	4,5
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos *Balanços Gerais* do município - 1986 a 1999

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as várias questões relativas à aplicação de recursos na educação que despertaram o nosso interesse pela sua análise e nortearam o presente estudo, algumas devem ser destacadas:

- Como garantir a transparência de um orçamento público?
- Como garantir que o percentual mínimo determinado pela Constituição Federal seja efetivamente aplicado?
- Como driblar ou desvelar os malabarismos contábeis que buscam falsear a aplicação de recursos públicos?
- Como garantir que um orçamento municipal seja mais transparente e acessível aos interessados e a população em geral?

Embora o orçamento público seja um importante instrumento tanto para o governo quanto para a população, na medida em que pode permitir ao governo atingir suas metas e à população fixar suas prioridades, pudemos constatar, no decorrer desta dissertação, que o orçamento público não é feito para ser transparente.

Vários são os fatores que contribuem para isso, entre eles:

- a linguagem estritamente técnica e contábil utilizada e a forma sintética e agregada através da qual é apresentado nas publicações oficiais, torna o orçamento acessível apenas a um reduzido grupo de pessoas e;
- o difícil acesso à documentação numa estrutura administrativa burocrática, que privilegia o sigilo e o conhecimento técnico como forma de exercício de poder, de controle administrativo e de demonstração ou “prova” da indispensabilidade de um funcionário.

Ao não tornar o orçamento transparente e acessível, coloca-se um obstáculo à participação da população não só na fixação das suas prioridades como na fiscalização dos atos da administração pública e controle efetivo dos gastos públicos. De outra parte, a opacidade do controle de receitas e despesas municipais e da aplicação do

orçamento cria fortes entraves ao processo de prestação de contas, por parte do governante municipal, sobre os resultados e qualidades de sua gestão e sua defesa das acusações e críticas da população em geral e de seus adversários políticos em particular.

Dada estas características encontradas nos orçamentos públicos, como garantir que conselhos criados para, entre outras funções, controlar e acompanhar a aplicação de recursos tenham uma atuação efetiva se não for fornecido instrumental / conhecimento mínimo para os conselheiros? Como é possível analisar a aplicação de recursos, se os conselheiros ficarem presos às explicações e demonstrações contábeis dos membros da administração pública? O processo de democratização corre assim o risco de ser falseado, o que no nosso entender, é proposital pois ao não transmitir informações, maior é a possibilidade de desvios e arbitrariedades no uso das verbas públicas.

O exercício pleno da cidadania passa pela participação do cidadão, individualmente ou organizado em conselhos, associações, etc., nas várias instâncias da sociedade, seja na definição de prioridades ou na fiscalização e controle daquilo que é executado e dos recursos despendidos.

No tocante à efetiva aplicação de recursos na educação verificamos que, durante o período analisado, é muito difícil tornar aceitável e justificável o discurso de que os 25% foram cumpridos pelos fatores que enumeramos a seguir:

- o Tribunal de Contas analisa as despesas do município com base nos valores empenhados e não nos valores pagos ou liquidados até o final do ano, o que como mostramos pode permitir que a parcela do orçamento municipal efetivamente utilizada com a educação seja inchada;
- outra prática também tolerada ou autorizada pelo Tribunal de Contas é a não atualização monetária dos valores despendidos. A contraposição entre valores nominais e valores reais (atualizados monetariamente) e a prática de “manipular” verbas ao empenhar despesas no final do ano, quando o poder de compra é menor, faz com que em períodos de inflação alta haja um mero cumprimento formal do preceito

constitucional (ou será uma farsa?) e abre um espaço para que as despesas com educação sejam menores do que o legalmente exigido;

- a abrangência dada, até a promulgação da *LDB*, ao conceito de *manutenção e desenvolvimento do ensino* permitiu a inclusão não só de despesas que ferem a determinação legal (convênios, serviço dentário escolar, construção de consultórios odontológicos, etc), mas também daquelas que embora legais revelam um esforço em ampliar o leque de despesas computadas, sem necessariamente ampliar os recursos investidos nas atividades-fim do ensino (rateio percentual de serviços executados para toda a Prefeitura, inclusão de despesas com auxílio refeição, assistência médica, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, etc).

Pelo que foi levantado neste estudo, há elementos suficientes para podermos afirmar que o preceito constitucional de aplicar 25% da receita de impostos e transferências na *manutenção e desenvolvimento do ensino* dificilmente foi cumprido no período analisado.

No entanto, uma afirmação categórica ou definitiva nesta direção, exigiria um aprofundamento maior no detalhamento da receita e das despesas da Prefeitura Municipal de Campinas que extrapolariam os limites e os objetivos iniciais desta dissertação de mestrado.

Na medida em que o orçamento reflete ou expressa a diretriz política e o projeto adotados pela administração pública, ou melhor, pelo partido político que assume a administração pública, outros recortes poderão ser feitos de forma a enriquecer uma análise futura. Isto é, através da análise dos dados já sistematizados, será possível estabelecer relações com as várias gestões que assumiram a administração e conseqüentemente com a política desenvolvida nas mais diversas áreas: educação infantil, ensino fundamental, capacitação dos profissionais da educação, etc.

Contudo, ao levantar os elementos essenciais para o entendimento e acompanhamento do orçamento público municipal da educação, e ter realizado uma análise das despesas efetuadas durante um período de 14 (quatorze anos), acreditamos

ter contribuído para torna-lo mais acessível, ter apontado as condições mínimas para um acompanhamento e controle na alocação de verbas públicas para a educação e ter dado o embasamento necessário para um futuro trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, Mariza Vasques. ***O financiamento da educação e o FUNDEF***. In: Cartilha dos Conselhos do FUNDEF 2ª edição - PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, Brasília: 1999 – MEC – UNICEF - UNDIME.

BALANÇO OFICIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, exercícios de 1986 a 1999.

BENDIX, Reinhard. ***Max Weber: um perfil intelectual***. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

CALLEGARI, Cesar. ***As verbas da educação: a luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo***. São Paulo: Livraria e Editora Entrelinhas Ltda, 1997. 223p.

CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos federais para educação fundamental: a longa história do descompromisso. ***Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação***, Rio de Janeiro, v. 8, nº 26, p. 81-100, jan./mar. 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão, FERNANDES, Maria Alice da Cunha. ***Sistema de informações sobre os gastos públicos na área de educação – Diagnóstico dos gastos públicos na área de educação -1995***. IPEA mimeo, Brasília, 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. ***A evolução da legislação***. *Cadernos do Observatório*. p 17-23

DAVIES, Nicholas. ***O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta***. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1999. 121p. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 64).

FRACALANZA, Paulo Sérgio. ***O financiamento da educação: a ação do governo do Estado de São Paulo (1980-1993)***. São Paulo, 1995. 110 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de São Paulo, USP.

GOMES, Cândido Alberto ***Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação***. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, nº 179/180/181, p. 9-32, jan./dez., 1994

GONÇALVES, Renaldo Antônio. ***Uma avaliação do financiamento da educação - O Estado de São Paulo de 1988 a 1992***. São Paulo, 1996. 201 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC.

MARTINS, Paulo de Sena. ***Financiamento da educação no município***. In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II, 2ª edição, Brasília: 1999 – MEC – UNICEF - UNDIME.

MELCHIOR, José Carlos de. *O Financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária Ltda, 1987. 156 p.

MELCHIOR, José Carlos de. *Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 72, nº 172, p. 262-290, set./dez.. 1991.

MELCHIOR, José Carlos de. *Financiamento e orçamento da educação do município*. [s.n.t].

MINTZBERG, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Nova Iorque: Free Press, 1994.

