

## **FUNDEF – A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS MUNICÍPIOS PARAENSES E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO**

**GEMAQUE**, Rosana Maria Oliveira – UFPA

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

**Agência Financiadora:** Não contou com financiamento

O texto discute efeitos do FUNDEF na educação do Estado do Pará a partir da análise da redistribuição dos recursos entre os governos estadual e municipais e chama atenção para a contribuição do governo federal a um Estado pobre financeiramente.

O referido texto é parte de um estudo mais amplo consubstanciado em Tese de Doutorado que objetivou identificar impactos do FUNDEF na educação do Estado do Pará, analisando a magnitude dos recursos totais e adicionais disponibilizados por esse Fundo, a sua redistribuição e efeitos nas finanças e na organização da rede de ensino estadual e das redes municipais de Belém e de Santarém.

O estudo combinou dados de fontes primárias e secundárias referentes às finanças da educação, às estatísticas educacionais do Estado do Pará e dos dois municípios analisados. Os dados foram coletados junto à Secretaria Estadual da Fazenda (SEFA), à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), à Secretaria Municipal de Finanças de Belém e de Santarém e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM). Os dados referem-se ao período de 1996 a 2001 e consistem nos balanços do Estado e dos municípios, nas leis e diretrizes orçamentárias, nas receitas e despesas da Educação por categoria econômica, programa, natureza. Além disso, realizamos entrevistas com secretários de educação, secretários de finanças, membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e com diretores e professores de escolas.

Neste texto priorizamos a discussão sobre a redistribuição dos recursos no ensejo de questionar a pertinência dos mecanismos utilizados pelo Fundo para potencializar a capacidade de financiamento dos municípios e garantir a redução das desigualdades no gasto-aluno.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96, é constituído por 15% dos seguintes recursos: FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp., Compensação Financeira decorrente da desoneração das exportações. Os recursos são distribuídos entre o Estado e seus respectivos municípios com base na razão entre as receitas que o compõem e o número de alunos matriculados nessa etapa da Educação Básica. A União

complementará os recursos sempre que o custo-aluno dos Estados e de seus respectivos municípios for inferior ao valor definido anualmente pelo Presidente da República.

Para discutir a pertinência do mecanismo de distribuição dos recursos e seus efeitos no contexto paraense, inicialmente, apresentamos a composição e redistribuição dos recursos do FUNDEF no Estado do Pará e, a seguir, a relação entre as responsabilidades assumidas pelos municípios com a chegada desse Fundo e a capacidade de financiamento dos mesmos.

## 2- Composição, Movimentação dos Recursos do Fundef no Estado do Pará e a Participação por Ente Federado.

Vários autores avaliam que o FUNDEF, na prática, viabilizou uma minireforma tributária (NEGRI, 1997; SEMEGHINI 2001; CASTRO, 2003). A redistribuição de recursos dos Estados para os municípios, devido ao FUNDEF, segundo Castro (2003), foi de aproximadamente 3 bilhões de reais – quantia significativa na receita da educação de municípios desprovidos de capacidade financeira de auto-sustentação.

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

**Tabela 1: Para -Composição e Dinâmica do FUNDEF – 1997 a 2001**

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

Fonte: SEFA- extratos do Banco do Brasil. Nota (1) – Valores corrigidos a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV). Nota (2) O valor de 1997 corresponde a seis meses. Nota (3) Considera os valores da complementação da União repassados dentro do exercício. Em 1998, houve repasse da complementação referente a 1997, de R\$ 15,350 milhões, sendo R\$ 8,993, para o Estado e R\$ 6,357, para os Municípios. Assim, a complementação da União referente a 1997 foi de R\$ 92,102 milhões. Em 2000, também houve complementação referente a 1999 no valor de R\$ 1,659 milhões, sendo R\$ 657 mil, para o Estado e R\$ 1,002, para os Municípios. Com isso, a complementação da União referente a 1999 foi de R\$ 181,463.

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

A tabela 1 informa também que o principal mantenedor do Fundo do Pará é o governo estadual – Estado pobre financeiramente – que, a partir de 1999, passou a redistribuir um volume significativo dos seus recursos para subsidiar o Ensino Fundamental da maioria dos municípios paraenses, em função do repasse das matrículas aos municípios. Por sua vez, também reduziu as suas despesas com essa etapa de ensino em aproximadamente 50%. Desta feita, em 2001, de uma contribuição da ordem de 369 milhões, o governo do Estado teve um retorno de aproximadamente, 161 milhões, ou seja, redistribuiu 50% dos seus recursos vinculados ao FUNDEF. Nada mais justo, na ótica mercantil de redistribuição de recursos: “ganha” quem tem mais aluno.

