

Os Impactos Financeiros do FUNDEF na Educação Básica do Município de João Pessoa

Luiz de Sousa Junior

Resumo

Uma das principais ações da política educacional brasileira foi a criação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, em 1996, destinado a financiar exclusivamente o ensino fundamental público. Este trabalho tem como objetivo central avaliar os primeiros anos de implementação do FUNDEF no município de João Pessoa (PB). A pesquisa analisou as alterações na dinâmica dos gastos públicos e do gasto por aluno da educação básica da rede municipal no período de 1996 a 2000 e investigou as repercussões do Fundo na evolução das matrículas e na valorização do magistério. Dos resultados encontrados, destacam-se: municipalização e focalização da gestão educacional em relação ao ensino fundamental, inclusive com processo de transferência interna de alunos de outras etapas e modalidades; diminuição do gasto-aluno no ensino fundamental; melhoria das condições de valorização do magistério com implantação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração; e restrição à oferta da educação infantil e de jovens e adultos.

Palavras-chave: *Fundef, municipalização, ensino fundamental.*

Abstract

One of the main actions of the current Brazilian was the creation of FUNDEF - Fund for the of Maintenance and Development of the Elementary Education and of Valorization of the Teachers Work – in 1996, destined to finance the elementary education public exclusively. This work has as central objective to evaluate the first years of implementation of FUNDEF in the municipal district of João Pessoa (PB). The research analyzed the alterations in the dynamics of the public expenses and of the expense for student of the basic education of the municipal net in the period from 1996 to 2000 and it investigated the repercussions of Fund in the evolution of the registrations and in the valorization of the teaching. The main results of the study are as follows: municipalization and focalization of the education administration in relation to the elementary teaching, besides with transfer process it interns of students of other stages and modalities; the expense-student's decrease in the elementary education; improvement of the conditions of valorization of the teaching with implantation of the Plan of Remuneration; and restriction to the offer of the infantile education and of youths and adults.

Key words: *Fundef, municipalization, elementary education.*

Este artigo investiga as repercussões do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba. O período analisado abrange os anos de 1996 a 2000, seja em termos de matrículas ou gastos na educação e nas etapas da educação, incidindo portanto em dois anos anteriores do Fundo e três anos após a implementação do Fundo.

O trabalho resulta de estudo realizado pela Rede Nacional de Pesquisa sobre o FUNDEF, vinculada à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e com financiamento da Fundação Ford.

O artigo se divide em quatro partes. A primeira introduz o debate a cerca do financiamento da educação no contexto das reformas educacionais implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso; no segundo item faz-se uma análise das repercussões financeiras do FUNDEF no município de João Pessoa; a terceira parte analisa os impactos do Fundo na valorização do magistério; e, por

fim, os impactos do FUNDEF nas matrículas na educação básica de João Pessoa são avaliados no último item.

1 As reformas educativas no Brasil e financiamento da educação

José Carlos de Araújo Melchior (1987) afirma que o financiamento da educação não pode estar desassociado da idéia de construção de valores humanos que sejam capazes de propiciar e ampliar o bem-estar social, sobretudo através da liberdade e da democracia. Porém, os limites e mesmo a intensidade desse processo são motivos de grandes controvérsias: a alocação de verbas para o ensino público ou privado depende de decisões políticas que teriam de ser, no mínimo, expressão de legitimidade e respeito às necessidades da maioria dos cidadãos e cidadãs.

Ora, a definição dos custos educacionais não é tarefa das mais simples. As variáveis que envolvem o processo educacional são, em sua grande maioria, de difícil mensuração e variam conforme as condições e demandas locais

etc. Ademais, não há consenso sobre o que pode ou não pode ser quantificado em se tratando de educação.

É evidente que qualquer que seja o bem ou o serviço prestado, este exige a mobilização de recursos que podem ser fixos, tais como instalações, pessoal, manutenção de setores não diretamente envolvidos na produção, equipamentos, máquinas etc.; já os recursos variáveis envolvem por seu turno os insumos utilizados diretamente nas atividades de produção ou prestação de serviços, como matéria-prima, energia, mão-de-obra, entre outros.

Mas em se tratando da definição de custos educacionais, além dos bens materiais, deve-se levar em consideração, antes de tudo, a qualidade do serviço educacional que se quer prestar. Porém, diferentemente dos bens e serviços produzidos para serem jogados no mercado, e cuja qualidade reporta-se, em última análise, às condições dos compradores, a educação, enquanto direito social, exige uma definição de qualidade, cujas bases se referenciem em primeiro lugar na cidadania e na igualdade de condições, não se justificando qualquer diferenciação na sua oferta.