MOREIRA, Roberto, CASTRO, Luis Felipe M., SILVA, Jorge F. *Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e conseqüências da compatibilização*. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº. 58, p. 3-14, ago. 1986.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil: contos e de\$conto\$*. Ceilândia – DF: Idea Editora, 1997. 185p.

PINTO, José Marcelino Rezende. *Os recursos para educação no Brasil nop contexto das finanças públicas*. Brasília, Editora Plano, 2000. 160 p.

POLO, José Carlos. *Orçamento municipal*. In: Cartilha dos Conselhos do FUNDEF 2ª edição - PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, Brasília: 1999a – MEC – UNICEF - UNDIME.

POLO, José Carlos. *Planejamento e orçamento no município*. In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II, 2ª edição, Brasília: 1999 – MEC – UNICEF - UNDIME.

REIS, Heraldo da Costa. *Gestão e controle na área da educação*. Rio de Janeiro, IBAM/LAM, 1996. 60p.

REIS, Heraldo da Costa, MACHADO, J. Teixeira Jr. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro, IBAM/LAM, 1993. 340p.

VELLOSO, Jacques. *A Emenda Calmon e os recursos da União*. *Cadernos de Pesquisa* São Paulo, nº 74, p. 20-39, ago. 1990.

VELLOSO, Jacques. *Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor*. *Revista Educação & Sociedade*, São Paulo, nº 42, p. 256-267, ago. 1992

WEBER, Silke. *Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino*. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, no 103, p. 5-13, mar. 1998.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

BORDIGNON, Genuino *Uma agenda para a educação*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol.70, nº 164, p. 65-85, jan./abril 1989

BRASIL. *Lei nº 4.320/64*, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, 1964.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*,. 1988.

BRASIL – Ministério do Planejamento e Orçamento. *Classificações Orçamentárias; Manual técnico de orçamento*. Brasília, 1995, 233 p.

BRASIL, *Lei nº 9.394/96*, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Editora Saraiva, 1996.

BRASIL, *Lei nº 9.424/96*, de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério.

BRASIL – Ministério da Educação e do Desporto. *Manual de orientação do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília, 1998, 55 p.

BRASIL – Ministério da Educação e do Desporto. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, 1999, 34 p.

CALLEGARI, César, CALLEGARI, Newton. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Editora Senac, 1997. 199p.

CARNOY, Martin. *Razões para investir em educação básica*. Nova Iorque, UNICEF, 1992. 100p.

CASTRO, Jorge Abrahão. *Federalismo e gasto público*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 79, nº 192, p. 92-100, maio/ago. 1998a.

CASTRO, Jorge Abrahão. *Gastos públicos com a educação básica*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 79, nº 193, p. 135-147, set./dez. 1998b.

COHEN, Elie. *Statut épistémologique et développement historique de la gestion financière*. p. 209-241.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Deliberação CEE 11/95, de 28 de jun. de 1995. Resolução de 01 de ago. de 1995 do Gabinete da Secretaria de Educação. Dispõe sobre caracterização de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, 03 ago. 1995.

COOMBS, Philip H. *Crisis financiera de la educación in América Latina*. Revista Educação & Sociedade, São Paulo, nº 28, p. 132-137, dez. 1987

ENGUITA, Mariano Fernandes. *La economía y el discurso sobre la educación*. Revista Educação & Sociedade, São Paulo, nº 34, p. 27-43, dez. 1989.

GOMES, Candido Alberto. *Manutenção e desenvolvimento do ensino: propostas pra a reformulação da lei 7.348/85*. Revista Em Aberto, Brasília, nº 42, p. 35-41, abr./jun. 1989

GOMES, Cândido Alberto *Financiamento e descentralização da educação no Cone Sul e na Península Ibérica*. Planejamento e Políticas Públicas – IPEA, Brasília, DF, nº 8, p. 67 – 92, dez. 1992.

GONÇALVES, Renaldo Antônio. *O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 103, p. 14-52, mar. 1998

LUDKE, Menga *Questões estratégicas da educação: recursos, autonomia e qualidade de ensino e pesquisa*. Revista Educação & Sociedade, São Paulo, nº 42, p. 234-236, ago. 1992.

MELCHIOR, José Carlos de A.. *A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 50, p. 15-21, ago. 1984

MELCHIOR, José Carlos de A.. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas – SP. Editora Autores Associados, 1997. 92 p. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

MONLEVADE, João. *Financiamento da educação básica pública na década de 90*. Cadernos do Observatório, p. 27-44

NEGRI, Barjas. *O financiamento da educação no Brasil*. Textos para discussão nº 1, INEP, 1997.

NEGRI, Barjas. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Série documental – textos para discussão nº 3, Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Pedagógicas, 1997.

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Relatório sobre a situação social do País – Brasil 1987*. Campinas – SP, Unicamp, 1989

PACHECO, Adolpho, CURI, Luis Roberto Liza. *Políticas de ajuste das contas públicas e o financiamento da educação do Estado de São Paulo no período 1980-1990*. Revista Educação & Sociedade, São Paulo, nº 43, p. 428-446, dez. 1992

PINTO, José Marcelino de Rezende. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. Campinas – SP, 1989. 204 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

PLANK, David N.; VERHINE, Robert E. *Níveis e determinantes do financiamento local a educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, nº 3, p.461-486, dez 1993

POLO, José Carlos. *O fundo de desenvolvimento do ensino e o município*. *Revista Trimestral do Legislativo* – Instituto Brasileiro de Estudos Legislativos – IBEL, Jundiaí – SP, nº 2, p. 6-13, mar. 1998.

POLO, José Carlos. *Conselho Municipal do FUNDEF: organização e funcionamento*. In: Cartilha dos Conselhos do FUNDEF 2ª edição - PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, Brasília: 1999 – MEC – UNICEF - UNDIME.

ROMÃO, José Eustáquio. *Municipalização do ensino e salário-educação*. *Revista Educação & Sociedade*, São Paulo, nº 30, p. 154-161, ago. 1988

ROMÃO, José Eustáquio. *Financiamento da educação: implicações para a educação municipal*. *Revista Em Aberto*, Brasília, nº 42, p. 42-51, abr./jun. 1989

ROMÃO, José Eustáquio. *O financiamento da educação fundamental no município*. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 101, p. 36-47, jul./ago. 1991

SANTOS, Alfredo Sergio Ribas dos. *Financiamento da educação no Brasil : estudo de caso da prefeitura do município de São Paulo, 1986 a 1996*. Campinas - SP, 1997. 171 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Orçamento Municipal: a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução*. *Subsídio INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos*, Brasília, nº 28, maio 1996

VELLOSO, Jacques. *Financiamento do ensino superior e constituinte*. *Revista Educação & Sociedade*, São Paulo, nº 25, p. 11-43, dez. 1986

VELLOSO, Jacques. *A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida*. *Revista Educação & Sociedade*, São Paulo, nº 30, p. 5-42, ago. 1988

VELLOSO, Jacques. *Os quatro anos da Emenda Calmon e seu impacto: um comentário*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, nº 162, p. 260-270, maio/ago. 1988

VELLOSO, Jacques. CARVALHO, Sandra *La educacion brasileña y sus recursos: de la recesion al nuevo orden institucional*. *Proyecto Principal de Educación*, Boletín 22, p. 19-39, agosto 1990

VERAS, Maria Eudes Bezerra. ***Financiamento da educação pelo município: juntando pedras da base legal.*** Revista *Em Aberto*, Brasília, nº 42, p. 19-29, abr./jun. 1989

ANEXOS

LEGISLAÇÃO PERTINENTE A EDUCAÇÃO E ORÇAMENTO

ANEXO 1 - Constituição Federal - 1988

Título II - Dos Direitos e garantias Fundamentais

Capítulo II - Dos Direitos Sociais

▪ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

▪ Art.7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....
XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré- escolas;
.....

