

O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: feitos e fetiches

Rosana Maria Oliveira Gemaque

Resumo:

O texto apresenta uma análise dos efeitos do FUNDEF na educação do Estado do Pará, evidenciados no sistema estadual de educação, com o objetivo de avaliar a pertinência dos mecanismos de redistribuição dos recursos financeiros desse Fundo, em relação à: (i) redução das disparidades no gasto-aluno intraestadual; (ii) ampliação da capacidade de atendimento educacional dos municípios (iii) focalização dos recursos no ensino fundamental. Para isso, apresenta os aspectos legais do FUNDEF no Estado do Pará; sua composição e redistribuição por esfera de governo; seus efeitos no atendimento à Educação Básica; e a relação entre atendimento às matrículas e capacidade financeira das esferas de governo.

Palavras-chave: *Fundef; Financiamento da Educação; Gasto-aluno; Ensino Fundamental.*

Abstract:

The text presents an analysis of the effects of FUNDEF in the education of the State of Pará, evidenced in the state system of education, with the objective of evaluating the pertinence of the mechanisms of redistribution of the financial resources of that Fund, in relation to the: (i) reduction of the disparities in the expense-student in the state; (ii) enlargement of the capacity of registration offer for the municipal districts (iii) focalization of the resources in the fundamental teaching. For that, it presents the legal aspects of FUNDEF in the State of Pará; its composition and redistribution for government's sphere; their effects in the service to the Basic Education; relationship between the offer of registrations and financial capacity of government's spheres.

Key words: *FUNDEF; Financing of Education; Expense-student; Fundamental teaching.*

1 Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – criado pela Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996 e Regulamentado pela Federal nº 9.424/96 e Decreto nº 2.264, de 27/06/97 –, é composto por 15% dos seguintes recursos: ICMS; FPE; FPM; IPI-Exp.; e da compensação financeira decorrente da desoneração das exportações (Lei Kandir nº 86/96). Trata-se de um arranjo financeiro entre as esferas de governos estadual e municipais na partilha de recursos, com base no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, portanto, não se caracteriza como gerador de novas fontes de recursos, mas como um Fundo de gerenciamento na distribuição de parcela dos recursos subvinculados ao Ensino Fundamental.

O Governo que criou o FUNDEF o avalia como estratégia capaz de promover uma política nacional de equidade no acesso aos recursos a ele subvinculados e de “revolucionar a educação”, pois possibilita a redução das desigualdades no gasto-aluno entre os estados, melhorias na qualidade do ensino e na valorização do magistério. Todavia, os críticos o avalia como estratégia que visa restringir a participação da União no financiamento dessa etapa de ensino que, pela Constituição Federal de 1988, deveria corresponder a 50%, dos 18% da receita resultante de impostos vinculados à educação. Porém, a EC nº 14/96, a res-

tringiu ao equivalente a 30% (MONLEVADE, 1997; MELCHIOR, 1997; Pinto, 1999; entre outros).

Este artigo apresenta resultados de um estudo realizado no Estado do Pará, com o objetivo de avaliar a pertinência dos mecanismos de redistribuição dos recursos financeiros do FUNDEF, em relação à: (i) redução das disparidades no gasto-aluno intraestadual; (ii) ampliação da capacidade de atendimento educacional dos municípios (iii) focalização dos recursos no Ensino Fundamental.

As informações apresentadas visam subsidiar a discussão da tese que, no Pará, o arranjo financeiro do FUNDEF não representou colaboração entre as esferas de governo no provimento da Educação Básica, embora tenha desencadeado um processo considerável de redistribuição de recursos entre estado e municípios, possibilitando a ampliação das receitas da educação na maioria dos municípios e a redução das disparidades no gasto-aluno. Ao contrário, a municipalização vem se configurando como repasse do atendimento e dos encargos para os níveis locais com a finalidade de reduzir os gastos e as responsabilidades do governo estadual.

O estudo combinou dados de fontes primárias e secundárias, referentes às finanças da educação e às estatísticas educacionais do Estado do Pará. Os mesmos foram coletados junto à Secretaria Estadual da Fazenda (SEFA), à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM).

As informações referem-se: (i) às receitas e despesas da educação por programa, natureza e elemento de despesa, do período de 1996 a 2001; (ii) às receitas e despesas do FUNDEF e o valor da complementação da União, de 1997 a 2001. Essas informações foram extraídas dos Balanços Gerais do Estado do Pará e dos balancetes da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). Além disso, realizamos entrevistas com os gestores da educação, representantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e com professores da rede estadual, visando a complementar as informações.

Na perspectiva de subsidiar as discussões, o texto apresenta: (1) aspectos legais do FUNDEF no Estado do Pará; (2) sua composição e redistribuição por esfera de governo; (3) seus efeitos no atendimento à Educação Básica; (4) a relação entre a oferta de matrículas e a capacidade financeira das esferas de governo.

2 Aspectos legais do FUNDEF no Pará

No Pará, o FUNDEF passou a vigorar em 1º de julho de 1997, tornando-o, o Estado “pioneiro” na viabilização dessa reforma no financiamento do Ensino Fundamental. Os estados de Goiás e do Espírito Santo, segundo Castro (2000), também anteciparam a sua implantação, mas, com um diferencial em relação ao Pará: não receberiam complementação da União, que exigia imediata definição e instalação dos aspectos legais e operacionais, de modo a viabilizar a transferência dos recursos, ainda em 1997.