A fixação de parâmetros comumente aceitos nas diversas áreas de atuação do poder público, a exemplo do custo-aluno, é importante para se avaliarem os dispêndios e os prós e os contras na sua aplicação. Mais ainda, por meio da fixação de um custo-padrão-qualidade, que reflita as necessidades de uma educação democrática, inclusiva e não-discriminatória, pode-se chegar a uma qualidade aceitável de educação, isto é, uma educação socialmente referenciada.

Na atualidade, estima-se que cerca de 50 bilhões de reais representam os recursos vinculados para a educação no Brasil. Não é uma cifra de pequena monta, mas tendo em vista as demandas de acesso ao ensino básico, em particular educação infantil e ensino médio, e do ensino superior – sem contar a necessidade de melhorar o investimento no atual sistema educacional, conforme estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001) – causa estranheza, portanto, que tenha havido veto para a expansão do investimento na educação nos próximos dez anos.

A partir de meados dos anos 90 uma série de reformas educativas foram concretizadas no Brasil. A aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do atual PNE, a promulgação da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei 9424/96, estas últimas versando basicamente sobre o financiamento público do ensino, além da definição de Diretrizes Curriculares para as diversas etapas da educação básica, conformou, entre outras ações, um rearranjo na legislação educacional já “caduca” e remanescente do período militar tendo como grande objetivo, além de atualizá-la, adaptá-la às novas orientações político-educacionais cujas diretrizes somavam-se à política denominada de neoliberal com forte redução da presença do

Estado, privatização dos ativos públicos, ataque aos movimentos, sociais, freqüentemente acusados de corporativo, focalização de políticas sociais, abertura incondicional dos mercados locais etc.

No plano do financiamento da educação a principal medida tomada foi a criação FUNDEF. O Fundo articula um mecanismo simples e eficiente de retenção de parcelas dos recursos de estados e municípios que retornam, de acordo com o número de alunos mantidos em sua rede, a um custo aluno definido nacionalmente a cada ano.

O FUNDEF é constituído por 15% dos recursos provenientes das transferências do ICMS, FPE, FPM e IPI-Exp. Integram ainda os recursos do Fundo o volume de recursos transferidos “como compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração de exportações” (cf. parágrafo 2º, artigo 1º da Lei 9.424/96), de acordo com o que determina a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, também conhecida como Lei Kandir, e a complementação da União, sempre que o volume de recursos, no âmbito de cada estado, for insuficiente para que se atinja o custo mínimo por aluno, fixado anualmente pelo Governo Federal.

Trata-se de um Fundo provisório cujo prazo de validade expira em 10 anos. Os recursos do FUNDEF, porém, só podem ser alocados para a universalização do ensino fundamental e a melhoria do seu padrão de qualidade, subvinculando ainda uma parcela expressiva dos recursos do Fundo para pagamento dos salários dos professores. O principal objetivo do FUNDEF consiste em procurar redistribuir, no âmbito de cada estado e seus respectivos municípios, os recursos constitucionalmente vinculados ao ensino fundamental, proporcionalmente ao número de alunos que cada rede de ensino, estadual ou municipal, mantém sob sua jurisdição. Sendo um Fundo de natureza contábil, a sua implantação se deu de forma automática em janeiro de 1998.

A Lei 9.424/96 dispõe que o valor mínimo anual, por aluno, ressalvada a sua primeira edição, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Compete à União complementar os recursos sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação será repassada mensalmente às contas específi-

Quadro 1. Complementação da União
(Em R\$ 1.000,00)

| UF/REGIÃO | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| BRASIL | 486,7 | 580 | 485,4 | 391,6 |
| NORDESTE | 374,1 | 463,5 | 391,2 | 330 |
| PARAÍBA | - | 4,7 | - | - |

Fonte: STN

cas de cada esfera administrativa a cada mês.

Ocorre que essa complementação tem sido insuficiente para atender a demanda de um ensino de qualidade e até mesmo para respeitar a própria Lei 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, conforme Quadro que se segue.

