



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

EDSON CORREIA ARAÚJO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE SANTO
ANTONIO DE JESUS**

**SALVADOR
1999**

EDSON CORREIA ARAÚJO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE SANTO
ANTONIO DE JESUS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de graduação de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Antônio Plínio Pires de Moura

**SALVADOR
1999**

RESUMO

Este trabalho procura avaliar os impactos que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, FUNDEF, terá sobre o ensino fundamental no país, tendo para isso analisado o caso específico do Município de Santo Antonio de Jesus. Procura-se verificar o cumprimento da Emenda Constitucional n.º 14/96, que criou o Fundo, no âmbito do Município e quais as mudanças ocorridas no ensino fundamental municipal com a implantação do Fundo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	07
2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: QUADRO CONTEXTUAL	10
3	O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)	17
3.1	ASPECTOS JURÍDICOS -INSTITUCIONAIS.....	19
3.1.1	Fontes de Financiamento do FUNDEF	20
3.1.3	Uso dos Recursos do FUNDEF	23
3.2	O FUNDEF NA REFORMA TRIBUTÁRIA	25
4	O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS	26
4.1	O SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO	28
4.2	GASTOS DO MUNICÍPIO COM EDUCAÇÃO ANTES DO FUNDEF	32
5	O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E O FUNDEF	35
5.1	REPASSES	38
5.2	USO DOS RECURSOS	40
6	CONCLUSÕES	45

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as considerações e análises que ligam o desenvolvimento econômico e distribuição de renda ao nível educacional da população. São bastante freqüentes trabalhos que mostram a alta correlação entre nível educacional de um país e o nível de renda *per capita*, ou mesmo que indicam a educação como importante fator explicativo das taxas de crescimento da renda nacional. Os trabalhos deste tipo procuram evidenciar a educação formal como responsável pela qualificação da mão-de-obra e desta forma torna-se indispensável para o desenvolvimento econômico. Daí a necessidade de se investir em capital humano para dar sustentação ao desenvolvimento. Tão importante, ou talvez mais, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, é a análise do papel da educação na distribuição dos benefícios do crescimento econômico. Reconhece-se, portanto, que os benefícios educacionais vão além da importância social que lhes é característico, tornando-se estratégicos economicamente.

Analisando-se o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e as mudanças na economia do país, percebe-se que houve crescimento econômico sem um acompanhamento do desenvolvimento do sistema educacional tanto em termos quantitativos como qualitativos. Mas a questão fundamental persiste: até que ponto pode haver desenvolvimento sem antes eliminar o atraso educacional? Instituições como o IPEA afirmam que :

todas as evidências parecem indicar que o sistema educacional é um dos gargalos do processo de desenvolvimento do país, necessitando, portanto, passar por uma profunda reformulação (Brasil. IPEA,1997, p15)

Portanto, a educação como requerimento da cidadania e como bem estratégico economicamente situa-se no âmbito das responsabilidades do poder público. Daí tem-se a necessidade de alocação de parte importante dos recursos governamentais para dar condições materiais para a formulação e implementação de políticas educacionais. É aí que

surgem diversos problemas tanto em relação a alocação destes recursos como na definição das responsabilidades quanto aos gastos nos diversos níveis de ensino.

Daí que iniciativas como o FUNDEF, ao priorizarem o ensino fundamental, representam um importante avanço no trato das questões ligadas a educação no país. Assim, o objetivo deste trabalho é estudar as mudanças que o FUNDEF provocará no ensino fundamental público brasileiro, para isso foi estudado o caso específico do município de Santo Antônio de Jesus. A escolha deste município deu-se tanto pela sua importância no cenário estadual, como pelo conhecimento prévio da estrutura sócio-econômica do município (no qual tenho fortes ligações familiares). Do caso específico do município pode-se fazer uma avaliação dos resultados do FUNDEF e suas possibilidades como impulsionador de mudanças estruturais nas questões relativas ao ensino público no Brasil.

Para medir-se os efeitos do FUNDEF no financiamento do ensino público brasileiro, fez-se, inicialmente, um levantamento das formas de financiamento da educação pública no país antes da vigência da Lei n.º 9.424/96. Assim, o Capítulo 2 trata a questão dos gastos públicos em educação evidenciando as políticas de financiamento bem como as polêmicas e problemas existentes sobre o assunto. Feitas essas considerações, o Capítulo 3 trata diretamente da Emenda Constitucional nº14 de 1996, que criou o FUNDEF, e da lei Lei n.º 9.424/96, que a regulamentou. Analisando a nova sistemática de financiamento do ensino fundamental, são expostos os principais pontos de funcionamento do Fundo, como fonte, distribuição e uso dos recursos (de acordo com o que determina a Lei n.º 9.424/96), evidenciando os avanços em relação à sistemática de financiamento anterior, bem como eventuais problemas existentes em relação ao funcionamento do Fundo. Ainda no Capítulo 3, é abordada a questão do FUNDEF na proposta de reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional.

No capítulo 4 é traçado, inicialmente, um perfil sócio-econômico do Município de Santo Antônio de Jesus. Em seguida é exposta a situação do ensino no Município (matrículas,

número de escolas urbanas e rurais e outros indicadores educacionais) e os gastos do poder Executivo Municipal com educação anteriores à implantação do FUNDEF. Para tanto são

cruzados dados de diversas fontes (Prefeitura Municipal de Stº. Ant.º. de Jesus, Secretaria Municipal de Educação, MEC e SEI/SEPLANTEC).

Feito esses levantamentos, e caracterizada a situação do ensino no município antes do FUNDEF, é tratado, no capítulo seguinte, o cenário do sistema educacional municipal após a implantação do Fundo. Desta forma, o Capítulo 5, procura evidenciar os impactos que os recursos do Fundo terão sobre as receitas municipais e sobre os gastos municipais em educação. Também são considerados os usos dos recursos, verificando até que ponto o Município cumpre os dispositivos da Lei n.º 9.424/96.

No capítulo 6 é feita a conclusão deste trabalho, onde é evidenciado o caráter inovador do FUNDEF no financiamento da educação pública no país e as mudanças que ele provocou, já no seu primeiro ano de funcionamento, no ensino fundamental brasileiro e mais especificamente no ensino fundamental do Município de Santo Antônio de Jesus. É ressaltado também o papel redistributivo do Fundo tanto no âmbito dos Estados como no âmbito da Federação (através da Complementação da União).

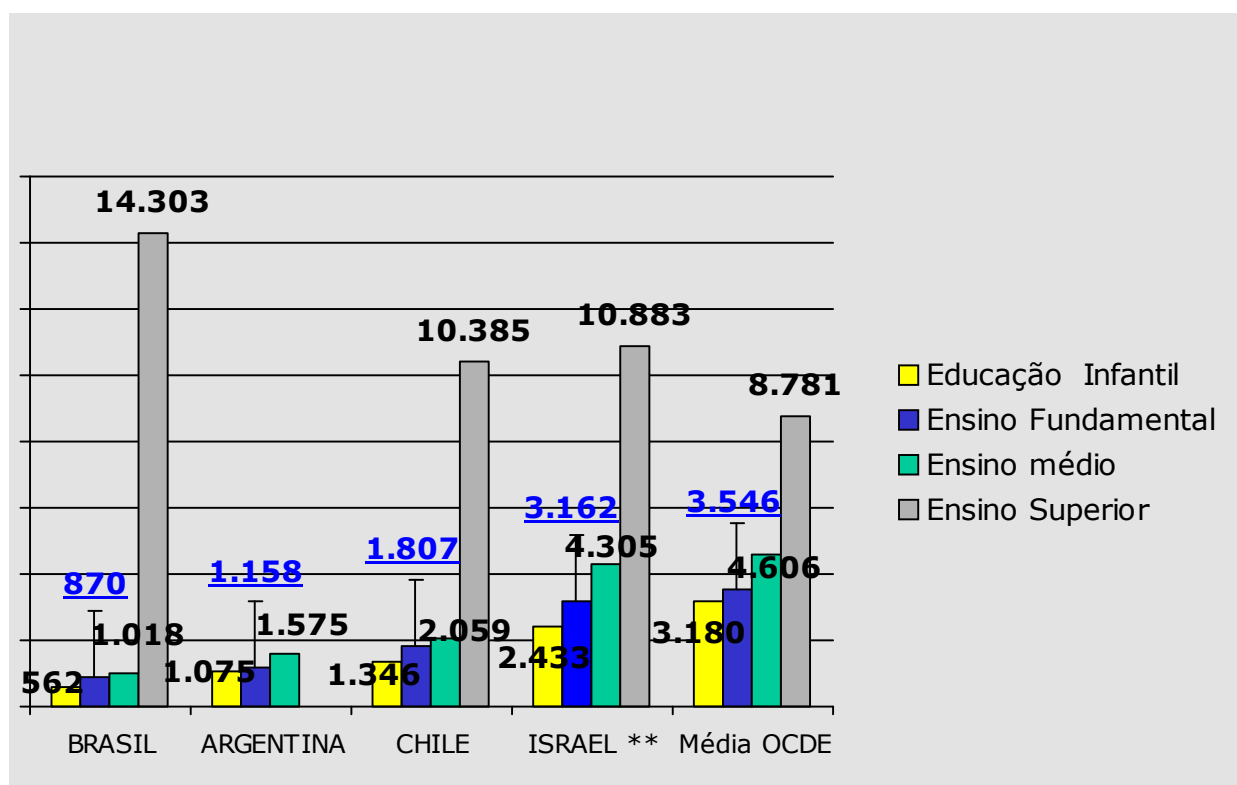
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: QUADRO CONTEXTUAL

O financiamento dos sistemas educacionais no Brasil é um ponto extremamente polêmico. Os problemas começam quando se quer definir as competências e responsabilidades das unidades federadas no financiamento da educação. Outra questão polêmica diz respeito ao tratamento que deve ser dado a cada nível de ensino.

Os gastos do poder público brasileiro com educação são de proporções semelhantes aos de países desenvolvidos e superior aos de países vizinhos, como Chile e Argentina. Segundo dados da OCDE¹, o setor público brasileiro gasta cerca de 5% do PIB com educação (dados de 1995), valor equivalente aos gastos dos EUA e Bélgica e superior à Argentina, com gastos da ordem de 3,4% do PIB, e Chile, 3% do PIB. Entretanto, estes gastos estão concentrados no ensino superior em detrimento de outros níveis de ensino, sobretudo do ensino fundamental. Enquanto cada aluno do ensino fundamental chileno custou aos cofres públicos US\$1.870, no Brasil foi gasto menos da metade, US\$ 870. O gasto médio por aluno no ensino fundamental brasileiro chega a ser 3,6 vezes menor que a média dos países da OCDE (ver Gráfico 2.1). Outro ponto em que o Brasil demonstra defasagem quando comparado aos países da OCDE, é em relação aos salários dos professores, pois a média salarial anual dos professores em início de carreira no sistema público de ensino no Brasil (US\$ 4.402) está bem abaixo da registrada nos 29 países da OCDE (US\$ 18.486) e mesmo em países latino-americanos.

¹ Anuário de Indicadores Educacionais OCDE , 1996

GRÁFICO 2.1: Gastos por aluno (Países selecionados) US\$



FONTE: OCDE, 1996. * Dado não disponível ** Dados de 1994

Dados como estes alertam para a realidade do financiamento da educação básica no Brasil. Além dos baixos investimentos o sistema sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade. Segundo Robert Verhine e David Plank os problemas mais importantes são:

a complexidade excessiva do sistema de financiamento; a falta de regras para organizar a distribuição de papéis e responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e; a ausência

de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e o uso dos Fundos públicos (Verhine; Plank, 1996, p. 32).