Título III - Da Organização do Estado

Capítulo IV - Dos Municípios

▪ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observadas a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesses local, incluído no transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da união e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica ou financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Título III - Da Organização do Estado

Capítulo IV - Da Intervenção

- Art. 34. (Emenda Constitucional n.º 14 de 1996) - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

- Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

.....
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Capítulo II

Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I

Da Educação

- Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condição para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepção pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurando regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

▪ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático - científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional n.º 11 de 1996.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisas científicas e tecnológicas.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional n.º 11 de 1996.

▪ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola .

▪ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normais gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

▪ Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processo próprio de aprendizagem.

▪ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados , ao Distrito federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

▪ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito , e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do

§ 3º A distribuição de recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuição sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

▪ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigido a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigatório a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisas e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

▪ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

▪ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual; dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para trabalho e convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7.º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhista;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob, a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º A adoção será assistida pelo poder público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

ANEXO 2 - Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

- Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34. da Constituição Federal, a alínea e, com a seguinte redação:

"e) aplicação da mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

- Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal nos seguintes termos:

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito":

- Art. 3º é dada nova redação aos § 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 211.....

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, e matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

- Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

“§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

■ Art. 5º É alterado o art. 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art.60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art.212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e remuneração condigna do magistério”.

§ 1º A distribuição de responsabilidade e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizadas com parte dos recursos definidos neste artigos, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II, 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II, da Constituição Federa, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no §1º será destinado ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere §

3º, nunca menos o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno".

▪ Art. 6º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996

A Mesa da Câmara dos Deputados: Deputado Luís Eduardo, Presidente - Deputado Ronaldo Perim, 1º vice-presidente - Deputado Beto Mansur, 2º vice-presidente - deputado Wilson Campos, 1º Secretário - Deputado Leopoldo Bessone, 2º Secretário - Deputado Benedito Domingos, 3º Secretário - Deputado João Henrique, 4º Secretário.

A Mesa do Senado Federal: Senador José Sarney, Presidente - Senador Teotônio Vilela Filho, 1º vice-presidente - Senador Júlio Campos, 2º Vice presidente - Senador Odacir Soares, 1º Secretário - Senador Renan Calheiros, 2º Secretários - Senador Levy Dias, 3º Secretário - Senador Ernandes Amorim, 4º Secretário - Senador Eduardo Suplicy, Suplente de Secretário.

ANEXO 3 – Lei nº 9.394, de 20/12/96

Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (artigos relativos a recursos financeiros e aplicação na educação)

TÍTULO VII

Dos Recursos Financeiros

▪ Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de;

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios;

II - receita de impostos transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

▪ Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendida as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previstos neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de créditos por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa prevista e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

▪ Art. 70 Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

▪ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisas, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural ;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médica - odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

▪ Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

▪ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

▪ Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

▪ Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acessos e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1.º e 2.º, a União poderá fazer transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art.11 desta lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

▪ Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

▪ Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendo, bonificação, participações ou parcelas de seu patrimônio sob nenhuma forma de pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsa de estudos para a educação básica na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de rede local

§ 2º As atividades universitárias de pesquisas e extensão poderão receber apoio financeiro do poder Publico, inclusive mediante bolsas de estudo.

ANEXO 4 - Lei n.º 9.424, de 24/12/96

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 § 7 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

▪ Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado, e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos :

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadoria e de prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de comunicação - ICMS devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previsto no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996;

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II da Constituição Federal e da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e os Municípios a títulos de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1.º, da Constituição federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo foi antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

▪ Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1.º a 8.º séries do ensino Fundamental;

II - (VETADO)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda a diferença de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I – 1ª a 4ª series;

II – 5ª a 8ª series;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeito dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recursos por retificação, dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de créditos internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização com contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente ao financiamento de projetos e programas de ensino fundamental.

▪ Art. 3º Os recursos do Fundo previsto no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira que trata o art. 93 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996.

§ 1º Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no artigo 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante desta transferência constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses do Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de créditos, previsto no art. 4º da Lei Complementar n.º 63 de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do fundo aberta na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionada no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1.º, inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais, e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos,

procedimentos e formas de divulgação prevista na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que se trata o art. 1.º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de Dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observado os mesmo prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou e mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositará dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica no respectivo orçamento.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurado os recursos do Fundo previstos no art. 1º a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 212, § 4º da Constituição Federal, celebrar convênios para transferências de aluno, recursos humanos, matérias e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

▪ Art. 4º O acompanhamento e controle social, sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, serão exercidos, junto aos respectivos governos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselho a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros representando respectivamente :

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por mínimo sete membros, representados respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de aluno e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b e g.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretária Municipal de educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) pais de aluno;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

§ 2º os Conselhos incumbem ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integração ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, e do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião, ordinária ou extraordinária.

▪ Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo

acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

▪ Art. 6º A União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual, por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, inciso I.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensalmente e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

▪ Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e os Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros, cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

▪ Art. 8º A instituição do fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal.

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recurso originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar n.º 87, de 13 de Setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferência.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

▪ Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino;

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimento na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos, é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

▪ Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior.

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

▪ Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III da Constituição Federal.

▪ Art. 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vista à adoção de medidas operacionais e da natureza político educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação:

▪ Art. 13. Para ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2.º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de aluno em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade de ensino.

▪ Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo as iniciativas de melhoria de qualidade de ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas as crianças e adolescentes em situação de risco social.

▪ Art. 15. O Salário Educação, previsto no art. 212, § 5.º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2 1/2% (dois e meio por cento) sobre o total de remuneração paga ou creditada, a qualquer título aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso 1.º, da Lei n.º 8.212, de 24 de Julho de 1991.

§ 1º A partir de 1.º de Janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existente entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditado mensal e automaticamente em favor das Secretárias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos na data da edição desta Lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, a conta de deduções da contribuição social do Salário Educação, na forma da legislação em vigor, terão, a partir de 1.º de Janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212 § 5.º, da Constituição Federal.

▪ Art. 16. Esta Lei entra em vigor em 1.º de Janeiro de 1997.

▪ Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de Dezembro de 1996, 175º da Independência e 108º da Republica.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

ANEXO 5 - Instruções nº 1/97 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCA's 69741/026/90 e 30860/026/96

Estabelecem normas a serem observadas por Estados e Municípios no cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e das regras introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de Setembro de 1996 e pelas Leis Federais n.º 9394, de 20 de Dezembro de 1996 e n.º 9424, de 24 de Dezembro de 1996.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, é considerando:

as alterações na sistemática de utilização dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino;

que, nos termos dos artigos 11 da Lei Federal n.º 942/96, aos Tribunais de Contas compete criar mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e de seus próprios Dispositivos;

que a aplicação dos recursos do ensino constitui, por força do artigo 73 da Lei Federal n.º 9364/96, prioridade no exame de contas públicas;

a necessidade de orientar a correta aplicação de recursos obrigatória e, desse modo, viabilizar o adequado exercício das rotinas fiscalizatórias desta Corte;

e, ainda, a atribuição conferida ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pelo artigo 2º, inciso XXIII da Lei Complementar n.º 709, de 14 de Janeiro de 1993, de expedir Instruções Normativas sobre matéria e organização de processos de lre devem ser submetidos.

