

Fundef e o papel do Tribunal de Contas

(*) *Edgard Távora de Sousa*

Em 1988 o artigo 212 da então recém-promulgada Constituição da República Federativa do Brasil já determinava que 25% das receitas de impostos de Estados e Municípios – compreendidas as transferências – deveriam ser obrigatoriamente destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, por seu turno, dizia que cinquenta por cento, pelo menos, do percentual do artigo 212 deveriam ser destinados à eliminação do analfabetismo e ao desenvolvimento do ensino fundamental, deixando para legislação infraconstitucional a regulamentação de sua praxis.

Concomitantemente a tais dispositivos, outros tantos, relacionados com direitos e garantias sociais e individuais, fizeram-se incluir no texto da nossa Magna Carta, opção esta que a fez ser conhecida como a “Constituição Cidadã”.

A Constituinte, entretanto, não se limitou tão somente a, inovadoramente, elencar direitos no texto constitucional. Cuidou, também, de instituir controles capazes de transformarem as palavras da lei em realidade fática e, por conseguinte, consolidar a cidadania como instrumento de transformação da nossa sociedade. Para tanto, ampliou consideravelmente as competências legais dos Tribunais de Contas, aos quais foi permitida (dentre outras competências) a iniciativa de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e OPERACIONAL.

AS MUDANÇAS

Passaram-se os anos e com eles várias Emendas Constitucionais foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Dentre elas, a Emenda Constitucional nº 14 de 12.09.1996 que, conjuntamente com as Leis nºs 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e 9.424 (lei que regulamenta a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef) de 20.12.96 e 24.12.1996, respectivamente, modificaram toda a estrutura educacional brasileira.

A Emenda nº 14 alterou o texto constitucional original a fim de garantir o cumprimento daquilo que fora inicialmente determinado pelos arts.212 e 60 da ADCT, mas que não se via cumprido pelos administradores públicos. Depreende-se dos dispositivos modificados que o objetivo foi privilegiar o **ensino fundamental** (antigo primeiro grau – da 1ª a 8ª séries), uma vez que é neste nível educacional onde se encontram os maiores déficits de desempenho.

O artigo 60 dos ADCT passou a determinar, então, que o ensino fundamental deve obrigatoriamente receber, em vez de cinquenta, sessenta por cento daquele percentual determinado pelo artigo 212, qual seja, 25% das receitas de impostos e transferências de Estados e Municípios. Para garantir a aplicação desses recursos no ensino fundamental, a Emenda nº 14 acrescentou ao texto original da Constituição nada menos que seis parágrafos, cinco deles destinados à criação do hoje tão comentado Fundef. Mais ainda, foi sancionada uma lei ordinária, a Lei nº 9.424/96, que, em seus dezessete artigos, regulamentou o que houvera sido criado pela já multicitada Emenda 14.

A LÓGICA DO Fundef

A operacionalização do Fundef obedece a uma lógica muito bem explicitada na Decisão TC nº 1031/98 e pela cartilha elaborada pela Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal de Contas. Faz-se mister ressaltar que, embora não tenha sido pioneiro em publicações sobre o Fundef, o TCE/PE foi primorosamente consistente em suas análises. Tanto, que foi motivo de elogios no I Seminário Nacional de Controle Externo realizado nesta capital, bem como serviu de orientação para alguns Tribunais reverem algumas posições discordantes do entendimento desta Corte, mormente em relação à contabilização da movimentação financeira decorrente da instituição do fundo em questão.

Segundo a cartilha anteriormente citada, o Fundef é “...um fundo de natureza contábil que tem

como objetivo garantir a aplicação de recursos financeiros para o incremento da qualidade do ensino fundamental.(...) Baseia-se na retenção de percentual sobre as Transferências constitucionais (15% do FPM, FPE, do ICMS e IPI-Exportação) e posterior redistribuição aos Estados e municípios, tomando-se como referencial o número de alunos que compõem a rede fundamental de ensino”.

