

## **O FUNDEF E A RECONFIGURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES EDUCACIONAIS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO NO ESTADO DE MATO GROSSO\***

Josete Maria Cangussú Ribeiro<sup>1</sup>

*RESUMO: Este artigo sintetiza em linhas gerais os resultados obtidos com a pesquisa referente aos efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF sobre as funções e a qualificação docente no contexto do regime de colaboração entre a esfera estadual e municipal no âmbito do Estado de Mato Grosso. O número de matrículas e funções docentes da Educação Básica foram analisadas a partir do instrumental jurídico do FUNDEF e pelos preceitos fundadores da gestão entre as redes e sistemas. Permitiu desvelar a reconfiguração da divisão de responsabilidade entre as esferas administrativas governamentais, e seus efeitos sobre as funções e a qualificação docente.*

*UNITERMOS: FUNDEF; Gestão e Financiamento; Regime de Colaboração, Valorização do Magistério*

Legalmente constituído, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – teve o início de operações em janeiro de 98, inaugurando, assim, um novo modelo de gestão administrativa e financeira dos recursos destinados à educação. A vinculação dos recursos a este Fundo e a sua liberação periódica conforme art. 69 da Lei 9.424/96 estipulando os prazos para os repasses dos valores devidos à Educação, constituem um divisor de águas do modelo de gestão financeira da educação pública no Brasil. Marcam um novo período na história da política educacional brasileira, concretizando parte das proposições e metas definidas nos fóruns democráticos, da primeira metade da década de 90.

O FUNDEF nasce trazendo no seu corpo a marca da partilha e no seu espírito o objetivo de valorização do magistério. A partilha dos recursos arrecadados em cada estado e seus municípios, conforme o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, vem estampando uma nova configuração na oferta da Educação Básica e no uso dos recursos financeiros públicos. Os municípios, que com a operação do FUNDEF viram os seus recursos sendo redistribuídos com o estado ou outros municípios, desenca-

---

\* Artigo extraído da dissertação de mestrado, apresentada na UFRGS: O FUNDEF em Mato Grosso, colhendo frutos e reparando arestas: estudo dos seus efeitos sobre as funções e a qualificação docente.

<sup>1</sup> Mestre em Educação, professora da disciplina Estrutura do Ensino lotada no Departamento de Letras do Campus Universitário de Tangará da Serra e. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Gestão e Financiamento da Educação na Unemat.

dearam um processo de expansão das suas redes, com o objetivo de “não perder recursos para o Fundo”, expressão comum entre os administradores públicos.

A vinculação de 15% de grande parte dos recursos a uma conta específica, exercendo a própria agência financeira a função de redistribuir os recursos nas contas vinculadas do Estado e Municípios, inibe a prática viciada dos desvios dos recursos destinados constitucionalmente à educação, usual por parte dos gestores públicos estaduais e municipais.

Não prescinde, porém, do acompanhamento e fiscalização da sociedade. Ainda hoje, ouvem-se denúncias de casos de desvios de finalidades dos recursos destinados à educação, de atrasos de pagamento de pessoal, de ingerência política junto aos conselhos, com traços coronelistas, de superfaturamento de obras, razões que mobilizaram a sociedade organizada em torno da definição de uma outra política educacional para o País. Alguns setores, é verdade, defendem a vinculação não apenas de 15 % dos recursos, mas a sua integralidade, destinando-os ao Fundo, não apenas ao Ensino Fundamental, mas à Educação Básica, para incluir as etapas de Educação Infantil, Ensino Médio e a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, outros ainda cobram tão somente, o cumprimento do Título Financiamento da Educação, consignado na LDB.

### **Aumento de matrículas e agilidade municipal**

Em estudo comparativo entre os valores distribuídos aos municípios matogrossenses no ano de 1997, referentes às transferências, com os valores distribuídos em 1998 e 1999, sob a égide do novo ordenamento jurídico estabelecido pelo FUNDEF, realizado pela Secretaria de Estado de Educação, verifica-se que 30% dos municípios matogrossenses receberam como cota-parte do FUNDEF um valor superior aos recursos distribuídos em 97. Portanto, este aumento de recursos, foi viabilizado pela redistribuição dos recursos de 70% dos municípios, além da esfera estadual, que em tese, tiveram suas condições para valorização do magistério e melhoria da qualidade reduzidas.