RESOLVE EDITAR AS SEGUINTE INSTRUÇÕES:

▪ Art.1º - Para fiscalização e emissão de Parecer sobre a prestação de contas dos poderes executivo, estadual e municipal, deverá ser encaminhada, no mesmo prazo estabelecido para remessa da prestação de contas anuais dos respectivos governos, cópia da seguinte documentação relativa ao exercício findo:

I - Pelas Prefeituras Municipais:

a) Normas instituidoras do Conselho a que se refere o art. 4º da Lei Federal nº 9424/96, bem como Pareceres anuais do Conselho sobre o acompanhamento e o controle social da

repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério;

b) Normas instituidoras do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (art. 9º da Lei Federal n.º 9424/96);

c) Termo de convênio e respectiva lei autorizadora da municipalização, parcial ou total, do ensino, se for o caso;

d) Publicação do relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º da Constituição federal) evidenciando receitas de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, e aplicação nos programa de trabalho da função educação;

e) Demonstrativo anual das despesas realizadas de acordo com a sua natureza, conforme art. 70 da Lei Federal n.º 9394/96, com a indicação individualizada daquelas efetuadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e aquelas executadas com recursos próprios e de transferências, não vinculadas ao fundo;

II - Pelo Governo Estadual:

a - documentação relacionados no inciso anterior, com exceção do exigido pela letra "c"
Parágrafo Único - Para fiscalização do exercício de 1997, no mesmo prazo a que se refere o "caput" deverão os governos de Estado e Municípios encaminhar quadros demonstrativos das aplicações trimestrais no ensino durante o período.

■ Art. 2º - Para acompanhamento simultâneo à execução orçamentária, financeira e patrimonial das receitas e das despesas destinadas ao ensino, Estados e Municípios devem encaminhar até o 15º (décimo quinto) dia útil do mês subsequente ao encerramento do trimestre, cópia dos seguintes documentos:

I - balancete das receitas;

II - balancete das despesas;

III - extratos bancários e respectivas conciliações mensais das contas vinculadas ao ensino;

IV - publicação a que alude o art. 256 da Constituição Estadual, acompanhada de quadros demonstrativos da aplicação dos recursos ali mencionados;

V - demonstrativo trimestral das despesas realizadas segundo sua natureza, consoante art. 70 da Lei Federal nº9394/96, individualizando-se as que se fizeram com recursos do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do magistério e as suportadas com recursos próprios e de transferência, não vinculadas ao Fundo;

VI - relação de licitações, dispensas ou inexigibilidades, realizadas no trimestre cujo objeto seja de aplicação no ensino, mencionando-se:

- a) Modalidade;
- b) Data de abertura e encerramento;
- c) Objeto;
- d) Rol dos participantes e vencedor(es) do certame;
- e) Data da adjudicação e homologação;
- f) Valor total das despesas contratadas, número(s) nota(s) de empenho e data(s);
- g) Elemento econômico de despesas onerado, origem dos recursos(Fundo/ Transferência/próprios)

VII - resumo das despesas realizadas com recursos do Fundo, com pagamento de professores, nos termos do art.7º da Lei Federal n.º 9424/96, bem assim daquelas que correrem à conta do percentual remanescente, devidamente vistado pelo Conselho a que alude o art.4º do mesmo diploma legal.

▪ Art.3º - As Prefeituras deverão manter à disposição do tribunal:

I - documentação das despesas pertinentes ao ensino, separadas das demais, em arquivos específicos, distinguindo-se as amparadas pelos recursos do Fundo;

II - relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, §3º da Constituição Federal), evidenciando receitas de impostos e aplicação nos programas de trabalho da função educação;

III - folhas de pagamentos salariais dos professores de Ensino Fundamental, devidamente vistas pelo Conselho referido no art. 4º da Lei Federal n.º 9424/96;

IV - extratos bancários e respectivas conciliações das contas vinculadas ao ensino, a saber:

- a) com recursos transferidos para o fundo;
- b) com todos os demais recursos vinculados,

V - processos licitatórios, inexigibilidades ou dispensa, devidamente formalizados, que envolvam recursos do ensino, contendo os documentos obrigatórios reclamados pela Lei Federal n.º 8666/96, alterada pela de n.º 8883/94.

VI - registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do fundo.

▪ Art.4º - As presentes Instruções entrarão em vigor a partir de 1º de Janeiro de 1998.

São Paulo, 10 de dezembro de 1997.

ANEXO 6 - Instruções nº 2/99 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Seção relativa à manutenção e desenvolvimento do ensino

▪ Art. 2º Além dos documentos e prazos estabelecidos no artigo anterior, especificadamente o disposto nos incisos XXXV a XXXVIII, para acompanhamento simultâneo à execução orçamentária, financeira e patrimonial das receitas e das despesas destinadas ao ensino, as prefeituras devem encaminhar até o 30 (trinta) dias do mês subsequente ao encerramento do trimestre, cópia dos seguintes documentos:

I - balancete das receitas;

II - balancete das despesas;

III - cópia dos extratos bancários e respectivas conciliações mensais das contas vinculadas ao ensino;

IV – demonstrativo dos repasses decendiais dos recursos não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;

V – cópia da publicação a que alude o art. 256 da Constituição Estadual, acompanhada de quadros demonstrativos da aplicação dos recursos ali mencionados;

VI - demonstrativo trimestral das despesas realizadas segundo sua natureza , consoante art. 70 da Lei Federal nº9394/96, individualizando-se as que se fizeram com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do magistério e as suportadas com recursos próprios e de transferência, não vinculadas ao Fundo;

VII - relação de licitações, dispensas ou inexigibilidades, nos casos enquadrados nas exigências da ratificação do ato (artigo 26 da Lei nº 8666/93) e suas alterações, realizadas no trimestre cujo objeto seja de aplicação no ensino, mencionando-se:

- a) Modalidade;
- b) Data de abertura e encerramento;
- c) Objeto;
- d) Rol dos participantes e vencedor(es) do certame;
- e) Data da adjudicação e homologação;
- f) Valor total das despesas contratadas, número(s) nota(s) de empenho e data(s);

g) Elemento econômico de despesas onerado, origem dos recursos (Fundo/ Transferência/próprios)

VIII - resumo das despesas realizadas com recursos do Fundo, para pagamento de professores, nos termos do art.7º da Lei Federal n.º 9424/96, bem assim daquelas que correrem à conta do percentual remanescente, devidamente vistado pelo Conselho a que alude o art.4º do mesmo diploma legal.

▪ Art.3º - As Prefeituras deverão manter a disposição do tribunal:

I - documentação das despesas pertinentes ao ensino, separadas das demais, em arquivos específicos, distinguindo-se as amparadas pelos recursos do Fundo;

II - folhas de pagamentos salariais dos professores de Ensino Fundamental, devidamente vistas pelo Conselho referido no art. 4º da Lei Federal n.º 9424/96;

III - extratos bancários e respectivas conciliações das contas vinculadas ao ensino, a saber:

a) com recursos transferidos para o fundo;

b) com todos os demais recursos vinculados,

IV - processos licitatórios, inexigibilidades ou dispensa, devidamente formalizados, que envolvam recursos do ensino, contendo os documentos obrigatórios reclamados pela Lei Federal n.º 8666/96 e suas alterações

V - registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do fundo.

▪ Art.4º - As presentes Instruções entrarão em vigor a partir de 1º de Janeiro de 1998.

São Paulo, 10 de dezembro de 1997.