A lógica do Fundef é, pois, uma lógica redistributiva, onde Estados e municípios contribuem para a sua formação, recebendo de volta uma parcela cujo valor é calculado em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. Dessa lógica pode-se verificar a ocorrência de três possíveis situações:

1. **contribuição > parcela recebida** = pode significar poucos alunos matriculados;
2. **contribuição < parcela recebida** = pode significar um bom n.º de alunos matriculados;
3. **contribuição = parcela recebida** = hipótese rara de ocorrer.

A partir desse mecanismo, cria-se uma tendência a que o número de alunos matriculados no ensino fundamental de Estados e municípios seja incrementado, pois os recursos redistribuídos pelo Fundef são diretamente proporcionais ao número de alunos matriculados. Dessa forma, é possível imaginar que a universalização do ensino fundamental poderia ser alcançada ainda no período de vigência do Fundo (dez anos a contar de janeiro de 1997), atingindo-se, assim, a meta constitucional do artigo 60 das ADCT da nossa Constituição Federal.

Sempre é bom ressaltar que o Fundef, à semelhança do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, não se constitui *fundo especial*, fundamentalmente porque:

- a) não precisa de lei municipal ou estadual para ser criado, uma vez que o foi pela Lei Nacional n.º 9.424/96;
- b) não possui gestor próprio;
- c) a prestação de contas deve integrar a do órgão responsável pela área educacional ao qual está vinculado;
- d) não precisa de orçamento específico.

Oportuno ressaltar que, apesar da criação do Fundef, continua a obrigação de Estados e muni-

cípios aplicarem 25% de seus impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. O que o Fundef fez foi “subvincular” parte desses recursos já direcionados à educação para o ensino fundamental.

Por fim, chamamos a atenção, mais uma vez, para a leitura necessária da Decisão TC n.º 1031 e da Cartilha do Fundef já citadas, uma vez que lá estão detalhes fundamentais sobre a operacionalização e contabilização dos recursos do Fundef, mas que não cabem no contexto do presente artigo.

PARA QUE SE DESTINAM OS RECURSOS DO FUNDEF

Pode-se entender o Fundef com dois objetivos básicos: *a universalização do ensino fundamental e a melhoria da qualidade do ensino*. Para atingir o primeiro objetivo, já se viu que o mecanismo de redistribuição, por si só, é uma eficiente estratégia de ação. Quanto ao segundo, a lei optou em garantir recursos para o pagamento dos profissionais do magistério envolvidos no ensino fundamental. Tal garantia se encontra contemplada no mandamento contido no artigo 7º da Lei n.º 9.424/96, que determina que 60% dos recursos depositados à conta do Fundef deverão ser destinados à remuneração desses profissionais. É através da valorização do magistério que a lei pretende atingir o seu segundo objetivo.

Registre-se, por importante, que a lei não estipulou a remuneração propriamente dita, até porque, se assim o fizesse, estaria retirando das unidades federativas a autonomia política e administrativa que o sistema federativo lhes concedeu. Todavia, vinculando os recursos do Fundo à tal despesa, garante-se um volume de recursos que não pode ser desviado. Portanto, através de leis estaduais e municipais (Planos de Cargos e Carreiras) serão as remunerações definidas, como de resto deverão ser definidos quais os servidores classificados como “profissionais do magistério”. Tem-se percebido (e isto será demonstrado) na maioria dos Estados – e principalmente dos municípios – um incremento significativo na remuneração dos profissionais do ensino.

E os restantes 40% ? o que pode ser feito com eles? Neste caso, é a Lei n.º 9.394/96 (LDB) em seus artigos 70 e 71 que define quais as despesas que devem ser consideradas como relacionadas com o

ensino em geral. Cabe aos administradores e aos agentes de controle contextualizá-las no universo do ensino fundamental e verificar se as mesmas estão em conformidade com a norma.

É aqui onde se encontram as maiores dificuldades de interpretação por parte dos administradores e também dos organismos de controle (incluindo o próprio MEC). Este fato, sem dúvidas, resulta da pouca idade do ordenamento regulamentador do Fundo. Todavia, havemos de reconhecer, mais uma vez, que as discussões geradas no âmbito deste Tribunal serviram para amadurecer e consolidar o entendimento sobre os objetivos do Fundef.