Por outro lado, os dados da tabela 1 mostram que, de fato, os municípios paupérrimos passaram a dispor de um volume significativo de recursos para custear o Ensino Fundamental, a ponto de o valor do Fundo, em alguns, ultrapassar a receita total do município (Relatório Anual de Atividades da SEDUC-1997). Assim, em 1998, de um suplemento de 111 milhões, os municípios passaram a receber 260 milhões, em 2001, ou seja, em três anos, a complementação aos municípios foi ampliada em 57,3%. Por isso, não há como negarmos que o mérito principal do FUNDEF está sendo redistribuir recursos entre os municípios. Entretanto, a questão central não é a política redistributiva em si, que deve existir para reduzir as disparidades dos gastos educacionais inter e intra-estadual, mas o valor que está sendo redistribuído e, sobretudo, de onde os recursos estão vindo e quais os sacrifícios oriundos dessa política.

Os dados da tabela 1 evidenciam ainda que a maior parcela dos recursos redistribuída aos municípios coube ao governo do Estado e não à União, considerando que, pelo mecanismo de distribuição de recursos adotado pelo FUNDEF, o Pará é o Estado mais pobre da Região Norte. Quando analisamos os valores de complementação recebidos pelo governo do Estado e pelos municípios, observamos que a tão propalada “suplementação” da União, para o Fundo paraense, foi sendo reduzida anualmente. De uma quantia de aproximadamente, R\$ 160 milhões, em 1998, foi reduzida para R\$ 76 milhões, correspondendo a 52,5% (valor real).

A seguir, os dados da tabela 2 permitem identificar a participação percentual por esfera de governo no valor total do Fundo estadual.

**Tabela 2: Composição do Fundo, por Esfera de governo-1997-2001**

	Valor Total	Gov. Estado	%	Gov. Municipal	%	União	%
--	-------------	-------------	---	----------------	---	-------	---

<b>1997</b>	281.471	142.479	50,6	62.240	22,1	76.751	27,3
<b>1998</b>	645.567	325.467	50,4	159.355	24,7	160.745	24,9
<b>1999</b>	655.415	318.866	48,7	156.745	23,9	179.805	27,4
<b>2000</b>	617.503	350.422	56,7	160.545	26,0	106.536	17,3
<b>2001</b>	617.663	369.240	59,8	171.706	27,8	76.718	12,4

Fonte: SEFA- extratos do Banco do Brasil. Nota (1) – Valores corrigidos a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV). Nota (2) O valor de 1997 corresponde a seis meses

A análise dos dados evidencia que os maiores percentuais de participação na composição da receita do total do FUNDEF, como esperado, foram do governo do Estado, que, em média, corresponderam a 53%, seguido pelos governos municipais que participaram com a média de 25%. Por último vem a União com índice de participação inconstante e decrescente. Enquanto em 1998, participou com 24,9%, em 2001, caiu para 12,4%. Ou seja, a participação percentual da União na composição do Fundo paraense é inferior a do conjunto dos municípios – pobres financeiramente.

No Pará, a redistribuição de recursos financeiros do Estado aos municípios foi expressiva, decorrente do processo acelerado de municipalização do Ensino Fundamental. Em 2001, dos 143 municípios paraenses, 98% receberam suplementação do FUNDEF. Entre eles, 55,7% capitalizaram valores entre 1 a 5 milhões de reais. Em quatro anos e seis meses, os recursos redistribuídos aos municípios foram da ordem de R\$ 773 milhões de reais. Essa redistribuição possibilitou que o *per capita*/FUNDEF das redes municipais fosse ampliado, em média, 148,4%, nos três últimos anos da série (1999/2001); e os da rede estadual, reduzidos em 34,0%. No cômputo geral, o *per capita*/FUNDEF do Pará foi ampliado, em média, 24,3%, conforme pode ser visualizado na tabela 3.

