

# REPERCUSSÕES DO FUNDEF NO GASTO-ALUNO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DA PARAÍBA

**JUNIOR**, Luiz de Sousa (UFPB)

**GT:** Estado e Política Educacional /n.05

**Agência Financiadora:** CAPES - PICDT

## INTRODUÇÃO

O debate sobre o financiamento da educação ganhou um novo destaque com a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 9.424/96, legislações que versam sobre o FUNDEF, juntamente com a nova LDB, deram origem a um novo arcabouço jurídico acerca do tema e fizeram com que se multiplicassem os estudos sobre a nova modalidade de financiamento do ensino público.

O FUNDEF constituiu-se num dos principais instrumentos introduzidos de reforma da educação em nosso país. Todavia, seus impactos na educação básica ainda estão por ser avaliados de forma mais ampla e sistemática. Com efeito, uma política redistributiva de recursos financeiros tem efeitos totalmente distintos entre regiões, entre estados e até mesmo entre municípios de uma mesma região.

O presente estudo teve como ponto de partida a necessidade de se fazer um estudo da *implementação* do Fundo em um dos estados mais pobres da nossa Federação, a Paraíba e objetivou avaliar quais as *repercussões* que essa nova modalidade de financiamento provocou no gasto por aluno da educação básica daquele estado.

A pesquisa de campo, centrada no Estado da Paraíba, consistiu de levantamentos dos dados sobre as redes de ensino e os gastos com a educação básica desde 1996, envolvendo, além da rede estadual, a rede escolar de 04 (quatro) municípios, estes escolhidos a partir dos seguintes critérios: tamanho do município e da rede escolar; distribuição geográfica que contemple a diversidade socioeconômica do Estado e; relação perda - ganho com o FUNDEF. A base empírica constituiu-se de dados financeiros obtidos junto às redes municipais, particularmente nas Secretarias de Finanças, e demais dados educacionais colhidos junto às secretarias estadual e municipais de educação, MEC e INEP.

## REFORMAS EDUCATIVAS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Uma questão central recorrente em todos os discursos sobre reforma educativa refere-se à problemática da *descentralização*. Pode-se dizer que descentralização é uma tendência mundial. Ou seja, praticamente todas as reformas educacionais levadas a cabo na década de 90 caminharam para uma maior descentralização das atividades educacionais. Juan Cassassus (1995) refere-se à descentralização, sobretudo na América Latina, como um dos elementos da modernização educativa, cujos objetivos seriam aumentar a eficácia e a eficiência do sistema educacional. O pressuposto da reforma seria, portanto, uma reestruturação das relações entre Estado e sociedade civil, bem como a reconfiguração dos distintos componentes do Estado. A inspiração viria dos padrões organizacionais que se dão no âmbito produtivo.

Cassassus nos mostra que as promessas da centralização na América Latina, que se articulavam com temas estratégicos tais como identidade nacional, integração social, coerência dos sistemas educativos, facilidade de economia de escala, equidade social, manutenção de normas e padrões nacionais, não se realizaram. A perspectiva neoliberal, com seu chamado à redução das esferas de atuação do Estado, a revitalização da teoria do capital humano, numa perspectiva mais individualista e com ênfase para mudanças na forma de gestão dos sistemas de ensino e a aspiração à modernidade dos governos deram o substrato político e ideológico para a mudança de posição. Assim, o atrativo das práticas descentralizadoras se deu através de outras promessas, (Idem, pp 98-101).

A possibilidade de maior interação da comunidade local com a escola e de novos modelos de padrão de gestão educacional, com maior autonomia da unidade escolar, é outro argumento recorrente na defesa das reformas descentralizadoras. Para Romualdo Portela de Oliveira (1997, p. 177), no entanto, o argumento da descentralização baseia-se numa ambigüidade, pois “pode-se ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino. A julgar pela política vigente na maioria das administrações municipais no Brasil, esta deve ser a tendência dominante”. Não raro, as políticas de descentralização significaram tão-somente um maior e um melhor controle dos gastos governamentais.

O binômio centralização/descentralização tem ocupado muito dos estudos sobre a política educacional brasileira.<sup>1</sup> Porém, se levarmos em conta a dimensão instrumental de tais práticas, que não são um fim em si mesmas, é possível encontrar espaços de intersecção entre os dois movimentos, o que implicaria na necessidade de se aprofundarem estudos sobre as qualidades e os defeitos de ambos os processos e a busca de sistemas que, atendendo às condições e às demandas específicas de cada país ou localidade, sejam mais flexíveis. Quando, porém, a crise fiscal se abate sobre o *Welfare State*, e o pensamento neoliberal passa a hegemonizar as políticas de Estado, o foco da ação estatal desloca-se dos recursos para a eficácia do processo, traduzindo-se, no campo educacional, em uma ofensiva contra as políticas igualitárias, supostamente culpadas pela queda do nível de ensino. A ascensão do conceito de *equidade*, em meio ao ajuste fiscal e às necessidades da produção flexível, implicou focalizar, desse momento em diante, sobretudo os critérios da distribuição do bem educação, posto que não se cogita na diminuição de sua oferta. Mas o ônus do seu fornecimento é deslocado em parte para a sociedade civil, considerando a política minimalista da presença do Estado neoliberal nas políticas econômicas e sociais. Agora, trata-se de estabelecer quais são os mais aptos a terem acesso e, sobretudo, condições de permanência no sistema e como a sociedade irá contribuir, além do gasto geral público, com o provimento da educação.