O Projeto de Lei nº 18/97, que criou o Fundo Estadual, foi encaminhado pelo Executivo à Assembléia Legislativa, em fevereiro de 1997, respaldado na Emenda Constitucional nº 14 e na Lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, sendo aprovado em 01/04/1997, por maio-

ria, com os votos contrários dos deputados pelo Partido dos Trabalhadores.

O governador justificou sua proposta de antecipação na implementação do Fundo, apoiado no argumento de que a SEDUC receberia cento e vinte milhões de reais que seriam destinados à melhoria do Ensino Fundamental das redes estadual e municipais, possibilitando aumento nos salários dos professores em todo o estado. Tratava-se de uma colaboração significativa para um estado pobre financeiramente, pois, como afirmou o Presidente do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, à época, “o Estado receberia, em um ano, valores não recebidos do MEC nos últimos cinco anos”. Daí a solicitação que o referido Projeto fosse apreciado “em Regime de Urgência”, [...] “porquanto o Estado do Pará só poderá se habilitar ao recebimento das verbas repassadas pela União quando, mediante a lei, for instituído o mencionado Fundo” (Projeto de Lei nº 18/97, p. 3).

3 Composição e distribuição do FUNDEF no estado do Pará

O Estado do Pará é o único na Região Norte a receber suplementação da União, por concentrar o maior número de matrículas no Ensino Fundamental, correspondendo à aproximadamente, 50% e apresentar um dos menores *per capita* do Brasil. Aliás, pela lógica do FUNDEF, é também, desta região, o estado que possui o maior *per capita*/FUNDEF – o Estado de Roraima – que, em 2001, foi de R\$ 1.181,00, apresentando-se acima da média nacional, em 191%.

No Pará, a composição do FUNDEF e sua movimentação, por esfera de governo, podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1. Pará - Composição e dinâmica do FUNDEF – 1997 a 2001

	Valor Total FUNDEF	ESTADO				MUNICÍPIO			
		Contrib. Fundo	Retorno	Compl. União	Difer.	Contrib. Fundo	Retorno	Compl. União	Difer.
1997	281.471	142.479	124.769	46.777	29.067	62.240	79.950	29.974	47.685
1998	645.567	325.467	280.275	94.173	48.980	159.355	204.547	66.572	111.765
1999	655.415	318.866	189.997	75.935	-52.934	156.745	287.188	103.870	234.313
2000	617.503	350.422	188.025	39.203	-123.194	160.545	328.852	67.333	235.640
2001	617.663	369.240	161.362	22.771	-185.108	171.706	379.584	53.947	261.825

Fonte: SEFA- extratos do Banco do Brasil.

Nota (1) – Valores corrigidos a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV).

Nota (2) O valor de 1997 corresponde a seis meses.

Os dados mostram que, de 1998 a 1999, houve crescimento real do volume de recursos do Fundo, apesar de tênue, estabilizando-se, a partir de 2000. Situação prevista, uma vez que o “controle remoto” – o custo-aluno – encontra-se no poder de quem está responsável pela suplementação dos fundos estaduais – a União –. Assim, quanto mais reduzido for o valor do custo-aluno, menor será a sua complementação aos fundos.

A Tabela 1 informa também que o principal mante-

nedor do Fundo do Pará é o Governo Estadual – estado pobre – que, a partir de 1999, passou a redistribuir um volume significativo dos seus recursos para subsidiar o Ensino Fundamental da maioria dos municípios paraenses, em função do repasse das matrículas dessa etapa de ensino, por meio de um convênio de municipalização. Desta feita, em 2001, de uma contribuição da ordem de 369 milhões, o Governo do Estado teve um retorno de aproximadamente, 161 milhões, ou seja, redistribuiu 50% dos seus

recursos vinculados ao FUNDEF para os municípios. Nada mais justo, na ótica da redistribuição de recursos: ganha quem matrícula.

Os dados evidenciam também que, de fato, os municípios paupérrimos passaram a disponibilizar de um volume significativo de recursos, a ponto de o valor do Fundo, em alguns, ser superior às suas receitas fiscais. Assim, em 1998, de um complemento de 111 milhões, os municípios passaram a receber 260 milhões, em 2001, ou seja, em três anos, a complementação aos municípios foi ampliada em 57,3%. Assim, não há como negarmos que o mérito principal do FUNDEF está sendo redistribuir recursos entre os municípios, entretanto, a questão central não é a política redistributiva em si, que, de fato, deve existir para reduzir as disparidades dos gastos educacionais inter e intra-estadual, mas o valor que está sendo redistribuído e, sobretudo, de onde os recursos estão vindo e quais os sacrifícios oriundos dessa política.

Como podemos observar, pelos dados da Tabela 1, a maior parcela de recursos redistribuída aos municípios coube ao Governo do Estado e não à União. Assim, quando analisamos os valores de complementação recebidos pelo Governo do Estado e dos municípios, observamos que a tão propalada “suplementação” da União ao Fundo paraense, foi sendo reduzida anualmente. De uma quantia de aproximadamente, R\$ 160 milhões, em 1998, diminuiu para R\$ 76 milhões (valores reais), em 2001, correspondendo a 52,5%.