ANEXO 7 – Especificação da Receita (Portaria SOF/SEPLAN nº 23, de 26 de fevereiro de 1991)

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	RECEITAS CORRENTES
1100.00.00	RECEITA TRIBUTÁRIA
1110.00.00	IMPOSTOS
1111.00.00	<i>Impostos sobre o Comércio Exterior</i>
1111.01.00	Imposto sobre a Importação
1111.02.00	Imposto sobre a Exportação
1112.00.00	<i>Impostos sobre o Patrimônio e a Renda</i>
1112.01.00	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1112.02.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
1112.04.00	Imposto sobre a Renda e proventos de Qualquer Natureza e Adicional
1112.04.01	Pessoas Físicas
1112.04.02	Pessoas Jurídicas
1112.04.03	Retido nas Fontes
1112.04.04	Adicional do Imposto sobre a Renda - Pessoas Físicas
1112.04.05	Adicional do Imposto sobre a Renda - Pessoas Jurídicas
1112.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
1112.06.00	Imposto sobre Grandes Fortunas
1112.07.00	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortais</i> e Doação de Bens e Direitos
1112.08.00	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis
1113.00.00	<i>Impostos sobre a Produção e Circulação</i>
1113.01.00	Imposto sobre Produtos Industrializados
1113.02.00	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
1113.03.00	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
1113.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
1113.07.00	Impostos sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
1115.00.00	<i>Impostos Extraordinários</i>

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1120.00.00	TAXAS
1121.00.00	<i>Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia</i>
1122.00.00	<i>Taxas pela Prestação de Serviços</i>
1130.00.00	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
1200.00.00	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES
1210.00.00	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS
1220.00.00	CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS
1300.00.00	RECEITA PATRIMONIAL
1310.00.00	RECEITAS IMOBILIÁRIAS
1320.00.00	RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS
1390.00.00	OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS
1400.00.00	RECEITA AGROPECUÁRIA
1410.00.00	RECEITA DA PRODUÇÃO VEGETAL
1420.00.00	RECEITA DA PRODUÇÃO ANIMAL E DERIVADOS
1490.00.00	OUTRAS RECEITAS AGROPECUÁRIAS
1500.00.00	RECEITA INDUSTRIAL
1510.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA EXTRATIVA DE MINERAL
1520.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
1530.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO
1540.00.00	RECEITA DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS DE UTILIDADE PÚBLICA
1600.00.00	RECEITA DE SERVIÇOS
1700.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
1710.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS
1711.00.00	<i>Transferências da União</i>
1712.00.00	<i>Transferências dos Estados</i>
1713.00.00	<i>Transferências dos Municípios</i>
1720.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS
1721.00.00	<i>Transferências da União</i>
1721.01.00	Participação na Receita da União
1721.01.01	Cota - Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
1721.01.02	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios
1721.01.04	Transferência do Impostos sobre a Renda Retido na Fonte (Arts. 157, I e 158 da Constituição Federal)
1721.01.05	Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1721.01.12	Cota-Parte do Imposto sobre os Produtos Industrializados
1721.01.30	Cota-Parte da Contribuição do salário-educação
1721.01.31	Cota-Parte do valor do Petróleo Bruto da Produção Nacional.
1721.01.32	Cota-Parte do imposto sobre Operação de Créditos, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - Comercialização do Ouro
1721.09.00	<i>Outras Transferências da União</i>
1722.00.00	<i>Transferência dos Estados</i>
1722.01.00	Participação na Receita dos Estados
1722.09.00	Outras Transferências dos Estados
1723.00.00	<i>Transferências dos Municípios</i>
1730.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS
1740.00.00	TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR
1750.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS
1760.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS
1900.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES
1910.00.00	MULTAS E JUROS DE MORA
1920.00.00	INDENIZAÇÃO E RESTITUIÇÕES
1921.00.00	<i>Indenizações</i>
1921.01.00	Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
1921.02.00	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
1921.03.00	Compensação Financeira pela Extração do óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás
1921.09.00	Outras Indenizações
1922.00.00	<i>Restituições</i>
1930.00.00	RECEITA DA DÍVIDA ATIVA
1931.00.00	<i>Receita da Dívida Ativa Tributária</i>
1932.00.00	<i>Receita da Dívida Ativa não tributária</i>
1990.00.00	RECEITAS DIVERSAS
2000.00.00	RECEITA DE CAPITAL
2100.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITOS
2110.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITOS INTERNAS
2120.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITOS EXTERNAS
2200.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS
2210.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
2220.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS
2300.00.00	AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO
2400.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
2410.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS
2411.00.00	<i>Transferências da União</i>
2412.00.00	<i>Transferências dos estados</i>
2413.00.00	<i>Transferências dos Municípios</i>
2420.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS
2421.00.00	<i>Transferência da União</i>
2421.01.00	Participação na Receita da União
2421.09.00	Outras Transferências da União
2422.00.00	<i>Transferências dos Estados</i>
2422.01.00	Participação na Receita dos Estados
2422.09.00	Outras Transferências dos Estados
2423.00.00	<i>Transferências dos Municípios</i>
2430.00.00	TRANSFERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS
2440.00.00	TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR
2450.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS
2460.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS
2500.00.00	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL
2520.00.00	INTEGRALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL
2590.00.00	OUTRAS RECEITAS

ANEXO 8 – Especificação da Despesa (Portaria SOF n.º 8, de 04/02/1985)**Anexo 4, da Lei n.º 4.320/64**

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
3.0.0.0	DESPESAS CORRENTES
3.1.0.0.	DESPESAS DE CUSTEIO
3.1.1.0	<i>Pessoal</i>
3.1.1.1	Pessoal Civil
3.1.1.1.01	Vencimentos e Vantagens Fixas
3.1.1.1.02	Diárias
3.1.1.1.03	Outras Despesas Variáveis
3.1.1.2	Pessoal Militar
3.1.1.2.01	Vencimento e Vantagens Fixas
3.1.1.2.02	Diárias
3.1.1.2.03	Outras Despesas Variáveis
3.1.1.3	Obrigações Patronais
3.1.2.0	<i>Material de Consumo</i>
3.1.3.0	<i>Serviços de Terceiros e Encargos</i>
3.1.3.1	Remuneração de Serviços Pessoas
3.1.3.2	Outros Serviços e Encargos
3.1.9.0	<i>Diversas Despesas de Custeio</i>
3.1.9.1	Sentenças Judiciárias
3.1.9.2	Despesas de Exercícios Anteriores
3.2.0.0	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
3.2.1.0	<i>Transferência Intragovernamentais</i>
3.2.1.1	Transferências Operacionais
3.2.1.2	Subvenções Econômicas
3.2.1.3	Contribuições Correntes
3.2.1.4	Contribuições a Fundos
3.2.1.5	Transferências Operacionais a Territórios
3.2.1.6	Contribuições a Territórios
3.2.2.0	<i>Transferências Intergovernamentais</i>
3.2.2.1	Transferências à União
3.2.2.2	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
3.2.2.3	Transferência a Municípios
3.2.2.4	Transferências a Instituições Multigovernamentais

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
3.2.3.0	<i>Transferência a Instituições Privadas</i>
3.2.3.1	Subvenções Sociais
3.2.3.2	Subvenções Econômicas
3.2.3.3	Contribuições Correntes
3.2.4.0	<i>Transferência ao Exterior</i>
3.2.4.1	Transferências a Governos
3.2.4.2	Transferências a Organismos Internacionais
3.2.4.3	Contribuições a Fundos internacionais
3.2.5.0	<i>Transferências a Pessoas</i>
3.2.5.1	Inativos
3.2.5.2	Pensionistas
3.2.5.3	Salário - Família
3.2.5.4	Apoio Financeiro a Estudante
3.2.5.5	Assistência Médico- Hospitalar
3.2.5.6	Benefícios da Previdência Social
3.2.5.7	Indenizações de Acidente de Trabalho
3.2.5.9	Outras Transferências a Pessoas
3.2.6.0	<i>Encargos da Dívida Interna</i>
3.2.6.1	Juros de Dívida Contratada
3.2.6.2	Outros Encargos de Dívidas Contratadas
3.2.6.3	Juros sobre Títulos do Tesouro
3.2.6.4	Descontos e Comissões sobre Títulos do Tesouro
3.2.6.5	Juros de Outras Dívidas
3.2.6.6	Encargos de Outras Dívidas
3.2.6.7	Correção Monetária sobre Operações de créditos por Antecipação da Receita
3.2.7.0	<i>Encargos da Dívida Externa</i>
3.2.7.1	Juros de Dívida Contratada
3.2.7.2	Outros Encargos de Dívida Controlada
3.2.7.3	Juros sobre Títulos do Tesouro
3.2.7.4	Descontos e comissões sobre Títulos do tesouro
3.2.8.0	<i>Contribuições para Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP</i>
3.2.9.0	<i>Diversas Transferências Correntes</i>
3.2.9.1	Sentenças Judiciais
3.2.9.2	Despesa de Exercícios Anteriores