Do ponto de vista do gerenciamento, a descentralização na ótica neoliberal é a meta maior e o “desembarque” do Estado de funções outrora de sua esfera torna-se o imperativo categórico. Ao Estado minimalista, novas funções são dadas: normatizar o sistema; prover, suplementar e redistribuir recursos; definir o conteúdo escolar básico através do currículo nacional; inspecionar a qualidade do ensino e cobrar responsabilidades.

Um número expressivo de países vem reformando seus sistemas de ensino e no que se refere ao financiamento da educação, o eixo central das mudanças afirma a necessidade de descentralização dos recursos e melhor gerenciamento. Todavia, nos países desenvolvidos, adotam-se vários modelos de financiamento. Alguns possuem características bastante centralizadoras; outros, descentralizadoras. Esses modelos foram se estabelecendo em virtude das condições políticas, econômicas, políticas e culturais de cada país ou região continental. Alguns deles são bastante antigos; outros, frutos das reformas

---

<sup>1</sup> Recomendamos ainda as produções de Ivo José Both (1997) e Cleiton de Oliveira e outros (1999).

educativas em curso, tornaram-se referências para os reformadores da América Latina, como é o caso do modelo britânico.

Um estudo bastante interessante sobre o tema foi realizado pelo economista norte-americano Stephen M. Barro. Segundo o autor, os responsáveis pelas políticas educacionais dos Estados Unidos têm dado uma crescente atenção aos estudos comparativos nos últimos anos. Constatado que os resultados do desempenho dos estudantes norte-americanos são fracos pelos padrões mundiais, o interesse pelos estudos comparativos acentuou-se bastante, passando a envolver vários aspectos como sistemas, instituições, processo e práticas educacionais. Entre os estudos que mais atraíram a atenção, encontram-se os referentes ao financiamento da educação (Barro, 1996, p. 1-3).

O autor escolheu, para uma análise comparativa de cunho qualitativo, o que denominou de quatro modelos formais de financiamento escolar.<sup>2</sup> Barro tomou como categoria-chave para a análise desses modelos as variáveis *centralização* e *descentralização*.

*O modelo norte-americano* tem por principal característica a *descentralização*. O papel do governo central no provimento da educação é mínimo. A participação dos estados e províncias é substancial. A estrutura dos sistemas estaduais norte-americanos, obedece, em geral, a um plano básico comum, qual seja, uma estrutura formada por distritos escolares locais, com autonomia fiscal, que são responsáveis pelas escolas públicas, desde o jardim-de-infância até o nível 12 (K-12), financiados por uma combinação de receitas locais, estaduais e federais (Barro, op. cit., p. 15). As agências locais de educação (*Local Education Agencies* - LEA), além de se utilizarem dos fundos destinados à educação, também arrecadam recursos mediante tributos cobrados em nível local. As LEAs se organizam por distritos, atendendo em média a 3.000 alunos, cada. O financiamento da educação nos EUA é feito quase que integralmente pelos governos regionais e locais, atingindo cerca de 90% dos recursos destinados ao setor. Uma pequena porcentagem, próxima a 3%, vem de fontes privadas, em geral provenientes de cobranças de refeições, transportes e outros serviços auxiliares. A contribuição do governo central é pequena e

---

<sup>2</sup> Nesse estudo, Stephen Barro toma, para efeito de análise, além dos países citados, outros que, com pequenas variações, seguem este ou aquele modelo. O Canadá se aproxima muito do modelo adotado pelos EUA; o modelo britânico engloba o País de Gales. Para nosso estudo, interessa ver as características centrais dos modelos, daí porque resolvemos abordar apenas os países de maior referência e desconsiderar as variações entre países que adotam qualquer um dos modelos.

corresponde a cerca de 6% do financiamento total. Assim mesmo, a maior parte desses recursos é destinada a estudantes com necessidades especiais.. As LEAs são ainda responsáveis pela contratação dos professores e demais funcionários e pela construção de escolas. Aos governos estaduais cabe a tarefa de subsidiar sobretudo programas de aposentadoria e outros benefícios para professores e demais funcionários. Quanto à alocação de verbas para as escolas, os repasses que as LEAs fazem para as instituições escolares são bastante limitados, em geral recursos físicos materiais e humanos e não dotações de recursos. Os administradores das escolas norte-americanas dispõem de poucos recursos que possibilitem uma certa liberdade de ação dos mesmos. S. Barro registra, no entanto, que nos últimos anos verificam-se importantes experiências envolvendo a descentralização da autoridade financeira para as escolas dos Estados Unidos.

*O modelo britânico* toma como referência a reforma de ensino efetivada pelos governos de Margareth Thatcher e John Major durante as décadas de 80 e 90. Nesse modelo, o governo central garante a maior parte dos fundos educacionais, o que, de pronto, já difere radicalmente do modelo norte-americano. Os governos locais, através das autoridades educacionais locais (*Local Education Authority - LEA*), ficam responsáveis pela alocação e o dispêndio dos recursos. As escolas podem optar por deixar de integrar suas respectivas LEAs e passar a receber recursos diretamente do governo central, e mesmo as que permanecem ligadas às LEAs têm o controle de parcelas importantes dos recursos repassados às autoridades educacionais. Nesse modelo, a descentralização até o nível da unidade escolar é mais evidente. Cabe registrar que cada escola das LEAs possui uma junta administrativa, orçamento próprio e controle significativo sobre grande parte dos recursos a que tem direito, diferentemente da gestão financeira das escolas nos Estado Unidos. Cerca de 80% dos recursos arrecadados pelas LEAs provinham do governo central; os outros 20% correspondiam aos tributos locais. No entanto os recursos destinados pelo governo central chegavam na forma de fundos com propósitos gerais. A distribuição era feita, via de regra, de duas formas: participação nos recursos arrecadados (impostos), distribuídos de acordo com a população, e complementação de receitas com fins de equalização fiscal. Cabia, pois, à autoridade local definir como e quanto seria repassado de recursos às LEAs. Desse modo, os gastos com educação podiam variar entre diferentes LEAs, visto que as autoridades locais gozavam de autonomia para repassarem, segundo critérios diferenciados, esses