**Tabela 3: Pará - Per Capita Potencial do FUNDEF por Esfera de Governo – (V. Nominal e Real).**

	ESTADO				Rede Estadual				Rede Municipal			
	Per Capita 15%	Per Capita Retor.	% de aum.	Per Capita Real	Per Capita 15%	Per Capita Retor.	%	Per Capita Real	Per Capita 15%	Per Capita Retor.	%	Per Capita Real
1997	102	144	42,0	224	116	140	20,4	218	79	140	76,6	218
1998	232	309	33,2	463	266	306	15,0	458	184	314	70,1	469
1999	235	323	37,5	434	394	329	-16,6	442	127	317	149,5	426
2000	279	338	21,1	400	528	342	-35,2	405	138	335	143,1	396
2001	328	374	14,2	401	764	381	-50,1	408	147	371	152,5	398

Fonte: SEFA-PA-Setor de Contabilidade (1997-2001). Nota (1) As diferenças observadas entre o *per capita*/retorno com o mínimo estabelecido nacionalmente referem-se aos valores de complementação que não foram repassados no exercício. (2) O valor *per capita* Real foi corrigido a preço de maio/2002 (IGP-DI-FGV).

No que se refere ao valor *per capita* do Estado do Pará, com base nos recursos retornados do FUNDEF, os dados da tabela 3 revelam que a complementação

possibilitou aumento nominal, mas em proporção decrescente. Ou seja, em 1998, o aumento do *per capita*/retorno foi da ordem de 33,2%, e, em 2001, de 14,2%. Da mesma forma, foi observado crescimento nominal do valor *per capita*/retorno, em 21,0% (1998/2001). Entretanto, em valores reais, houve redução de 13,4%.

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

Quanto ao *per capita*/retorno da rede municipal, os aumentos foram bastante significativos, correspondendo a 70,1%, em 1998 e 152,5%, em 2001. Quando consideramos o intervalo 1998/2001, observa-se que o *per capita*/retorno foi ampliado em 18,2%, mas, em valores reais, foi reduzido em 15,1%.

Disto resultou que, embora tenha havido aumento do *per capita*/retorno do Estado do Pará, devido à complementação da União, o mesmo foi reduzido, em valores reais, no intervalo 1998/2001, o que foi observado tanto na rede estadual quanto na municipal. Ou seja, a redistribuição de recursos não garantiu aumento real no *per capita*/Fundef, nem mesmo nas redes municipais – as beneficiadas.

A questão a ser examinada num contexto de pobreza como o do Pará, é a seguinte: de onde vem a suplementação dos recursos? Da União? Do governo do Estado? De municípios menos pobres?

Com base nos princípios que regem os sistemas federalistas<sup>1</sup>, cujo equilíbrio é fundamental para viabilizar o pacto federativo, a contribuição deveria vir do ente federado responsável pela manutenção das relações, que dispõe de receitas específicas para desempenhar tal função – o governo Federal – por meio dos fundos públicos (DALLARI, 1986; AFFONSO, 1995). Vale dizer que os fundos públicos desempenham papel crucial em países com acentuadas desigualdades, exigindo, segundo Affonso (1995), “*uma transferência significativa de recursos públicos entre as regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais. O mercado mostra-se incapaz de soldar per se a aliança federativa*” (p.58).

---

<sup>1</sup> A federação é uma forma de organização territorial do poder, fundada na articulação do Poder central com os poderes regional e local e materializada em um conjunto complexo de alianças por meio dos fundos públicos – “pacto federativo” (Affonso, 1995).

Embora, com a promulgação da Constituição de 1988, tenha havido uma descentralização fiscal em favor dos Estados e municípios, vários autores (AFFONSO, 1995,1996; RESENDE 1995; FIORI, 1995) mostram, em seus levantamentos, que a mesma foi acompanhada de aumento significativo da participação dos governos subnacionais nas despesas públicas; e da diminuição da participação da União, principalmente nos serviços como educação, saúde e saneamento. Além disso, os autores têm evidenciado, em seus estudos, que a União recuperou as “perdas” financeiras com a instituição do FSE (posteriormente denominado FEF e DRU) e de contribuições sociais e econômicas (ABRUCIO, 1998; PINTO, 2000).

Entretanto, apesar disso, o discurso utilizado pelo governo Federal para levar a cabo a política de repasse dos encargos da área social aos governos subnacionais, fazendo jus à política de ajuste fiscal e de reforma do Estado, foi o de que os recursos foram redistribuídos aos Estados e municípios e, por isso, os mesmos devem assumir as responsabilidades pela execução das políticas públicas, desconsiderando, assim, o nível acentuado de desigualdade econômica, política e social inter e intraestadual. Nessa perspectiva, a efetivação ou ampliação de processos descentralizadores nas áreas sociais sem apoio em bases financeiras, políticas e administrativas sólidas podem contribuir para acentuar as desigualdades regionais e sociais.

