

IMPACTOS DO FUNDEF NA COMPOSIÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ESTADO DO PARÁ

Janaina Menezes/UFPA
Rosana Gemaque/UFPA
Telma Guerreiro/UFPA

Apresentação

O texto traz alguns resultados preliminares da pesquisa intitulada: *O financiamento do ensino fundamental na Região Metropolitana de Belém – um estudo da origem, destino e impacto dos recursos na gestão da educação e no processo de valorização do magistério*¹.

Inicialmente o estudo foi efetivado nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará) e já conta com financiamento para ser ampliado para mais cinco municípios.

Apresentamos algumas reflexões acerca do impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, Fundef, nas matrículas nos diferentes níveis e/ou modalidades de ensino no Pará, a partir do confronto do que foi preconizado por alguns autores e a situação revelada pelos dados.

Para tanto, inicialmente teceremos considerações sobre o Fundef e seus impactos a partir da visão de alguns teóricos e, a seguir, ressaltaremos indícios destes impactos na composição das matrículas no Estado do Pará nos níveis e/ou modalidades de ensino: pré-escolar, classes de alfabetização, ensino fundamental, ensino médio e na educação de jovens e adultos².

1 - Considerações sobre o Fundef na visão de alguns autores.

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional Nº 14, de 12/09/96, e regulamentado pela Lei Federal Nº 9.424, de 24/12/1996. É composto por 15% dos recursos provenientes de ICMS, FPE, FPM, IPI/EXPO e dos recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações. Os valores arrecadados deverão ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados

¹O referido projeto vem sendo desenvolvido pelo Grupo de Estudo em Gestão e Financiamento da Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará, com a finalidade de discutir e produzir conhecimentos acerca da gestão e do financiamento da educação no Estado do Pará e de formar educadores para atuarem em pesquisa. O projeto conta com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPA e está articulado a um Projeto Nacional que se destina a acompanhar o processo de implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios.

² Por falta de dados para 1996, optou-se por não trabalhar com as creches.

nas redes de ensino dos estados e de seus municípios. Do montante arrecadado, 60% serão destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental, em efetivo exercício no magistério, e os 40% restantes deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento desse mesmo nível de ensino.

Vale ressaltar que o Pará foi “pioneiro na implantação do Fundef”, instituído pela Lei Estadual Nº 6.044, de 16/04/97, que passou a vigorar em 1º de julho de 1997. Daí a razão de trabalharmos com dados referentes aos anos de 1996 e 1999.

Monlevade e Ferreira (1998), avaliando os impactos do Fundo, chamam atenção para alguns pontos problemáticos, denominados de pecados capitais do Fundef. Esses pecados, segundo os autores, foram revelados na prática em três municípios do Estado do Pará: o veto sobre os alunos jovens e adultos do supletivo presencial do ensino fundamental, que tende a impulsionar a redução da oferta de matrícula nessa modalidade de ensino; exclusão dos alunos das “classes de alfabetização” perante o Fundef; distribuição dos recursos baseada no resultado do censo escolar do ano anterior, o que propicia uma diferença de matrícula de um ano para outro sacrificando as novas matrículas, que não terão recursos; possibilidade de não se efetivar o regime de colaboração entre as redes estaduais e municipais de educação na oferta das matrículas, entre outros.

Pinto, em 1996, já apontava também alguns indicativos de impacto do Fundef, quais sejam: *equalização dos recursos disponíveis por aluno no âmbito de cada Estado* (p.20); redistribuição dos recursos entre os municípios; pressão sobre os municípios para que assumam os seus encargos, conforme o estabelecido na LDB.

Daveis (1998) também chama atenção para algumas questões que o Fundef poderá estar possibilitando, dentre elas: (1) enfraquecimento do sistema de ensino, com o congelamento das matrículas na educação infantil, de jovens e adultos e do ensino médio; (2) *superlotação de alunos em sala, que é uma forma de as autoridades receberem recursos adicionais do Fundef, sem gastar um centavo a mais em professores e pessoal de apoio e em novas salas e instalações* (p.11); (3) contratação de professores em regime precário.

2 - O FUNDEF e a composição das matrículas no Pará

A tabela a seguir apresenta informações curiosas sobre a composição das matrículas no Pará nos anos de 1996 (antes do Fundef) e de 1999 (com o Fundef), por revelar pontos que se aproximam e que se afastam de algumas hipóteses levantadas por alguns teóricos.