Em termos relativos, a participação na composição do Fundo paraense, por esfera de governo, configurou-se conforme registram os dados da Tabela 2.

Tabela 2. Pará - Composição do Fundo, por esfera de governo-1997-2001

	FUNDEF	Gov. Estado (%)	Gov. Municipal (%)	União(%)
1997	100,0	50,6	22,1	27,3
1998	100,0	50,4	24,7	24,9
1999	100,0	48,7	23,9	27,4
2000	100,0	56,7	26	17,3
2001	100,0	59,8	27,8	12,4

Fonte: SEFA- extratos do Banco do Brasil.

Nota (1)–Valores corrigidos a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV).

Nota (2) O valor de 1997 corresponde a seis meses

Os dados confirmam que os maiores percentuais de participação na composição da receita do total do FUNDEF são do Governo do Estado, que, em média, correspondeu a 53%; seguido pelos governos municipais que participaram com a média de 25%. Por último, então, vem a União com a participação média de 22%. Ou seja, a participação percentual desta esfera de governo na composição do Fundo paraense foi inferior a do conjunto dos municípios – pobres financeiramente.

A respeito da redução dos valores de complemen-

tação da União, eis o que declarou o ex-coordenador do FUNDEF no Estado do Pará:

O que aconteceu é que tem todo um processo de evolução de receita. No Pará, a receita do estado quase que duplicou nesse período. Como a taxa de crescimento da complementação por aluno não acompanhou a taxa de crescimento das receitas estaduais, isso fez com que, hoje, parte dos recursos, que já é estadual, seja relativamente bem maior que a complementação da União para o FUNDEF. Por que não aumentou mais a contribuição da União? Por uma questão de recursos, de Caixa. Porque também tem outra coisa: o FUNDEF começou com R\$ 300,00, que foi um cálculo feito em 1995, para esse ano. Quando ele foi implantado em 1997, o governo congelou em R\$ 300,00. Que deveria ser aproximadamente, R\$ 430,00. Só que o MEC viu que se o fizesse com esse per capita, ao invés de oito estados, teria que complementar recursos para 16 ou 18 estados. O volume de recursos seria duas ou três vezes maior do que se permanecesse o valor de R\$ 300,00. Congelou no início e vem defasado até então. Agora por uma questão meramente financeira. Eu diria que o problema não é do MEC, que sabe do problema, mas a União, no âmbito do Ministério da Fazenda, sempre veta um valor maior, porque o seu desembolso teria que ser bem maior. E pela regra federativa: eles não têm interesse (União) (Ex-assessor de Planejamento da SEDUC e ex-presidente do Conselho do FUNDEF).

Quanto à redistribuição dos recursos do Governo estadual para os municípios, argumentou o entrevistado:

Até à época que estávamos, lá víamos isso (“perdas”) como uma coisa legal, porque a gente sabia que aquilo era uma estratégia de política educacional que a gente estava traçando, ou seja, você não poderia imaginar que ia mandar os alunos para a rede municipal e ficar com os recursos, não. A gente sabia que ia perder recursos. A nossa intenção não era ficar com os recursos, o nosso foco não era o dinheiro, o nosso foco era municipalizar tudo. A SEDUC ficaria menor e passaria a fazer duas coisas: tratar do Ensino Médio, que era nossa competência, e tratar da política educacional. Nós não vamos definir diretrizes, nós vamos definir estratégias de trabalho para o Ensino Fundamental no estado como um todo, através da rede municipal. A nossa preocupação não era com matrículas, construir escolas, ter receitas para isso. Isso passava a ser preocupação dos municípios. Não estávamos preocupados com os efeitos decorrentes das perdas de recursos. Nós estávamos bastante conscientes que isso ia acontecer. Para mim isso era natural(...) Quanto à situação dos municípios, a gente nunca pensou que o FUNDEF vá acabar. A gente sempre teve a visão que o FUNDEF mostraria o seu lado positivo, que todo mundo ia compreender e gostar, e isso seria fator determinante para que ele fosse implantado definitivamente. Tanto que não tem nada definido se o FUNDEF acabar (Ex-assessor de Planejamento da SEDUC e ex-presidente do Conselho do FUNDEF).(Grifos do autor.)

Com base nesses depoimentos, é possível dizer que os gestores da Secretaria de Educação, à época da implantação do Fundo, estavam conscientes do que aconteceria num futuro próximo. Mas, estavam determinados a reduzir seus encargos com o Ensino Fundamental, transferindo os alunos para as redes municipais, apoiados no discurso de que assumiram a coordenação da política educacional no Estado. Seria muito bom, se de fato isso ocorresse e se o

repassa das matrículas não significasse desresponsabilização do Governo do Estado com o financiamento dessa etapa de ensino, sob a alegação de que a LDB assim determina.