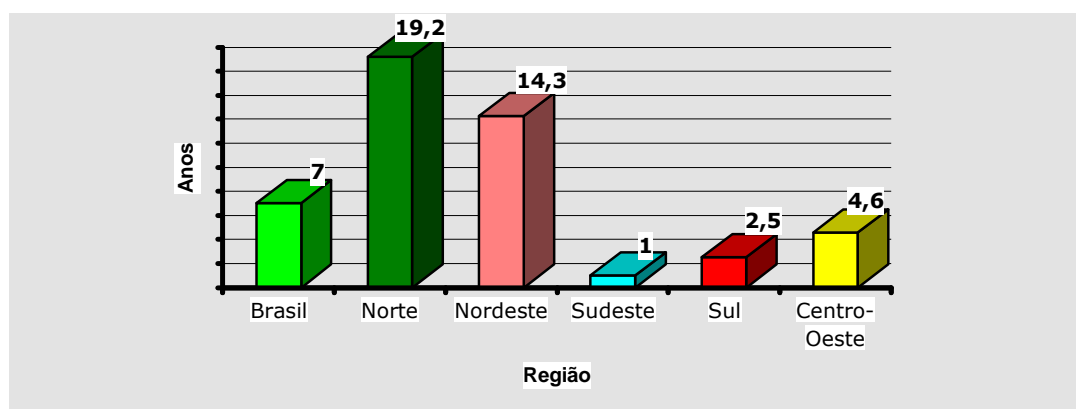
Este quadro contribui para os altos índices de desperdício, desigualdade e manipulação política no sistema educacional brasileiro.

No que se refere às desigualdades do sistema educacional brasileiro, verifica-se que, apesar da melhoria global dos indicadores educacionais permanecem acentuados os contrastes

regionais e interestaduais. Analisando alguns indicadores percebe-se o fosso existente entre os centros mais desenvolvidos e o restante do país.

As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, concentram sozinhas 90% dos 94,9 mil professores leigos de 1ª a 4ª séries do país, (dados: MEC/Inep,1998). Enquanto o percentual de professores leigos no ensino fundamental no país chega a 7% do total (ver Gráfico 2.2), na região Nordeste esse número dobra (14,3%), chegando a 19,2% na região Norte. Número extremamente superior ao verificado nas regiões Sul (2,5%) e Sudeste (1%). Na Bahia o número de professores leigos da 1ª a 4ª série chega a 19,9%, sendo que 10% não completaram nem o 1º grau (dados: MEC/Inep,1998).

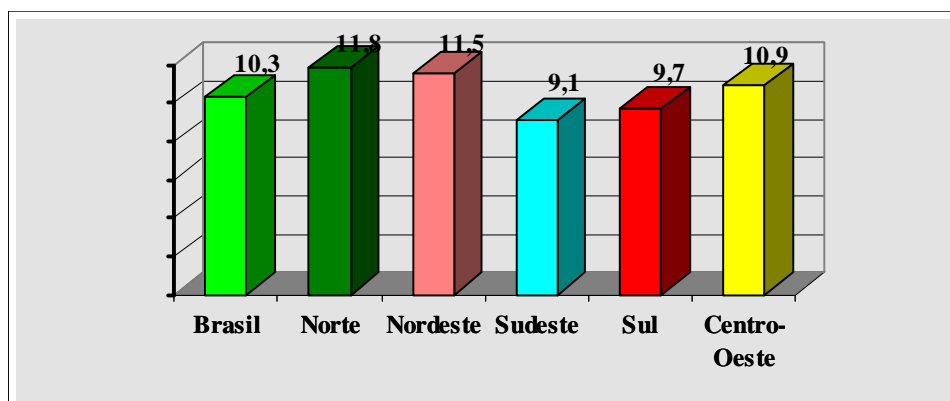
GRÁFICO 2.2: Ensino Fundamental: Professores Leigos



FONTE: INEP/MEC. 1998

O problema da qualificação dos professores reflete-se em outros indicadores educacionais, como, por exemplo, o tempo médio de conclusão do ensino fundamental que em 1997 era de 11,5 anos para a região Nordeste, enquanto na região Sudeste este número era de 9,1 anos (ver Gráfico 2.3). É maior também na região Nordeste a taxa de distorção idade/série, chegando a 67,3% na última série do ensino fundamental, taxa que na região Sudeste é de 44,6% e na região Sul é de 37,7%, para a mesma série.

GRÁFICO 2.3: Ensino Fundamental: Tempo Médio de Conclusão



FONTE: INEP/MEC. 1998

Diante deste quadro de grande distorções, percebe-se a necessidade de uma maior alocação de recursos para o ensino fundamental além da necessidade de descentralização do gerenciamento como forma de garantir maior eficiência no uso destes recursos. A descentralização da administração torna-se indispensável para corrigir as deficiências regionais aplicando os recursos disponíveis à educação de acordo com a realidade de cada comunidade, cidade e região. A descentralização do ensino básico está intimamente associada a municipalização deste nível de ensino. Com a municipalização do ensino básico (fundamental e pré-escolar) espera-se uma maior eficiência na utilização dos recursos, tanto por esses recursos estarem

sendo gerenciados por agentes locais, diretamente ligados aos problemas existentes, como pela possibilidade de controle dos gastos pela comunidade junto às prefeituras e órgãos de educação do Município.

Nesse sentido a Constituição de 1988 determina que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar“ (art.211,§2º), confirmando, em parte, a presença da antiga escola primária municipal. No regime anterior a 1988, os Municípios apesar de manterem um sistema de ensino não detinham poder normativo, não podiam determinar normas e diretrizes pedagógicas. De fato como reconhece Edivaldo Boaventura:

Até a vigente Constituição de 1988, a educação municipal estava atrelada e legalmente jungida ao sistema dos Estados, que dividia com os Municípios as

obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação evidente de inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas ... Municípios com numerosas unidades e projetos inovadores, careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre educação (Boaventura, 1996, p. 13)

Ao definir o Município como sistema de ensino, a Constituição de 1988 eleva o seu papel e afirma a tendência de descentralizar o sistema educacional em busca de maior eficiência.

Desta forma é importante determinar também os gastos de cada ente federado com a educação. Desde 1934, com algumas exceções, as constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam percentuais mínimos dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. A política de vincular recursos orçamentários à educação iniciou-se com a Constituição de 1934 (vinculava 10% das receitas de impostos dos Municípios na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos - art. 156). A vinculação foi suprimida na Constituição de 1937, e foi retomada na Constituição de 1946, com uma vinculação de 20%. Na Constituição de 1967 foram retiradas todas as vinculações orçamentárias e em 1969, através da Emenda Constitucional n.º 1, foi estabelecida vinculação apenas no âmbito municipal. A vinculação foi restabelecida ainda sob o regime militar através

da Emenda Constitucional n.º 24 de 01.12.1983, a Emenda Calmon. A Emenda Calmon determinava que a União estava obrigada a destinar nunca menos de 13% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e os Estados, Municípios e o Distrito Federal nunca menos de 25%. A Constituição de 1988 confirma a vinculação de recursos e amplia o percentual da União para 18% (art. 212). A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96) confirma o texto constitucional em seu artigo 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 Lei Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (Brasil. Lei n.º 9.394/96, art. 69)

A questão de vinculação de receitas à educação envolve diversos fatores, alguns até mesmo controversos que envolvem interpretações díspares das leis e outros fatores

eminentemente políticos. O senador João Calmon, na defesa de sua Emenda Constitucional, defendia a vinculação de recursos, pois:

a educação é um dever indeclinável do Estado, entretanto, só predefinindo, no âmbito da receita, quantitativos mínimos para o setor é que se garantirá a alocação suficiente, adequada e oportuna de recursos (...), a vinculação defende setores sem voz e sem vez, e a educação é um deles (Oliveira, 1992, p. 25)

Outros, como o ex-ministro Delfim Neto, são contra a vinculação, entre outras razões , porque:

o excesso de vinculação funciona como uma espécie de “camisa-de-força“ em termos orçamentários, reduzindo sua flexibilidade, além de priorizar determinadas áreas em detrimento de outras, também carentes (Delfim Neto, 1984, p.23)

Apesar das controvérsias a vinculação garante recursos à educação, pois através da análise dos dispêndios públicos no setor percebe-se que os gastos foram maiores nas épocas em que existia a vinculação e nos períodos em que ela foi suprimida, especialmente nas décadas de 60, 70 e início dos anos 80, os gastos públicos em educação foram baixos. No entanto apesar das vinculações previstas por lei o financiamento da educação no país não garante uma aplicação eficiente dos recursos e contribui para agravar as desigualdades regionais na medida que não determina regras claras para a distribuição e aplicação dos recursos. Como observam Robert Verhine e David Plank:

Os documentos oficiais de política geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas (Verhine; Plank, *op. cit.*, p. 33).

Sem regras transparentes para a distribuição e alocação dos recursos o financiamento da educação básica fica sensível a todos os tipos de oscilações, seja do ambiente econômico seja do ambiente político, sobretudo deste último. Os recursos para educação são repassados entre as esferas de poder por regras complexas que favorecem a interferência política, além de tornar difícil a determinação de responsabilidades. É evidente que a manipulação política destes recursos contribui sobremaneira para a ineficiência do sistema educacional.

Há ainda a criação de instituições autônomas ou semi-autônomas destinadas a cumprir objetivos específicos (Mobral, FAE, Ciac, por exemplo), ações que buscam resolver o problema da educação básica, sem, no entanto, buscar um melhor desempenho do sistema educacional existente. Resulta que essas instituições contribuem apenas para aumentar as estruturas administrativas do sistema educacional, tornando-se mais um ralo para os escassos recursos do setor.

Neste contexto os gastos públicos em educação são determinados por fatores, diversos dos realmente ligados à educação e muito menos pelo número de alunos, resultando no caos em que se encontra o ensino público brasileiro.

3 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

Nesse contexto o MEC propôs-se a priorizar o Ensino Fundamental através de ações que consolidam a descentralização deste nível de ensino, deixando sua execução para os Estados e Municípios, reafirmando o papel do Ministério como coordenador de políticas nacionais e como prestador de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios (como determina a constituição de 1988, art. 211, §1º).

Seguindo esta linha de ação o governo propôs a criação de um Fundo contábil onde circulariam os recursos para o financiamento do Ensino Fundamental. Em 1996 o governo enviou ao Congresso e foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 14 (que criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Com a criação do FUNDEF estabeleceu-se fontes de financiamento para o Ensino Fundamental de 1998 até o ano de 2007, bem como regras para a distribuição e uso dos recursos.

A EC-14 confirma a vinculação de 25% das receitas de impostos e transferências dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme determina a Constituição de 1988, e determina que 60% desses recursos sejam aplicados no Ensino Fundamental até o ano de 2007 (cria, assim, uma subvinculação de 15% das receitas de impostos e transferências para o Ensino Fundamental).