recursos a partir, por exemplo, do número de alunos matriculados. As despesas de capital (construções, reformas etc.) são bancadas com recursos de diversas ordens, incluindo dotações especiais da autoridade central e empréstimos locais. Apenas um pequeno montante dos recursos, em torno de 5%, tem origem de atividades próprias cobradas pelas LEAs. Estas correspondem, em geral, a taxas de refeições e serviços de transportes. São as LEAs que empregam os professores e demais profissionais da escola e compram ou contratam bens e serviços, mas são as escolas que determinam suas equipes, embora todas tenham que seguir a escala nacional de salários. Nesse modelo, a escola administra cerca de 75% dos recursos, cabendo às LEAs administrar os outros 25%.

*O modelo centralizado da Europa Continental* tem como país paradigmático a França. Nele, adota-se um sistema em que o governo central é responsável tanto pela geração como pela alocação dos fundos educacionais, inclusive pagamento direto aos professores e ao pessoal técnico. Adota ainda uma divisão de responsabilidades, na qual cabe ao governo central o controle e os pagamentos das funções básicas da educação, enquanto os governos locais tratam da construção, da ampliação e da conservação dos prédios escolares e outros serviços de apoio. O governo central financia cerca de 75% de todos os fundos aplicados na educação, desde a escola pré-primária até a secundária superior. A maioria dos professores e servidores escolares são funcionários federais e lotados em espécies de unidades administrativas. Já os governos subnacionais, responsáveis pela manutenção, construção e funcionamento dos prédios escolares e serviços, como alimentação e transporte cobrem cerca de 25% do investimento educacional. Existe uma clara divisão de responsabilidades entre o governo central e os governos subnacionais. Os governos locais (*Communes*) responsabilizam-se pelas escolas primárias e pré-primárias; os departamentos ficam responsáveis pelas escolas secundárias inferiores (*Colléges*) e as regiões pelas escolas secundárias superiores (*Lycées*). Nesse modelo, as autoridades locais recebem subvenções de fundos específicos destinados a categorias específicas.

*O modelo federativo da Europa Continental*, mais especificamente organizado em torno da Alemanha, adota um mecanismo de forte presença das autoridades regionais (estados, províncias ou *länder*) na geração, na alocação e no dispêndio dos fundos educacionais. O papel do governo central é mínimo, embora recursos sejam repassados às autoridades regionais para fundos de propósitos gerais (não específicos para a educação,

por exemplo). Há uma divisão de responsabilidades, cabendo às autoridades regionais de educação fornecer pessoal docente e outros recursos, enquanto que as autoridades locais responsabilizam-se pelos prédios escolares e outros serviços de apoio. Portanto, cabe às *Länder* a responsabilidade pelo ensino em todos os níveis. Existem atualmente 16 *Länder*, 11 das quais constituíam a ex-Alemanha Ocidental. Cada *Länd* possui, em média cinco milhões de habitantes. No total, as regiões geram algo em torno de 80% dos recursos aplicados na educação. Todo o setor de pessoal é contratado diretamente pelas autoridades educacionais da *Länd*. O governo central, nesse caso, atua muito pouco no financiamento da educação, mas fornece subsídios com propósitos gerais às *Länder*, o que chega, no máximo, a 20% dos recursos da educação na Alemanha.

A conclusão que o autor chega é que, nos países que adotam uma perspectiva mais centralizada de financiamento da educação, há pouca margem para desigualdades não-intencionais nos gastos por aluno, embora as disparidades persistam, a exemplo da França, sobretudo, no tocante à alocação de professores antigos que, em geral, possuem maiores salários e tendem a se concentrar em algumas partes do país. Isso pode ocasionar variações nos gastos por alunos de até 34% entre as diversas regiões do país. Para o economista norte-americano, nos países com modelos descentralizados, a exemplo dos Estados Unidos, os desequilíbrios são maiores, tendo em vista que a capacidade fiscal de cada LEA é diferente e não há um elemento equalizador. Do mesmo modo, por não haver escala nacional de salários, os custos com pessoal docente são bastante desiguais.

O modelo britânico tem sido bastante citado pelo suposto sucesso de sua reforma e constitui, de fato, a novidade no que concerne às formas de financiamento da educação nos países analisados. Sendo assim, esse modelo tornou-se um ponto de referência para os reformadores do ensino na América Latina e também no Brasil.

Para Geoff Whitty (1998, p. 193), as reformas, no caso britânico, “podem ser consideradas como integrantes da agenda da Nova Direita, que combina o pensamento neoliberal com as forças de mercado e retomada neoconservadora dos valores ‘tradicionais’”. Segundo Whitty, os governos de Thatcher e Major visaram quebrar o monopólio dos governos locais sobre a educação escolar pública. Desse modo, algumas medidas tomadas pareciam visar à delegação de poder aos pais e professores, e outras, concentrar poder nas mãos do governo central e de suas agências. Essas políticas objetivam

difundir o ideário de que a responsabilidade para com a educação é assunto pertinente aos indivíduos e às famílias. Tratava-se de incentivar a versão mercantilizada da sociedade civil: o direito de escolha. Logo, os direitos do consumidor passam a prevalecer sobre os direitos do cidadão e, no caso da educação, alguns de seus componentes são privatizados, não propriamente no sentido econômico, mas na perspectiva da sua gestão.