No que diz respeito à situação dos municípios paraenses em relação ao FUNDEF, foi observado que:

- A corrida para aumentar o número de matrículas foi a estratégia que os Prefeitos e Secretários de Educação encontraram para não “perder” ou “deixar” recursos no FUNDEF, pois de um quantitativo de 33 municípios que receberam do Fundo valores inferiores aos recursos subvinculados, em 1997, foi reduzido para apenas 3, em 2001 (Belém, Bom Jesus do Tocantins e Santa Bárbara do Pará).
- De 1998 a 2001, os valores recebidos pelos municípios para além dos recursos enviados ao Fundo foram os seguintes:

Tabela 3. Valores da complementação recebida pelos municípios Paraenses

Valores	1998	(%)	2001	(%)
Até 100 mil reais	11	10	5	3,6
Acima de 100 a 500 mil	43	39,1	19	13,6
Acima de 500 mil a 1 milhão	27	24,5	30	21,4
Acima de 1 a 5 milhões	28	25,5	78	55,7
Acima de 5 milhões	1	0,9	8	5,7
Total de municípios	110	100	140	100

- Desse modo, em 1998, a maioria dos municípios que recebeu suplementação do Fundo (39%) encontrava-se no intervalo acima de 100 a 500 mil reais, seguidos pelos que se situaram no intervalo acima de 1 a 5 milhões (25% dos municípios). Ressalvas: apenas o Município de Santarém recebeu complementação acima de 5 milhões, que é o segundo maior em número de matrículas no Ensino Fundamental. Entretanto, em 2001, a maioria dos municípios paraenses (55,7%) passou a receber do Fundo complementação correspondente a valores acima de 1 a 5 milhões de reais; e 8 municípios passaram a receber valores acima de 5 milhões. Portanto, a estratégia utilizada pelos prefeitos, de assumir as matrículas do Ensino Fundamental da rede estadual, de fato, trouxe recursos para os

municípios. Todavia, convém investigar se esses valores são suficientes para cobrir as suas despesas, sem sacrificar os salários dos professores e sucatear as condições infra-estruturais das escolas.

Quanto ao valor *per capita* potencial, com base nos recursos enviados e retornados do FUNDEF, por esfera de governo, os dados da Tabela 4 registram esse movimento e evidenciam o impacto positivo no gasto-aluno das redes municipais.

No que se refere ao valor *per capita* do Estado do Pará, com base nos recursos retornados do FUNDEF, os dados mostram que a complementação da União possibilitou aumento nominal, mas em proporções decrescente. Enquanto, em 1998, o aumento do *per capita*/retorno foi da ordem de 33,2%, em 2001, foi de 14,2%. Da mesma forma, foi observado crescimento nominal do valor *per capita*, de 1998 a 2001, em 21,0%. Entretanto, em valores reais, o mesmo foi reduzido em 13,4%.

Em relação ao valor *per capita*/retorno da rede estadual, houve acréscimo somente no primeiro e no segundo ano. A partir de 1999, foi sendo reduzido de forma crescente, chegando a atingir uma redução de 50,0%, em 2001, pelas razões apresentadas anteriormente. Considerando o intervalo 1998/2001, o *per capita*/retorno apresentou aumento nominal de 24,5%, decorrente da redução do número de alunos. Porém, se considerarmos os valores reais, observa-se decréscimo da ordem de 11,0%.

Quanto ao *per capita*/retorno da rede municipal, os aumentos foram bastante significativos, correspondendo a 70,1%, em 1998 e 152,5%, em 2001. Quando consideramos o intervalo 1998/2001, observamos a ampliação do *per capita*/retorno em 18,2% (valores nominais), mas, reduzido em 15,1%, em valores reais. Disto resultou que, embora tenha havido aumento do *per capita*/retorno do Estado do Pará, devido à complementação da União, o mesmo foi reduzido, em valores reais, no intervalo 1998/2001, tanto na rede estadual quanto na municipal. Ou seja, a redistribuição de recursos não garantiu aumento real no *per capita*/FUNDEF, nem mesmo nas redes municipais – as beneficiadas.

Outra informação importante, para analisarmos os

Tabela 4. Pará - *Per capita* potencial do FUNDEF por esfera de governo – 1997/2001

	ESTADO			Rede Estadual				Rede Municipal				
	Per capita 15%	Per capita Retor.	% de aum.	Per capita Real	Per capita 15%	Per capita Retor.	% de aum.	Per capita Real	Per capita 15%	Per capita Retor.	% de aum.	Per capita Real
1997	102	144	42	224	116	140	20,4	218	79	140	76,6	218
1998	232	309	33,2	463	266	306	15	458	184	314	70,1	469
1999	235	323	37,5	434	394	329	-16,6	442	127	317	149,5	426
2000	279	338	21,1	400	528	342	-35,2	405	138	335	143,1	396
2001	328	374	14,2	401	764	381	-50,1	408	147	371	152,5	398

Fonte: SEFA-PA-Sector de Contabilidade (1997-2001).

Nota (1) As diferenças observadas entre o *per capita*/retorno com o mínimo estabelecido nacionalmente referem-se aos valores de complementação que não foram repassados no exercício.

Nota (2) O valor *per capita* Real foi corrigido a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV).

efeitos do FUNDEF no gasto-aluno, diz respeito à diferença entre a média do maior e menor valor *per capita*, de 1998/2001. Para isso, consideramos a média *per capita* de

10% dos municípios que apresentaram os menores e os maiores valores, nesses dois anos.