O Fundo funciona no âmbito de cada Estado. Cada prefeitura juntamente com o governo estadual contribui com 15% de suas receitas de impostos e transferências para o Fundo, o dinheiro do Fundo é repartido entre cada um dos participantes de acordo com o número de alunos que cada um mantém matriculado no Ensino Fundamental. No entanto devido aos desníveis sócioeconômicos entre os Estados, a EC-14 determina que à União cabe o papel de complementar os recursos do Fundo onde não se alcance um mínimo de gasto por aluno definido nacionalmente. A EC-14 determina ainda que 60% dos recursos do Fundo devem ser gastos com o salário dos professores, podendo durante os cinco primeiros anos de

implantação do Fundo essa parcela dos recursos ser destinada a capacitação de professores leigos.

A EC-14 prevê também a criação de mecanismos de controle social sobre a utilização dos recursos do Fundo. Cada Estado e Município deve, para receber os recursos do FUNDEF,

criar e manter o Conselho de Acompanhamento Social que deve ser composto por pessoas diretamente ligadas ao Ensino Fundamental.

Assim, a criação do FUNDEF representa um avanço no tratamento do Ensino Fundamental, pois como afirma o próprio ministro Paulo Renato:

Os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição das receitas tributárias federal e estadual para estados e municípios e de vinculação de parte dessas receitas à educação não garantiam equidade, por estarem vinculados a critérios não educacionais, tais como renda per capita e população total. Com algumas exceções a capacidade de investimento de estados e municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção do Ensino Fundamental (Brasil. MEC, 1998, p5.)

A criação do FUNDEF representa um esforço para buscar soluções para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, através da garantia de recursos, regras claras para a sua distribuição e gastos, além de estabelecer mecanismos de controle social no âmbito de cada núcleo de poder. O FUNDEF também prioriza a valorização do magistério do ensino fundamental. Além de estabelecer gastos com a remuneração e capacitação dos professores, a EC-14 determina que os Estados, Municípios e DF estabeleçam um novo Plano de Carreira do Magistério seguindo critérios específicos estabelecidos no texto da lei que criou o FUNDEF e pela nova LDB (Lei 9.394 de 1996).

Já em seu primeiro ano o FUNDEF alterou significativamente o financiamento do ensino fundamental no país. Foram destinados a esse nível de ensino R\$ 13,3 bilhões em 1998, sendo R\$12,8 contribuição de estados, municípios e DF e R\$524 milhões de complementação do governo federal. O Fundo possibilitou um aumento na transferência de recursos para os municípios da ordem de R\$2 bilhões de reais em 98. O estabelecimento de um mínimo nacional de gastos por aluno representou também ganhos para 2.703

municípios que tiveram elevação de receitas, contribuindo para reduzir os desníveis existentes no país (dados: MEC,1999).

Graças ao FUNDEF os salários dos professores tiveram um aumento médio de 12,9%, chegando a um aumento médio de 49,6% no Nordeste. Aumentaram, também, sobremaneira, os gastos com capacitação dos professores, de acordo com os questionários de acompanhamento distribuídos pelo MEC às prefeituras, pois 58% dos municípios estão desenvolvendo projetos de capacitação de professores, número que chega a 81% no Nordeste. Atualmente 72,5% dos municípios já obedecem à lei no que se refere ao Plano de Carreira do Magistério. Com o FUNDEF intensificou-se a municipalização do ensino fundamental, com um crescimento de 21,5% de matrículas nas redes municipais (2,7 milhões de alunos novos nas redes municipais) e uma diminuição de 4,6% nas redes estaduais (832 mil alunos a menos). Atualmente temos 96% das crianças de 7 a 14 anos na escola.

Portanto, parece que os ganhos do FUNDEF extrapolam a questão do ensino fundamental na medida em que contribui para transferência de recursos para os municípios, sobretudo os mais carentes. A análise das características mais importantes da lei 9.424/96, que criou o FUNDEF, aponta para diversos aspectos merecedores do detalhamento a seguir.

3.1 ASPECTOS JURÍDICOS INSTITUCIONAIS

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, FUNDEF, foi instituído pela Emenda Constitucional n.º. 14, de setembro de 1996, e foi regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e decreto n.º 2.264 de junho de 1997. A nova sistemática de financiamento do Ensino Fundamental entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998. O Fundo cria uma subvinculação dos recursos, já destinados à educação, ao ensino fundamental e introduz novos critérios para a distribuição e utilização destes recursos.

3.1.1 Fontes de Financiamento do FUNDEF

O FUNDEF é formado basicamente por recursos próprios dos Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos por uma parcela de recursos novos, oriundos da União. As receitas que compõem o Fundo no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de acordo com o art. 1º da Lei n.º 9.424/96, são originárias de 15% do:

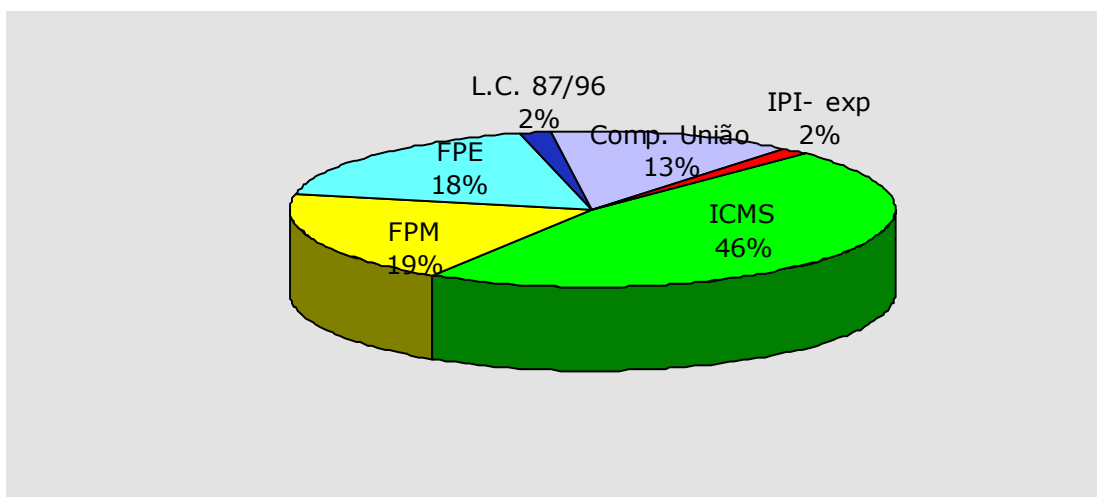
- Fundo de Participação dos Estados - FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios - FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp;

Entram também na composição do Fundo 15% das receitas dos estados e municípios referentes à Lei Complementar 87/96, que prevê o ressarcimento, pela União, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, "bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas" (art. 1º, §2º).

Cabe à União, de acordo com o art. 6º, o papel de complementar os recursos do Fundo sempre, que em cada Estado ou no Distrito Federal, esses recursos não forem suficientes para cumprir o mínimo de gastos por aluno definido nacionalmente. No primeiro ano de implantação o governo federal destinou R\$524 milhões para o Fundo, sendo que seis Estados foram beneficiados (Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí).

Em 1998 a maior parcela dos recursos do Fundo, no âmbito nacional, foram oriundos do ICMS, 66%. No Nordeste a maior fonte de recursos do Fundo é a complementação da União, que responde por 61% dos recursos. Na Bahia em 1998, a maior fonte de recursos para o Fundo foi o ICMS (46%), a Complementação da União representou 13% dos recursos totais do Fundo no Estado (ver Gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1: FUNDEF - BAHIA 1998



FONTE: Ministério da Fazenda (www.stn.fazenda.com.br)

Não foram incluídos como fonte de recursos para o FUNDEF alguns impostos estaduais e municipais como o ITR, IPVA, ISS e IPTU. A justificativa é que se procurou trabalhar com um número menor de fontes o que facilitaria a fiscalização, além de que alguns desses impostos não representam um montante significativo. Em 1995 esses impostos estaduais e municipais alcançaram algo em torno de R\$11,06 bilhões, ou seja em nome da simplificação da fiscalização abriu-se mão de cerca de R\$1,6 bilhão para o ensino fundamental. A base de cálculo para o Fundo representa 86% das receitas de impostos no Brasil.

O novo quadro de financiamento do Ensino Fundamental está intimamente associado às perspectivas de crescimento do país, pois as principais fontes de financiamento são impostos que incidem sobre atividade econômica. Como afirma Abrahão de Castro:

Qualquer crescimento econômico, seja no plano nacional ou regional, que seja inferior ao valor previsto para o crescimento da matrícula deve causar um rebaixamento do gasto per capita (Castro, 1998. p.18).

3.1.2 Distribuição dos Recursos do FUNDEF

Um dos principais avanços da nova sistemática de financiamento do ensino fundamental é a forma de distribuição dos recursos. A adoção de um critério educacional para distribuir os recursos representa um marco do financiamento da educação no país. De acordo com o art. 2º da Lei 9.424/96, só receberão recursos do FUNDEF os Estados e Municípios que mantiverem alunos matriculados no ensino fundamental. A Lei prevê ainda que os recursos serão repassados segundo o custo por aluno de acordo com as seguintes ponderações: i) 1ª a 4ª séries; ii) 5ª a 8ª séries; iii) estabelecimentos especiais; e iv) escolas rurais.

O valor mínimo anual de gastos por aluno para o primeiro ano de implantação do FUNDEF (1998) seria de R\$300,00; no entanto, esse valor foi alterado, pelo MEC, para R\$ 315,00. Para os demais anos, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 6º, o valor será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o FUNDEF e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas.

No ano de 1998, com o piso de R\$315,00, apenas seis estados não alcançaram o mínimo de gasto por aluno (BA, CE, MA, PA, PE e PI). A maior média de gastos por aluno foi encontrada em Roraima, R\$ 901,20, e a menor média no Maranhão, R\$289, (ver Gráfico com média por Estado anexo).

No entanto algumas controvérsias tem surgido na determinação dos gastos mínimos por aluno. O piso de R\$315,00 foi mantido para o ano de 1999, quando segundo o Consed este valor seria, de acordo com a lei, de R\$420,00. Outra reclamação dos secretários de educação é em

relação aos repasses para custear alunos portadores de deficiência, pois de acordo com a lei (art. 2º, §2º) deveria ser um valor superior, o que o MEC não vem cumprindo.

Outro problema que surgiu com a nova sistemática de distribuição dos recursos foi o aparecimento de “alunos fantasmas”. Em auditoria realizada pelo MEC em 1998, foram encontrados 148,3 mil alunos fantasmas em cinco Estados das regiões Norte e Nordeste.

No Maranhão os fantasmas chegaram a 53,1 mil, no Piauí 21,6 mil, no Pará 24,9 mil, na Paraíba 8.500 e na Bahia 40,2 mil (1,9% do total de matrículas do Estado), a auditoria foi realizada em 480 municípios desses Estados. A descoberta de alunos fantasmas representou uma economia de R\$46 milhões, dos quais R\$16 milhões de recursos do MEC. Segundo o MEC o número de matrículas falsas se deve tanto à desorganização das prefeituras como à tentativa de aumentar os repasses a receber por parte das prefeituras (dados FSP, 02/02/99).

3.1.3 Uso dos Recursos do FUNDEF

Os recursos do FUNDEF destinam-se exclusivamente ao Ensino Fundamental. Para garantir a valorização do magistério a lei 9.424/96 em seu artigo 7º determina que 60% dos recursos do Fundo serão destinados à remuneração dos professores em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental (de acordo com a Resolução n.º 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação “os profissionais do Magistério são aqueles profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional”). O parágrafo único do mesmo artigo prevê ainda a possibilidade de aplicação de parte desta parcela dos recursos na capacitação de professores leigos, mediante cursos de aperfeiçoamento ou reciclagem. Esta destinação de recursos para a capacitação de professores é uma tentativa de adequar à exigência da própria Lei n.º 9.424/96, que estabelece prazo até 2001 para que todos os professores do Ensino Fundamental tenham habilitação correta. Este esforço também é motivado pela exigência da nova LDB (Lei n.º 9.394/96) de que em 2007 todos os professores do ensino básico (pré-escolar e fundamental) tenham curso superior.