No primeiro ano de vigência do FUNDEF conforme o quadro acima, a complementação da União para os Estados e Municípios não chegou a R\$ 500.000,00 e apenas as regiões Norte (com o Estado do Pará) e no Nordeste (com os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí) não alcançaram o valor mínimo nacional por aluno, fixado nacionalmente. Em 1999 houve um acréscimo de 19,16% na participação da União com o FUNDEF e a Paraíba foi incluída no rol dos estados que receberam complementação da União, todavia este aumento no investimento da União não se configurou em 2000, 2001 e 2002. Nesses últimos anos, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o Governo Federal teve uma participação total no fundo de 2,8%, 2,0% e 1,9% respectivamente.

Em que pese evidentes avanços verificados no ensino fundamental quanto ao seu acesso, pesa contra o FUNDEF o fato de excluir as demais etapas da educação básica e a educação de jovens e adultos. Ademais, ao fixar valores per capita abaixo do que reza a Lei 9424/96, perde-se a perspectiva de equidade do sistema educacional como um todo, permanecendo os estados menos desenvolvidos com valores médios anteriores à constituição do Fundo¹.

Pior ainda: paira sobre a educação e também sobre a saúde, a ameaça de perda de recursos. No ano passado, quando se debatia a reforma tributária no país, governadores e prefeitos estariam propondo a mudança nos cálculos dos 25% dos recursos vinculados à educação, excluindo o montante das despesas pagas para a dívida pública. Em dinheiro, tomando-se o total estimado dos repasses em 2003, que são de R\$ 128 bilhões, os Estados em vez de serem obrigados a gastar R\$ 32 bilhões em educação, gastariam tão-somente R\$ 28 bilhões, o que significaria uma redução de cerca de R\$ 4 bilhões.

O que os estudos têm mostrado, no entanto, é que os recursos têm sido insuficientes para atender a uma educação de qualidade e mesmo o FUNDEF não conseguiu equalizar o investimento no ensino fundamental e tem efeitos deletérios nas demais etapas da educação básica.

O estudo de caso a seguir analisa as repercussões do FUNDEF em um município importante do Nordeste brasileiro, uma das regiões mais pobres do Brasil.

2 Os impactos financeiros do FUNDEF em João Pessoa

Um primeiro indicador importante na análise do fi-

¹ Estudo de minha autoria (SOUZA JUNIOR, 2003) comprova que, pelo menos no caso do Estado da Paraíba, um dos mais pobres da Federação, a complementação da União é ínfima ou

nanciamento e dos gastos em educação refere-se ao percentual de aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados ao ensino. A Lei Orgânica do Município de João Pessoa, seguindo as determinações constitucionais, prevê a aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências para o desenvolvimento do ensino. A tabela abaixo mostra a evolução dos gastos com MDE em João Pessoa.

Tabela 1. Evolução dos gastos com MDE

João Pessoa: 1996 – 2000

(Em R\$)

| | Impostos e transferências | Gastos MDE | Aplicação MDE (%) |
|------|---------------------------|---------------|-------------------|
| 1996 | 174.820.161,16 | 47.430.903,23 | 27 |
| 1997 | 195.559.876,47 | 50.810.016,80 | 26 |
| 1998 | 212.918.511,15 | 57.756.717,10 | 27 |
| 1999 | 194.364.156,74 | 52.284.834,91 | 27 |
| 2000 | 194.191.472,12 | 50.565.247,91 | 26 |

Fonte: Balanços Anuais da Secretaria Municipal de Finanças de João Pessoa.

Nota: Valores constantes a preços de maio de 2002, de acordo com o IGP-DI da FGV.

soa.

A arrecadação do município apresentou, de 1996 a 1998, um crescimento médio na ordem de 10% ao ano. Todavia, a partir de 1999, observa-se uma oscilação negativa bastante forte, em cerca de 9%, com tendência à estabilização no ano de 2000. Os gastos com MDE acompanharam o movimento da receita com crescimento até 1998 e decréscimo nos anos seguintes. O que se verifica é que, no período analisado, o investimento em educação esteve sempre acima do limite mínimo exigido pela legislação.