Tabela 5. Pará - Diferença entre o menor e maior *per capita*/FUNDEF (15%) - 1998/2001

1998				2001			
Menor Valor		Maior Valor		Menor Valor		Maior Valor	
Municípios	R\$	Municípios	R\$	Municípios	R\$	Municípios	R\$
Eldorado	30	S. João da Ponta	1.949	Cametá	33	Belém	538
Porto de Moz	45	Sapucaia	858	Breves	41	Bom Jesus	378
Novo Progresso	53	Mãe do Rio	697	Eldorado	42	St.Bárbara	364
Floresta do Arag.	63	Faro	669	Afuá	42	Paragominas	352
Oeiras do Pará	67	Medicilândia	595	Novo Repartim.	45	Bonito	327
Breves	68	Brasil Novo	506	St.Antonio Tauá	45	Mag.Barata	326
Gurupa	72	Belém	499	S.Geraldo Arag.	47	Sapucaia	290
Jacundá	72	Rurópolis	479	Augusto Correia	51	Barcarena	275
Monte Alegre	73	Cumaru do Norte	469	Mãe do Rio	53	Colares	261
Ipixuna	74	Magalhães Barata	456	Monte Alegre	54	Primavera	248
Concórdia	75	Almeirim	456	Garrafão	54	Ourém	246
Nova Esperança	76	São Francisco	445	Viseu	55	Marituba	238
Pacajá	78	Curuçá	392	Melgaço	56	Inhagapi	236
Canaã	80	Soure	389	Breu Branco	56	Ananindeua	227
Abaetetuba	83	Tucuruí	389	Baião	58	Rio Maria	227
MÉDIA	67	MÉDIA	617	MÉDIA	49	MÉDIA	302

Fonte: ASPLAN/SEDUC – Valor Nominal

A análise dos dados da Tabela 5 revela que, em 1998, o maior *per capita* foi do Município de São João da Ponta, responsável por apenas 92 matrículas no Ensino Fundamental (1997), que aumentou para 1.136 matrículas, em 2000. Em função disso, passou a apresentar um valor *per capita* inferior à média entre os maiores *per capita* de 2001. O menor *per capita*, em 1998, foi do Município de Eldorado dos Carajás, responsável por 7.841 matrículas e que, em 2001, apresentou o 3º menor *per capita*, com 10.416 matrículas, aumentando o seu atendimento em 32,8%.

Em 2001, o maior *per capita* foi do Município de Belém, que atendeu 44.397 matrículas e o menor do Município de Cametá, com 29.954 matrículas. De 1997 e 2000, Belém aumentou o seu atendimento em 5,9% e Cametá em 263,6%. Enquanto São João da Ponta optou em reduzir o gasto-aluno, se responsabilizando por todas as matrículas do Ensino Fundamental, Belém as ampliou moderadamente, mantendo o valor do gasto-aluno. Ainda assim, observamos que, em 2001, o maior valor *per capita* (R\$ 538) foi inferior à média nacional (R\$ 614) que, por sua vez, representa o dobro da média dos maiores *per capita* do Pará (R\$ 302), corroborando a disparidade acentuada no gasto-aluno entre os estados.

Ao analisarmos as diferenças entre o maior e o menor valor da média *per capita*, de 1998 a 2001, com base na razão entre a média dos maiores e a média dos menores valores, verificamos que houve a redução de 9,209 para 6,163. Por outro lado, constatamos que a média do menor *per capita* foi reduzida em 27% e, também, a dos maiores *per capita*, em 51,0%. Isto permite inferir que a redução da diferença entre a média dos maiores e menores *per capita* decorreu, sobretudo, da redução significativa da média dos maiores *per capita*. Esta confirmação é muito preocupante, tendo em vista que o maior *per capita* do Pará era inferior à média nacional, como advertido anteriormente.

4 Efeitos do FUNDEF nas matrículas da Educação Básica

4.1 Educação Infantil

Os dados mostram que, de 1996 a 2001, as matrículas da Educação Infantil foram reduzidas em 16,1%, em virtude da rede estadual ter retraído o seu atendimento em 76.539 matrículas. A participação percentual desta rede de ensino no conjunto das matrículas, passou de 32,2%, em 1996, para 9,8%, em 2001. Embora as redes municipal e privada tenham ampliado o seu atendimento em 9,7% e

Tabela 6. Pará –Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa -1996-2001

	Total		Estadual			Municipal			Privada		
	Matric.	%	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total
1996	318.836	100,0	102.757	100,0	32,2	180.391	100,0	56,6	34.765	100,0	10,9
1997	341.436	107,1	97.470	94,9	28,5	204.942	113,6	60	38.225	110,0	11,2
1998	233.420	73,2	48.464	47,2	20,8	151.741	84,1	65	32.413	93,2	13,9
1999	241.685	75,8	38.955	37,9	16,1	165.303	91,6	68,4	36.625	105,4	15,2
2000	241.391	75,7	30.081	29,3	12,5	174.341	96,6	72,2	36.171	104,0	15,0
2001	267.392	83,9	26.218	25,5	9,8	197.903	109,7	74	42.567	122,4	15,9

Fonte: Inep/MEC –Asplan/SEDUC

022,4%, respectivamente, não foi suficiente para evitar a redução no total das matrículas. A rede municipal que, em 1996, estava responsável por 56,6% do atendimento, em 2001, aumentou para 74,0%, e a rede privada de 10,9% para 15,9%. Ressalta-se que esse resultado vincula-se, também, ao cancelamento das classes de alfabetização e da transferência de alunos de 6 anos para a 1ª série do Ensino Fundamental. Mas, independente disso, a rede estadual reduziu 69,3% das matrículas em creches e 64,4% das na pré-escola.