Na América Latina, a reforma do ensino adotada pelo Chile consolidou-se como um marco dessa nova política de financiamento na América Latina e, não por acaso, tornou-se um referencial, ao lado da reforma britânica. O modelo chileno também trabalha a questão da descentralização dos recursos com a transferência da administração dos estabelecimentos escolares primário e pré-primário para os municípios e das escolas técnicas de nível médio para a iniciativa privada, o financiamento da rede através de repasse diretos, isto é, um sistema de subvenções, para os estabelecimentos conveniados públicos e privados, de acordo com o custo diferenciado por nível e modalidade de ensino, do aluno que frequenta as aulas; e a criação de incentivos através de subsídio pago pelo estudante. O objetivo foi instaurar a livre-concorrência para o fornecimento do serviço educacional (Gonzalez, 1999).

A descentralização da educação pode perfeitamente conviver com essa nova modalidade de financiamento e, de certo modo, é até um pressuposto para que se atinjam a flexibilidade do sistema e a competitividade entre as escolas. É importante salientar, também, que essa descentralização da gestão passa a conviver com formas centralizadas de controle externo através, entre outras coisas, da ampliação dos sistemas de avaliação de rendimento.

O debate sobre a descentralização na educação em nosso país não é recente, mas, com a implantação do FUNDEF e sua política de municipalização, ele alcança a uma nova dimensão. No item seguinte iremos avaliar os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba



## AS REPERCUSSÕES DO FUNDEF NO GASTO-ALUNO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DA PARAÍBA

O FUNDEF tem provocado muitas polêmicas e tem sido objeto de críticas no que se refere aos aspectos jurídicos de sua formulação, regulamentação e implantação. Diversos autores (Gomes e Verhine, 1996; Melchior, 1997; Monlevade, 1997a; Monlevade e Ferreira; 1997; Davies, 1999; Dourado, 1999) têm registrado as mudanças e os problemas da legislação sobre o financiamento da educação.

A questão crucial sobre o FUNDEF refere-se ao custo-aluno. O valor que o governo federal tem definido para esse custo-aluno mínimo anual tem sido um dos principais pontos de discórdia e motivo de críticas, dos mais diversos setores da sociedade. Segundo a Lei, o Governo Federal deve a cada ano estipular um valor mínimo nacional por aluno. Esse valor deve guardar relação entre o montante dos recursos disponíveis e as matrículas do ensino fundamental, mais as estimativas de crescimento das mesmas. Além disso, a diferenciação do custo-aluno deve ser adotada através de ponderações que levem em consideração as matrículas, da 1ª a 4ª séries e da 5ª a 8ª, em estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

Todavia o governo adotou, para 1997, primeiro ano do FUNDEF,<sup>3</sup> um valor de R\$ 300,00, que foi bastante contestado. Segundo Monlevade e Ferreira (op. cit., p. 43), o valor mínimo deveria ser, já em 1997, de R\$ 365,75. Para 1998, o governo adotou um valor de R\$ 315,00. Novamente, este valor foi posto em questão. Para Nicholas Davies (op. cit., p. 08), o valor, em 1998, deveria ser R\$ 423,45, quantia bastante próxima da encontrada por José Marcelino de Rezende Pinto (1999, p. 87), que foi de, no mínimo, R\$ 419,00.

Em 18 de fevereiro de 2000, a UNDIME lançou um documento intitulado “Manifesto por uma educação sem exclusão”. Nele, mais uma vez a entidade afirma que, após a implantação do FUNDEF, a educação infantil enfrenta uma grave crise e que a diminuição da oferta de vagas nessa etapa decorre da retirada acelerada dos estados e do efeito da não-inclusão da educação infantil no FUNDEF. O documento cobra, entre outras coisas, a definição de fontes claras de financiamento da educação infantil, a inclusão dos

---

<sup>3</sup> A obrigatoriedade e a automaticidade da participação dos estados e municípios no FUNDEF se deu a partir de janeiro de 1998.

jovens e adultos como alunos do ensino fundamental, o cumprimento da lei no que diz respeito ao custo-aluno e a revisão do valor para aquele ano. As críticas surtiram efeito e resultou na adoção, para o ano 2000, da diferenciação por matrículas e do “reajuste” do valor. Assim, os alunos matriculados da 1ª a 4ª série passaram a corresponder a R\$ 333,00 enquanto os alunos matriculados da 5ª a 8ª tiveram o seu custo fixado em R\$ 349,65. Estes valores ainda são considerados aquém do que possibilita a Lei que regulamenta o FUNDEF e das demandas reais por um ensino de qualidade.

Na Paraíba, especificamente, os dados do MEC (Brasil, 1998 e 2000) mostram que o impacto financeiro do FUNDEF, em valores nominais, nos anos de 1998 e 1999, na Paraíba, favoreceu amplamente os municípios do Estado, que tiveram um acréscimo de R\$ 35,5 milhões em 1998 e R\$ 53,4 milhões em 1999. Em 2000, segundo que mostram os dados do STN, o acréscimo de receitas dos municípios por conta do FUNDEF ficou em aproximadamente R\$ 70 milhões. Observa-se ainda uma pequena participação da União na complementação dos recursos a partir de 1999. Desse modo, o FUNDEF no Estado da Paraíba é financiado quase integralmente por recursos que já estavam contabilizados como os do próprio Estado e de seus municípios.