Este acréscimo de recursos recebidos por tais municípios, deve-se a que possuíam uma fatia maior de responsabilidade na oferta do Ensino Fundamental, beneficiando-se com esta política de equalização, ou a que possuem uma baixa arrecadação de impostos e transferências, beneficiando-se, neste caso, da redistribuição igualitária com base no valor *per capita*, estabelecido pela Lei 9.424/96. Todos adquirem, em tese, melhores condições financeiras para a oferta do Ensino Fundamental.

Em termos gerais tem-se no ano de 1998, um total de 515.551 alunos matriculados, sendo 298.739 (57.95%) na rede estadual e 216.812 (42.05% ) na municipal. Verifi-

ca-se, portanto, que a esfera estadual tem aproximadamente 81.927 alunos a mais que o conjunto dos municípios. Quando se analisa o ano de 2001, constata-se que esta proporção foi alterada, com diminuição na diferença de alunos entre as duas esferas administrativas. Ainda que ambas as esferas tenham aumentado suas matrículas, a municipal foi mais célere que a estadual.

A configuração ora apresentada revela, portanto, que houve uma significativa alteração na ordem da divisão de responsabilidades com a oferta do Ensino Fundamental no Estado, com um número significativo de municípios assumindo um número maior de matrículas. É primordial contudo, compreendermos a natureza desta municipalização de matrículas, como tem sido efetivada e como poderia ser idealmente, uma municipalização com responsabilidades compartilhadas e assumidas solidariamente, gerando justiça, democratização e qualidade na educação.

Na realidade, a situação em Mato Grosso pode ser caracterizada apenas como um processo de assunção de responsabilidades por iniciativa solitária dos gestores da política educacional. A proporcional municipalização, por isso, tem sido caricaturada como uma prefeiturização da Educação. Não há um movimento de transferência de encargos do estado aos municípios, generalizadamente, neste sentido é importante verificar sobre a gestão única e compartilhada existentes no estado de Mato Grosso.

#### **FUNDEF - ganhos e perdas**

A redistribuição dos recursos altera a disponibilidade financeira tanto da esfera estadual quanto das municipais, levando tanto o Estado quanto os Municípios, a contabilizar determinado valor como ganhos ou perdas derivadas do FUNDEF, conforme se verifica em peças do balancete do Estado de Mato Grosso, referentes aos anos de 1998, 1999 e 2000.

Portanto, a expansão das redes municipais, com o aumento de suas matrículas, vem impactar a esfera estadual, acarretando a redução das suas responsabilidades, e trazendo conseqüências sobre o número e o tipo de funções docentes, bem como a qualificação dos profissionais que necessitam. A engenharia do FUNDEF, interpretada pela contabilização de ganhos ou perdas, tem levado os municípios a expandir as matrículas com o objetivo único de evitar, aparentemente, perdas de recursos financeiros, ou supostamente melhorar os seus ganhos. À gestão compartilhada não tem significado planejar racionalmente a oferta educacional, tendo em vista a otimização dos recursos.

Analisando, no balancete financeiro da esfera governamental estadual, especificamente o quadro demonstrativo dos recursos aplicados em 1999, constatamos que, da

receita líquida arrecadada de R\$ 1.286.867.257,40, foram aplicados na educação 323.502.143,54, ou seja 25,14%. Destes, R\$ 298.155.596,81 foram contabilizados como despesas da esfera estadual, sendo contabilizados como perdas do estado com o FUNDEF um total de R\$ 25.346.546,73.

As perdas do Estado de Mato Grosso, contabilizadas no balancete de 2000, totalizam R\$ 39.152.450,33. Foram transferidos ao Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério em 2000, R\$ 217.213.405,61, e recebidos deste R\$ 178.060.955,28, dado a proporção de alunos atendidos.

Ainda, analisando o quadro dos recursos aplicados em educação, na esfera estadual nos exercícios financeiros de 1995, 1996 e 1997, podemos constatar que além de constatar um percentual superior aos 25% exigidos legalmente, está consignado que o pagamento dos inativos e pensionistas não está computado dentro destes percentuais. Este é, naqueles anos, considerado despesa computada como encargos gerais do Estado-Secretaria de Estado de Administração. Porém, nos balancetes dos anos subsequentes, relativos a 1998, 1999 e 2000, os gastos com os inativos e pensionistas passaram a ser ali computados.