Isso parece se confirmar com a implantação do FUNDEF, considerando que a redução crescente da participação da União na receita total do Fundo, decorrente dos valores *per capita* nacional, tem colaborado para que o objetivo que justificou a sua implantação seja refutado – redução das disparidades do gasto-aluno entre os Estados brasileiros – uma vez que está se ampliando a diferença entre a média do maior e menor *per capita* entre os Estados da federação, pois, enquanto em 1998 essa diferença era de 2,000, em 2001, foi ampliada para 2,316.

Diante disso, corrobora-se a assertiva de vários estudiosos da área de financiamento da educação de que a intenção do governo Federal, com a criação do FUNDEF, foi reduzir os gastos da União com o Ensino Fundamental (DAVIES, 1999; ARELARO 1999; VALENTE 1997; PINTO 1999; MELCHIOR, 1997) e não promover justiça social e equidade no gasto-aluno entre os Estados. Quanto à redução dos gastos da União com a educação, um estudo realizado pelo IPEA (2003), focalizando a evolução e dinâmica do gasto social federal, de 1995 a 2001, mostra que, nesse período, os gastos com Educação e Cultura foram reduzidos em 6,6%, correspondendo a R\$ 824

milhões (CASTRO et. all, 2003a), e que os gastos do MEC também foram reduzidos em 9,9%, correspondendo a R\$ 2 milhões (CASTRO, 2003b).

No que diz respeito à situação dos municípios, importa apresentar um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal –IBAM (BREMAEKER, 2003), que evidencia o acúmulo de ações desenvolvidas por eles, mas de competência da União e dos Estados, sobrecarregando os seus orçamentos. Segundo Bremaerker, a preocupação dos gestores municipais vem aumentando diante dos gastos que os mesmos efetivam com as funções de competência da União e do Estado que, em 2001, consumiram, pelo menos, 4,5% das suas receitas. Esses gastos, que em 1988 corresponderam a R\$ 3,1 bilhões, foram ampliados para R\$ 3,8 bilhões, em 2000, e para R\$ 4,2 bilhões, em 2001. Nesse estudo, foi observado que *“os gastos são relativamente mais elevados nos municípios de menor porte demográfico que, por se localizarem na periferia ou distantes dos grandes centros urbanos, se vêem na contingência de financiar com maior intensidade ou num maior número de casos esses serviços, para que eles estejam disponíveis à sua população”* (p.6). Em termos relativos, os gastos efetivados por esses municípios, com população até 10 mil habitantes (48% dos municípios brasileiros) e com as funções dos outros entes federados, equivaleram a 10,8% da sua receita, em 2001. Ou seja, mais do triplo do que conseguiram arrecadar com os tributos próprios. Assim também, os municípios que se encontram na faixa de 10 a 20 mil habitantes comprometeram o correspondente a uma vez e meia toda a sua receita tributária. Diante disso, foi concluído que 73,1% dos municípios brasileiros *“comprometem mais do que a sua arrecadação tributária para custear serviços que a União e os Estados deveriam executar no seu território por sua conta própria”* (p.8), confirmando-se a sobrecarga de atribuições dos municípios e ausência de colaboração entre as instâncias governamentais no provimento dos serviços públicos.

No que concerne aos serviços da educação custeados pelos municípios, o estudo indica: preparar e fornecer a merenda escolar; distribuir material e livros didáticos; manter bibliotecas; manter programas de alfabetização de adultos; fornecer transporte escolar; realizar programas de apoio às práticas desportivas. Além desses, os municípios ainda: cedem professores para as escolas estaduais; fornecem merenda e transporte escolar para os alunos das escolas estaduais; efetuam a manutenção das escolas estaduais; cedem pessoal e mantêm os serviços estaduais de apoio.

Diante dos fatos e da situação enfrentada pelos municípios, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne ao ajuste fiscal, Bremaeker ressalta:

[...] Se os municípios continuarem a assumir os encargos das demais esferas de governo, sem que seja efetuada a correspondente compensação financeira, não resta dúvida de que acabará por comprometer a qualidade dos seus serviços oferecidos à população (p.16).

### ***3- Relação entre o atendimento às matrículas e capacidade financeira por esfera de governo.***

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece em seu art. 75 que a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade; e que essa ação obedecerá a uma fórmula de domínio público, que incluirá a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado e municípios em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino (§ 1º). Além disso, é estabelecido que a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucional obrigatório na MDE e o custo-aluno-ano, relativo ao padrão mínimo de qualidade (§ 2º). Tratam de indicações fundamentais por balizarem a ação supletiva da União na educação dos Estados e municípios. Entretanto, até hoje não foi definido o que seria o padrão mínimo de qualidade e tampouco o valor do custo-aluno-qualidade, tendo em vista que o valor do custo-aluno FUNDEF não é fundamentado no padrão mínimo de qualidade, não podendo assim ser assimilado (Parecer do CNE, nº 26/97).