A participação da União na complementação dos recursos tem sido irrisória, sendo que no primeiro e terceiro ano foi zero. Somada a participação da União, a título de complementação do FUNDEF, aos recursos provenientes do IPI Exportação e da Lei 87/96, percebe-se que, em 2000, juntos, esses recursos situaram-se na faixa de 1% das receitas do Fundo. Portanto, esses dados confirmam as críticas feitas à participação negligente do Governo Central na universalização do ensino fundamental no país, mesmo em estados mais pobres da Federação, como é o caso da Paraíba. Conforme assinala Marcos Edgar Bassi (op. cit., p. 60), analisado o FUNDEF por este ângulo, ficam bastante evidentes os limites da política federal de financiamento da educação, a despeito de um forte discurso em defesa do ensino fundamental.

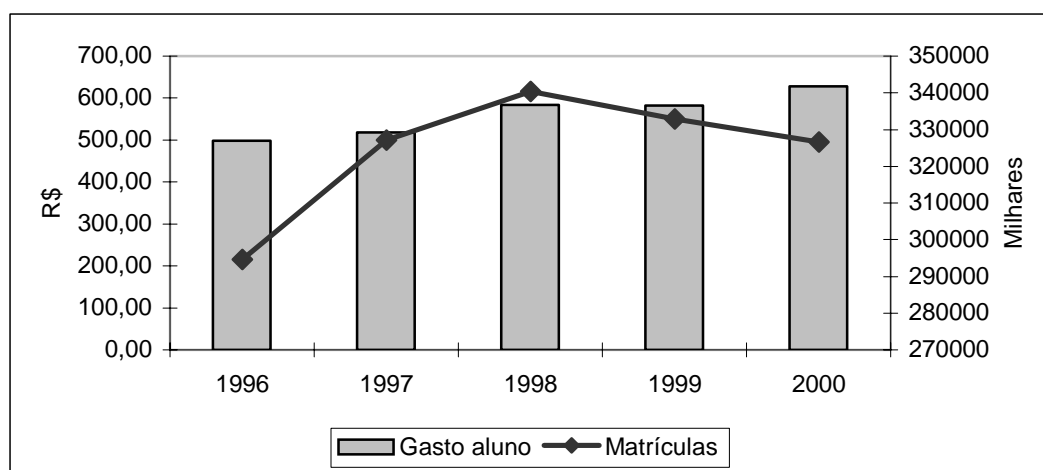
Desse modo, o governo estadual vem, continuamente e em escala crescente, perdendo recursos do FUNDEF para os seus municípios. A falta de uma participação mais efetiva da União na composição do FUNDEF na Paraíba acaba por impor ao Estado uma certa restrição, no sentido de financiar a sua rede de ensino fundamental e ampliar as demais sob sua responsabilidade. A partir de estimativas realizadas tomando como

referência o custo aluno exigido pela Lei, pudemos avaliar as perdas chegaram ao montante de R\$ 410 milhões nos três anos em análise.

Passaremos, em seguida, a analisar os impactos do FUNDEF no gasto por aluno do ensino fundamental e das demais etapas de ensino da educação básica. Iniciaremos pela análise da rede estadual.

Em se tratando do ensino fundamental, os dados apontam para um crescimento do gasto-aluno, sobretudo a partir de 1998, ano em que foi implantado o FUNDEF, e um decréscimo das matrículas, de acordo com o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1. Matrículas e gasto-aluno do ensino fundamental  
Paraíba – rede estadual: 1996 – 2000



Nos dois anos anteriores ao Fundo, o gasto médio por aluno do ensino fundamental situava-se na média dos R\$ 510,00, a preços atualizados. Em 1998, o gasto efetivamente aplicado por aluno do ensino fundamental da rede estadual atingiu, descontada a diferença a menos para o FUNDEF, o valor de R\$ 584,00. Em 1999, este valor permaneceu praticamente inalterado, em R\$ 583, e em 2000, atingiu seu maior valor, de R\$ 630,00, sempre descontadas as perdas para o FUNDEF.

Observe-se que até 1998 as matrículas apresentavam crescimento, mas, a partir de 1999, temos um processo de diminuição da oferta. Desse modo, o crescimento do gasto por aluno no ensino fundamental só foi possível, de um lado, por um maior investimento nessa etapa com recursos não vinculados ao FUNDEF e, em segundo lugar, devido à queda nas

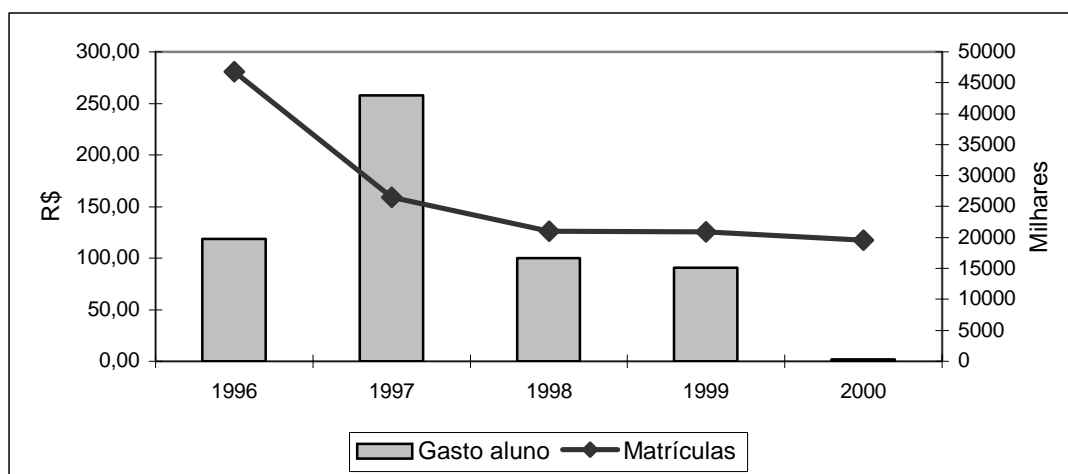
matrículas. O gasto por aluno tende a manter uma curva ascendente caso se mantenha o mesmo ritmo de crescimento da arrecadação de impostos e transferências com estabilidade das matrículas.

