

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF NO PIAUÍ: O CASO DE MILTON BRANDÃO – PI (1998 – 2002)

Silvania Uchôa de Castro (UFPI)

GT 05 - Estado e Política Educacional

A educação é o único setor contemplado pela Constituição Federal de 1988 com a obrigatoriedade imposta aos governos (federal, estadual e municipal) para aplicarem, anualmente, um determinado percentual de seus recursos vinculados à educação. De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, 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.

Esses recursos financeiros, de acordo com a Constituição Federal, devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento de todas as modalidades e níveis de ensino de cada sistema. No entanto, com a finalidade de priorizar o ensino fundamental, o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que "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 artigo 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério".

Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e incluiu novos parágrafos, exigindo que a União, a partir de janeiro de 1998, ao invés de aplicar, pelo menos 50% dos 18% na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, aplique apenas 30%. Já os Estados, o Distrito Federal e os municípios tiveram o percentual elevado de 50% para 60%, ou seja, aumentou o percentual de Estados e Municípios e diminuiu o da União.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de setembro do mesmo ano, com o objetivo de garantir ações governamentais de priorização do ensino fundamental. Este Fundo introduz novos critérios de distribuição e utilização dos recursos da educação, promovendo a partilha desses recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, conforme o número de matrículas em cada rede de ensino, com o intuito de fortalecer as redes que tenham poucos recursos e maior taxa de atendimento.

O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, composto no âmbito de cada Estado por 15% dos recursos previstos no artigo 155, inciso II, combinado com o artigo 158, inciso VI, 159, inciso I, alíneas a e b e inciso II, da Constituição Federal, quais sejam respectivamente: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp) e compensação pela desoneração das exportações, instituída pela Lei complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

A Lei 9.424/96 prevê uma complementação da União para os fundos de Estados onde a receita originalmente gerada não for suficiente para a garantia do valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente por ato do Presidente da República. Segundo a Lei, o valor mínimo por aluno nunca será inferior a razão entre os recursos vinculados ao FUNDEF e o total de matrículas no ensino fundamental regular, aspecto que, segundo Monlevade (1997) não tem sido considerado, pois o valor custo-aluno ano deveria ser, em 1998, R\$ 407,54, não os R\$ 315,00, estabelecidos por decreto presidencial, em 1998. Ao diminuir este valor a ser aplicado por aluno, a União restringiu sua ação supletiva e apenas seis Estados da região Norte e Nordeste do país (PA, MA, PI, CE, PE e BA) enquanto que, se houvesse estabelecido o valor correto, teria que efetivar a complementação em quinze Estados da Federação. Esta mesma Lei, também, prevê que 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.

Entretanto, a única ação governamental nesse sentido foi, a partir de 2000, a diferenciação de 5% no valor estabelecido para alunos de 5ª a 8ª séries e de Educação Especial, em relação aos de 1ª a 4ª séries, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Valor mínimo por aluno dos recursos do FUNDEF de 1998 a 2002.

ANOS	Valores em reais por aluno/ano		
	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries	Educação Especial
1998	315,00	315,00	315,00
1999	315,00	315,00	315,00
2000	333,00	349,65	349,65
2001	363,00	381,15	381,15
2002	418,00	438,90	438,90

Fonte: Manual do FUNDEF (2000) e site do INEP

A Emenda Constitucional nº 14 determina que os recursos do FUNDEF deverão destinar-se, exclusivamente, ao ensino fundamental público, sendo assim dividido: no mínimo 60% devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e no máximo 40% podem ser utilizados para o pagamento dos demais trabalhadores da educação que atuam no ensino fundamental público e nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96).

A Lei 9.424/96 permite que nos 5 primeiros anos após a instituição do Fundo, até 2001, parte dos 60% possa ser utilizado na capacitação dos professores leigos, com o propósito de habilitá-los ao exercício da docência. Após esse período, essa capacitação não poderá ser custeada com os recursos destinados ao salário dos profissionais do magistério, no entanto, todos os investimentos voltados à formação inicial e continuada dos docentes poderão ser financiados com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEF.