Enfim, esse movimento resultou na redução de

51.444 matrículas nessa etapa da Educação Básica, o que é gravíssimo diante elevadíssimo *déficit* escolar na faixa etária de 0 a 6, da ordem de 76,1% (881.400 crianças).

4.2 Ensino Fundamental

Os dados da Tabela 7 registram que, em 1996, 60,7% do atendimento público ao Ensino Fundamental era feito pela rede estadual; 38,9%, pela rede municipal; e 0,3 pela rede federal. Em 2001, quatro anos depois, o cenário passou a ser o seguinte: apenas 27,4% das matrículas estavam sob a responsabilidade da rede estadual e

Tabela 7. Pará – Matrículas do Ensino Fundamental da rede pública por Dependência Administrativa - 1996-2001

	Total		Estadual			Municipal			Federal		
	Matric.	%	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total
1996	1.297.949	100	788.288	100,0	60,7	505.127	100,0	38,9	4.534	100,0	0,3
1997	1.398.604	108	816.692	103,6	58,4	577.333	114,3	41,3	4.579	101,0	0,3
1998	1.522.237	117	601.452	76,3	39,5	916.713	181,5	60,2	4.072	89,8	0,3
1999	1.551.434	120	561.310	71,2	36,2	986.276	195,3	63,6	3.848	84,9	0,2
2000	1.544.697	119	451.382	57,3	29,2	1.089.490	215,7	70,5	3.825	84,4	0,2
2001	1.541.908	119	421.938	53,5	27,4	1.116.199	221,0	72,4	3.771	83,2	0,2

Fonte: Inep/MEC –Asplan/SEDUC

72,4% da rede municipal. A rede estadual reduziu 366.350 matrículas, correspondendo a 46,5% e a rede federal, a 16,8%. Quanto à rede municipal, registramos um aumento de 614.072 matrículas, representando 121,0%. Ressalta-se: isso não significa ampliação do atendimento, na sua totalidade, pois as matrículas do Ensino Fundamental aumentaram, em 18,8% (243 mil), pois 366.350 foram transferidas da rede estadual à municipal. Assim, em 2001, 72% do atendimento ao Ensino Fundamental público estava municipalizado.

Importa ressaltar que essa transferência de matrículas resultou na redução de 5,4%, das despesas da Função Educação do Governo do Estado e do Programa Ensino Fundamental em, aproximadamente, 50%, de 1996 a 2001. Isso está refletido no *per capita*, que foi reduzido em 5,4% (valores reais) e no descumprimento do artigo 5º da EC-

14/96 concernente à aplicação de 60% dos 25% da receita de impostos nessa etapa de ensino. Vale lembrar que o Ensino Fundamental conta com a subvinculação de 60% dos 25% da receita de todos os impostos, mais as contribuições do salário educação e ainda com as receitas de convênio, portanto, era esperado que ocorresse aumento do *per capita* e não a sua redução, tendo em vista que as matrículas foram reduzidas cerca de 50%. Diante disso, há fortes indícios de desvios de recursos do Ensino Fundamental para financiar outras etapas e níveis de ensino, pois o aumento evidenciado na receita líquida de imposto foi de 28,5%, no mesmo período.

4.3 Ensino Médio

No decorrer de 1996 a 2001, as matrículas no Ensino Médio foram ampliadas em 77,2%, decorrente do aumento efetuado pela rede estadual de 90,8% e pelas redes

Tabela 8. Pará – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa-1996-2001

	Total		Estadual			Municipal			Federal			Privada		
	Matric.	%	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total	Matric.	%	% s/ total
1996	163.367	100,0	136.292	100,0	83,4	2.828	100,0	1,7	4.693	100,0	2,9	19.554	100,0	12,0
1997	199.759	122,3	168.216	123,4	84,2	2.406	85,1	1,2	7.024	149,7	3,5	22.113	113,1	11,1
1998	192.815	118,0	170.457	125,1	88,4	962	34,0	0,5	1.342	28,6	0,7	20.054	102,6	10,4
1999	238.954	146,3	213.251	156,5	89,2	358	12,7	0,1	5.961	127,0	2,5	19.384	99,1	8,1
2000	264.469	161,9	237.507	174,3	89,8	1.275	45,1	0,5	5.861	124,9	2,2	19.826	101,4	7,5
2001	289.515	177,2	260.010	190,8	89,8	1.170	41,4	0,4	5.338	113,7	1,8	22.997	117,6	7,9

Fonte: Inep/MEC –Asplan/SEDUC

federal (13,7%) e privada (17,6%). A rede municipal, por sua vez, as reduziu em 58,6%. Destaca-se: esta rede que a partir de 1997 passou a reduzir significativamente o seu atendimento, voltou a ampliá-lo em 2000. Por certo, isso vem ocorrendo em função da pressão da demanda reprimida e mais dos egressos do Ensino Fundamental, que vêm aumentando com a correção do fluxo escolar. Ainda assim,

a participação dessa rede no total de matrículas do Ensino Médio continuou sendo marginal, quando comparada à estadual de, aproximadamente, 90%.

5 Relação entre o atendimento às matrículas e a capacidade financeira das esferas de governo

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece, em seu art. 75, que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade; e que essa ação obedecerá a uma fórmula de domínio público, que incluirá a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado e Municípios em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino (§ 1º). Além disso, é estabelecido que a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucional obrigatório na MDE e o custo-aluno-ano, relativo ao padrão mínimo de qualidade (§ 2º).