O quadro abaixo demonstra o valor por aluno, efetivado desde a implantação do FUNDEF:

Quadro I

**Quadro Demonstrativo do valor aluno anual do FUNDEF - Mato Grosso, 1998 - 2001**

ANO	VALOR ALUNO/ MT		VALOR ALUNO NACIONAL	
	1ª - 4ª	5ª - 8ª/ED.ESP.	1ª - 4ª	5ª - 8ª/ED.ESP.
1998	434,38	434,38	315,00	315,00
1999	495,21	495,21	315,00	315,00
2000	528,00	554,40	333,00	349,00
2001	573,60	602,28	368,00	381,15

Fonte: Para 1998, 1999 e 2001 Seduc/Asseplan;  
para 2000, -<http://www.stn.fazenda.gov.br>.

Como podemos depreender, os valores mínimos por aluno/ano, resultantes da razão entre o montante de recursos destinados ao fundo e o total de alunos matriculados no ensino fundamental regular e especial, nas esferas estadual e municipal, desde a sua implantação, foi superior ao valor mínimo fixado no âmbito nacional. O FUNDEF em Mato Grosso não recebe, portanto, nenhuma complementação da União, operando apenas com os recursos oriundos das receitas no âmbito estadual.

O valor por aluno no Estado de Mato Grosso representa para alguns municípios ganhos significativos, que em princípio deveriam converter-se em melhoria do padrão de qualidade ofertado. Para outros municípios significa perdas, já que antes do FUNDEF operavam com um valor maior por aluno. Contudo, se carece de estudos que permitam verificar com mais precisão os ganhos e perdas nos municípios, se sabe de antemão, que estes valores estão aquém do padrão de qualidade almejado, ainda que não esteja bem definido e acordado.

O Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Mato Grosso, criado pela Lei N.º 6.880, de 23 de maio de 1997, cujos membros da primeira composição foram nomeados pelo ato governamental, publicado no Diário Oficial datado de 21 de janeiro de 1998, teve sua instalação a partir de 1º de janeiro de 1998.

Sendo, o acompanhamento e o controle do FUNDEF por parte dos conselheiros um dos meios considerados adequados à garantia de correção ética e transparência nas aplicações dos recursos financeiros, mas, ao mesmo tempo, estratégia importante para a democratização da gestão administrativa e financeira dos recursos públicos destinados constitucionalmente à educação, torna-se pois, imprescindível, uma aproximação do funcionamento deste Conselho no Estado de Mato Grosso. Vistoriando o livro de atas deste conselho, desde a sua implantação até o ano de 2001, conclui-se que o mesmo não funcionou plenamente, encontrando-se parte considerável deste período paralisado.

Cabe, contudo, uma maior reflexão acerca do não funcionamento dos conselhos, buscando as reais causas. Quem são os conselheiros? Quais as suas condições de participação? Como foram feitas as suas escolhas? Até onde vão os poderes de representação e a liberdade de participação? A quem de fato representam? Em quais fóruns e espaços da vida educacional participam? Quais outras formas de acompanhamento além da análise de balancetes e contas podem ser viabilizadas?

Promover fóruns onde o debate dos problemas relacionados à gestão financeira, administrativa e pedagógica possa fluir, privilegiar o espaço dos auditórios, onde o diálogo multicultural possa transcorrer, onde os diversos atores envolvidos direta e indiretamente

na vida educacional possam se pronunciar, podem constituir estratégias adequadas para que os problemas relacionados à gestão da política educacional possam ganhar maior transparência, e iniciativas de solução possam ser viabilizadas no plano do coletivo, contrapondo a ordem individualista e competitiva.

### **Regime de competição X regime de colaboração**

Embora o FUNDEF traga em sua gênese a idéia de socialização, partilha igualitária e de respeito às diferenças, quando deposita em um único fundo os recursos das duas esferas de governo, e divide por um valor *per capita*, recebendo cada esfera a fatia de recursos proporcional ao tamanho de sua responsabilidade na oferta do Ensino Fundamental, verificamos que o terreno em que foi implantada esta idéia encontrava-se bastante árido, enfraquecido pela cultura da competição, acirrado por estes próprios mecanismos de distribuição dos recursos, revelando assim a face contraditória deste Fundo.