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
4.0.0.0	DESPESAS DE CAPITAL
4.1.0.0	INVESTIMENTO
4.1.1.0	<i>Obras e Instalações</i>
4.1.2.0	<i>Equipamentos e Material Permanente</i>
4.1.3.0	<i>Investimento em Regime de Execução Especial</i>
4.1.4.0	<i>Constituição ou Aumento do Capital de Empresas industriais ou Agrícolas</i>
4.1.9.0	<i>Diversos Investimentos</i>
4.1.9.1	Sentenças Judiciais
4.1.9.2	Despesas de Exercícios Anteriores
4.2.0.0	INVERSÕES FINANCEIRAS
4.2.1.0	<i>Aquisição de Imóveis</i>
4.2.2.0	<i>Aquisição de Outros bens de Capital já em Utilização</i>
4.2.3.0	<i>Aquisição de Bens para Revenda</i>
4.2.4.0	<i>Aquisição de Título de Créditos</i>
4.2.5.0	<i>Aquisição de Título Representativo de Capital já Integralizado</i>
4.2.6.0	<i>Constituição ou Aumento de Capital; de Empresa Comerciais ou Financeiras</i>
4.2.7.0	<i>Concessão de Empréstimo</i>
4.2.8.0	<i>Depósito Compulsório</i>
4.2.9.0	<i>Diversas Inversões Financeiras</i>
4.2.9.1	Sentenças Judiciais
4.2.9.2	Despesas de Exercícios Anteriores
4.3.0.0	TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL
4.3.1.0	<i>Transferências Intragovernamentais</i>
4.3.1.1	Auxílios para Despesas de Capital
4.3.1.2	Contribuições para Despesas de Capital
4.3.1.3	Contribuições e Fundos
4.3.1.4	Auxílios aos Territórios
4.3.1.5	Contribuições aos Territórios
4.3.1.2.0	<i>Transferências Intergovernamentais</i>
4.3.2.1	Transferências da União
4.3.2.2	Transferências a estados e ao Distrito Federal
4.3.2.3	Transferências a Municípios
4.3.2.4	Transferências a Instituições Multigovernamentais
4.3.3.0	<i>Transferências a Instituições Privadas</i>

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
4.3.3.1	Auxílios para Despesas de Capital
4.3.3.2	Contribuições para Despesas de Capital
4.3.4.0	<i>Transferência ao Exterior</i>
4.3.4.1	Transferências a Governos
4.3.4.2	Transferências a Organismos Internacionais
4.3.4.3	Transferências a Fundos Internacionais
4.3.5.0	<i>Amortização da Dívida Interna</i>
4.3.5.1	Amortização de Dívida Contratada
4.3.5.2	Resgate de Título do Tesouro
4.3.5.3	Correções sobre Títulos do Tesouro
4.3.5.4	Outras Amortizações
4.3.6.0	<i>Amortização da Dívida Externa</i>
4.3.6.1	Amortização de Dívida Contratada
4.3.6.2	Resgate de Título do Tesouro
4.3.6.3	Correções sobre Títulos do Tesouro
4.3.7.0	Diferenças de Câmbio
4.3.9.0	Diversas Transferências de Capital
4.3.9.1	Sentenças Judiciárias
4.3.9.2	Despesas de Exercícios Anteriores

ANEXO 9 – Classificação Funcional - Programática: Código e Estrutura

Portaria nº 9, de 28/janeiro/1974, do Ministro de Planejamento e Coordenação Geral.
Atualizado pelas portarias nº 4, de 12/março/1975, nº 25, de 14/julho/1976, nº 036, de 14/dezembro/1980 e nº 36, de 1/agosto/1989.

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
01	LEGISLATIVA				
		01	PROCESSO LEGISLATIVO		
				001X	Ação Legislativa
		02	FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA EXTERNA		
				002X	Controle Externo
02	JUDICIÁRIA				
		04	PROCESSO JUDICIÁRIO		
				013X	Ação Judiciária
				014X	Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
				015X	Custódia e Reintegração Social
03	ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO				
		07	ADMINISTRAÇÃO		
				020X	Supervisão e Coordenação Superior
				021X	Administração Geral
				022X	Documentação e Bibliografia
				023X	Divulgação Oficial
				024X	Informática
				025X	Edificações Públicas
		08	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA		
				030X	Administração de Receitas
				031X	Assistência Financeira
				032X	Controle Interno
				033X	Dívida Interna
				034X	Dívida Externa
				035X	Participação
		09	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL		
				040X	Planejamento e Orçamentação
				042X	Ordenamento Econômico Financeiro

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
				043X	Organização e Modernização Administrativa
				044X	Informação Geográficas E Estatísticas
				045X	Estudos e Pesquisas Econômico - Sociais
		10	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	054X	Pesquisa Fundamental
				055X	Pesquisa Aplicada
				056X	Desenvolvimento Experimental
				057X	Informação Científico e Tecnológica
				058X	Testes e Análise de Qualidade
				059X	Levantamento do Meio Ambiente
04	AGRICULTURA				
		13	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	066X	Reforma Agrária
				067X	Colonização
		14	PRODUÇÃO VEGETAL	075X	Defesa Sanitária Vegetal
				076X	Corretivos e Fertilizantes
				077X	Irrigação
				078X	Mecanização Agrícola
				080X	Sementes e Mudanças
		15	PRODUÇÃO ANIMAL	087X	Defesa Sanitária Animal
				088X	Desenvolvimento Animal
				089X	Desenvolvimento da Pesca
		16	ABASTECIMENTO	094X	Estoques Reguladores
				095X	Armazenamento e Silagem
				096X	Sistema de Distribuição de Produtos Agrícolas
				097X	Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos
				098X	Execução da Política de Preço Agrícola

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
		17	PRESERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	103X	Proteção À Flora e À Fauna
				104X	Reflorestamento
				105X	Conservação do Solo
				106X	Jardins Botânicos e Zoológicos
		18	PROMOÇÃO E EXTENSÃO RURAL	110X	Cooperativismo
				111X	Extensão Rural
				112X	Promoção Agrária
05	COMUNICAÇÕES	21	COMUNICAÇÕES POSTAIS	127X	Serviços Postais Convencionais
				128X	Serviços Postais Especiais
		22	TELECOMUNICAÇÕES	134X	Telefonia
				135X	Telegrafia
				136X	Serviços Especiais de Telecomunicações
				137X	Rádiodifusão
				138X	Cabo difusão
06	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	06	DEFESA AÉREA	160X	Operações Aéreas
		27	DEFESA NAVAL	163X	Operações Navais
		28	DEFESA TERRESTRE	166X	Operações Terrestres
		29	SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES	169X	Serviços de Informação e Contra Informação
		30	SEGURANÇA PÚBLICA	174X	Policimento Civil
				177X	Policimento Militar
				178X	Defesa Contra Sinistros
				179X	Serviços Especiais de Segurança