Pará: Matrículas por nível/modalidade de ensino, segundo a dependência administrativa – 1996 e 1999

Nível/ Modalidade	1996					1999				
	Est.	Fed.	Munic.	Part.	Total	Est.	Fed.	Munic.	Part.	Total
Pré-escolar	69.709	111	83.049	26.427	179.296	24.933	366	96.559	23.406	145.264
Alfabetização	33.048	172	97.342	8.338	138.900	13.233	278	47.995	11.052	72.558
Ens. Fund.	788.288	4.534	505.127	71.481	1.369.430	561.310	3.848	986.275	63.310	1.614.743
Ens. Médio	136.292	4.693	2.828	19.554	163.367	213.251	5.961	358	19.384	238.954
Jovens adultos	120.642	991	31.692	5.075	158.400	122.142	767	67.754	3.918	194.581
Total	1.147.979	10.501	720.038	130.875	2.009.393	934.869	11.220	1.198.941	121.070	2.266.100

Fonte: MEC/INEP – SEDUC/ASPLAN – Censo Escolar 1996 e 1999.

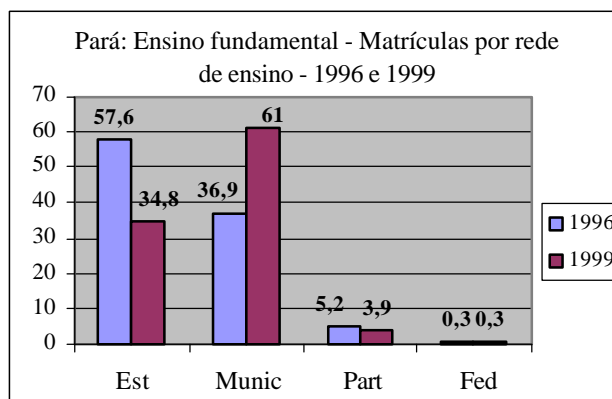
A análise dos dados nos leva a pontuar as seguintes considerações inerentes aos diferentes níveis e modalidades de ensino no Pará:

- a) De 1996 para 1999, as matrículas no **pré-escolar** e nas **classes de alfabetização** sofreram, respectivamente, uma queda da ordem de 19,0% e 47,8%. Apesar de o comportamento entre as diferentes redes se apresentar de forma distinta em relação a este fato, vale evidenciar que a grande responsável por esta redução foi a rede estadual que, no período, retraiu o seu atendimento em 64,2%, no pré-escolar e 60%, nas classes de alfabetização. Esta constatação nos conduz a duas considerações: a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96 -, ao determinar que os municípios deverão se incumbir de *oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental...* (Art.11, inciso V), contribui para que ocorra a redução das matrículas na pré-escola, uma vez que, ao mesmo tempo em que determina quem (rede municipal) deverá atender à educação infantil, desobriga esta rede de fazê-lo prioritariamente. A segunda consideração a ser ressaltada diz respeito ao fato de que, apesar da redução da oferta de vagas, tanto do pré-escolar quanto das

classes de alfabetização, a taxa de atendimento³, na faixa etária de 4 a 6 anos, aumentou de 36,9% para 46,8% no período evidenciado, indicando que, mesmo tendo diminuído o número de vagas nas classes de pré-escolar e alfabetização, o número de matrículas de 4 a 6 anos aumentou. Isto significa que as crianças de 4 a 6 anos, outrora constituintes da clientela de pré-escolar e alfabetização, passaram a freqüentar o ensino fundamental. Neste sentido, a LDB, ao permitir *matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental* (art. 87, § 3º, inciso I) veio a estimular, com o reforço financeiro do Fundef, o ingresso de crianças com 6 anos no ensino fundamental.

- b) Voltando à tabela inicial e analisando o **ensino fundamental**, verificamos que, no período considerado, as matrículas foram ampliadas em torno de 17,9%. Entretanto, o movimento das matrículas entre as redes estadual e municipal apresentou comportamentos contrários: ao mesmo tempo em que o Estado reduziu a sua oferta em 28,8%, os municípios, em apenas três anos, passaram por uma ampliação na oferta de vagas da ordem de 95,3%.

Conforme podemos visualizar no gráfico a seguir, esta nova configuração das matrículas no ensino fundamental, no Estado do Pará, alterou significativamente a contribuição das diferentes redes na composição geral da oferta daquele nível de ensino.



Fonte MEC/INEP – SEDUC/ASPLAN – Censo Escolar 1996 e 1999.