Vale ressaltar que, de acordo com a LDB (art. 75 e arts. 10 e 11), a ação supletiva e redistributiva da União refere-se aos Estados e municípios no âmbito de toda a Educação Básica e não exclusivamente do Ensino Fundamental obrigatório. Entretanto, a ação supletiva e redistributiva dos Estados para seus municípios circunscrevem-se ao Ensino Fundamental (Parecer CP Nº 26/97).

Diante do aumento abrupto do atendimento às matrículas da Educação Básica pelos municípios paraenses, procuramos identificar a relação entre a “capacidade de atendimento” (considerando a receita de impostos próprios e transferidos) e o percentual de participação no total das matrículas das redes estadual e municipais. Os resultados encontram-se na tabela 4.



**Tabela 4: Pará- Relação entre a Receita de Impostos Próprios e Transferidos e Atendimento à Educação Básica do Estado e Municípios**

	Rec.Impostos 25%	Distribuição da Receita		Distribuição das Matrículas	
		Estado	Municípios	Estado	Municípios
1996	1.778.366.722	68,5	31,5	62,4	37,7
1997	1.932.179.896	67,9	32,1	59,7	40,3
1998	2.256.198.955	70,7	29,3	44,2	55,8
1999	2.442.282.627	70,1	29,9	43,6	56,4
2000	2.871.000.781	71,6	28,4	37,9	62,1
2001	3.305.488.260	74,1	25,9	35,8	64,2

Fonte: ASPLAN-SEDUC – Nota (1) Receita sem a distribuição dos recursos do FUNDEF

Os dados evidenciam que a situação apresentada pelos municípios paraenses é motivo de preocupação, tendo em vista que, em todos os anos da série, o percentual de matrículas na Educação Básica foi superior ao de participação na receita de impostos, cuja diferença foi sendo ampliada com o processo de municipalização do Ensino Fundamental. Da mesma forma, observamos que aumentou a diferença positiva entre o percentual de matrículas na Educação Básica e a participação relativa do governo estadual na receita total de impostos.

No que concerne à relação entre as receitas vinculadas ao Ensino Fundamental e as matrículas, sem contar com a complementação do FUNDEF, os dados da tabela 5 mostram que os municípios ultrapassariam e muito a sua capacidade de atendimento e o Estado teria espaço para atender ao Ensino Médio e Superior.

**Tabela 5: Pará- Relação da Receita de Imposta Vinculada ao Ensino Fundamental (60%) e as Matrículas do Estado e Municípios (Sem a Complementação do FUNDEF)**

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

Fonte: ASPLAN- SEDUC

Na tabela 5 é registrado que a relação negativa entre a participação percentual na receita total de impostos e o atendimento ao Ensino Fundamental dos municípios é ampliada quando comparada à situação da Educação Básica, em função da concentração das matrículas no Ensino Fundamental com o processo de municipalização, agravando-

se, ao considerarmos a responsabilidade em atender a demanda por Educação Infantil – o que passa a ser amenizado com o FUNDEF, conforme os dados da tabela 6.

**Tabela 6: Pará-Relação entre Receita do FUNDEF e as Matrículas do Ensino Fundamental do Estado e Municípios -1996-2001**

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

Fonte: ASPLAN-SEDUC

Observamos que com a redistribuição expressiva dos recursos financeiros do FUNDEF para os municípios, estes continuam atuando acima da capacidade. Com isso, a possibilidade de melhorar a qualidade da educação, via municipalização, parece ser impossível, tanto pelo limites financeiros apresentados quanto pelo parâmetro de custo-aluno do FUNDEF. Notamos, também, que a redistribuição de recursos do Estado para os municípios começa a comprometer a sua capacidade de atendimento, considerando a responsabilidade em atender à demanda por Ensino Médio. Diante disto, a Secretaria Estadual de Educação está revendo o seu Programa de Municipalização, ao perceber que *“o processo de transferência de sistemas de ensino está esbarrando na capacidade de sustentação financeira pelo impacto que representam sobre o custo da rede estadual. Como já foram municipalizados 92 municípios, tecnicamente, os recursos do FUNDEF destinados ao Estado, já não conseguem sustentar a folha de pagamento de pessoal”*. O processo de municipalização, nos moldes atuais, está comprometendo financeiramente as ações dessa secretaria, tendo em vista que a receita disponibilizada pelo FUNDEF não está cobrindo as despesas. Daí a proposta de reformular o Programa de Municipalização, considerando que, segundo eles, *“há necessidade e interesse de municipalização, mas é imprescindível agir com cautela e pensarmos na sustentação, a longo prazo, para as duas partes”* – governo do Estado e dos municípios. Por fim, é avaliado que: *“hoje, a SEDUC deve agir com mais cuidado considerando o interesse de propiciar maiores condições de sustentabilidade do processo”* (Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará- 2003-2006).