Hoje, duas Decisões respondendo consultas de prefeitos já sinalizam o posicionamento desta Corte, no sentido de uma interpretação mais restritiva da inteligência dos incisos presentes nos artigos 70 e 71 da LDB. A primeira diz respeito à compra de utensílios como painéis e geladeiras; equipamentos como condicionador de ar; construção de uma sala para acomodação de insumos da merenda escolar. Neste caso, o entendimento do TCE/PE foi de não considerar tais despesas relacionadas com o ensino, mas sim com programa de merenda escolar, o que não é admitido pelo inciso IV do art. 71. No segundo caso, aquisição de veículos para a Secretaria de Educação, entendeu o Pleno que o disposto no inciso VIII do artigo 70, reporta-se, tão-somente, à MANUTENÇÃO dos programas de transporte escolar. Dessa forma, só se pode aplicar recursos do Fundef na manutenção dos veículos destinados ao transporte de alunos e profissionais do magistério, entendendo assim que a LDB determinou que despesas referentes à aquisição desses veículos não podem ser consideradas para efeito dos percentuais constitucionalmente definidos como mínimos a serem aplicados no ensino.

Datíssima vênua, discordo do posicionamento do Tribunal a esse respeito. Entendo que o dispositivo se reporta à manutenção de PROGRAMAS de transporte escolar. Buscando auxílio nos compêndios especializados no tema encontramos unanimidade no que diz respeito ao conceito e à natureza da classificação orçamentária do termo "programa".

James Giacomoni¹, a respeito de classificação funcional-programática, afirma:

"Cada função (de governo) é desdobrada em programas, que se subdividem em subprogramas e estes em projetos e atividades.(...) A Portaria nº 9/74 (Secretaria de Orçamento e Finanças) não conceitua as categorias função, programas e subprogramas. Já projeto e atividade são assim definidos:

PROJETO, um instrumento de programação para alcançar, os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

ATIVIDADE, um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação de governo." (parênteses e grifos nossos)

Assim, caso o legislador quisesse reduzir o alcance do inciso VIII do artigo 70 da LDB, não teria falado em "programa", mas em "atividade".

Entretanto, essa corrente é minoritária no TCE/PE. Prevalece a tese de que não se pode adquirir veículos para transporte escolar com recursos do Fundef nem tampouco considerar despesas dessa natureza como gasto no ensino em geral, já que a LDB se refere a todos os níveis educacionais. Isso evidencia a posição restritiva adotada pelo TCE/PE na interpretação dos dispositivos da já multicitada norma e é esse entendimento restritivo que deve nortear nossos técnicos quando de suas auditorias em campo.

OS NÚMEROS

Os números resultantes dessa nova forma de investimento no ensino fundamental são bastante animadores. Dados recentemente divulgados pelo MEC e disponíveis na INTERNET no endereço www.inep.gov.br mostram que houve uma evolução

1 – Giacomoni, James. *Orçamento Público*. São Paulo. Ed. Atlas, 7ª Edição. pág.91.

positiva de indicadores como taxa de matrículas, remuneração dos profissionais do magistério, quantidade de recursos financeiros aplicados, etc.

O relatório aponta para um total de 2.703 municípios que apresentaram elevação líquida de receita, beneficiando aproximadamente 11 milhões de alunos. No apanhado geral, o primeiro ano de funcionamento do Fundef representou um acréscimo bruto de recursos investidos nas redes municipais de ensino do país da ordem de R\$ 2 bilhões, o que representa um ganho real de receita de 22,7% para 2.159 municípios. Este ganho foi possibilitado pela transferência de recursos dos Estados e municípios que não possuem rede de ensino e ainda pela complementação do Governo Federal².

Nestes municípios o investimento por aluno/ano ficava abaixo do mínimo nacional fixado de R\$ 315,00 para o exercício de 1998. Em 308 municípios, o gasto era inferior R\$ 100,00 por aluno/ano. Em outros 613 municípios, variava de R\$ 101,00 a R\$ 150,00. Entre os que investiam de R\$ 151,00 a R\$ 200,00 por aluno/ano encontravam-se 474 municípios. E entre os que investiam de R\$ 201,00 a R\$ 315,00, havia outros 764 municípios. Com a redistribuição de recursos do Fundef, todos esses municípios passaram a contar com receitas complementares, até alcançar o valor mínimo de R\$ 315,00 por aluno/ano.