A observação dos dados anteriores evidencia que a responsabilidade administrativa das redes estadual e municipal para com o ensino fundamental inverteu-se no triênio 96/99. A explicação para este fato reside prioritariamente no processo de municipalização do

³ Percentual de crianças de 4 a 6 anos matriculadas na rede escolar, independentemente do nível de ensino, comparativamente à população nesta faixa etária.

ensino fundamental, iniciado em 1997, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e que, até fevereiro de 2000, contou com a adesão de 81 dos 143 municípios paraenses.

c) No que se refere ao **ensino médio**, podemos verificar, pelos dados apresentados na tabela inicial, que, no período 96/99, a rede municipal praticamente extinguiu o seu atendimento, ao passo que a estadual ampliou a sua oferta em 56,6%, mostrando-se firme no propósito de ir ao encontro da Lei 9394/96, que estabelece que os Estados incumbir-se-ão de *assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio* (Art. 10, inciso VI).

d) Em relação à **educação de jovens e adultos**, observamos que as matrículas foram alavancadas em 22,8%, sendo que a rede municipal apresentou um crescimento de 113,8%. Fato bastante curioso ao considerarmos a situação precária da maioria dos municípios do Pará em termos de arrecadação própria. Segundo relato da coordenadora do Setor de Estatística da SEDUC, o controle de qualidade do censo escolar revelou que, alguns municípios, apresentavam como matriculados no ensino fundamental, jovens que efetivamente estavam cursando a educação de jovens e adultos. Após a constatação deste problema, para que os municípios não sofressem as sanções legais, estas matrículas foram transferidas para a educação de jovens e adultos.

Considerações Finais

A leitura dos dados, do ponto de vista quantitativo, revela de forma singular facetas da realidade educacional paraense. No entanto, a qualificação/contextualização das nuances que a perpassam envolvem diferentes variáveis que, sob o olhar de diferentes atores, poderão apresentar múltiplos significados/interpretações.

Quanto à comparação da composição das matrículas referentes aos anos de 1996 e 1999, podemos considerar que o atendimento à educação básica no Pará caminha tendencialmente para o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases N° 9394/96, no que diz respeito às responsabilidades das diferentes esferas administrativas, pois os municípios estão ampliando as suas matrículas no pré-escolar e no ensino fundamental e, mais ainda, na educação de jovens e adultos. Enquanto o Estado reduz as matrículas no ensino fundamental e as amplia no ensino médio.

Essa situação está sendo estimulada por um processo de municipalização até certo ponto irresponsável, visto que, num contexto de carência financeira e educacional, os municípios, atraídos pela disponibilização de recursos em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental, por meio do Fundef, viram na municipalização do ensino fundamental uma oportunidade para gerenciarem estes recursos inicialmente “garantidos” até 2007. No entanto, esta decisão de estimular a municipalização do ensino fundamental e ampliar as matrículas no ensino médio não está sendo financeiramente confortável para a Rede Estadual do Pará, uma vez que esta passou de uma situação de ganho para perda de recursos com o Fundef. Em 2000, a rede estadual perderá para o Fundo, segundo a Secretaria de Estado da Fazenda, R\$ 94 milhões, que serão utilizados para constituir a complementação inicial da receita dos municípios com baixa arrecadação e com elevado número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Parece-nos que esse quadro de perda de recursos da SEDUC não é o bastante para frear a política de desresponsabilidade do governo estadual para com o ensino fundamental, tal como alertou Pinto em 1996.

No que se refere aos pontos que se afastam e que se aproximam das hipóteses levantadas por alguns teóricos sobre o impacto do Fundef, observamos no caso do Pará que:

- ◆ as hipóteses se afastam em relação ao congelamento das matrículas no ensino médio e à redução das matrículas na educação de jovens e adultos, pois no Estado elas estão aumentando às custas dos municípios, apesar do veto.
- ◆ as hipóteses se aproximam em relação à redução crescente das matrículas do pré-escolar e nas classes de alfabetização; equalização do valor do custo-aluno nos municípios; redistribuição dos recursos entre os municípios mais pobres; pressão sobre os municípios para que assumam a educação infantil e o ensino fundamental.

Por fim, consideramos que, embora o Fundef, aliado a outras políticas educacionais, venha contribuindo para a ampliação das matrículas no ensino fundamental, o Estado do Pará continua a apresentar baixo nível de desenvolvimento educacional expresso por meio dos indicadores de reprovação, evasão, distorção idade-série, formação dos professores, dentre outros. Esta situação tenderá a se agravar ao considerarmos que, com o término do Fundef, muitos municípios do Pará não reunirão condições efetivas para garantir um ensino fundamental de qualidade.