No que concerne à relação entre as receitas vinculadas ao FUNDEF e o atendimento às matrículas do Ensino Fundamental, os dados da Tabela 9 apresentam a situação do governo do estado e dos governos municipais, mediante ao processo de municipalização e à redistribuição dos recursos.

Tabela 9. Pará - Relação entre receita do FUNDEF e as matrículas do Ensino Fundamental por esfera de governo -1996-2001

	Rec.Impostos	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas	
	15%	Estado	Municípios	Estado	Municípios
1996	266.755.007	68,5	31,5	60,9	39,1
1997	339.175.881	63,5	36,5	58,6	41,4
1998	445.801.196	61,0	39,0	39,6	60,4
1999	501.210.042	43,4	56,6	36,3	63,7
2000	520.776.415	39,2	60,8	29,3	70,7
2001	567.448.096	34,3	65,7	27,4	72,6

Fonte: ASPLAN-SEDUC

Os dados mostram que o FUNDEF praticamente não alterou a relação entre a oferta de matrículas e a capacidade financeira das esferas de governo, uma vez que a transferência de recursos foi acompanhada da ampliação das matrículas, portanto, dos encargos. Desta feita, o Governo do Estado continuou atendendo abaixo de sua capacidade financeira e os municípios, ao contrário, continuaram ofertando matrículas acima de sua capacidade financeira. Desta feita, a possibilidade de melhorar a qualidade da educação, via FUNDEF, parece estar comprometida, pois sem recursos financeiros, muito pouco ou quase nada poderá ser feito nessa direção.

Por outro lado, com a supressão do FUNDEF, se isto ocorrer, conforme previsto em Lei, a educação nas redes municipais ficará ainda mais comprometida, pois as responsabilidades assumidas com o processo de municipalização desequilibram totalmente a relação entre o atendimento às matrículas e a capacidade financeira, conforme mostram os dados da Tabela 10.

Tabela 10. Pará - Relação da receita vinculada ao Ensino Fundamental (60%) e as matrículas por esferas de governo, sem a contribuição do FUNDEF

	Rec.Impostos	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas	
	15%	Estado	Municípios	Estado	Municípios
1996	266.755.007	68,5	31,5	61,1	38,9
1997	289.826.984	67,9	32,1	60,7	39,3
1998	338.429.842	70,7	29,3	42,7	57,8
1999	366.342.394	70,1	29,9	39,5	60,5
2000	430.650.116	71,6	28,4	32,2	67,8
2001	495.823.238	74,1	25,9	29,4	70,6

Fonte: ASPLAN- SEDUC

6 Considerações

No Pará, a focalização dos recursos no Ensino Fundamental e sua redistribuição entre as esferas de governo, determinou a reorganização no atendimento à Educação Básica entre as redes de ensino (estadual/municipal), resultando, no entanto, na concentração das matrículas nas redes municipais. Avaliamos este resultado como um dos feitos negativos desse fundo, tendo em vista a reduzida capacidade financeira, administrativa e pedagógica da grande dos municípios paraenses, desprovidos de recursos próprios e sobrevivendo das transferências do estado e da União.

A situação revela-se mais preocupante por evidenciar que a iniciativa de municipalizar o Ensino Fundamental não partiu dos governos locais, os quais foram induzidos e iludidos com os recursos financeiros que receberiam do FUNDEF, denotando que não havia interesse em viabilizarem essa política, portanto, sendo pouco provável a mobilização local em busca de mecanismos para garantir que isso não comprometa ainda mais a qualidade e a estrutura e a fragmentação do sistema de ensino público.

Os artifícios de indução funcionaram como fetiches, pois foi criada a ilusão de que haveria dinheiro novo para a educação nos municípios. Em verdade, grande parte dos recursos recebidos pelos municípios já lhes pertencia por direito constitucional e o adicional (quando ocorre) há fortes indícios (pelas denúncias e tentativas de cancelamento dos convênios de municipalização) de que não está dando para cobrir os custos dos encargos assumidos e menos ainda elevar o salário dos professores.

Esse quadro se agrava pelo fato de a maioria dos municípios que assumiu as matrículas do Ensino Fundamental o fez na sua totalidade (1ª à 8ª), pois além da escassez financeira, não existe estrutura administrativa e pedagógica instalada, o que pode ser constatado pelo número reduzidíssimo de municípios (8) que possuem Conselhos Municipais de Educação e, menos ainda, plano de educação. Não restam dúvidas de que a política de indução da municipalização – de grande sucesso no Pará – sinaliza para o comprometimento maior da qualidade do ensino.

Outro resultado negativo decorrente da política de

focalização no Ensino Fundamental foi a redução das matrículas na Educação Infantil (16,5%). Desta feita, cria-se um paradoxo entre as intenções professadas nas leis sobre as garantias do direito de acesso à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade e as ações implementadas, tal como indicaram Guimarães e Pinto (2001). Isso permite inferir que a focalização do Ensino Fundamental que permitiu a ampliação do atendimento nessa etapa de ensino, se deu às custas da redução/estagnação das matrículas da Educação Infantil.