Considerando a atual política de financiamento, o presente trabalho, fruto de uma pesquisa de iniciação Científica teve por objetivo analisar a aplicação dos recursos do FUNDEF na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, pela Secretaria de Educação do Município de Milton Brandão, no sentido de verificar sua conformidade com as determinações legais. O estudo de caso consiste em uma investigação quantoqualitativa que envolveu o levantamento e o estudo de produções bibliográficas e de documentos sobre financiamento da educação; a análise dos dados estatísticos sobre matrículas, formação de professores e estabelecimentos de ensino fundamental público no município de Milton Brandão. As fontes para pesquisa foram os sites governamentais, do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e os resultados da Pesquisa Nacional sobre o Impacto dos Recursos do FUNDEF no Piauí, promovida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE) da Universidade Federal do Piauí. Além disto, realizou-se também, a elaboração, aplicação e análise de entrevista e questionários com dois gestores dos recursos e dois membros do Conselho de Controle Social e Acompanhamento do FUNDEF no município; a elaboração do referencial teórico; a análise da legislação municipal de criação do FUNDEF, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e do Plano de Cargos e Carreira do Magistério e análise dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, referentes às receitas do FUNDEF no município de Milton Brandão entre os anos de 1998 e 2002. As principais referências bibliográficas adotadas na pesquisa envolveram a escolha de autores críticos da política de financiamento adotado no Brasil na década de 90, destacando-se: Monlevade (1997); Davies (2001); Oliveira (2001) e Pinto (2001).

Os resultados obtidos evidenciam que o FUNDEF em Milton Brandão tem surtido efeito quanto os objetivos inicialmente previstos, pois houve um acréscimo no número de matrículas no ensino fundamental, principalmente nos primeiros anos após a criação do FUNDEF no município, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 2- Número de matrículas no Ensino Fundamental no Município de Milton Brandão.

Etapas do ensino fundamental	1998	1999	2000	2001	2002
1ª a 4ª séries	1.512	1.715	1.598	1.593	1.476
5ª a 8ª séries	257	408	463	243	392
Total	1.769	2.123	2.061	1.836	1.868

Fonte: MEC/INEP

O quadro 2 revela que, entre os anos de 1998 e 1999, houve um acréscimo de 17% no atendimento, ou seja, mais 354 matrículas no ensino fundamental denotando um impacto positivo. No entanto, nos demais anos houve decréscimo, resultando, de 1998 a 2002, num aumento de apenas 5,6% nas matrículas do ensino fundamental em Milton Brandão. Quanto à educação infantil, incumbência constitucional do município, houve um decréscimo de 64%, evidenciando que a cidade priorizou o ensino fundamental, em detrimento da primeira etapa da educação básica. Contraditoriamente, houve um incremento significativo de 628% no número de matrículas no ensino médio, responsabilidade constitucional dos estados, entretanto financiado, em Milton Brandão, pelos recursos municipais do FUNDEF, contrariando às orientações da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei 9.424/96.

O FUNDEF permitiu que o Município de Milton Brandão fosse contemplado com acréscimo significativo de recursos, visto a redistribuição entre as redes, conforme o número de matrículas, e a complementação da União. Observe no quadro abaixo a composição dos recursos do FUNDEF no município de Milton Brandão entre os anos de 1998 a 2002.

QUADRO 3 - Composição dos recursos do FUNDEF recebidos no Município de Milton Brandão.

Impostos e Transferências ao FUNDEF	1998		1999		2000		2001		2002	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
FPM	202.649,87	38,46	210.075,67	36,47	272.719,12	37,84	310.144,44	40,92	330.211,14	41,34
FPE	131.179,67	24,89	137.258,00	23,83	164.235,19	22,79	186.034,74	24,54	198.217,93	24,82
IPI-EXP	1.240,75	0,24	1.027,86	0,18	923,06	0,13	891,24	0,12	806,96	0,10
ICMS	129.109,32	24,50	143.895,19	24,98	191.472,71	26,56	194.983,35	25,72	197.2998,70	24,70
COMPL. UNIÃO	61.314,29	11,64	76.804,17	13,33	86.591,46	12,01	61.309,18	8,09	67.824,57	8,49
LC 87/96	1.439,82	0,27	6.920,16	1,20	4.858,72	0,67	4.597,08	0,61	4.360,08	0,55
TOTAL	526.933,72	100	575.981,05	100	720.800,28	100	757.960,03	100	798.719,38	100

Fonte: MEC/INEP

Analisando o quadro 3, pode-se perceber a composição dos recursos do FUNDEF no Município de Milton Brandão, entre os anos de 1998 e 2002. Em média o FUNDEF é composto por 39% de FPE, seguido de 25% de ICMS, 24% de FPM, 10% de Complementação da União e 1% de IPI-exp e recursos advindos da compensação pela desoneração das exportações previstas na Lei Complementar nº 87.