Referências Bibliográficas

- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da Educação – Desvendando a caixa preta*. Col. Polêmicas do Nosso Tempo, nº 64. Campinas, SP: Autores Associados; 1999.
- GEMAQUE, Rosana (coord). *O financiamento do ensino fundamental na Região Metropolitana de Belém – um estudo da origem, destino e impacto dos recursos na gestão da educação e no processo de valorização do magistério*. Projeto de Pesquisa – Centro de Educação, UFPA, 1998.
- GEMAQUE, Rosana; MENEZES, Janaína; MATOS, Andréa. *O FUNDEF nos municípios do Estado do Pará – Proposições e denúncias*. Centro de educação – UFPA, 1999.
- MINISTÉRIO da Educação e do Desporto – MEC. *Legislação Brasileira da Educação (Lei nº 9394/96, 9424/96 e Emenda Constitucional nº 14/96)*.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 57. Campinas-SP: Autores Associados –, 1997.
- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Brasília-DF: Idéia Editora, 2ª Edição, 1998.
- PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. *Diagnóstico Educacional do Pará 1996-1997*. Série Estatísticas Educacionais nº 2, Belém, 1998.
- PARÁ, Secretaria de Estado de Educação. *Diagnóstico Educacional do Pará 1999*. Série Estatísticas Educacionais nº 4, Belém, 2000.(Dados disponibilizados em disquete)
- PINTO, José Marcelino de Rezende. *A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na Legislação*. In: PAIDÉIA, nº 1014, Ribeirão Preto: FFCLRP-USP, Fev/Ago. 1996.

APRESENTAÇÃO GRÁFICA DO POSTER

Universidade Federal do Pará
Centro de Educação
Grupo de estudos sobre Gestão e Financiamento da Educação

Impactos do FUNDEF na composição das matrículas no Estado do Pará.

I - Impactos o Fundef na visão de alguns teóricos

II – Composição das matrículas no Pará – 1996-1999

Pará: Matrículas por nível/modalidade de ensino, segundo a dependência administrativa – 1996 e 1999

Nível/ Modal.	1996					1999				
	Est.	Fed.	Munic.	Part.	Total	Est.	Fed.	Munic.	Part.	Total
Pré-esc.	69.709	111	83.049	26.427	179.296	24.933	366	96.559	23.406	145.264
Alfab.	33.048	172	97.342	8.338	138.900	13.233	278	47.995	11.052	72.558
E.fund.	788.288	4.534	505.127	71.481	1.369.430	561.310	3.848	986.275	63.310	1.614.743
E.médio	136.292	4.693	2.828	19.554	163.367	213.251	5.961	358	19.384	238.954
J.adultos	120.642	991	31.692	5.075	158.400	122.142	767	67.754	3.918	194.581
Total	1.147.979	10.501	720.038	130.875	2.009.393	934.869	11.220	1.198.941	121.070	2.266.100

Fonte: MEC/INEP – SEDUC/ASPLAN – Censo Escolar 1996 e 1999.

- **Pré-escolar e classes de alfabetização** ⇒ queda da ordem de 19,0% e 47,8%, respectivamente. No entanto, a taxa de atendimento, na faixa etária de 4 a 6 anos aumentou de 36,9% para 46,8%, apontando para o ingresso destes jovens já no ensino fundamental.
- **Ensino fundamental** ⇒ ampliação de 17,8%. A rede estadual reduziu a oferta em 28,8%, ao passo que os municípios, em apenas três anos, aumentaram as suas vagas na ordem de 95,3% (processo de municipalização).
- **Ensino médio** ⇒ a rede municipal praticamente extinguiu o seu atendimento, ao passo que a estadual ampliou a sua oferta em 56,6%. Perigo a vista para o ensino médio: a estimativa de perda do Estado para o FUNDEF em 2000 é de aproximadamente R\$ 94 milhões.
- **Educação de jovens e adultos** ⇒ crescimento das matrículas 22,8%, sendo que a rede municipal apresentou um aumento da oferta da ordem de 113,8%.

IV – Considerações Finais

Os pontos que se afastam e que se aproximam das hipóteses levantadas por alguns teóricos sobre o impacto do Fundef, no caso do Pará são:

- ◆ Afastam ⇒ congelamento das matrículas no ensino médio; redução das matrículas na educação de jovens e adultos.
- ◆ Aproximam ⇒ redução crescente das matrículas do pré-escolar e nas classes de alfabetização; equalização do valor do custo-aluno nos municípios; redistribuição dos recursos entre os municípios mais pobres; pressão sobre os municípios para que assumam a educação infantil e o ensino fundamental.