Frente a esta face contraditória, os termos referentes ao regime de colaboração, consignados no conjunto de leis educacionais vigentes, não têm sido suficientes para dar corpo à idéia de colaboração entre os entes federados. Os fóruns de debates coletivos, em torno da política educacional e de seu planejamento, visando adequar-se aos novos mecanismos, não têm sido suficientes para fortalecer a colaboração, cedendo espaço ao regime de competição e à disputa por um número maior de alunos, especialmente naqueles municípios onde o percentual de responsabilidades na oferta do Ensino Fundamental era inferior à sua capacidade, se considerado o valor mínimo por aluno permitido pelo Fundo.

Ressalta-se contudo, que esta disputa acirrou-se ainda mais, em razão do baixo valor mínimo por aluno, definido nacionalmente desde a implantação do FUNDEF, que tem isentado a União de complementar os Fundos estaduais, entre estes o de Mato Grosso, que tem ficado numa média superior ao valor mínimo definido nacionalmente, insuficiente, porém, para continuar ofertando o padrão de ensino praticado em muitas redes.

Este valor por aluno deixaria de ser mínimo, caso se definisse o custo aluno qualidade de que fala a Emenda 14 e a Lei do FUNDEF, bem como a própria LDB, ainda carentes de regulamentação, e assim, muitos municípios que continuam tendo recursos retidos ao Fundo não os teriam, haja vista que este valor por aluno possibilitaria a cada município receber um montante maior de recursos, comparado com os que recebem atualmente, proporcional portanto, a um padrão de qualidade previamente definido, alocando recursos suficientes para atender com qualidade a demanda educacional e, conseqüentemente valorizar o magistério.

Na prática ocorre que, ao reter no Fundo o percentual de 15% dos recursos vinculados ao FUNDEF e após a sua redistribuição, o valor recebido de volta por muitos municípios, bem como pela esfera estadual, é inferior ao valor retido. Frente às perdas contabilizadas, a saída encontrada por muitos municípios, é oferecer atendimento para um número maior de alunos, possibilitando, por um lado, reduzir as perdas ou obter uma receita melhor, mas por outro, requer provavelmente a redução de qualidade, pois os recursos recebidos são também divididos por um número maior de alunos, observando-se, por exemplo, salas superlotadas com número de alunos superior ao estabelecido.

### **O FUNDEF e a divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais**

O FUNDEF, ao juntar os recursos distribuídos às esferas governamentais com base nos critérios constitucionais consignados pela Emenda 14 e reparti-los conforme as responsabilidades assumidas por cada dependência administrativa, abalou consolidadas estruturas de redes e sistemas de ensino, reconfigurando o mapa de divisão de responsabilidades entre os entes federados.

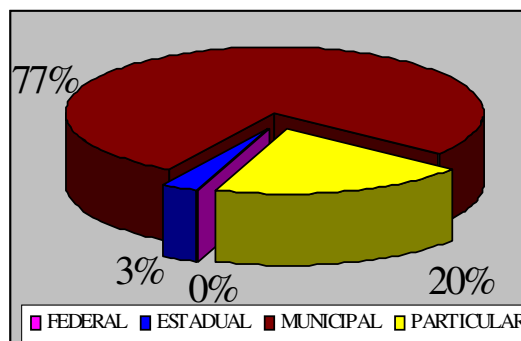
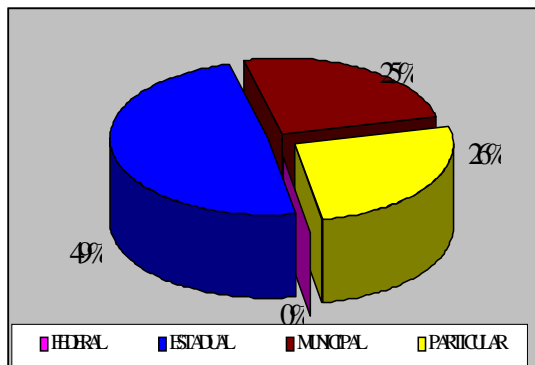
No Estado de Mato Grosso, a responsabilidade da esfera estadual com a Educação Infantil, estimada em 1991, em 49%, na metade da década já havia se reduzido, atingindo em 1996, 33,79 %. Após o FUNDEF, a tendência se aprofunda, pois decresce brutalmente na segunda metade, reduzindo para 2,85 % em 2000, chegando a apenas 1.604 crianças matriculadas.