Observando-se os números percebe-se o tamanho do desafio, só 44,6% dos professores do ensino fundamental têm curso superior, situação que se agrava na zona rural, onde apenas 14,1% têm 3º grau (Dados: MEC/INEP, 1998).

Com os dados do FUNDEF de 1998, temos, teoricamente, que foram destinados à valorização do magistério aproximadamente R\$8 bilhões. Em 1998 os ganhos salariais dos professores do ensino fundamental alcançaram 12,9%, na média nacional. No Nordeste os ganhos salariais chegaram a 49,6%. A capacitação de professores leigos alcançou 58% dos municípios do país, chegando a 81% dos municípios do Nordeste (Dados: MEC/INEP.1999). Neste sentido aumentam os convênios entre prefeituras e universidades para desenvolver programas de capacitação de professores. Na Bahia, por exemplo, existem convênios entre a Uneb e muitas prefeituras.

Os 40% restantes dos recursos do Fundo serão destinados às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. As especificações de quais despesas podem ser enquadradas nesses dois conceitos estão de acordo com as detalhadas nos artigos 67, 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96.

A Lei n.º. 9.424/96 estabelece em seu artigo 4º a formação de Conselhos de Acompanhamento Social no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal para acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF, além de supervisionar o censo escolar anual. Ao conselho não cabe a tarefa de administrar os recursos do Fundo e sim fiscalizar seu gerenciamento apontando eventuais desvios. Para tanto o art. 5º estabelece que todos os registros contábeis e demonstrativos gerenciais devem estar constantemente a disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento. “O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo (art. 10º), ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa”. (art. 10º, parágrafo único).

Ainda no intuito de valorizar o magistério o artigo 9º da Lei, estabelece o prazo de seis meses da vigência do Fundo para que Estados, Municípios e Distrito Federal disponham de um novo

Plano de Carreira do Magistério de acordo com as exigências estabelecidas na nova LDB e mesmo pela Lei 9.424/96. Segundo o MEC os novos planos de carreira do magistério devem:

regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis, classes), adicionais,

incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração (Brasil. MEC, *op. cit.*, p 18).

O prazo para os novos planos de carreira do magistério foi suspenso por ação junto ao STF, no entanto o MEC informou que 72,5% dos municípios já cumprem esta exigência legal.

Uma das críticas mais freqüentes feitas a nova sistemática de financiamento da educação introduzidas com a criação do FUNDEF. é que o Fundo atende exclusivamente ao ensino fundamental, deixando de fora o ensino pré-escolar que também é de competência, segundo a Constituição de 1988 (art. 211, §2º), dos Municípios.

3.2 O FUNDEF NA REFORMA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária, em trâmite no Congresso Nacional, ameaça o FUNDEF, pois a proposta pode atingir as fontes de financiamento do Fundo, diminuindo os recursos destinados ao ensino fundamental. O primeiro ponto que pode reduzir os recursos do FUNDEF é a redução da base de cálculo da receita que deve ser destinada à educação. Atualmente, como determina a Constituição de 1988, a União, Estados e Municípios são obrigados a aplicar percentuais de suas receitas na educação (18% para a União e 25% para Estados e Municípios). A proposta retira da base de cálculo os recursos efetivamente repassados pelos governos aos Poderes Legislativo e Judiciário. Somente no âmbito Federal as perdas seriam da ordem de R\$1,7

bilhões, nos recursos destinados à educação. Assim o FUNDEF também perderia recursos, já que este é formado por uma vinculação de 15% das receitas de impostos e transferências dos governos estaduais e municipais.

No entanto, o ponto que mais ameaça o FUNDEF é a substituição do ICMS, a maior fonte de recursos do Fundo (66% em 1998). A proposta da reforma tributária prevê a criação de um novo imposto (o IVA, Imposto Sobre Valor Agregado) para substituir o ICMS, sem, no entanto, determinar qualquer vinculação entre as receitas do novo imposto e o FUNDEF. Na prática esta medida acabaria com o Fundo, pois deixariam de ser repassados cerca de R\$8,7 bilhões para a sua composição.

4 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS

O Município de Santo Antônio de Jesus consta, indubitavelmente, entre os maiores e mais importantes municípios do Estado da Bahia. Localizado na região do Recôncavo Sul, à 187km de Salvador, abriga uma população de 78.031 habitantes (1998), sendo o 20º município mais populoso do Estado². Registrou uma taxa de crescimento populacional de 3,7% entre 1997 e 1998. O município é o 15º do Estado em população urbana, com uma taxa de urbanização de 83,94%.

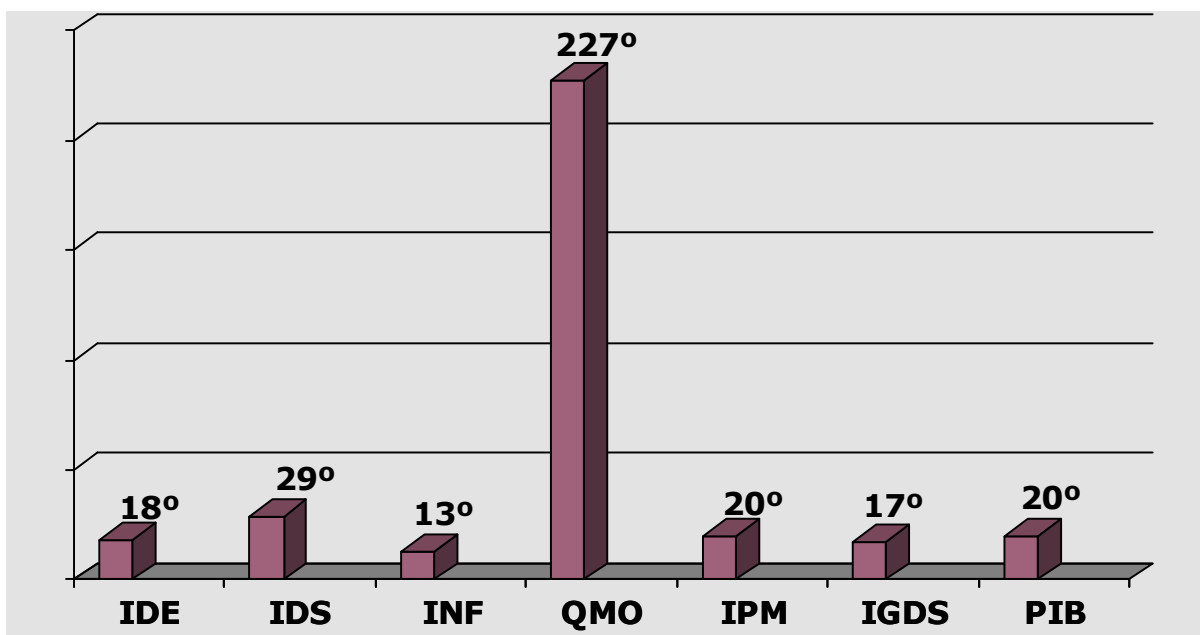
A economia do Município, baseada principalmente no comércio e na agropecuária (ver Quadro 1), representa, segundo dados da SEI/SEPLANTEC, cerca de 0,49% do PIB estadual (PIB municipal de R\$155.621.601,00 em 1996, 20º do Estado). A agricultura do Município é a quadragésima do Estado em valor total (R\$6.558.024,00), destacando-se, principalmente, as lavouras de laranja e mandioca. Já a produção animal do Município é a centésima sexta em valor absoluto do Estado (R\$2.246.384,00). No entanto, a principal atividade municipal é o comércio. Santo Antônio de Jesus destaca-se no cenário estadual como um dos principais entrepostos comerciais, sendo, sem dúvida, o principal da região recôncavo baiano, graças a

² Dados SEI/SEPLANTEC: “Anuário dos municípios Baianos 1998”.

sua localização privilegiada à margem de uma rodovia federal, a BR101, e uma estadual, a BA001, além da proximidade com a capital e Feira de Santana. O setor terciário, comércio e serviços, responde por cerca de 54,7% do PIB municipal, sendo que o comércio sozinho responde por 32%.

O Município possui o 18º IDE (Índice de Desenvolvimento Econômico) do Estado, calculado pela SEI. Para o cálculo deste índice são considerados fatores como a infra-estrutura existente no município, a qualificação da mão-de-obra local e a renda nele gerada. No IDS (Índice de Desenvolvimento Social), que leva em conta fatores como saúde da população, educação, serviços básicos e renda familiar, o Município ocupa a 29ª posição no Estado. O rendimento médio dos chefes de família no Município era de R\$236,00 em 1991 e o coeficiente de Gini, neste mesmo ano, era de 0,613 (SEI/SEPLANTEC). Estes dados demonstram que apesar de certo desenvolvimento econômico, o Município ressentia-se de problemas tão comuns ao restante do país, tais como má distribuição de renda e precária infra-estrutura de serviços sociais básicos. Um exemplo desta situação é o Índice de Qualificação da Mão-de-obra (QMO da SEI, esse índice leva em conta fatores como taxa de escolarização e formação profissional da população) para o Município, que é o 227º do Estado, apesar de o Município ter o vigésimo PIB estadual.

**GRÁFICO 4.1: Índices de Desenvolvimento Econômico e Social
Santo Antônio de Jesus (posição no Estado)**

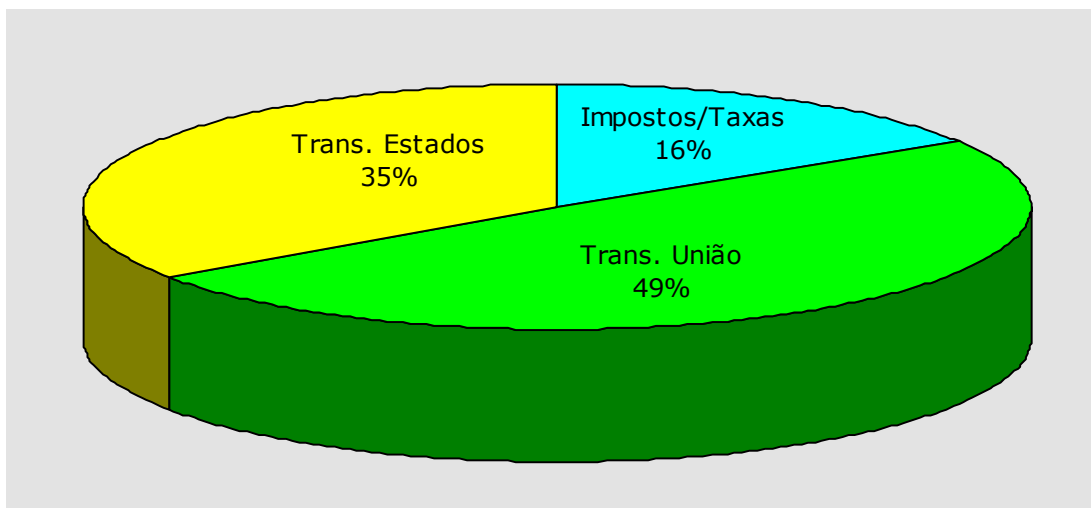


FONTE: SEI/SEPLANTEC. 1996

- IDE - Índice de Desenvolvimento Econômico;
- IDS - Índice de Desenvolvimento Social;
- INF - Índice de infra-estrutura;
- QMO - Índice de Qualificação da Mão-de-Obra;
- IPM - Índice do produto Municipal;
- IGDS - Índice Geral de Desenvolvimento Social.