Em termos gerais, pode-se dizer que há uma certa estabilidade de gastos com MDE e observância do dispositivo constitucional de aplicação mínima de recursos. Observamos ainda que a introdução do FUNDEF não provocou

Tabela 2. Participação dos gastos da FEC

no total das despesas - João Pessoa: 1996 – 2000

(Em R\$)

| | Total das Despesas | Gastos Educação e Cultura | Participação (%) |
|------|--------------------|---------------------------|------------------|
| 1996 | 218.507.640,87 | 53.795.898,84 | 25 |
| 1997 | 268.927.205,15 | 53.400.837,17 | 20 |
| 1998 | 318.533.729,71 | 57.648.806,44 | 18 |
| 1999 | 276.606.818,29 | 56.276.822,41 | 20 |
| 2000 | 264.782.823,64 | 53.260.371,39 | 20 |

Fonte: Balanços Anuais da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de João Pessoa.

Nota: Valores constantes a preços de maio de 2002, de acordo com o IGP-DI da FGV.

alterações na alocação de recursos para o MDE.

Um segundo indicador importante da análise do financiamento da educação refere-se à aplicação dos gastos nessa área com relação às despesas totais do município. A tabela 2 mostra a evolução das despesas totais e dos gastos com educação e cultura.

Aqui se verifica uma queda na participação dos gas-

tos em educação com relação às despesas totais do município no ano de 1997 e 1998, período em que atingiu seu pior índice. Em 1999, há uma ligeira recuperação que se estabiliza no ano de 2000.

Do montante dos recursos investidos em MDE, o ensino fundamental era responsável por 90% dos gastos totais, e a educação infantil oscilava em torno de 3,5%. Nos dois primeiros anos de implantação do FUNDEF, a participação relativa dos gastos com ensino fundamental caiu para cerca de 87% e, conseqüentemente, aumentou a participação dos gastos com educação infantil para 12%. Todavia, em 2000, as despesas com ensino fundamental retornam ao patamar acima de 90%, e as despesas com educação infantil caem para níveis anteriores ao FUNDEF, próximo de 3,5%.

O município de João Pessoa foi, durante os dois primeiros anos do FUNDEF, deficitário, isto é, repassou mais recursos para o Fundo do que recebeu. Todavia, já a partir de 2000, com uma política forte de ampliação do ensino fundamental, conseguiu se tornar superavitário. A tabela abaixo mostra o impacto financeiro do FUNDEF para João

Tabela 3. Impacto financeiro do FUNDEF
João Pessoa: 1998 – 2000
(Em R\$)

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Matrículas | 34.128 | 52.435 | 54.636 |
| Contribuição | 22.352.556,84 | 21.158.491,47 | 20.254.201,01 |
| Cota-parte | 17.057.228,80 | 20.935.144,04 | 21.153.542,42 |
| Diferença | -5.295.328,04 | -223.347,43 | 899.341,41 |
| Gasto-aluno sem FUNDEF | 654,96 | 403,52 | 370,71 |
| Gasto-aluno com FUNDEF | 499,8 | 399,26 | 387,17 |
| Variação (%) | -23,69 | -1,06 | 4,44 |

Fonte: Balanços Anuais da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de João Pessoa

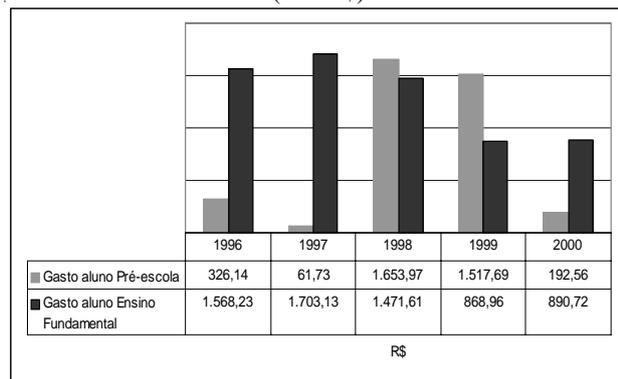
Nota: Valores constantes a preços de maio de 2002, de acordo com o IGP-DI da FGV.

Pessoa nos três primeiros anos de FUNDEF:

No caso em análise, há um impacto negativo bastante forte na receita do município, sobretudo no primeiro ano de FUNDEF, com perda de mais de 5 milhões de reais. Desse modo, o gasto por aluno teve uma subtração em cerca de 24%. A partir de 1999, há uma recuperação, em termos relativos, do gasto por aluno, todavia, em termos absolutos, há uma redução de seu valor nominal em cerca de 1%, devido ao grande crescimento no número de matrículas naquele ano em mais de 50%. Em 2000, o quadro se altera definitivamente, com a Prefeitura tendo um superávit e o valor do gasto-aluno sendo positivo em 4%, porém, em termos reais, este valor continua decrescente.