Porém, em relação ao atendimento ao Ensino Médio, percebemos sinais positivos da política do FUNDEF, pois houve ampliação das matrículas e dos gastos. As transferências das matrículas do Ensino Fundamental e demais modalidades e mais as da Educação Infantil da rede estadual para as redes municipais forçaram a ampliação das matrículas no Ensino Médio pelo Governo do Estado, ainda que em quantidade inferior às matrículas transferidas. Neste ponto, reside também um dos efeitos perversos dessa política na educação do Pará, qual seja, a redução de 330 mil matrículas pelo Governo Estadual na Educação Básica.

Ainda, esse Governo reduziu os gastos com educação e com o Programa Ensino Fundamental, o que é motivo de preocupação, tendo em vista que a capacidade financeira dessa esfera governamental é superior a dos municípios. Em consequência, as despesas dos governos municipais foram ampliadas. Isso nos permite dizer que o rearranjo financeiro do FUNDEF vem colaborando para a redução dos gastos do governo estadual com a educação em geral e ampliação das despesas dos governos municipais.

A ampliação do gasto-aluno/FUNDEF possibilitou que as disparidades fossem amenizadas entre os municípios paraenses, pois a diferença entre o maior e menor *per capita* foi reduzida. Entretanto, através de um mecanismo não desejável que foi o da “socialização da miséria”, visto que o maior *per capita* dos municípios paraenses foi o de Belém, cujo valor, em 2001, era inferior à média nacional. Ainda assim teve que redistribuir recursos para outros municípios. Entretanto, mesmo havendo essa redução entre o maior e menor *per capita*, a diferença continuou acentuada, pois o maior *per capita* (Belém) ainda foi 9,3 vezes superior ao menor (Cametá).

Além disso, o estudo evidenciou que mesmo recebendo complementação da União, os valores *per capita* da rede estadual e das redes municipais não chegaram a corresponder a 10% do que poderia ser um custo-aluno-qualidade (aproximadamente de R\$ 1.700), confirmando a necessidade de implementação de políticas de financiamento que visem, sobretudo, à ampliação dos recursos e não a mera redistribuição da escassez, evidente no Pará.

Outro fetiche do FUNDEF se relaciona à idéia de cooperação entre as esferas de governo ao atendimento do

ensino prioritário. O estudo revelou que a cooperação não existe, tanto da parte da União quanto do Governo do Estado, evidenciada em vários aspectos: a colaboração entre o Governo do estado com os municípios limitou-se ao processo de repasse das matrículas, eximindo-se de quaisquer problemas decorrentes da municipalização. A mesma prática foi observada em relação às denúncias de desvios de recursos do Fundo, cujos representantes do Ministério Público Estadual argumentam que um dos empecilhos na efetiva apuração das denúncias é que o FUNDEF reúne recursos do Estado e da União, deixando transparecer que uma esfera tenta repassar o problema a outra.

Da parte da União, embora tenha sido propagandeado, de norte a sul do país, que a mesma estava colaborando com os estados e municípios pobres através do FUNDEF e que o mesmo revolucionaria a educação, este estudo mostrou que tudo não passou de uma grande ilusão, pois a “colaboração” financeira da União ao Estado pobre está se esvaindo a cada ano e o tão esperado aumento salarial dos professores continua sendo um sonho – a medida da valorização do professor do Pará tem sido uma passagem de ônibus urbano: o valor do bônus FUNDEF. Além disso, observamos que o cenário criado por esse Fundo, em que alguns municípios ganham e outros perdem recursos, parece estar contribuindo mais para acirrar as disputas e estranhamentos políticos que a colaboração entre os governos municípios e entre estes e o do estado.

Diante de um cenário de acentuadas desigualdades regionais e sociais, inter/intraestadual e intermunicipal, qualquer política que vise à descentralização da educação, na perspectiva de ampliar o atendimento com qualidade e responsabilidade, não poderá ter caráter homogeneizante, tampouco se pautar em mecanismos rígidos que desconsidere os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais dos municípios e, menos ainda, o diálogo com setores organizados da sociedade.

Mesmo no Pará – estado pobre – em que houve suplementação da União e redistribuição dos recursos do estado para os municípios e entre estes, possibilitando internamente a ampliação do valor gasto-aluno, não foi suficiente para reduzir de forma substancial as disparidades dos gastos entre os maiores e menores *per capita*. Assim, o resultado interno em quase nada alterou o quadro externo: o *per capita* do Pará continuou sendo um dos menores do Brasil. De outra forma: os gastos com educação neste país continuam sendo desiguais e a educação ofertada de acordo com a capacidade/possibilidade de cada estado.

Referências bibliográficas

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. In: *Financiamento da educação no Brasil*. Em Aberto, nº 34, Brasília, 2001.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Col. polêmicas do nosso tempo, v. 57; Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. Ceilândia - DF: Idéa Editora, 1997.

PINTO, José Marcelino de R. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, Luís, F. (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Editora UFG, 1999.

Encaminhado mar./05

Aprovado out./05

Rosana Maria Oliveira Gemaque
Centro de Educação da Universidade Federal do Pará
(UFPA)
Avenida Conselheiro Furtado, nº 3639, apt.304
Bairro: Guamá; CEP 66.073-160, Belém - Pará
(Tel) (91) 259-3261 (11) 3824 9354
E-mail: rgemaque@uol.com.br