Como conseqüência da política de subvinculação de recursos ao ensino fundamental, verificou-se um processo de ampliação do gasto-aluno do ensino fundamental. Mas, em relação às demais etapas de ensino, como se comportou o gasto por aluno? Vamos explorar, de agora em diante, as repercussões da nova sistemática de financiamento na educação infantil, em primeiro lugar, e no ensino médio, sempre a partir da análise do gasto-aluno.

É importante frisar que ao nos referirmos ao gasto por aluno da educação infantil, estaremos tratando dos gastos com alunos das creches, pré-escola e classes de alfabetização. Os dados constam no gráfico abaixo.

GRÁFICO 2. Matrículas e gasto- aluno da educação infantil

Paraíba – rede estadual: 1996 – 2000



O que se percebe é que há uma brutal redução, tanto das matrículas<sup>4</sup> quanto do gasto por aluno da educação infantil a partir da implantação do FUNDEF. Em relação ao gasto-aluno, observa-se um fenômeno no mínimo curioso: de 1996 a 1997, há um crescimento de mais de 100%. Porém, em 1998 há uma redução de cerca de 150%, em 1999 o gasto por

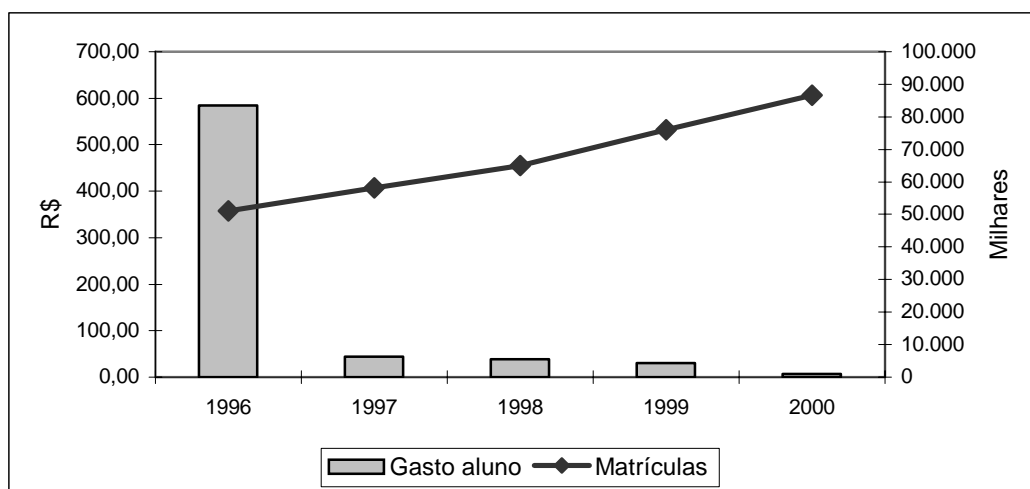
<sup>4</sup> A queda das matrículas decorre, sobretudo, da transferência dos alunos das classes de alfabetização para o ensino fundamental. Porém há também uma diminuição das matrículas na pré-escola.

aluno continua a cair. Já em 2000, o Estado praticamente “zera” sua despesa com a educação infantil, fato que interfere no gasto por aluno: a despesa por aluno da educação infantil passou de cerca de R\$ 258,00 em 1997, ano que apresentou em nossa série histórica o seu maior nível de investimento, para pouco menos de R\$ 2,00 em 2000, a preços constantes. Desta forma, o FUNDEF operou um impacto negativo nas despesas por aluno da educação infantil e também nas matrículas. Mas não se justifica a diminuição verificada em 2000. Provavelmente, o que ocorreu foi um processo de transferência dos gastos com essa etapa de ensino para o programa ensino fundamental.

Quanto ao ensino médio, observa-se um movimento contraditório envolvendo as matrículas e o gasto por aluno. Enquanto as matrículas apresentam um movimento de forte crescimento, seguindo uma tendência nacional, o gasto por aluno apresenta uma tendência de redução brutal, de acordo com o gráfico que se segue.