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
07	DESENVOLVIMENTO REGIONAL				
		34	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL - PIN		
				180X	Programação Especial
		35	PROGRAMA DE REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DE ESTÍMULOS À AGROINDÚSTRIA DO NORTE E DO NORDESTE - PROTERRA		
		38	PROGRAMAÇÃO A CARGO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS		
				181X	Transferência Financeira a Estados e Municípios
		39	DESENVOLVIMENTO DE MICRORREGIÕES		
		40	PROGRAMAS INTEGRADOS		
				183X	Programação Especial
08	EDUCAÇÃO E CULTURA				
		41	EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS		
				185X	Creche
				190X	Educação Pré Escola
		42	ENSINO FUNDAMENTAL		
				187X	Erradicação do Analfabetismo
				188X	Ensino Regular
		43	ENSINO MÉDIO		
				196X	Formação para o Setor Primário
				197X	Formação para o Setor Secundário
				198X	Formação para o Setor Terciário
				199X	Ensino Polivalente
		44	ENSINO SUPERIOR		
				205X	Ensino de Graduação
				206X	Ensino de Pós Graduação
				207X	Extensão Universitária
				208X	Campus Universitário
				209X	Ensino de Curta Duração
		45	ENSINO SUPLETIVO		
				213X	Cursos de Suplência
				214X	Cursos de Suprimento
				215X	Cursos de Qualificação
				216X	Cursos de Aprendizagem
				217X	Treinamento de Recursos Humanos

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
		46	EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS	223X	Educação Física
				224X	Desporto Amador
				227X	Desporto Profissional
				228X	Parques Recreativos e Desportivos
		47	ASSISTÊNCIA A EDUCANDOS	234X	Associativismo Estudantil
				235X	Bolsas de Estudo
				236X	Livro Didático
				237X	Material de Apoio Pedagógico
				238X	Residência para Educandos
				239X	Transporte Escolar
				240X	Restaurante Universitário
		48	CULTURA	246X	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
				247X	Difusão Cultural
		49	EDUCAÇÃO ESPECIAL	252X	Educação Compensatória
				253X	Educação Precoce
09	ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	51	ENERGIA ELÉTRICA	263X	Geração de Energia Hidrelétrica
				264X	Geração de energia termelétrica
				265X	Geração de energia termonuclear
				266X	Geração de energia não convencional
				267X	Transmissão de energia elétrica
				268X	Distribuição de energia elétrica
				269X	Eletrificação rural
				270X	Geração de energia nucleoelétrica
		52	PETRÓLEO		
		53	RECURSOS	289X	Prospecção e Avaliação de Jazidas
				290X	Extração e beneficiamento

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
				292X	Levantamento geológico
		54	RECURSOS HÍDRICOS	296X	Estudos e Pesquisas Hidrológicos
				297X	Regularização de Cursos D'água
		55	CARVÃO MINERAL		
		56	XISTO		
10	HABITAÇÃO E URBANISMO				
		57	HABITAÇÃO	316x	Habitações Urbanas
				317x	Habitações Rurais
		58	URBANISMO	323X	Planejamento Urbano
		59	REGIÕES METROPOLITANAS		
		60	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	325X	Limpeza Pública
				326X	Serviços Funerários
				327X	Iluminação Pública
				328X	Parques e Jardins
11	INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS				
		62	INDÚSTRIA	346X	Promoção Industrial
				347X	Produção Industrial
				348X	Importação de Insumos Industriais
		63	COMÉRCIO	353X	Comercialização
				354X	Promoção Interna do Comércio
				355X	Promoção Externa do Comércio
		64	SERVIÇOS FINANCEIROS	361X	Seguros e Capitalização
					Serviços Bancários e Financeiros
		65	TURISMO	363	Promoção do Turismo
				364	Empreendimentos Turísticos
		66	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL		

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
				374X	Marcas e Patentes
				375X	Metrologia
				376X	Registros de Empresas
12	RELAÇÕES EXTERIORES				
		72	POLÍTICA EXTERIOR		
				410X	Relações Diplomáticas
				411X	Cooperação Internacional
13	SAÚDE E SANEAMENTO				
		75	SAÚDE		
				427X	Alimentação e Nutrição
				428X	Assistência Médica e Sanitária
				429X	Controle e Erradicação das Doenças Transmissíveis
				430X	Fiscalização e Inspeção Sanitária
				431X	Produtos Profiláticos e Terapêutico
				432X	Saúde Materno-Infantil
		76	SANEAMENTO		
				447X	Abastecimento D'água
				448X	Saneamento Geral
				449X	Sistemas de Esgoto
		77	PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE		
				455X	Defesa contra erosão
				456X	Controle da poluição
				457X	Defesa contra as secas
				458X	Defesas contra as inundações
				459X	Recuperação de terras
14	TRABALHO				
		78	PROTEÇÃO AO TRABALHADOR		
				470X	Seguro Desemprego
				471X	Auxílio Refeição
				472X	Vale transporte
		79	SEGURANÇA, HIGIENE, E MEDICINA DO TRABALHO		
				479X	Normatização e Fiscalização da Proteção no trabalho
				480X	Prevenção do Acidente do Trabalho

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
		80	RELAÇÕES DO TRABALHO		
				473X	Associativismo e Sindicalismo
				474X	Fiscalização do Exercício Profissional
				475X	Fiscalização das Relações de Trabalho
				477X	Ordenamento do Emprego e do Salário
				478X	Serviço Social
15	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA				
		81	ASSISTÊNCIA		
				483X	Assistência ao Menor
				484X	Assistência ao Silvícola
				485X	Assistência à Velhice
				486X	Assistência Social Geral
				487X	Assistência Comunitária
		82	PREVIDÊNCIA		
				492X	Previdência Social a Segurados
				493X	Previdência Social a não Segurados
				495X	Previdência Social a Inativos e Pensionistas
		83	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL		
		84	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO		
16	TRANSPORTE				
		87	TRANSPORTE AÉREO		
				523X	infra-estrutura Aeroportuária
				524X	Controle e Segurança de Tráfego aéreo
				525X	Serviços de transporte aéreo
		88	TRANSPORTE RODOVIÁRIO		
				531X	Rodovias
				532X	Terminais Rodoviários
				534X	Estradas Vicinais
				535X	Controle e Segurança de Tráfego Rodoviário
				536X	Serviços de Transporte Rodoviário

Cód.	FUNÇÕES	Cód.	PROGRAMAS	Cód.	SUBPROGRAMAS
				537X	Construção e Pavimentação de Rodovias
				538X	Conservação das Rodovias
				539X	Restauração de Rodovias
		89	TRANSPORTE FERROVIÁRIO	542X	Ferrovias
				543X	Terminais Ferroviários
				544X	Controle e Segurança de Tráfego ferroviário
				545X	Serviços de Transporte ferroviário
		90	TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	562X	Portos e Terminais fluviais e Lacustres
				563X	Portos e terminais Marítimos
				564X	Controle e Segurança de Tráfego hidroviário
				565X	Serviços de Transporte Marítimo
				566X	Serviços de Transporte Fluvial e Lacustre
				567X	Hidrovias
		91	TRANSPORTE URBANO	571	Serviços de Transporte Urbanos
				572	Transporte Metropolitano
				573	Controle e Segurança de Tráfego Urbano
				574	Vias Expressas
				575	Vias Urbanas
				576	Terminais Intermodais
		92	CORREDORES DE TRANSPORTE		
		93	TRANSPORTES ESPECIAIS	580X	Dutos

Obs: I - Ao ser aplicado o código do Subprograma, o X será substituído por:

- 0, quando se tratar do total do Subprograma;
- 1, 3, 5 ou 7, quando a seguir constar código de Projeto;
- 2, 4, 6 ou 8, quando a seguir constar código de Atividade.