O quadro acima revela que houve um impacto extremamente positivo, principalmente pelos recursos recebido do FPE e da Complementação da União, pois ambos compõem 49% do FUNDEF no Município. Milton Brandão contribui para a formação do FUNDEF através da Contribuição Compulsória de 15% das receitas do FPM, ICMS e ICMS – Exp com aproximadamente 25%, 27% e 32%, nos anos de 2000, 2001 e 2002, respectivamente. No entanto, os percentuais dos recursos recebidos do FUNDEF foram bem mais significativos, pois o Município recebeu, no período analisado, através da conta no Banco do Brasil, no decorrer dos exercícios de 2000, 2001 e 2002, o montante de R\$ 717.013,64 (setecentos e dezessete mil, treze reais e sessenta e quatro centavos), R\$ 757.496,42 (setecentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e noventa e seis reais e quarenta e dois centavos) e R\$ 798.732,35 (setecentos e noventa e oito mil, setecentos e trinta e dois reais e trinta e cinco centavos), respectivamente, compostos da seguinte forma:

Quadro 4 - recursos recebidos e enviados do FUNDEF

Especificidade	Valor (R\$)		
	2000	2001	2002
Total dos recursos recebidos do FUNDEF	717.013,64	757.496,42	798.732,35
Contribuição compulsória	178.015,13	206.819,55	253.524,12
Ganho do FUNDEF	538.998,51	550.676,87	545.208,23

Fonte: Relatórios do TCE 2000, 2001 e 2002.

Embora o quadro 4 revele os ganhos do município com o FUNDEF, segundo Davies (1999), ainda que o FUNDEF possa ter trazido melhorias para algumas redes estaduais e, sobretudo municipais de ensino fundamental, ele não representa solução para a educação pública como um todo, nem para o conjunto dos profissionais da educação, mesmo com a melhoria na remuneração de uma parcela dos docentes, fato que atenua, de modo temporário e fragmentário, a desigualdade.

Em relação à prestação de contas dos recursos do FUNDEF, o depoimento a seguir explicita seu processo:

(...) as dificuldades são de caráter operacional, não havendo maiores dificuldades, visto que é muito simples prestar contas com o FUNDEF, você divide os 60% e 40% . A questão é como o município começou do zero não tinha nenhuma infra-estrutura, em nenhum setor, a gente precisaria usar mais dos 40%, e a gente tem que se restringir. Mas com os 10%, ainda da prefeitura, a gente usa nas obras de ampliação e construção de escolas pela prefeitura. Também aí já minimiza um pouco essas dificuldades. A questão é que os 60% e os 40% ficam difícil porque o número de professores é pequeno, então, para usar os 60% só em pagamento dos professores ficaria muito (...) defasado para os outros funcionários do município. (Coordenadora de Controle do Município).

O depoimento acima evidencia uma conscientização em relação aos gastos com os recursos do FUNDEF, pois reconhece a orientação da Lei quanto ao uso de, no mínimo, 60% para as despesas com remuneração de professores (inclusive os encargos sociais embutidos na folha de pagamento) e quanto ao uso de 40%, (no máximo), para as outras despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme definido no art. 70 da LDB. No entanto, de acordo com a análise dos relatórios do TCE, observou-se que o município nunca cumpriu a Lei quanto à aplicação dos recursos do FUNDEF, uma vez que, de 1998 a 2002, não garantiu a aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e capacitação dos profissionais da educação no ensino fundamental público. Havendo assim uma desvalorização dos profissionais do magistério, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 5 – Gastos com pessoal do Magistério

Gastos com Magistério	1998	1999	2000	2001	2002
Receita*	530.743,98	575.981,05	717.013,64	757.496,42	798.732,35
Gastos com Magistério	279.173,68	343.612,56	429.022,77	448.142,99	456.581,68
Percentual	52,60	59,65	59,83	59,16	57,17

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Piauí referente aos anos de 1998 a 2002.

* Há uma pequena diferença entre os valores expressos no relatório do TCE e os valores apurados no site do MEC/INEP (em relação a receita).

O Município, também, não aplicou os 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, e além disso, ainda em 2002, utilizava parte dos recursos destinados à remuneração do magistério na capacitação de professores leigos.