GRÁFICO 3. Matrículas e gasto- aluno do ensino médio

Paraíba – rede estadual: 1996 – 2000



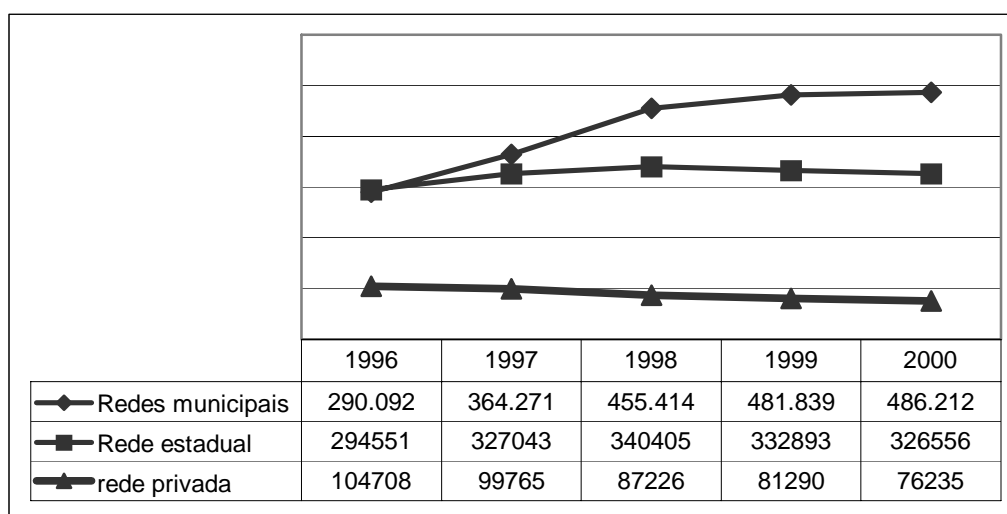
Com efeito, o gasto por aluno em 1996 era de cerca de R\$ 585,00. Já a partir de 1997, este gasto se reduz para menos de um décimo, tornando-se insignificante nos anos que se seguem. Aqui se verifica, mais uma vez, o impacto negativo do FUNDEF, no que se refere ao gasto-aluno. Porém, contrariamente ao que se verificou em relação à educação infantil, não há redução no número de matrículas, e sim forte expansão. Isso indica que as

repercussões negativas no gasto por aluno obedecem mais a uma lógica contábil de transferência de despesas com o ensino médio para o Programa do Ensino Fundamental.

Como vimos anteriormente, o FUNDEF favoreceu financeiramente os municípios paraibanos. É de se registrar que antes mesmo da implementação do Fundo, as redes municipais já administravam boa parcela do ensino fundamental. A partir de 1998, houve um incremento considerável nessas matrículas, como podemos ver no gráfico abaixo.

GRÁFICO 4. Evolução das matrículas no ensino fundamental

Paraíba – rede estadual: 1996 – 2000



Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Ocorre que os impactos financeiros foram mais fortes nos municípios considerados economicamente mais fracos, cujas receitas são provenientes de transferências constitucionais, sobretudo de FPM.<sup>5</sup> O quadro abaixo mostra a variação a maior ou menor das receitas do FUNDEF em relação exclusivamente à cota-parte de quatro municípios paraibanos.

<sup>5</sup> João Pessoa e Cabedelo são cidades litorâneas e cuja renda *per capita* oscila próxima aos R\$ 400,00. Cajazeiras e Pombal estão localizadas no Alto Sertão paraibano e a renda *per capita* se situa próxima a R\$ 200,00.

QUADRO 1. Impacto financeiro do FUNDEF  
Municípios selecionados: 1998 – 2000 (Em %)

Ano	1998	1999	2000
<b>João Pessoa</b>	-24	-1	4
<b>Cabedelo</b>	-35	-21	-8
<b>Cajazeiras</b>	53	99	100
<b>Pombal</b>	25	55	36

Como se vê, João Pessoa e Cabedelo tiveram, sobretudo nos dois primeiros anos, *déficit* em relação ao FUNDEF. Mesmo assim, há que se considerar que ele vem caindo ao longo dos anos, fruto da política de municipalização do ensino fundamental. Já Cajazeiras e Pombal tiveram ganhos consideráveis com a implantação do Fundo, tendo em vista que suas redes de ensino já se encontravam bastante municipalizadas e suas cotas-parte eram relativamente pequenas. O crescimento das matrículas não implicou em redução do gasto-aluno, a não ser no município de João Pessoa. Cabedelo também ampliou seu investimento por aluno, o mesmo ocorrendo com os demais municípios, conforme quadro abaixo.

QUADRO 2. Matrículas e Gasto-aluno do ensino fundamental  
Municípios selecionados: 1996 - 2000

Cidade/ano	1996		1997		1998		1999		2000	
	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$
<b>João Pessoa</b>	27.445	1.568,20	26.776	1.703,10	34.128	1.471,60	52.435	868,96	54.636	890,72
<b>Cabedelo</b>	2.361	204,86	2.912	141,84	4.233	829,11	4.868	875,79	4.887	863,36
<b>Cajazeiras</b>	3.268	474,10	4.291	573,19	5.415	599,99	5.641	587,68	5.753	557,96
<b>Pombal</b>	-	-	2.408	445,73	3.186	494,19	2.697	507,16	2.950	824,85

É importante frisar que o gasto-aluno de pombal, no ano de 2000, apresentou forte crescimento devido à saldos do FUNDEF de anos anteriores que foram repassados aos professores. Portanto o FUNDEF contribuiu decisivamente para a expansão do ensino fundamental sem redução do gasto *per capita* por aluno.

A focalização de recursos do FUNDEF tem provocado efeitos não desejados em outras etapas de ensino, sobretudo a educação infantil. A pesquisa verificou a extinção das

matrículas das classes de alfabetização e transferências desses alunos para o ensino fundamental. A educação de jovens e adultos também foi afetada pelo FUNDEF, com redução de matrículas. Fato singular ocorreu em João Pessoa com transferência total dessas matrículas para o ensino fundamental.

Com relação à pré-escola,<sup>6</sup> o que ocorreu foi queda drástica no gasto-aluno, associada à redução da oferta de vagas. O FUNDEF operou, portanto, um impacto negativo na pré-escola.