II - Os programas 35, 39, 52, 56, 59, 83, 84 e 92 não possuem Subprogramas típicos, devendo, porém ser desdobrado em conformidade com as ações que serão desenvolvidas.

ANEXO 10 – Explicitação dos principais elementos de despesa (à Portaria SOF nº 8, de 04/02/85)

3111 – PESSOAL CIVIL

Despesas com vencimentos, salários de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), adicionais, auxílios, gratificações, indenizações, diárias, ajudas de custo, horas-extras, representações, substituições e outras despesas decorrentes de pagamento de pessoal em serviço na entidade.

3113 – OBRIGAÇÕES PATRONAIS

Despesas com Fundo de garantia de tempo de Serviço, contribuições para institutos de previdência e outros encargos que a Administração seja levada a atender pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal.

3120 - MATERIAL DE CONSUMO

Despesas com lubrificantes e combustíveis; animais destinados a estudos, preparação de produtos de corte; artigos de higiene e conservação; acondicionamentos e embalagem; explosivos, munições e material de consumo para acampamento e campanha; forragens e outros alimentos para animais; gêneros de alimentação e artigos para fumantes; impressos; artigos de expediente, cartografia, geodésia, topografia e ensino; lâmpadas incandescentes e fluorescentes; acessórios para instalações elétricas; materiais e acessórios de máquina, viaturas, aparelhos, instrumentos e móveis; matérias-primas e produtos manufaturados ou semimanufaturados destinados à transformação; material para conservação de bens móveis; material de coudelaria ou uso zootécnico; material para fotografia, filmagem, radiografia, gravação, radiofonia e telecomunicação; produtos químicos, biológicos, farmacêuticos e odontológicos; vidraçaria; artigos cirúrgicos e outros de uso em laboratórios, enfermarias, gabinetes técnicos e científicos; sementes e mudas de plantas; vestuários, uniformes, artigos para esportes, jogos e divertimentos com os respectivos acessórios; roupas de cama e mesa, cozinha e banho, e outros materiais de uso não duradouro.

3131 - REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PESSOAIS

Remuneração de serviços de natureza eventual prestado por pessoa física, sem vínculo empregatício. Inclui a prestação de serviços por estudantes, na condição de estagiários ou monitores. Caso venha a ser admitido o vínculo empregatício, em decorrência de lei ou por força de ato administrativo legítimo, as despesas ocorrerão à conta da rubrica "**PESSOAL**", inclusive as obrigações patronais decorrentes.

3132 - OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS

Despesas com assinatura de jornais e periódicos; energia elétrica e gás; fretes e carretos; impostos; taxas e multas; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; passagens; transportes de pessoas e suas bagagens e pedágios; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto o decorrente de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene (inclusive taxas de água e esgoto, tarifas de lixo, etc.); serviços de comunicação (correios, telefones, telex, etc.); serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; convênios, acordos e ajustes realizados entre entidades públicas visando a prestação de serviços; salários de presos e internados (Lei nº 3.274. de 2 de outubro de 1975); serviços funerários; despesas de caráter secreto ou reservado; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições: despesas de pronto pagamento; diplomas, condecorações, medalhas e prêmios; aquisição de materiais para distribuição gratuita; indenizações e restituições, e outros serviços ou encargos.

4110 - OBRAS E INSTALAÇÕES

Despesas com estudos e projetos; aquisição de imóveis necessários à realização de obras (parágrafo 4º, do art. 12, da Lei nº 4320/64); início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas. Instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como, elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

4120 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE

Despesas com aquisição de aeronaves, automóveis e outros veículos de tração mecânica; locomotivas, automotrizes e vagões; máquinas, motores e aparelhos; tratores, equipamentos rodoviários e agrícolas; animais para trabalho, produção e ou reprodução, ferramentas e utensílios de oficinas; material artístico e instrumentos de música; insígnias e bandeiras; equipamentos para esporte, jogos e divertimentos; peças avulsas para coleções de bibliotecas, filmotecas, etc; objetos históricos, obras de arte e peças para museu, equipamentos de acampamento, campanha e paraquedismo; armamento; mobiliário em geral, móveis e utensílios de escritórios, bibliotecas, laboratórios de ensino e gabinetes técnico-científicos, utensílios de copa, cozinha, dormitórios e enfermarias; equipamentos hospitalares e cirúrgicos; equipamentos para pesquisa; veículos de tração pessoal ou animal, e outros equipamento e materiais que, em razão da utilização não percam a identidade física e constituam meio para produção de outros bens ou serviços.

ANEXO 11 - Portaria nº 42, de 14/04/99 (Publicada no D.O.U. de 15.04.99)

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das

quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria no 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

01 – LEGISLATIVA	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – JUDICIÁRIA	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – ESSENCIAL À JUSTIÇA	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – ADMINISTRAÇÃO	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – DEFESA NACIONAL	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – RELAÇÕES EXTERIORES	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – PREVIDÊNCIA SOCIAL	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – SAÚDE	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial

	303 – Suporte Profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição
11 – TRABALHO	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 – Relações do Trabalho
	333 – Empregabilidade
	334 – Fomento ao Trabalho
12 – EDUCAÇÃO	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino Profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial
13 – CULTURA	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	392 – Difusão Cultural
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	421 – Custódia e Reintegração Social
	422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – URBANISMO	451 – Infra-Estrutura Urbana
	452 – Serviços Urbanos
	453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – HABITAÇÃO	481 – Habitação Rural
	482 – Habitação Urbana
17 – SANEAMENTO	511 – Saneamento Básico Rural
	512 – Saneamento Básico Urbano
18 – GESTÃO AMBIENTAL	541 – Preservação e Conservação Ambiental
	542 – Controle Ambiental
	543 – Recuperação de Áreas Degradadas
	544 – Recursos Hídricos
	545 – Meteorologia
19 – CIÊNCIA E TECNOLOGIA	571 – Desenvolvimento Científico
	572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia
	573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – AGRICULTURA	601 – Promoção da Produção Vegetal
	602 – Promoção da Produção Animal

	603 – Defesa Sanitária Vegetal
	604 – Defesa Sanitária Animal
	605 – Abastecimento
	606 – Extensão Rural
	607 – Irrigação
21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	
	631 – Reforma Agrária
	632 – Colonização
22 – INDÚSTRIA	
	661 – Promoção Industrial
	662 – Produção Industrial
	663 – Mineração
	664 – Propriedade Industrial
	665 – Normalização e Qualidade
23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS	
	691 – Promoção Comercial
	692 – Comercialização
	693 – Comércio Exterior
	694 – Serviços Financeiros
	695 – Turismo
24 – COMUNICAÇÕES	
	721 – Comunicações Postais
	722 – Telecomunicações
25 – ENERGIA	
	751 – Conservação de Energia
	752 – Energia Elétrica
	753 – Petróleo
	754 – Álcool
26 – TRANSPORTE	
	781 – Transporte Aéreo
	782 – Transporte Rodoviário
	783 – Transporte Ferroviário
	784 – Transporte Hidroviário
	785 – Transportes Especiais
27 – DESPORTO E LAZER	
	811 – Desporto de Rendimento
	812 – Desporto Comunitário
	813 – Lazer
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	
	841 – Refinanciamento da Dívida Interna
	842 – Refinanciamento da Dívida Externa
	843 – Serviço da Dívida Interna
	844 – Serviço da Dívida Externa
	845 – Transferências
	846 – Outros Encargos Especiais