Com isso, o gasto-aluno por etapa de ensino apresenta também uma alteração bastante significativa. O gráfico abaixo mostra a evolução dos gastos por aluno nessas duas etapas de ensino, desta feita incluindo todas as recei-

Gráfico 1. Evolução dos gastos por aluno da pré-escola e ensino fundamental - João Pessoa: 1996 – 2000
(Em R\$)



Fonte: Balanços Anuais da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de João Pessoa.

Nota: Valores constantes a preços de maio de 2002, de acordo com o IGP-DI da FGV.

tas disponíveis para o ensino, referente ao período de 1996 a 2000:

Em relação à pré-escola, o que se verifica, à exceção de 1998 e 1999, são valores irrisórios, portanto insuficientes para dar conta de ofertar, com um mínimo de qualidade, a educação de 0 a 6 anos. Em 1997, o gasto por aluno atinge o seu pior nível, e em 1998 e 1999, há uma elevação positiva. No entanto, em 2000, as despesas caem de forma considerável, num patamar bem abaixo ao de 1996.

Já com relação ao ensino fundamental, o gasto por aluno vinha apresentando uma tendência de crescimento anterior ao FUNDEF; mas a partir de 1998, com a implantação do Fundo, há uma inflexão negativa, tendo em vista que o município perdeu, como vimos anteriormente, nos dois primeiros anos, recursos para o Fundo, ao mesmo tempo em que ampliou sua rede de ensino fundamental. Em 2000, já superavitário, o município inicia um processo de reversão dessa tendência de queda.

Os impactos do FUNDEF no município de João Pessoa são bastante contraditórios, do ponto de vista da execução orçamentária. Com efeito, verificou-se um enorme crescimento dos gastos com o ensino fundamental, mas também uma redução acentuada das despesas com a pré-escola, no terceiro ano pós-implantação do FUNDEF. Observa-se que a educação como um todo sofreu restrições no primeiro ano de implantação do FUNDEF, com perda de arrecadação. O gasto por aluno do ensino fundamental sofreu redução nos dois primeiros anos, mas apresentou tendência de recuperação no terceiro ano.

3 A política de valorização do magistério municipal

A rede municipal de João Pessoa era composta, em 2000, de 1.635 professores, sendo que a maioria deles, inexistente na maioria dos anos pesquisados.

² Além desses profissionais efetivos, no ano de 2000, foram contratados temporariamente mais 338 professores para as diver-

ca de 95%, exercia função docente no ensino fundamental.²

Em dezembro de 1998, foi aprovada a Lei municipal 8.682/98, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1999, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais da Educação do Município de João Pessoa.

Do PCCR do magistério da rede municipal de João Pessoa destacam-se a ênfase na valorização da qualificação, o respeito à contratação por via de concurso público, uma jornada de trabalho de 25 horas, incluindo as chamadas horas-atividades, a criação de uma Comissão Permanente da Carreira dos Profissionais da Educação para acompanhar a aplicação do Plano. Em se tratando da organização da carreira dos profissionais da educação, registramos um salto qualitativo. Antes da implantação da nova Lei, a carreira docente estava praticamente estagnada e não se privilegiava a titulação dos profissionais da educação. Com o PCCR, houve um reordenamento da carreira. Os abonos e as gratificações que perfaziam maior parte da remuneração total dos servidores foram incorporados aos vencimentos dos mesmos e foi criada também uma regra de transição para se evitar qualquer redução nos salários. Consta da Lei um dispositivo que assegura que as cinco horas de atividades do professor, no exercício da docência na rede municipal, na jornada de 20 horas, corresponderão a um adicional de 25% do respectivo vencimento. Desse modo, o Plano favorece um incentivo para aqueles professores que comprovem a atividade de docência. Não se garantiu esse adicional, no entanto, para os demais profissionais da educação, tais como supervisor escolar, orientador educacional, etc..