No que se refere as finanças públicas, a maior parcela da receita municipal é oriunda de impostos estaduais (ICMS sobretudo). As receitas de impostos e taxas municipais são oriundas principalmente do ISS (65%) e IPTU (14%), resultando em uma arrecadação per capita de R\$12,92. Já as receitas de impostos estaduais resultam em uma arrecadação per capita de R\$154,15 (dados 1996, SEI/SEPLANTEC).

Em 1997, a receita tributária total do município foi de R\$7.451.151,77, dos quais 49% foram oriundos de transferências da União, 35% de transferências Estaduais e 16% de impostos e taxas municipais (ver Gráfico 3.2). A opção pelos dados de 1997 foi feita no intuito de comparar-se, em seguida, com os dados de 1998, já com a implantação do FUNDEF.

GRÁFICO 4.2: Receita Tributária - Santo Antônio de Jesus 1997

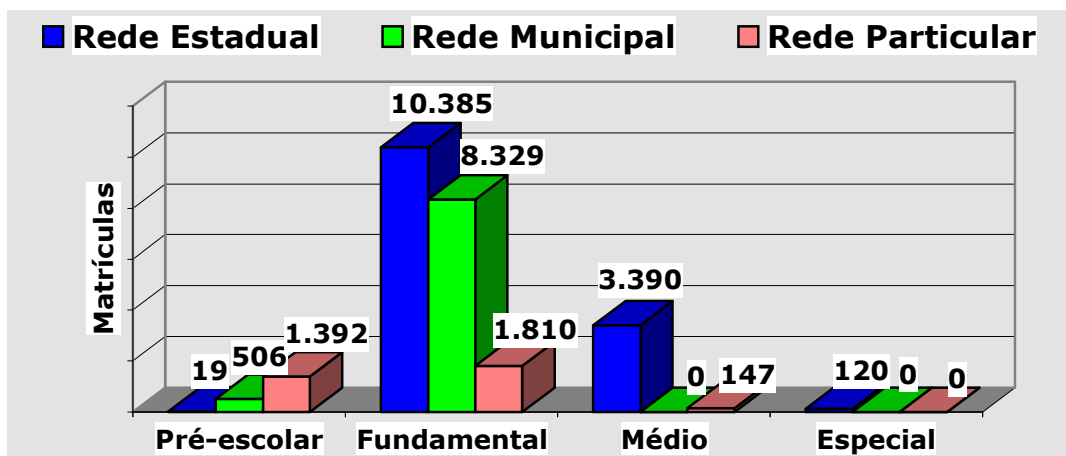
FONTE: Prefeituras Municipal de Santo Antônio de Jesus - Balanço do Município 1997

4.1 O SISTEMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO

Em Santo Antônio de Jesus atuam, conjuntamente, três redes de ensino (Estadual, Municipal e Particular), oferecendo desde o ensino pré-escolar ao ensino superior³. Segundo dados do Censo Educacional realizado pelo MEC em 1998 são 26.098 matrículas nos níveis pré-escolar, especial, fundamental e médio (ver Gráfico 4.3).

GRÁFICO 4.3: Matrículas na Rede de Ensino em Santo Antônio de Jesus

³ A Uneb (Universidade do Estado da Bahia) oferece mantém no município os cursos de Geografia, História e Letras num total de 120 vagas anuais.



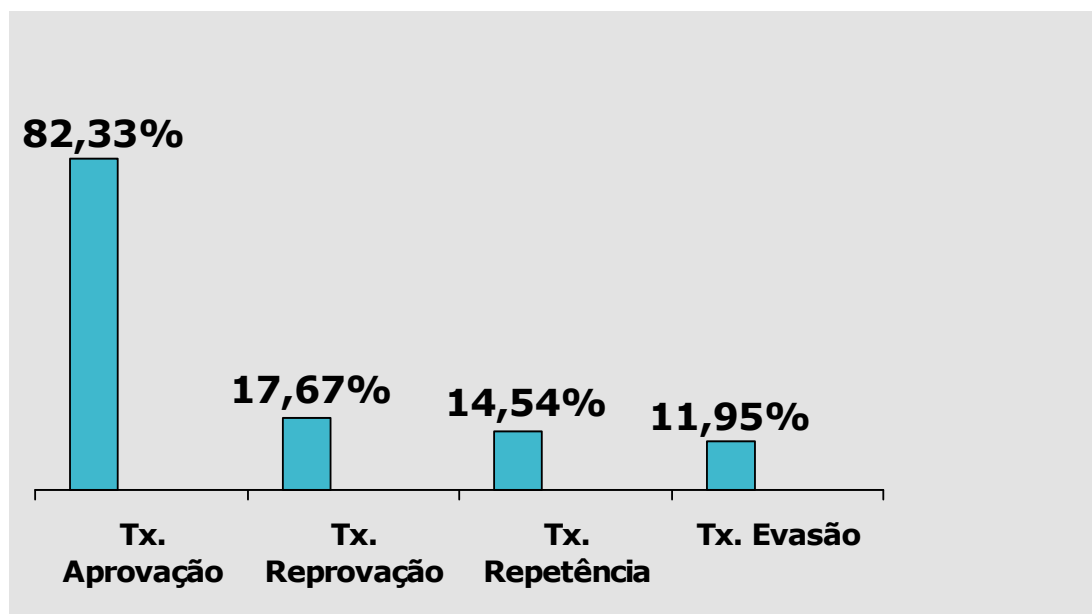
FONTE: Censo Educacional/MEC 1998

A rede estadual é responsável por grande parte dessas matrículas, 13.914 no total. São 50% das matrículas do ensino fundamental e quase a totalidade das matrículas do ensino médio (96%), além de 120 no ensino especial e 19 no pré-escolar, mantidas pela rede estadual no município. Já as matrículas da rede municipal que se concentram no ensino fundamental, foram de 8.329 neste nível de ensino em 1998. No ensino pré-escolar (creche e infantil) a rede municipal mantém 506 matrículas e não mantém alunos matriculados no ensino médio. Já a rede particular do município mantém 3.349 matrículas em três níveis de ensino. 9% das matrículas no ensino fundamental do município estão na rede particular, no ensino médio e pré-escolar a rede particular do município é responsável por 4% e 72% das matrículas, respectivamente.

No que se refere ao ensino rural a rede municipal é responsável por quase a totalidade das vagas oferecidas. São 2.243 matrículas na zona rural mantidas pela rede municipal, todas no ensino fundamental. Já a rede estadual mantém apenas uma escola na zona rural com 117 alunos (também de ensino fundamental). A rede particular não mantém escolas na zona rural. Não há na zona rural do município nenhuma escola oferecendo o ensino pré-escolar.

O ensino fundamental no município, oferecido pelas três redes de ensino (Estadual, Municipal e Particular), apresenta uma taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos de 82,7% e uma taxa de atendimento de 115,69% o que revela que a defasagem idade/série é acentuada. Outros indicadores do ensino fundamental no município estão no gráfico a seguir.

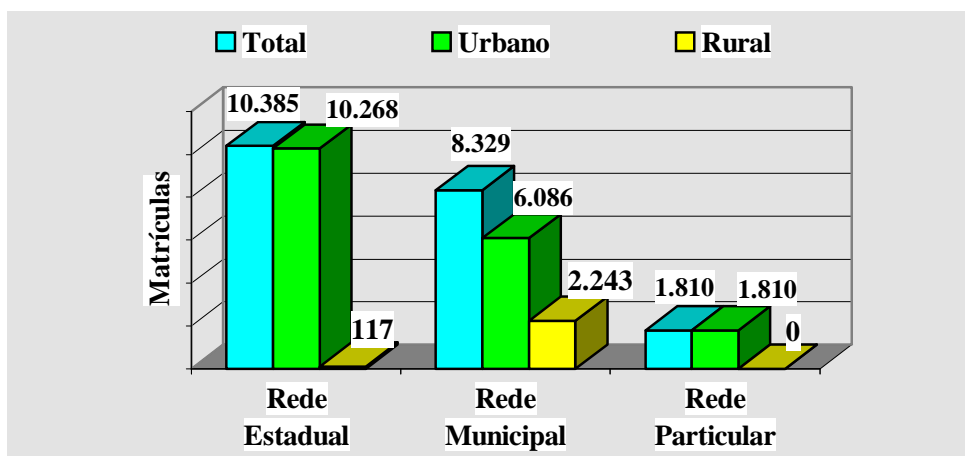
GRÁFICO 4.4: Ensino Fundamental Indicadores



FONTE: SEI/SEPLANTEC. 1997

Das 20.524 matrículas no ensino fundamental do município, 50% estão na rede estadual, 41% na rede municipal e 9% na rede particular. No total são 93 escolas de ensino fundamental no município (22 mantidas pela rede estadual, 52 pela rede municipal e 19 pela rede particular), dessas 27 estão na zona rural (26 municipais e 1 estadual).

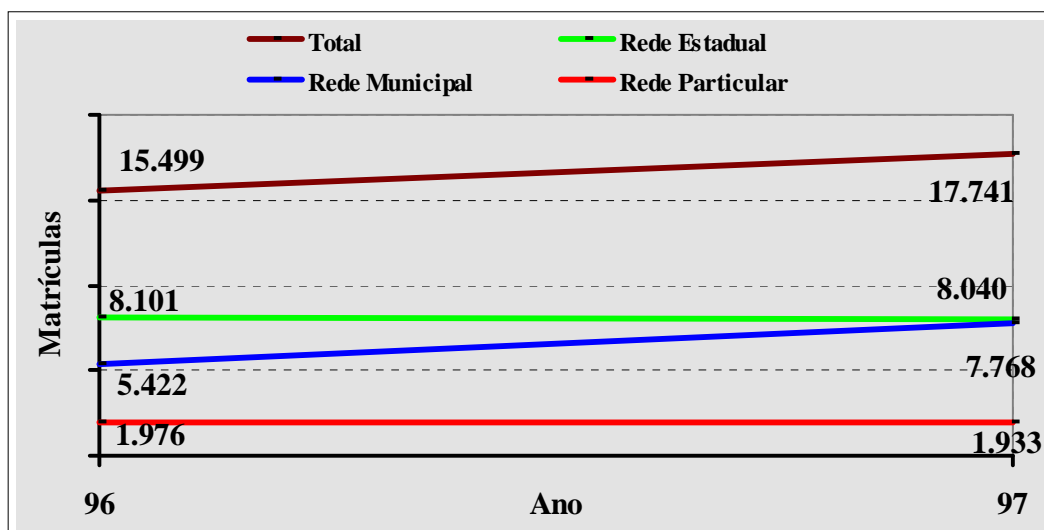
**GRÁFICO 4.5: Matrículas no ensino fundamental por Rede de Ensino e Localização
Santo Antônio de Jesus 1998**



FONTE: Censo Educacional/MEC, 1998

As matrículas no ensino fundamental em Santo Antônio de Jesus vêm crescendo de forma constante nos últimos anos. Entre os anos de 1996 e 1997 (ver gráfico abaixo) as matrículas neste nível de ensino cresceram 14%, um acréscimo de 2.242 matrículas de 1996 para 1997 (período anterior à implantação do FUNDEF).