### QUADRO 3. Matrículas e Gasto-aluno da pré-escola

Municípios selecionados: 1996 - 2000

Cidade/ano	1996		1997		1998		1999		2000	
	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$	Mat	Gasto R\$
<b>João Pessoa</b>	4.649	326,14	5.695	61,73	3.142	1.654,00	3.260	1.517,50	3.565	192,56
<b>Cabedelo*</b>	1.104	3.562,62	1.288	3.803,29	596	4.079,38	363	3.588,25	280	4.581,70
<b>Cajazeiras</b>	342	276,62	458	335,24	127	128,42	1.007	11,75	764	253,65
<b>Pombal*</b>	-	-	232	260,92	179	853,33	176	1.247,89	265	926,24

\* As matrículas incluem as classes de alfabetização.

Note-se que a restrição de vagas se deu em maior escala nos municípios economicamente mais fortes e que tiveram perdas com o FUNDEF. Em João Pessoa, o gasto-aluno também sofreu forte redução no ano de 2000. Verificam-se ainda oscilações no gasto-aluno e nas matrículas de Cajazeiras. Em Cabedelo, o gasto por aluno continuou alto, mas por conta da diminuição da oferta de vagas.

### CONCLUSÃO

O estudo de Stephen Barro mostrou que, nos países com modelos descentralizados, os desequilíbrios são bem maiores considerando que a capacidade fiscal de cada agência local de educação pode comportar diferenças e não há um instrumento equalizador para dar

<sup>6</sup> Não foi possível trabalhar com os dados de creches, tendo em vista a impossibilidade de obtê-los com fidedignidade.



o equilíbrio necessário a uma educação mais igualitária. Em países onde capacidade fiscal é extremamente frágil, os resultados poderiam ser ainda piores.

O que este e outros estudos detectaram foi que a presença minimalista do Governo Federal na complementação de recursos do FUNDEF tem sido a maior responsável pelas tensões na gestão dos recursos da educação. De fato, a mecânica de distribuição dos recursos mostra-se simples e eficiente. Todavia, ao focalizar exclusivamente o ensino fundamental, o FUNDEF induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais em relação à educação infantil. Uma política nacional de equidade teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central.

Seria necessária a adoção de subvinculação e repartição dos recursos não-vinculados ao FUNDEF para a educação infantil, nos caso dos municípios. Isto evitaria que os municípios ultrapassassem, em demasia, a aplicação dos seus recursos no ensino fundamental, como foi comprovado nos estudos de caso. Todavia, para que se cumpram as diretrizes do Plano Nacional de Educação, é preciso investir recursos novos, posto que os municípios não teriam condições de arcar com tamanho esforço financeiro, sobretudo os da região Norte e Nordeste, conforme estimativas de José Luiz Guimarães e José Marcelino Rezende Pinto (2001, p. 102-103), ou seja, R\$ 407,00, considerando a meta do PNE para cinco anos, e R\$ 349,00 para o cumprimento da metas para 10 anos. Nos dois casos, as regiões Norte e Nordeste tiveram o custo *per capita* mais da metade abaixo do valor médio nacional.

Em relação ao ensino médio, poderia ser adotada a mesma solução, A título de ilustração, trabalho de Vera Lúcia Cabral Costa (2001) acerca do financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil, mostrou que a “disponibilidade teórica” de recursos por aluno para o ensino médio no país situa-se no patamar de R\$ 1.400,00 por aluno, se considerados os 10% dos recursos estaduais arrecadados e transferidos, ou R\$ 700,00, se considerados apenas 5% dos mesmos recursos.

Restaria ainda o problema da equidade entre estados e regiões. Uma possível alternativa seria a instituição de complementação de recursos por parte da União em valores compatíveis com as demandas educacionais dos Estados com pior desempenho escolar por parte do Governo Federal. Isto poderia ser feito a partir do redirecionamento dos recursos

do Salário-Educação e de outros que se achar conveniente, através de um **Fundo de combate ao fracasso escolar**, para os Estados e municípios que apresentem indicadores de acesso, permanência e baixo rendimento escolar da *educação básica* abaixo de níveis considerados minimamente adequados. A distribuição dos recursos do Fundo de combate ao fracasso escolar não deve levar em conta apenas o gasto-aluno em sua dimensão exclusivamente financeira, mas deve avançar no sentido de se buscar o custo-aluno-qualidade, através de um plano de metas a ser cumprido pela unidade da Federação e, também, contrapartida de recursos para a melhoria da qualidade do ensino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRO, Stephen M. *How countries pay for schools: an international comparison of systems for financing primary and secondary education*. Washington, D.C., 1996.

BASSI, Marcos Edgar. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. São Paulo, 2001. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, Pontifícia Universidade Católica.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas, SP: Papyrus, 1997 (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do FUNDEF 1998 – 2000*. Brasília, MEC, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, MEC, 1999.

CASSASUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995 (Coleção Educação Contemporânea).

COSTA, Vera Lúcia Cabral. Financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999 (Coleção polêmicas do nosso tempo; V. 64).

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999, p. 27-46 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert Evan. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 24/25, jan./dez. 1996.

GONZÁLEZ, Pablo. Financiamento da educação no Chile. In: PREAL. *Financiamento da educação da América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 159-185 [tradução de Paulo Martins Garchet].

GUIMARÃES, José Luiz, PINTO, José Marcelino Rezende. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

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

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. *O Fundef e seus pecados capitais*. . Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997.

MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos & descontos*. Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997a.

OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 174-198.

PINTO, José Marcelino de Resende Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999, p. 85-98 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Manifesto por uma educação sem exclusão*. Brasília, 18 de fevereiro de 2000 (Digitado).

WHITTY, Geoff. Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales. In: WARDE, Miriam Jorge (org.). *Novas políticas*

*educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC/Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, 1998, p. 193-213.