A ausência de indicadores oficiais sobre o custo-aluno e os padrões mínimos de qualidade não nos permite fazer uma estimativa sobre a necessidade de suplementação do Estado para os municípios e da União para o Estado e/ou municípios.

Todavia, na perspectiva de discutir os efeitos da política do FUNDEF no gasto-aluno, estabelecemos um parâmetro do que poderia ser um custo-aluno-qualidade para Educação Básica, conforme as discussões dos educadores no II Congresso Nacional de Educação (CONED, 1997): cerca de US\$ 1.000/aluno-ano, ou um valor equivalente a 20/ 25% do PIB *per capita* (PINTO, 1999). Trata-se de uma estimativa que serviu de base nas discussões sobre o montante de recurso necessário para o financiamento de uma educação de qualidade, sugerido no Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira e também com base nos valores praticados nos países da OCDE.

Com base nisso, consideramos como referência o valor equivalente a 25% do PIB *per capita* nacional que, em 2001, equivaleria à aproximadamente R\$ 1.700,00/aluno-ano, ou seja, R\$142,00/aluno-mês.

A comparação entre o gasto-aluno efetivado pelo governo do Pará e o valor referência revela que para alcançar o patamar de R\$ 1.700, para o quantitativo de alunos atendidos, os recursos por aluno teriam que ser triplicados, conforme tabela 7.

**Tabela 7: Pará- Comparação de Per Capita - 2001**

	25% PIB Nacional	25% PIB Pará	Per Capita Educação Básica	Per Capita E.Fund. Com FUNDEF	Per Capita E. Fund. Sem FUNDEF
<b>Pará</b>	1.717	859	615	556	878
<b>Belém</b>	1.717	-	1.222	1.161	1.467
<b>Santarém</b>	1.717	-	410	425	111

Fonte: IBGE-Balanco Geral do Estado do Pará – 1996-2001. Nota: PIB *Per Capita*- referência e da Ed. Básica e do Ensino Fundamental estão em valores nominais.

Os dados evidenciam que o gasto-aluno da Educação Básica, efetivado pelo governo do Pará e pelo de Santarém, corresponderam apenas a 35,8% e 25,6%, respectivamente do valor-referência (R\$ 1.700), mesmo considerando a complementação do FUNDEF. Para atingirem o patamar de referência, esses governantes teriam que ampliar notadamente os recursos da educação. Entretanto, em relação à Belém, a situação apresenta-se menos problemática, pois o gasto-aluno da Educação Básica correspondeu a 71% do valor-referência.

No que concerne especificamente ao *per capita*/Ensino Fundamental, os valores são alterados em função do FUNDEF. Obviamente, os *per capita* da rede

municipal de Belém e da rede estadual foram reduzidos em função da redistribuição de recursos para outros municípios. Com isso, ampliou-se a distância entre o gasto-aluno real e o custo-aluno-qualidade de Belém e da rede estadual do valor referência. Ao contrário de Santarém, em que a distância foi diminuída. Diante disso, constatamos que a política redistributiva do FUNDEF, à medida que possibilitou a redução das diferenças entre o maior e menor *per capita-FUNDEF*, entre os municípios paraenses, ampliou a distância entre o gasto-aluno real e o valor do custo-aluno-qualidade dos que redistribuem recursos. Assim, o mecanismo utilizado para equilibrar o gasto-aluno entre as redes de ensino, de um lado funcionou como equalizador entre as redes de ensino, de outro, distancia o gasto-aluno real do custo-aluno-qualidade, tendo em vista que a tentativa de nivelamento foi feita por baixo.

Na intenção de verificar a capacidade financeira do Estado do Pará no financiamento do custo-aluno no valor de R\$ 1.717,00 construímos a tabela 8, que revela a magnitude da suplementação necessária.