Vale ressaltar que, em relação à distribuição dos recursos, a Lei Municipal que cria o FUNDEF no Município não explicita a forma de distribuição desses recursos, sendo o ensino médio, no Município de Milton Brandão, financiado com os recursos do FUNDEF, uma vez que no município não existem escolas estaduais.

Observa-se no quadro a seguir o número de docentes por grau de formação, no sentido de evidenciar as necessidades de qualificação profissional dos docentes municipais.

Quadro 6 - Número de Docentes no Ensino Fundamental por grau de formação no município de Milton Brandão

Grau de Formação	1999	2000	2001	2002
Fundamental – Completo	37	43	39	-
Fundamental – Incompleto	26	22	02	01
Médio - Magistério Completo	18	16	20	63
Médio - outros Completos	01	01	8	4
Superior – Licenciatura Completa	-	-	-	7
Superior – sem Licenciatura/com Magistério	-	-	-	-
Superior – sem Licenciatura/sem Magistério	-	-	-	-
Total	82	82	69	75

Fonte: MEC/FNDE

O quadro 6 evidencia que ainda havia muitos docentes leigos no município de Milton Brandão, até 2001. Essa realidade é muito preocupante visto a existência de 243 crianças cursando de 5ª a 8ª série do ensino fundamental. Em 2002 esse quadro mudou, pois havia apenas 1 professor leigo no Município investigado.

O Plano de Carreira e Remuneração do Município de Milton Brandão, criado em 1997, definiu um piso salarial de R\$ 120,00 (cento e vinte reais) para professor com carga horária de 25h Classe A Nível I e R\$ 168,00 (cento e sessenta reais) para professor de 40h, além de uma progressão salarial de 5% a cada nível, calculado a cada quatro anos. O Plano estabelece que os profissionais com licenciatura curta terão 80% do valor do profissional de licenciatura plena. Em relação às disposições gerais e transitórias, o profissional que trabalha em escola de difícil acesso terá gratificação de 10 a 20% sobre o salário base.

Para concluir, observa-se um acréscimo no atendimento ao ensino fundamental e no ensino médio, etapas da educação básica financiadas, no município, com os recursos do FUNDEF. Em contrapartida, o número de matrículas na educação infantil, que é incumbência do município, decresceu principalmente na pré-escola, sendo que, em 2002, as creches foram extintas. Além disso, a pesquisa também evidenciou outros aspectos críticos do FUNDEF no município, a exemplo da frágil fiscalização, uma vez que a Secretária de Educação do município assume também o papel de Coordenadora do Conselho de Controle Social do FUNDEF, o que é muito contraditório, pois não é possível alguém fiscalizar a administração dos recursos que ela mesma é responsável. Por fim, a presente pesquisa foi de extrema importância, pois permitiu a investigação do processo de implantação de uma política federal de financiamento da educação denotando as fragilidades no controle exercido pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade organizada.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério de Educação. **FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Manual de orientação. Brasília: MEC, 2000.

DAVIES, Nicholas. **Tribunal de Contas de Educação: Quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Ed. Plano, 2001.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

MILTON BRANDÃO. **Lei Orgânica do Município**, de junho de 1997.

MILTON BRANDÃO, Prefeitura Municipal. Lei Municipal 026 de 15 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.**

MILTON BRANDÃO, Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 24 de 15 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.**

MONLEVADE, João. **Financiamento da Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos.** Ceilândia: Idéa Editora, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação – análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, José Valdir. **Do Financiamento da Educação no Brasil.** Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2000.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Resoluções normativas).** Teresina, junho/1998.

PIAUI. **Constituição Estadual** de 1989.

PINTO, Marcelino José R. **Os Recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Ed. Plano, 2001.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Prestação de Contas do Exercício de 1998.** Relatório Nº 001.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Prestação de Contas do Exercício de 1999.** Relatório Nº 65/00.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Prestação de Contas do Exercício de 2000.** Relatório Nº 30/2000.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Prestação de Contas do Exercício de 2001.** Relatório Nº 11240/2001.

PIAUI, Tribunal de Contas do Estado. **Prestação de Contas do Exercício de 2002.** Relatório Nº 11240/2002.

MILTON BRANDÃO, Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 25 de 16 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a criação do Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério Público do município de Milton Brandão e dá outras providências.**