No que diz respeito ao número de matrículas, houve um incremento de 6% em nível nacional. No Nordeste – região mais beneficiada – o percentual atingiu 12,1%, o que representa 1,2 milhão a mais de novas vagas. Nas outras regiões do país houve uma variação de 7,7% (Norte) até 1,5% (Sul). Embora ainda tímidos, há que se considerar que são resultados do primeiro ano de funcionamento, quando muitos municípios nem sequer sabiam como operar o Fundef.

A remuneração dos professores de todos os níveis de ensino alcançou um aumento médio nacional de 12,9%. Na rede municipal de ensino chegou a 18,4%. No Nordeste, este número atingiu 49,6%. Na área estadual também se verificaram aumentos que variaram de 6,3% (NE) até 16,2% (NO). Alguns ca-

sos isolados chamam a atenção, como nos municípios de Girau do Ponciano-AL que incrementou em até 270% os salários de seus professores, que recebiam em média R\$81,00 e passaram a receber até R\$ 301,00 mensais.

Convém registrar o investimento que vem sendo feito na capacitação dos professores leigos, em face do mandamento do § 2º do artigo 9º da Lei 9.424. Os questionários preenchidos por 58% dos municípios demonstram que em 81% deles estariam sendo desenvolvidos programas de capacitação desses professores, sinalizando uma melhoria significativa na qualidade do ensino, a médio prazo.³

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Percebem-se, então, mudanças importantes no texto inicial da nossa constituição. Reforma como a sofrida pela área educacional não é caso único. Houve também reforma administrativa e previdenciária, e outras mais virão. No entanto, não se observa uma única modificação naquilo que se reporta ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Ao contrário, normas infraconstitucionais, como a própria lei que regulamentou o Fundef (em seus artigos 5º e 11º), vêm cada vez mais consolidando a importância desses órgãos de controle, quando a eles delegam a fiscalização das determinações nelas contidas. Isto somente consolida e evidencia o papel de agente da cidadania exercido implicitamente pelas Cortes de Contas.

Os números já apresentados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério demonstram o relevante alcance social dessa iniciativa. O incremento na taxa de matrículas, o aumento significativo da remuneração dos professores e o processo de capacitação em andamento desses profissionais, bem como aumento do volume de recursos aplicados no ensino fundamental, são indicadores da relevância que o programa ora em debate exerce sobre os rumos da educação no país. Como tal, sobressaia-se, também, o controle que sobre ele deve ser exercido.

² – Quando o quociente entre o montante captado pelo Fundo em determinado Estado e o número de alunos matriculados na sua rede de ensino fundamental (incluindo de seus municípios) for inferior ao mínimo fixado de 315,00 (valor referente ao exercício de 1998) a União fará a complementação dos recursos necessários.

³ – O dispositivo legal citado determina que os professores leigos deverão ser capacitados dentro do prazo de cinco anos contados a partir de janeiro de 1997, sob pena de não poderem ser incluídos na carreira permanente de profissional de magistério.

Os Conselhos que devem ser criados (ver artigo 4º da Lei 9.424/96) para exercer o controle social sobre os recursos depositados à conta do Fundef, têm alcance limitado. A eles devem se associar nossos Tribunais de Contas. Primeiro, porque a lei assim o exige. Segundo, porque é uma excelente oportunidade para que esses Tribunais sejam entendidos pela sociedade não apenas como mais um órgão componente da burocracia republicana, mas como um eficaz e eficiente fiscal da cidadania.

Ressalte-se, ao final, a significativa quantia movimentada pelo Fundef em 1998, que atingiu o expressivo montante de R\$ 13,3 bilhões. Isto posto, justificada está a pertinência de uma fiscalização eficaz e concomitante junto aos órgãos executores des-

sa nova política educacional, o que pode ser conseguido através de auditorias tradicionais mas que, sem sombras de dúvidas, seria muito mais efetiva através de auditorias operacionais.

Recife, março de 1999

(*) *Edgard Távora de Sousa é bacharel em Administração, pós-graduado em Contabilidade Pública e Controladoria Governamental e Auditor das Contas Públicas do TCE/PE.*