O Plano estipulou ainda uma variação de 3% a cada cinco anos de exercício e a equiparação dos salários dos professores aos demais profissionais da educação, sempre de acordo com a titulação. A partir dessas alterações na carreira e nos salários dos profissionais da educação, de

Tabela 4. Evolução dos gastos com Pessoal da SEC
João Pessoa: 1997 – 2000
(Em R\$ 1.000,00)

| Anos | Total da folha (preços nominais) | Variação anual | Total da folha (preços reais) | Variação anual |
|------|----------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|
| 1997 | 30.041 | – | 46.722 | – |
| 1998 | 29.001 | -3,5 | 43.417 | -7,07 |
| 1999 | 33.092 | 14,1 | 44.504 | 2,5 |
| 2000 | 36.804 | 11,2 | 43.505 | -2,25 |

Fonte: SEFIN/João Pessoa: Demonstrativos dos gastos em educação.

Nota: Valores constantes a preços de maio de 2002, de acordo com o IGP-DI da FGV.

sas séries do ensino fundamental.

³ Não foi possível obter junto à Secretaria de Finanças do município

1997³ a 2000, os gastos com pessoal da Secretaria de educação apresentaram a seguinte evolução.

Como podemos ver na tabela acima, o incremento positivo na folha de pagamento ocorre a partir de 1999, ano em que entra em vigor o novo PCCR, com crescimento real de 2,5%. Todavia, já em 2000, esse valor é praticamente corroído pela inflação, ocorrendo uma queda de 2,25%. O crescimento verificado em 2000 corresponde, provavelmente, à expansão vegetativa da Folha, por conta de ajustes dos profissionais da educação nos respectivos cargos, além de mudanças de níveis. Em resumo, a valorização do magistério, num primeiro momento, tratou basicamente de uma melhor organização da carreira, o que, de fato, já se constituiu num avanço importante.⁴

Com relação à aplicação do percentual estabelecido pela EC nº 14/96 na valorização do seu magistério, pudemos constatar, através dos demonstrativos de gastos com educação fornecidos pela SEFIN, que João Pessoa vem despendendo, desde 1998, um índice maior que o determinado pela referida Emenda. No exercício de 1998 foram empregados 98,37% das receitas do Fundo para pessoal. Em 1999, os gastos com magistério ultrapassaram as receitas do Fundo e atingiram 102,70%, havendo complementação dos gastos do magistério com receita própria do município. Em 2000, o montante destinado ao pagamento do magistério foi de 93,93%. Em suma, os recursos do FUNDEF em João Pessoa são basicamente direcionados a pagamento de pessoal.

Quanto à qualificação do magistério, a SEDEC/JP celebrou vários convênios para formação inicial e continuada, sendo o de maior abrangência o convênio com a Universidade Federal da Paraíba, através do PEC-RP, que logrou a aprovação de 194 professores no período de 1998 a 2000. Em 2001, registramos a participação de mais de 300 profissionais da educação da rede municipal de João Pessoa nesse programa. O PEC-RP é um programa da UFPB, junto aos poderes executivos estadual e municipais, que visa a qualificar em nível superior os docentes da rede pública de ensino, cujo ingresso se dá através de um processo seletivo simplificado.⁵

4 Os impactos do FUNDEF nas matrículas na educação básica de João Pessoa

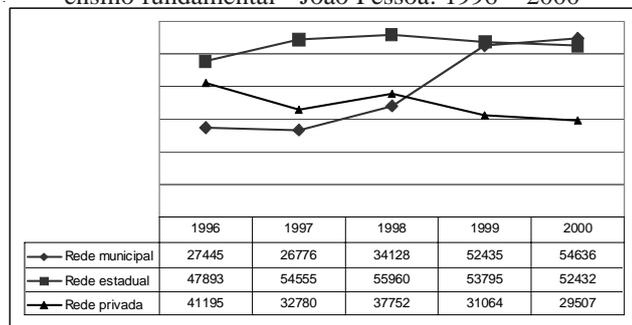
A participação nas matrículas das diversas redes de ensino de João Pessoa no ensino fundamental, nos anos prio o Demonstrativo de gastos com educação de 1996.

⁴ Em 2002 foi aprovada uma nova tabela com reajustes médios de 38%, bem como a extensão do adicional de 25% das atividades de docência para todos os profissionais da educação em efetivo exercício.

⁵ Foi solicitado ao setor de Recursos Humanos da SEDEC/JP o quantitativo de docentes e sua respectiva formação ao longo dos últimos cinco anos. Infelizmente, esses dados não foram disponibilizados, o que impede uma análise mais pormenorizada do impacto do FUNDEF na formação docente do município

anteriores ao FUNDEF, favorecia amplamente a rede estadual de ensino, com 48% do total das matrículas. A rede privada detinha 29%, e a rede municipal atendia apenas 23% do total de alunos matriculados. O FUNDEF foi res-

Gráfico 2. Evolução das matrículas do ensino fundamental - João Pessoa: 1996 - 2000



Fonte: MEC/INEP.

ponsável pela inversão desse processo, conforme gráfico abaixo.