**GRÁFICO 4.6: Evolução das Matrículas no Ensino Fundamental de
Santo Antônio de Jesus 1996 - 1997**



FONTE: SEI/SEPLANTEC, 1997

No entanto o aumento das matrículas no ensino fundamental no Município, não ocorreu em todas as redes de ensino. Enquanto a rede municipal teve um aumento de suas matrículas na ordem de 43% (2.346), as redes estadual e particular sofreram uma redução de 0,7% (61 matrículas) e 2% (43), respectivamente. Pode-se dizer que houve uma tímida municipalização das matrículas do ensino fundamental público em Santo Antônio de Jesus entre 96 e 97. Cenário previsto pela Constituição de 1988 (art.211,δ 2º) e que reflete a situação do Estado, pois em 1997, 52% das matrículas do ensino fundamental público estavam nas redes municipais. Tendência que, espera-se, se consolidará com a implantação do FUNDEF (ver capítulo 4).

Em 1997 haviam 777 professores no ensino fundamental em Santo Antônio de Jesus, dos quais 299 pertenciam à rede estadual, 287 à rede municipal e 191 à rede particular (dados: SEI/SEPLANTEC, 1997).

Já a Secretária Municipal de Educação, em seu Relatório de Acompanhamento de Implantação do FUNDEF, informou ao MEC que mantinha, em 1997, 274 professores em atividade de docência no ensino fundamental. O ensino fundamental público municipal mantinha, ainda, 25

profissionais do magistério em atividade de suporte pedagógico (diretores de escola, supervisores e orientadores educacionais) e 274 funcionários trabalhando no apoio técnico e administrativo. No total eram 573 funcionários trabalhando no ensino fundamental público municipal, dos 773 que a Secretária Municipal de Educação mantinha em 1997. No Município, até a implantação do FUNDEF, não havia o Plano de Carreira do Magistério.

4.2 OS GASTOS COM EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF

Para levantar os gastos do Município de Santo Antônio de Jesus com educação, anteriores à implantação do FUNDEF, foi utilizado a declaração oficial relativa à percentagem da receita gasta com educação (documento aprovado pelo Tribunal de Contas do Município). Este documento passou a ser obrigatório a partir de 1990, em decorrência da vinculação

constitucional de gastos à educação. Nele estão resumidos todas as receitas municipais e dispêndios educacionais. Porém, como os gastos estão expostos em blocos, fica difícil distinguir a real destinação dessas despesas.

**TABELA 4.1: Demonstrativo dos Gastos Municipais com Educação
Santo Antônio de Jesus 1997**

<i>Demonstrativo da Aplicação</i>	<i>Valores (R\$)</i>
1. Manutenção de Creches Municipais	30.844,47
2. Construção de Prédios Escolares	9.131,89
3. Manutenção do Ensino de 1º Grau	1.796.043,00
4. Manutenção da Merenda Escolar	303.886,59
5. Apoio ao Desporto Amador	3.279,00
6. Manutenção de Atv. Edc. Física e Pca. de Esportes	19.666,09
7. Apoio Financeiro a Estudantes	160,00
8. Manutenção de Bibliotecas Municipais	2.241,04
TOTAL:	2.165.252,08

FONTE: Prefeitura Municipal de Stº Ant.º de Jesus. 1997

De acordo com esses números o Município aplicou, em 1997, 29,1% de suas receitas resultante de impostos e transferências (que foram da ordem de R\$7.451.151,77) em educação. Superando o percentual determinado pela Constituição de 1988 que é de 25% (art. 212).

No entanto, é impreciso delimitar os gastos por nível de ensino no período. Os gastos com o Ensino de 1º Grau, por exemplo, estão explicitados em “Manutenção do Ensino de 1º Grau”, porém é possível que alguns gastos neste nível de ensino estejam incluídos em outras despesas (“Manutenção da Merenda Escolar”, por exemplo). Além disso, fica impossibilitada a análise das despesas que foram consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, já que os gastos são dados de forma agregada.

Considerando que os gastos com o ensino fundamental foram somente os explicitados na declaração ao TCM, R\$1.796.043,00, e sabendo que o número de matrículas mantidas pela

rede municipal no ensino fundamental, em 1997, foi de 7.768, temos um gasto por aluno do ensino fundamental municipal da ordem de **R\$231,21**.

A rede municipal de educação mantinha, ainda, em 1997, 1.004 matrículas no ensino pré-escolar. Somando às matrículas no ensino fundamental, teremos um total de 8.772 alunos matriculados na rede municipal de educação em 1997. Dividindo-se o total de gastos em educação neste ano (R\$2.165.525,08) pelo total de alunos mantidos pela rede municipal, no ensino pré-escolar e fundamental, temos um gasto por aluno da ordem de **R\$246,83**.

Assim, com esses gastos em educação, a rede municipal pagava, em 1997, salários de R\$120,00 aos professores em início de carreira no ensino fundamental. Os dispêndios totais da rede municipal com remuneração de professores em atividade de docência no ensino fundamental alcançavam, em junho de 1997, R\$30.246,00. Já o total mensal de salários do pessoal de suporte pedagógico e de apoio técnico/administrativo somavam, no mesmo

período, R\$6.300,00 e R\$21.965,00 respectivamente. No total, os dispêndios mensais com salários do pessoal ligado ao ensino fundamental municipal era de R\$58.511,00 em junho de 1997, (Dados: Secretária Municipal de Educação de Santo Antonio de Jesus⁴). Com esse nível de gastos mensais com remuneração dos docentes do ensino fundamental e pessoal de suporte pedagógico (que a lei inclui como profissionais do magistério) , pode-se deduzir um gasto anual com o magistério público municipal em atividade no ensino fundamental de cerca de R\$438.552,00⁵. O que daria algo em torno de 24% do total de recursos destinados ao ensino fundamental no ano de 1997, percentual bem abaixo dos 60% que a Lei n.º 9.424/96 determina (se a lei estivesse em vigor os gastos com salário neste ano teriam que ser de R\$1.077.625,80, ou seja o triplo do realmente destinado)⁶.

5 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E O FUNDEF

O Município de Santo Antônio de Jesus obteve um substancial aumento de receitas com a criação do FUNDEF. A contribuição do Município para a formação do Fundo no âmbito do Estado da Bahia (15% de suas receitas de impostos e transferências) é menor do que os recursos que o Município recebe do FUNDEF (ver Tabela 5.1). No primeiro ano de implantação do Fundo, em 1998, o total de repasses para o Município foi de R\$2.350.689,30, sendo que a contribuição municipal para a sua formação neste ano foi de R\$986.857,45 (42% dos repasses efetuados pelo Fundo para o Município). Assim, Santo Antônio de Jesus recebeu a título de complementação em 1998, R\$1.363.831,85 (58% do total de repasses).

⁴ Relatório de Acompanhamento de Implantação do FUNDEF 1998.

⁵ {Remuneração de professores (R\$30.246,00) + salários pessoal de suporte pedagógico (R\$6.300,00)}X12

⁶ Aproximação feita pelo autor

TABELA 5.1: **Resumo das receitas do FUNDEF 1998 - Santo Antônio de Jesus**

<i>Mês</i>	<i>Contribuição 15%</i> <i>(FPM + ICMS + IPI-exp)</i>	<i>Complementação</i>	<i>Total</i>
Jan/98	71.096,14	147.124,85	218.220,99
Fev/98	76.391,02	98.962,15	175.353,17
Mar/98	98.310,78	137.383,73	235.694,51
Abr/98	94.621,98	106.241,94	200.863,92
Mai/98	88.182,37	102.707,31	190.889,68
Jun/98	71.173,91	108.485,39	179.659,30
Jul/98	72.927,22	106.115,52	179.042,74
Ago/98	87.580,30	106.336,54	193.916,84
Set/98	86.726,40	110.984,07	197.710,47
Out/98	76.356,84	117.959,26	194.316,10
Nov/98	82.660,20	89.973,55	172.633,75
Dez/98	80.830,29	131.557,54	212.387,83
Total	986.857,45	1.363.831,85	2.350.689,30

FONTE: Pref. Municipal de Santo Ant.º de Jesus.1998

Até setembro de 1999 já haviam sido repassados pelo FUNDEF para o Município R\$1.981.809,75. No mesmo período o Município contribuiu com R\$924.540,56 para o Fundo, recebendo, assim, R\$1.057.269,19 a título de complementação.

Temos então que a grande parte dos recursos transferidos pelo FUNDEF para Santo Antônio de Jesus são recursos novos, receitas adicionais que o Município está recebendo para investir no ensino fundamental. Como a receita total municipal em 1998 foi de R\$9.823.584,69, temos que os repasses do FUNDEF representaram cerca de 24% das receitas municipais neste ano. Já a complementação garantida pelo FUNDEF representou cerca de 14% das receitas totais do Município em 1998. Assim, a implantação do FUNDEF além de disponibilizar 24% das receitas municipais para o ensino fundamental, garantiu ao Município de Santo Antonio de Jesus um acréscimo de receita da ordem de 14% só no seu primeiro ano de funcionamento (o Município recebeu, a título de complementação, o equivalente a 14% de suas receitas totais em 1998).

Comparando com os recursos destinados ao ensino fundamental em 1997 pelo Município, os repasses do FUNDEF representam um acréscimo de 31% nos recursos destinados a este nível de ensino. Mesmo o total de gastos municipal com educação em 1997 é inferior ao que o Município recebeu do FUNDEF em 1998 (R\$2.165.252,08 contra R\$2.350.689,30).

Em 1998 Santo Antônio de Jesus destinou 35,6% de suas receitas de impostos, taxas e transferências para a educação, de acordo com declaração oficial relativa à percentagem da receita gasta com educação enviada ao TCM (ver Tabela 5.2). Do total de recursos destinados à educação, 85% foram investidos no ensino fundamental, R\$3.009.274,36, montante superior aos repasses do FUNDEF para o Município. Aqui novamente encontra-se dificuldades em constatar quais os gastos foram considerados como “Manutenção do Ensino Fundamental” (bem como as outras especificações de aplicação de recursos).