**Tabela 8: Pará – Recursos Necessários para o Financiamento do Custo-Aluno-Qualidade (2001)**

	Educação Básica (25%)			Ensino Fundamental (15%)		
	Receita Necessária	Receita Disponível	Suplementação Necessária	Receita Necessária	Receita Disponível	Suplementação Necessária
<b>Pará</b>	3.889.743.310	3.305.488.260	584.255.050	2.640.981.229	495.823.238	2.145.157.991
<b>Gov. Estadual</b>	1.393.414.180	2.449.366.800	-1.055.952.620	724.467.546	365.405.100	359.062.446
<b>Gov.Municipal</b>	2.496.329.130	856.121.460	1.640.207.670	1.916.513.683	128.418.138	1.788.095.545

Fonte: SEFA-PA; ASPLAN-SEDUC

Considerando a situação financeira e do atendimento escolar do ano de 2001, os dados informam que o governo do Estado do Pará precisaria de complementação de recursos da ordem de R\$ 584 milhões para elevar o custo-aluno da Educação Básica, ao patamar de R\$ 1.717,00. Isto, considerando os 25% da receita de impostos e deixando de fora as matrículas do Ensino Superior. Internamente, a rede estadual teria que redistribuir aos municípios recursos da ordem de R\$ 1 milhão de reais.

Em relação aos recursos necessários para financiar o custo-aluno-qualidade do Ensino Fundamental, considerando 15% da receita de impostos, a suplementação seria da ordem de R\$ 2 milhões de reais. Neste caso, tanto a governo do Estado quanto os governos municipais necessitariam de complementação.

Esta situação, por certo, exige pensar formas alternativas de financiamento da educação no Brasil, de modo a ensejar a equidade do que seria um custo-aluno-

qualidade nacional, com a efetiva colaboração do governo Federal, pois, nessa perspectiva, só para o Estado do Pará, a União teria que dispor de um montante superior ao valor de complementação repassado aos cinco Estados que recebem suplementação do FUNDEF.

### **Considerações Finais**

A lógica de financiamento adotada no FUNDEF redistribuiu recursos, mas desprovida de parâmetro de um custo-aluno-qualidade. Além disso, o valor mínimo nacional foi e continua sendo nivelado por baixo e fora da Lei, sustentado no argumento da “viabilização do possível” e confiscando recursos de municípios menos pobres, como o caso de Belém que, mesmo apresentando um gasto-aluno inferior à média nacional, tem que redistribuir recursos para outros municípios paraenses. Nessa perspectiva, consideramos injusta a implementação de políticas advindas de instâncias superiores interferindo na soberania local, na autonomia de planejar e implementar projetos educativos específicos, desrespeitando a história, a cultura, as condições financeiras e as especificidades locais e regionais (ARELARO, 2003).

No Pará, o processo de municipalização – por obra do efeito distribuidor de recursos do FUNDEF - foi desencadeado de forma acelerada, sem planejamento, sem projetos educativos, sem que os municípios apresentassem as condições infra-estruturais necessárias, conforme assumido pelo próprio governo estadual e relatado no “Programa Progressivo de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará”, preconizado para o período de 2003 a 2006. Neste documento é ressaltado que: *“a falta de recursos e os modelos de gestões municipais vêm favorecendo o processo de engessamento do programa de municipalização do Ensino Fundamental”*. Além disso, é indicado que a falta de *“melhor e maior articulação de um modelo de municipalização do desenvolvimento tem na verdade se tornado um grande obstáculo”*. Por fim, é avaliado que os 90 municípios que municipalizaram o Ensino Fundamental *“têm dificuldades de gerenciamento das redes de ensino municipalizadas, em consequência da inexistência de um modelo de gestão da política educacional e com melhor otimização dos recursos”*.

Outro exemplo ilustrativo, e que corrobora essa afirmação sobre a situação da maioria dos municípios, é a constatação da ausência da constituição legal de sistemas municipais de educação, pois, até hoje (2004), somente 8 municípios, dos 143, possuem

conselhos municipais de educação, entre os quais, alguns funcionam em condições precárias, conforme informações repassadas pelo Conselho Estadual de Educação (2004). Dessa situação concluímos que a municipalização do ensino, na perspectiva de melhorar a qualidade da educação, requer muito mais que o simples repasse de recursos financeiros, embora seja fundamental. E que é importante, também, a instalação de capacidades político-institucionais, administrativas e pedagógicas e a garantia de que o sistema educacional não será fragmentado e fragilizado ainda mais, o que parece ser inevitável, diante do estado de penúria financeira, da baixa capacidade política, técnico-administrativa da grande maioria dos municípios paraenses e também da ausência de coordenação da política educacional pelo governo do Estado.