De acordo com os dados acima, as matrículas no ensino fundamental das redes estadual e municipal de João Pessoa, nos anos de 1996 a 2000, apresentaram diferenças significativas uma da outra. A primeira apresenta um discreto crescimento até 1998, provavelmente por conta da preparação do sistema estadual para a implantação do FUNDEF, e a partir de então inicia um processo de diminuição das matrículas.

Já as matrículas da rede municipal mostram um excelente desempenho, sobretudo a partir de 1998, com tendência de estabilização a partir de 2000. Com isso, praticamente dobrou suas matrículas no período analisado e ultrapassou em termos absolutos às da rede estadual. Desse modo, em 2000, a rede municipal passa a responder por 40% do total das matrículas.

As matrículas da rede privada, por sua vez, apresentam uma tendência de queda acentuada, que se acelera a partir do FUNDEF.

Em síntese, com a expansão das matrículas da rede municipal, essa se tornou majoritária no atendimento ao ensino fundamental em João Pessoa. A rede estadual passou a ocupar a segunda posição, e a rede privada, setor que apresentou maior queda no número de matrículas, caiu para a terceira posição. O resultado, portanto, foi uma intensa municipalização das matrículas do ensino fundamental em João Pessoa, fenômeno este que teve como principal indutor a nova política de financiamento do ensino fundamental.

Esse processo de municipalização apresenta também novas configurações internas no que concerne à própria atuação das secretarias de educação. Um dos fenômenos que temos percebido é a transferência de matrículas para o ensino fundamental. O quadro a seguir mostra a evolução nas matrículas de toda a rede municipal de João Pessoa de 1996 a 2000.

Observa-se, em primeiro lugar, a extinção das clas-

Quadro 2. Matrículas da rede municipal João Pessoa: 1996 - 2000

| Ano | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Matrículas das classes de | 1.955 | 2.358 | 0 | 0 | 0 |
| Matrículas da pré-escola | 4.649 | 5.695 | 3.142 | 3.260 | 3.565 |
| Matrículas da EJA | 5.542 | 11.714 | 14.517 | 0 | 0 |
| SubTotal | 12.146 | 19.767 | 17.659 | 3.260 | 3.565 |
| Matrículas ensino fundamental | 27.445 | 26.776 | 34.128 | 52.435 | 54.636 |
| Total geral | 39.591 | 46.543 | 51.787 | 55.695 | 58.201 |

Fonte: MEC/INEP.

ses de alfabetização a partir de 1998. Nesse mesmo ano as matrículas na pré-escola diminuem cerca de 45%. Já as da EJA, que vinham ampliando sua oferta, também são extintas em 1999, ou melhor, são transferidas para o ensino fundamental.

Percebe-se que tanto as matrículas das classes de alfabetização como as da educação de jovens e adultos sofreram essa redução nos dois primeiros anos posteriores ao FUNDEF, o que significa dizer que, preocupada com a perda de recursos, a gestão local optou pela transferência de alunos para o ensino fundamental. Mesmo a pré-escola também sofreu restrições no que se refere à oferta de vagas logo após a implantação do Fundo. Isto não implica negar a expansão geral da rede, que no período cresceu quase 50%. Todavia, em valores absolutos, o ensino fundamental, de 1998 a 1999, aumentou 18.307 matrículas, o que corresponde a pouco mais que o total de alunos que estavam matriculados na EJA naquele ano, que foi de 14.517 alunos.

Se fossem deduzidas do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em 1999, as matrículas identificadas como do EJA, o percentual de crescimento do ensino fundamental cairia de 91% para 40%, percentual esse praticamente o mesmo do crescimento de toda a rede, naquele ano. De 1999 a 2000, o crescimento das matrículas do ensino fundamental foi apenas de 4%, acompanhando a variação do sistema municipal como um todo.

Portanto a política da SEDEC/JP voltou-se para procurar meios de diminuir as perdas para o FUNDEF e, posteriormente, garantir seus recursos. O mecanismo utilizado foi, além da incorporação de novos alunos, o de transferir para o ensino fundamental os das classes de alfabetização e uma parcela da pré-escola, além das turmas de edu-

de João Pessoa.