TABELA 5.2: Demonstrativo dos Gastos Municipais com Educação

<i>Demonstrativo da Aplicação</i>	<i>Valores (R\$)</i>
1. Manutenção da Secretária de Educação e Cultura	68.450,10
2. Coordenação e Manutenção da Creche	65.904,84
3. Manutenção da Educação Pré-escolar	1.833,00
4. Construção e Ampliação de Escolas	47.386,84
5. Manutenção do Ensino Fundamental	3.009.274,36
6. Capacitação e Formação de Recursos Humanos	320,00
7. Manutenção da Merenda Escolar	285.162,10

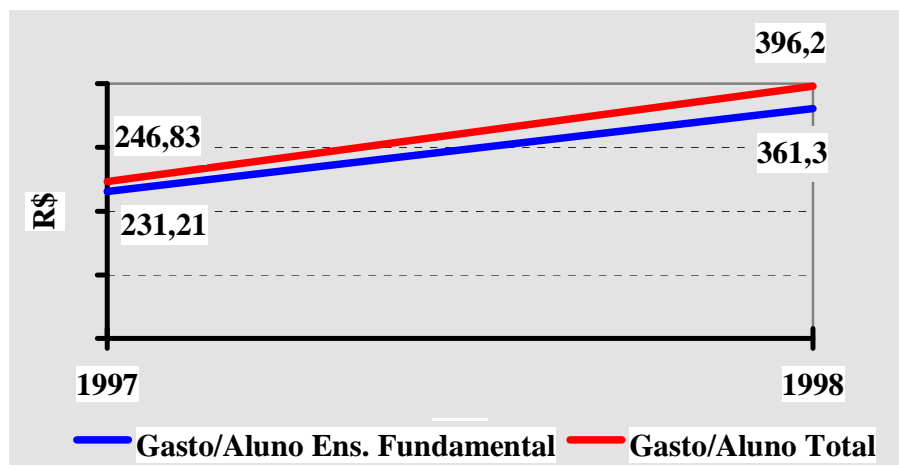
8. Manutenção da Educação de Jovens e Adultos	2.109,59
9. Programa de Educação Especial	20.000,00
TOTAL:	3.500.440,83

FONTE: Prefeitura Municipal de Stº Ant.º de Jesus. 1998

Considerando que os gastos com o ensino fundamental municipal, em 1998, foram os especificados na declaração e dividindo-os pelo número de matrículas neste nível de ensino neste ano (8.329), temos um gasto por aluno de **R\$361,30**, no ensino fundamental público municipal (só considerando o gasto em “Manutenção do Ensino Fundamental”). Um aumento em relação ao ano de 1997 de 56% no gasto por aluno do ensino fundamental municipal. Tomando o total de gastos com educação do Município em 1998 e dividindo pelo número de matrículas que este mantinha neste ano, 8.835, temos um gasto por aluno na rede municipal de **R\$396,20**, um aumento de 60% em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 5.1: Elevação dos Gastos por Aluno em Santo Antônio de Jesus 97/98⁷

⁷ Estimativa feita a partir do Demonstrativo de Gastos da Pref. de Stº Ant.º de Jesus, 1997 e 1998



FONTE: Pref. Munic. Stº Ant.º de Jesus

De acordo com as transferências do FUNDEF, o Município dispunha de cerca de R\$1,4 milhões para gastar em salários e capacitação de professores, em 1998. Um aumento significativo frente as estimativas feitas no capítulo anterior (R\$438.552,00). Em setembro de 1999 os recursos para esses fins alcançavam cerca de R\$1,18 milhões.

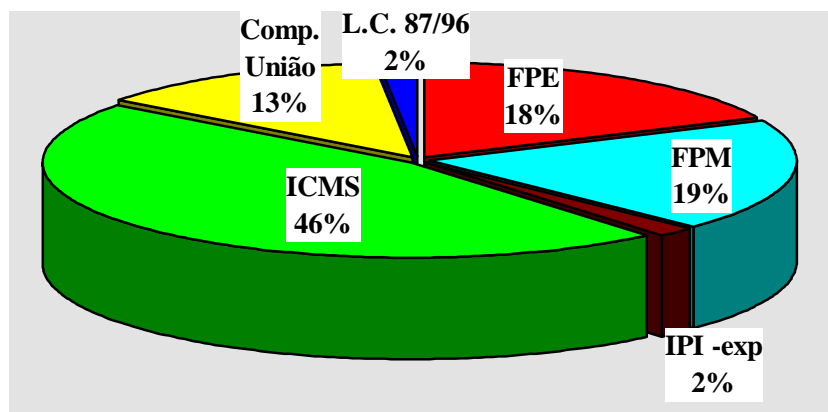
5.1 REPASSES

Os recursos do FUNDEF para o Município de Santo Antônio de Jesus são repassados através da conta corrente n.º 58.024 - 4 da Agência do Banco do Brasil no Município. Os recursos são transferidos de acordo com a sua origem. Assim, os recursos do Fundo originários do FPE, por exemplo, são repassados na data de repasse do FPE. Os períodos de repasse são:

- ⇒ Recursos originários do FPM, FPE, E IPI-exp: *a cada 10 dias*;
- ⇒ Recursos originários do ICMS: *semanalmente*;
- ⇒ Recursos da desoneração de exportações: *ao final de cada mês*;
- ⇒ Recursos da Complementação da União: *ao final de cada mês*.

Os recursos repassados para o Município de Santo Antônio de Jesus, em 1998, foram originários, principalmente, do ICMS (46%) seguindo a tendência do Estado (na média do país o ICMS é responsável por 66% dos recursos do FUNDEF). Em seguida estão os recursos originários do FPM e FPE.

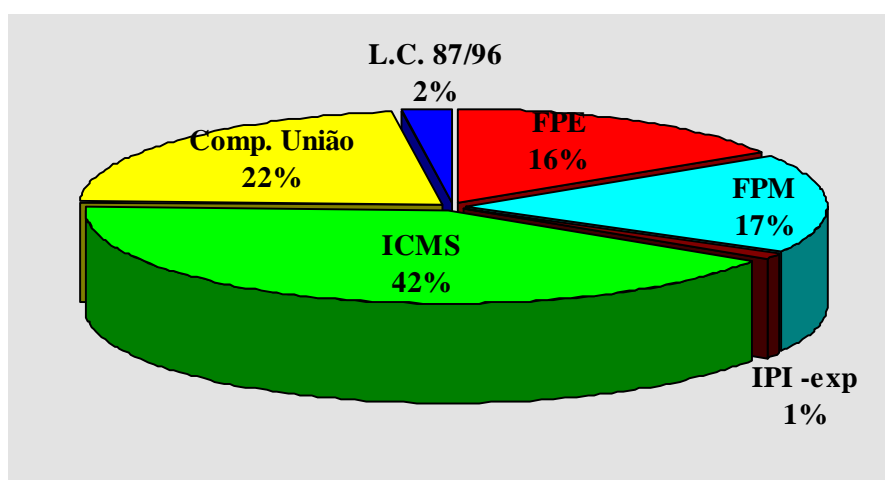
GRÁFICO 5.2: Origem dos recursos do FUNDEF - Santo Antônio de Jesus 1998



FONTE: Secretária do Tesouro Nacional

Até setembro do ano corrente, a origem dos recursos do Fundo para o Município alterou-se um pouco. O ICMS continua a ser a principal fonte, responsável por 42% dos recursos do Fundo até aquele mês, no entanto, a complementação da União, que em 98 representou 13% dos recursos, chega, em 1999, a 22% nos repasses realizados até setembro (ver Gráfico 5.3).

GRÁFICO 5.3: Origem dos recursos do FUNDEF - Santo Antônio de Jesus 1999



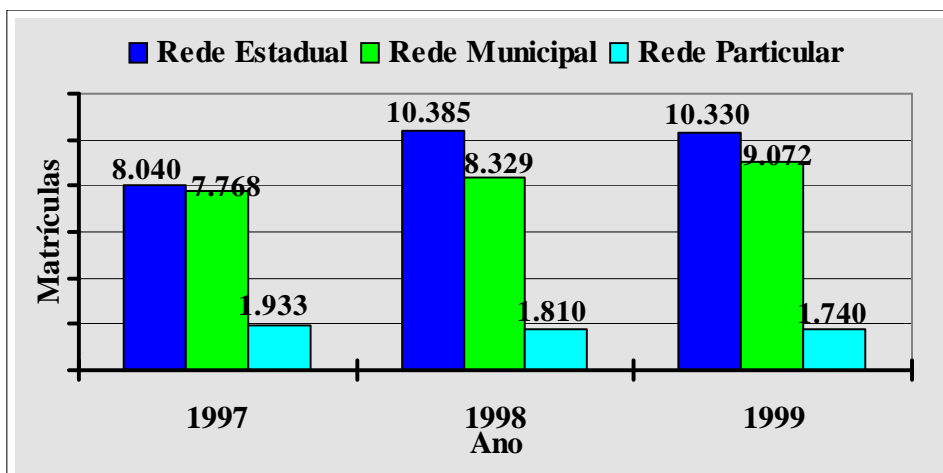
FONTE: Secretária do Tesouro Nacional

5.2 USO DOS RECURSOS

Com o aumento dos recursos disponíveis para investir no ensino fundamental tem-se algumas mudanças sensíveis na rede municipal de educação já nos primeiros anos de funcionamento do FUNDEF.

Inicialmente verifica-se um aumento das matrículas no ensino fundamental da rede municipal. Entre 1998 e 1999 o total de matrículas no ensino fundamental do Município (nas três redes de ensino) cresceu 3%, passando de 20.524 em 1998 para 21.142 em 1999. No entanto, o aumento das matrículas neste nível de ensino na rede municipal foi de 9% (um acréscimo de 743 matrículas no período). Já as redes Estadual e Particular sofreram uma redução no número de matrículas mantidas no ensino fundamental. A rede estadual diminuiu em 0,5% (55 matrículas) e a rede particular em 4% (menos 70 alunos). Assim, como era de se esperar, ocorreu um movimento de municipalização das matrículas no ensino fundamental do Município. Essa tendência, inicialmente tímida, se efetivará com a municipalização, prevista para o ano 2000, de três escolas da rede estadual que mantêm 648 alunos matriculados no ensino fundamental.

GRÁFICO 5.4: Matrículas no Ensino Fundamental em Santo Antônio de Jesus por Rede de Ensino



FONTE: Censo Educacional/ MEC

No magistério público municipal ocorreram algumas mudanças importantes após a implantação do FUNDEF. O salário inicial do magistério do ensino fundamental que era de R\$120,00 em 1997, passou a ser de R\$200,00 para os professores com nível médio e de R\$315,00 para os professores com ensino superior. Aumento de **67%** para os professores com nível médio, e de **162,5%** para os docentes com ensino superior.

O número de professores em atividade de docência no ensino fundamental também aumentou, passando de 274, em 1997, para 320 em 1998. Aumentou também o número de profissionais atuando no suporte pedagógico, de 25 para 31 entre 97 e 98. Assim, os gastos mensais com remuneração dos professores do ensino fundamental municipal, que eram de R\$30.246,00, em junho de 1997, passaram a ser de R\$78.970,00, em junho de 1998 (um aumento de 161% no período). Já os gastos com do pessoal de suporte pedagógico aumentou em 42% entre junho de 97 e junho de 98 (passando de R\$6.300,00 para R\$8.932,00). Somando esses gastos mensais com salários (dos professores e pessoal de apoio pedagógico), e multiplicando o resultado (R\$87.902,00) por doze, temos um gasto anual aproximado com salários do magistério de

R\$1.054.824,00 (sem considerar férias e 13º salário). Um valor 2,4 vezes maior ao encontrado na mesma aproximação feita para o ano de 1997 (R\$438.552,00)⁸.

Os recursos do FUNDEF possibilitaram o investimento na capacitação de professores leigos, conforme prevê o art. 7º, parágrafo único da Lei n.º 9.424/96. O Município firmou convênio com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) para regularizar a situação do magistério do ensino fundamental municipal de acordo com as exigências da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96). Espera-se que em 2001 todos os professores já possuam pelo menos o ensino médio, e em 2004 todos já tenham graduação em pedagogia. Foi aprovado neste ano o Plano de Carreira do Magistério do ensino fundamental municipal (até então o município não dispunha de um) de acordo com as exigências da Lei n.º 9.424/96 (art. 9º).

A Prefeitura aumentou, também, o número de alunos do ensino fundamental beneficiados com transporte escolar, passando de 1.250 em 1997 (com gastos mensais de R\$20.000,00) para 2.500 em 1998 (com gastos de R\$47.000,00 por mês).

Os recursos do FUNDEF possibilitaram, ainda, o aumento de gastos com material didático, materiais de consumo (como giz, material de limpeza, etc.), com bibliotecas além da compra de equipamentos de uso permanente (ver Tabela 5.3).