Por isso, concluímos que em contextos de tamanha disparidade regional e social como no Brasil, os fundos podem desempenhar papel importante, desde que: sejam capitalizadores de novas fontes de recursos; utilizem mecanismos de distribuição baseados nas necessidades locais; fundamentem-se em planos e metas; sejam coordenados por representantes das três esferas de governo; e não se restrinjam ao gerenciamento dos recursos, tal como o FUNDEF se caracteriza. Ou seja, que sejam capazes de combater as desigualdades educacionais, sabendo, contudo, que não resolverão o problema, visto que como advertido por Arelaro (2003): “ *uma boa reforma tributária, que efetivamente exija uma contribuição mais significativa do Capital Financeiro é o que viabiliza a ação – insubstituível – de redistribuição de renda e superação das desigualdades regionais e da pobreza pelos governos estaduais e federal, numa República verdadeiramente federativa*” (p.11).

Sobre os limites do FUNDEF, convém lembrar Melchior (1997), ao alertar que, com a sua implantação, haveria possibilidade de redução das desigualdades – isso poderia ocorrer num primeiro momento, mas a tendência, com o passar dos anos, seria de consolidá-la em função dos critérios adotados: recursos iguais para todos. Ainda ressalta o autor que: *a luta contra as desigualdades requer critérios desiguais que beneficiem mais os Estados, municípios, bairros e escolas mais pobres* (p.65).

Da parte da União, embora tenha sido propagandeado, de norte a sul do país, que a mesma estava colaborando com os Estados e municípios pobres através do FUNDEF e que o mesmo revolucionaria a educação, este estudo mostrou que tudo não passou de uma competente estratégia para transferir aos municípios, responsabilidades até então da União e dos Estados, pois a “colaboração” financeira da União ao Estado pobre está

se esvaindo a cada ano de existência do Fundo e o tão esperado aumento salarial dos professores continua sendo um sonho.

Portanto, mesmo no Pará – Estado pobre financeiramente – em que houve suplementação da União e redistribuição dos recursos do Estado para os municípios e entre estes, ampliando o valor gasto por aluno, em nada, ou em quase nada, alterou o quadro externo: o *per capita* do Pará continuou sendo um dos menores do país. De outra forma: os gastos com educação no Brasil continuam sendo desiguais e a educação ofertada de acordo com as possibilidades de cada Estado.

### Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. Pesquisas, n.12. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo-SP.
- \_\_\_\_\_.A federação no Brasil:impasses e perspectivas. AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ARELARO, Lisete. Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”. DOURADO, Luís, F. (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Editora UFG, 1999.
- BRASIL, Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. In: Sindicato dos Professores do Estado do Pará, 1997.
- BREMAEKER, F.E.J. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados. *Série Estudos Especiais*, nº 49. IBAM. Rio de Janeiro, 2003.
- CASTRO, J.A; e outros. Análise da evolução dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão*, Nº 988. IPEA, Brasília, 2003.
- DALLARI, D. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da Educação – Desvelando a caixa preta*. Campinas-São Paulo: Autores Associados, 1999.
- FIORI, José L. O federalismo diante do desafio da globalização. Affonso, R. Silva, P. (Orgs.). *A federação em perspectiva- ensaios selecionados*.FUNDAP, 1995.
- II CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Civil, Belo Horizonte, 1997.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Col. polêmicas do nosso tempo; v. 57.Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

- MINISTÉRIO da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Parecer nº 26/97, de 02 de dezembro de 1997. Assunto: Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996.
- NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Documentos, Nº 3 – INEP, Brasília, 1995.
- PINTO, José Marcelino R. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. In: CASTRO, M . et.al. (Orgs.). *Educação Comparada na perspectiva da globalização e autonomia*. São Leopoldo, Rio Grande do Sul: Unisinos, 2000.
- REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*: São Paulo: FUNDAP, 1995.
- SECRETARIA Executiva de Estado de Educação do Pará. *Programa progressivo de municipalização do ensino fundamental do Estado do Pará (2003-2006)*. Coordenação Estadual de Municipalização do Ensino Fundamental do Estado do Pará.. Belém, 2003.
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade. FUNDEF: Uma revolução silenciosa. Site: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)
- VALENTE, Ivan. *A municipalização imposta e a exclusão social*. Brasília, 1997.