⁶ O então secretário de educação do município, Prof. Neroaldo Pontes de Azevedo, assumiu publicamente que houve um processo de transferência de alunos com seis anos e meio de idade para as classes do ensino fundamental, conforme matéria publicada no jornal *Correio da Paraíba*, de 27 de junho de 1999,

cação de jovens e adultos, já que essa nova política de financiamento da educação exclui essas duas últimas modalidades.⁶

Essa política de focalização do ensino fundamental levou a uma situação de inversão de responsabilidades em relação à educação pré-escolar. A legislação afirma que devem ser os municípios os responsáveis pela oferta da educação infantil. Em João Pessoa, no entanto, o Estado tem um atendimento superior na pré-escola ao município: em 2000 eram 4.557 alunos matriculados na rede estadual e apenas 3.565 na rede municipal, enquanto que a rede privada detinha 7.525 alunos em seus estabelecimentos, sendo a principal rede a ofertar a pré-escola no município.

A expansão das matrículas provocou um aumento da rede física do sistema municipal. No período de 1996 a 2000, João Pessoa ampliou o número de suas escolas de 76 para 88. Já as salas de aula passaram de 558, em 1997, para 788, em 1999, a fim de atender ao novo contingente de matrículas. A variação do total de estabelecimentos de ensino fundamental nos cinco anos foi de 15% e o crescimento do total de salas de aulas foi bem maior em relação aos quatro anos, 41%. Esse crescimento se deu porque a nova gestão da SEDEC/JP, após tomar posse no início de 1996 alugou diversos imóveis, denominados de Anexos escolares, para, de forma transitória, atender à demanda.

5 Conclusão

Na análise acerca das repercussões do FUNDEF no município de João Pessoa, chama a atenção o processo de municipalização e focalização da gestão educacional em relação ao ensino fundamental, inclusive com transferência interna de alunos de outras etapas e modalidades. Com isso, o município logrou tornar-se superavitário já no terceiro ano de vigência do Fundo. Todavia as demais etapas de ensino foram afetadas de forma bastante negativa tanto no que se refere ao dispêndio de recursos quanto à oferta de vagas, particularmente a Pré-escola e Educação de Jovens e Adultos.

Os avanços obtidos em termos de organização da carreira docente foram importantes, porém, mesmo sem o FUNDEF, tais ganhos poderiam ser repassados ao magistério, posto que as condições financeiras do município permitiam o dispêndio de mais verbas para o pagamento de professores. Mas, em termos reais, ocorreu redução dos recursos destinados à folha salarial.

O que parece estar bastante claro é que o FUNDEF não pode sobreviver sem uma participação mais eloqüente do governo federal. A definição do custo-aluno-padrão reclamada por Melchior (1993) sugere que apenas os recursos estaduais e municipais são insuficientes para atingir um patamar de investimento que amplie a infra-estrutura escolar e valorize os profissionais da educação.

O debate atualmente em curso sobre um fundo des-

tinado à toda a educação básica é de suma importância e, segundo declarações da nova equipe do Ministério da Educação, é um dos eixos centrais da nova política educacional do governo federal. Mas ainda falta muito para a sua concretização, sobretudo o reconhecimento de que o país investe pouco no ensino público, embora também gaste muito mal.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Gráfica do Senado Federal (Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/96).

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 10-01-2001.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 20-12-1996.

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, *Diário Oficial da União*, 24-12-1996.

DIAS, Cristina. Número de vagas cai na capital. *Correio da Paraíba*, Caderno Cidades, 27 de junho de 1999, p. 02.

JOÃO PESSOA. *Lei Orgânica do município de João Pessoa*, de 18 de maio de 1999.

_____. *Sistema Municipal de Ensino; Eleição de Diretores de Escola e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério*. João Pessoa, SECEC/JP, 2000.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento e Orçamento da Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (orgs.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993, p. 173-224.

_____. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. *Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba*. São Paulo. 2003. 305 f. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Encaminhado em mar./05

Aprovado em abr./05

Luiz de Sousa Junior
Professor Adjunto do Departamento de Habilitações Pedagógicas da UFPB.
Av. Juarez Távora, 1750, Ap 204, Bloco B, Edifício Expedicionários III.- João Pessoa-PB-CEP 58040-021
Fones: 83 243-8435 e 83 8808-7529
E-mail: luizsjunior@uol.com.br