TABELA 5.3 :Material de uso permanente adquiridos com recursos do FUNDEF pela Secretaria Municipal de Educação

Equipamento Adquirido	Quantidade
<i>Refrigerador</i>	<i>03</i>
<i>Liquídificador</i>	<i>04</i>
<i>Bebedouro</i>	<i>01</i>
<i>Mimeógrafo à álcool</i>	<i>10</i>
<i>Computadores</i>	<i>05</i>
<i>Carteiras Escolares</i>	<i>1.350</i>

⁸ Os dados utilizados constam do Relatório de Acompanhamento de Implantação do FUNDEF encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação de Stº Ant.º de Jesus ao MEC em 1999.

FONTE: Relatório de acompanhamento de Impl. do FUNDEF, 1998

Foram construídas com recursos do FUNDEF 16 novas salas de aulas no Município para o ensino fundamental e reformadas outras 10. A Secretaria Municipal de Educação reformou a sua sede, informatizando-a, reformou uma sala para reunião de professores com capacidade para 150 pessoas, que está sendo utilizada para o treinamento dos profissionais do ensino fundamental municipal e informatizou a rede de ensino fundamental.

Com os recursos do FUNDEF foram possíveis vários investimentos no ensino fundamental municipal, o principal deles, sem dúvida, diz respeito à valorização do magistério. Além do aumento das remunerações, outro importante uso dos recursos do Fundo é a capacitação dos professores leigos. Adequar-se às exigências da nova LDB, no que diz respeito a formação do magistério municipal, é uma das metas da Secretaria Municipal de Educação.

O convênio firmado com a Uneb, para capacitar os professores do ensino fundamental municipal foi contestado pelo Tribunal de Contas do Município, pois, segundo o TCM, o programa envolve professores não considerados leigos pela lei.

No que se refere a exigência de aplicar 60% dos recursos do Fundo na valorização do magistério, em salários e capacitação (conforme o art. 7º da Lei n.º 9.424/96), pode-se considerar que o Município cumpre esse dispositivo legal, pois somando a estimativa de gasto com salários dos professores em 1988, R\$1.054.824,00, com o que foi investido na capacitação de professores, através do convênio com a Uneb, R\$478.580,00, temos um gasto com valorização do Magistério de cerca de 65% dos recursos do Fundo para o Município em 1998 (cerca de R\$1.532.824,00), acima, portanto, do que determina a Lei.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social foi criado no Município (Decreto Municipal n.º 170, de 14 de agosto de 1998) e acompanha o movimento dos recursos do FUNDEF (conforme prevê o art. 4º da Lei n.º 9.424/96) de acordo com as atas das reuniões

devidamente assinadas pelos seus membros. O conselho é composto por: um representante da Secretaria Municipal de Educação (a própria Secretária de Educação do Município); um representante dos servidores; um representante dos professores e; um representante dos pais de alunos, todos com seus respectivos suplentes e com mandato de dois anos.

No entanto, existem algumas discordâncias quanto a composição do Conselho entre a Secretária Municipal de Educação e o Sindicato dos Professores (APLB do município). Neste sentido há um processo na Procuradoria Geral da República, em Salvador, contra a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus, pela não divulgação da destinação dos recursos do FUNDEF no Município⁹. Realmente há uma grande dificuldade em se levantar estes gastos de forma clara. Para este trabalho foram utilizadas as declarações da Prefeitura para o Ministério da Educação e do Desporto através do Relatório de Acompanhamento de Implantação do FUNDEF, pois mesmo para a Procuradoria Geral da República os demonstrativos dos gastos chegam de forma lenta e irregular, sem contar que muitos dos gastos especificados são de difícil comprovação (ver alguns demonstrativos anexo). Assim, o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social é de fundamental

importância, pois o monitoramento freqüente dos gastos é uma forma de se evitar o mal uso dos recursos que são “escondidos” nos balanços finais através de contas agregadas de difícil comprovação.

⁹ Processo n.º 777/99

6 CONCLUSÕES

A criação do FUNDEF representou um avanço no trato da questão do financiamento da educação no país, pois o enfoque dado ao ensino fundamental procura corrigir as distorções existentes nos gastos do poder público brasileiro com educação. Como foi visto, o Brasil gasta muito com educação, porém esses gastos estão concentrados em alguns níveis de ensino em detrimento de outros e são extremamente desiguais entre os Estados e Regiões. Ao prever um

gasto mínimo nacional por aluno do ensino fundamental o Fundo contribui para reduzir as desigualdades interregionais, elevando os dispêndios com educação sobretudo nas regiões mais pobres do país. A vinculação dos repasses ao número de matrículas mantidas no ensino fundamental, possibilitou, só em 1998, uma transferência de recursos para os município da ordem de R\$2 bilhões.

O aumento dos recursos disponíveis para o ensino fundamental propiciou o crescimento das matrículas neste nível de ensino: em 1998 a taxa de atendimento do ensino fundamental para as crianças de 7 a 14 anos já era de 96%. O crescimento deu-se principalmente nas redes municipais, 21,5% , contribuindo, assim, para a municipalização deste nível de ensino (como prevê a Constituição). A destinação de 60% dos recursos do fundo para a valorização do magistério do ensino fundamental (R\$7,9 bilhões somente em 1998) contribuiu para o aumento geral dos salários e dos investimentos em capacitação dos professores.

O caso do Município de Santo Antônio de Jesus reflete bem as mudanças ocorridas com o ensino fundamental com a criação do FUNDEF. Os recursos do Fundo representaram cerca de 24% das receitas municipais em 1998, sendo que 58% dos recursos repassados foram a título de complementação. Assim, cerca de 14% das receitas municipais, em 1998, foram receitas novas que o Município recebeu do Fundo para investir no ensino fundamental.

O acréscimo nas receitas para o ensino fundamental possibilitou à rede municipal aumentar o número de alunos matriculados neste nível de ensino, contratar mais professores além de aumentar os salários pagos (os salários do magistério do ensino fundamental tiveram um

aumento entre 67% e 162,5%, no Município). Foi investido também na capacitação dos professores, visando adequar o magistério do ensino fundamental municipal às exigências da nova LDB. E para garantir a valorização do magistério foi implantado, como determina o artigo 9º da Lei n.º 9.424/96, o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, que até então o Município não dispunha.

A criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, no âmbito de cada governo (Federal, Estadual e Municipal), é um avanço na medida que permite a sociedade fiscalizar o uso dos recursos do Fundo. Porém, como foi visto, esse é um mecanismo a ser aperfeiçoado, para que se possa evitar interesses políticos na escolha dos membros do conselho. Mesmo assim o Conselho é de fundamental importância, pois só o acompanhamento constante do uso dos recursos é capaz de evitar o uso indevido deles, que são facilmente “maquiados” nos balanços, em contas agregadas de difícil comprovação.

Enfim, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério produziu uma mudança substancial no financiamento do ensino fundamental público brasileiro e as mudanças por ele provocadas extrapolam os limites do setor educacional, na medida em que concentra cerca de 1,53% do PIB do país e ser responsável por uma grande redistribuição de recursos, tanto no âmbito dos Estados, entre os municípios, como no âmbito da Federação, através da Complementação da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretária do Planejamento. **Anuário Estatístico da Educação 1998**. Salvador: SEI, 1998.

BAHIA. Secretária do Planejamento. **Guia dos Municípios baianos 1998**. Salvador: SEI, 1998.

BOAVENTURA, Edivaldo. **A Educação nas Leis Orgânicas dos Municípios baianos**. In: BOAVENTURA, Edivaldo (Org.) Políticas Municipais de Educação. Salvador: EDUFBA, 1996, 152p.

BOAVENTURA, Edivaldo. **O Município e a Educação**. In: BOAVENTURA, Edivaldo (Org.) Políticas Municipais de Educação. Salvador: EDUFBA, 1996, 152p.

BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997, 12p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. São Paulo: editora Atlas, 1989.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Manual de Orientação do FUNDEF**. Brasília: MEC/INEP, 1998, 55p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Brasil na virada do Milênio: Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 1997.

BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional. Capturado entre 1998/99. Disponível na Internet: www.stn.fazenda.gov.br

BRITO, Luiz Navarro de. **Educação na Bahia: propostas, realizações e reflexões**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991, 142p.

CASTRO, Jorge Abrahão. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e os Impactos sobre o financiamento do Ensino Fundamental**. Brasília: IPEA, 1998.

- FILHO, Milton Santos. **O Financiamento da Educação na Bahia: 1980/87**. Salvador: FCE/UFBA, 1992, 39p.
- FREITAG, Barbara (Org.). **Anuário da Educação 1994**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, 336p.
- JORNAL DO MEC. Brasília: SICOM/MEC, 1988, mensal.
- LUCKESI, Carlos Cipriano (Org.) e outros. **O Papel do Estado na Educação**. Salvador: UFBA/ EGBA, 1989, 84p.
- MARANHÃO, Éfrem de Aguiar. A Educação na Reforma Tributária. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12 de agosto, 1999. Seção Tendências/Debates, p3.
- MARQUES, Antônio Emílio Sendim. **Despesas Governamentais com educação: 1986 - 1990**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, 21p.
- MEC mantém piso de R\$315,00 por aluno/ano. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p.3-4, Caderno Cotidiano, 23 dez. 1998.
- MEC acha 148 mil "alunos fantasmas" no país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p.3-4, Caderno Cotidiano, 02 fev. 1999.
- MOSTRADOS desvios na aplicação do fundef. **A Tarde**. Salvador, p. 4-2, Caderno Município, 16 abr. 1999.
- NEGRI, B. de. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**. Brasília: INEP, 1997.
- NETO, Antônio Delfim. Debates e Propostas sobre a Emenda Calmon. Diversos expositores e debatedores. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: INEP, jan-mar 1984.

OLIVEIRA, Crispiniano Carneiro. **Financiamento da Educação na Bahia: verificação do cumprimento da Emenda Constitucional n.º 24/83 no âmbito estadual: 1981/1992.** Salvador, 1992, Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, UFBA, 1992.

PROJETO de reforma tributária põe fundão do MEC sob risco. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p.3-1, Caderno Cotidiano, 11 ago. 1999.

SOBRINHO, José Amaral. **Descentralização da Educação Básica: Lições da Experiência.** Rio de Janeiro: IPEA, 1995, 14p.

SOBRINHO, José Amaral. **Ensino Fundamental: Gastos da União e do MEC em 1991-Tendências.** Rio de Janeiro: IPEA, 1994, 25p.

SOUZA, Paulo Nathanael de e SILVA, Eurides Brito. **Como entender e aplicar a nova LDB.** São Paulo: Ed. Atlas, 1997.

SOUZA, Paulo Renato. O FUNDEF e os ganhos na Educação. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 10 de outubro, 1999. Seção Tendências/Debates, p.3.

SP tenta “legalizar” gastos com ensino. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p.3-2, Caderno Cotidiano, 04 jan. 1999.

1 UNIVERSITÁRIO “vale” 17 alunos do 1º grau. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p.3-1 e 3-4, Caderno Cotidiano, 24 nov. 1998.

VERHINE, Robert; PLANK, David. **Financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes municipais de ensino na Bahia.** In: BOAVENTURA, Edivaldo (Org.) Políticas Municipais de Educação. Salvador: EDUFBA, 1996, 152p.

XAVIER, A C. R. **O Financiamento da Educação em período de crise - Pontos para discussão.** Rio de Janeiro: IPEA, 1991, 12p.