Por outro lado, verificou-se um crescimento vertiginoso das responsabilidades da esfera municipal. No ano de 1991 encontravam-se matriculadas na rede municipal 9.907 crianças, representando 25,15 % no conjunto das matrículas das três esferas administrativas. Este número, no final da década, chegou ao total de 43.361 matrículas no ano de 2000, com os municípios do estado assumindo 77,15 %, no conjunto total das responsabilidades entre as esferas administrativas com esta etapa educacional. Nesse período constatou-se também, a redução de 6% nas responsabilidades da esfera particular.

O gráfico ao lado mostra o percentual de responsabilidades de cada esfera administrativa:

Gráfico 1.1

**Responsabilidades com a oferta da Educação Infantil entre as esferas administrativas. Mato Grosso, 1991 e 2000.**



Fonte: 1991 Seduc/Asseplan/Dmie.  
2000: Mec/Inep/Secuc/Asseplan/Dmie

Se no início da década a esfera estadual mantinha quase 50 % das responsabilidades, podemos constatar, no final da década, conforme demonstra o gráfico referente ao ano 2000, uma inversão total desta responsabilidade, com o município assumindo quase que totalmente a responsabilidade das matrículas da esfera pública.

O mecanismo de gestão financeira, instalado com o FUNDEF, levou a esfera estadual a acelerar o processo de desoneração das despesas com a Educação Infantil. Tendo 60 % de grande parte dos impostos e transferências, vinculados à educação automaticamente vinculados ao Fundo, e uma vez que a Constituição Federal, com a Emenda 14, no Art. 211, em seus parágrafos 2º e 3º, e a consequente Lei de Diretrizes e Bases das Educação Nacional n.º 9.394/96, estabelecem que os Estados e o Distrito Federal, atuarão



prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio, e os Municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil, não seria então, conveniente ao Estado, continuar ofertando matrículas nesta etapa.

Se por um lado cumpriu o que diz a legislação, por outro, não considerou os preceitos do artigo 11 da Lei Complementar 049/98. Não foram constatadas medidas administrativas, no âmbito da Gestão Única, que impedissem impactos sobre o número de funções docentes com implicações sobre a qualificação, oportunidade estratégica, para fortalecer os laços do regime de colaboração no Estado.

Embora a política educacional em Mato Grosso tenha dado passos importantes em direção ao fortalecimento do regime de colaboração no Estado, este ainda é frágil. Mesmo estando consignado na Constituição Estadual, que, neste Estado, as esferas governamentais organizarão de forma articulada os seus sistemas de ensino, preceituando na Lei Complementar 049/98, os princípios orientativos da chamada gestão única, ainda não regulamentada em Lei própria.

O que se constatou de fato, foi a desoneração da esfera estadual com a Educação Infantil, sem que houvesse o planejamento articulado entre as esferas administrativas, com compromissos coletivos assumidos, evitando ocorrências como a redução das matrículas da pré-escola, e a excedência de profissionais qualificados na esfera estadual, que por sua vez, haviam conquistado a poder de muita luta, a sua Lei de carreira.

Enquanto a política educacional avança em passos lentos, como podemos constatar nos números de matrículas da Educação Infantil, as crianças vão deixando para trás a infância, levando consigo, a eterna marca de ter-lhes sido negado, de fato, o direito ao acesso a esta etapa educacional, consignado na legislação como oferta de vagas e não como obrigatoriedade. Estas marcas, conforme revela a ciência da educação, permanecerão latentes durante todo o processo de desenvolvimento educacional, e se vêem refletidas, nos índices de evasão, de repetência, de custo aluno e de qualidade.

A configuração, desenhada na dinâmica das matrículas do Ensino Fundamental no ano 2000, revela a tendência do contínuo crescimento da oferta educacional na esfera municipal, e a gradativa redução na estadual. A tendência de aumento das matrículas, na esfera municipal, já se verificava desde o início da década, quando foram estabelecidas na Constituição Federal, as responsabilidades de cada esfera governamental na oferta da Educação Básica, cabendo o Ensino Fundamental a estas duas esferas administrativas, tendo como princípio constitucional o regime de colaboração.

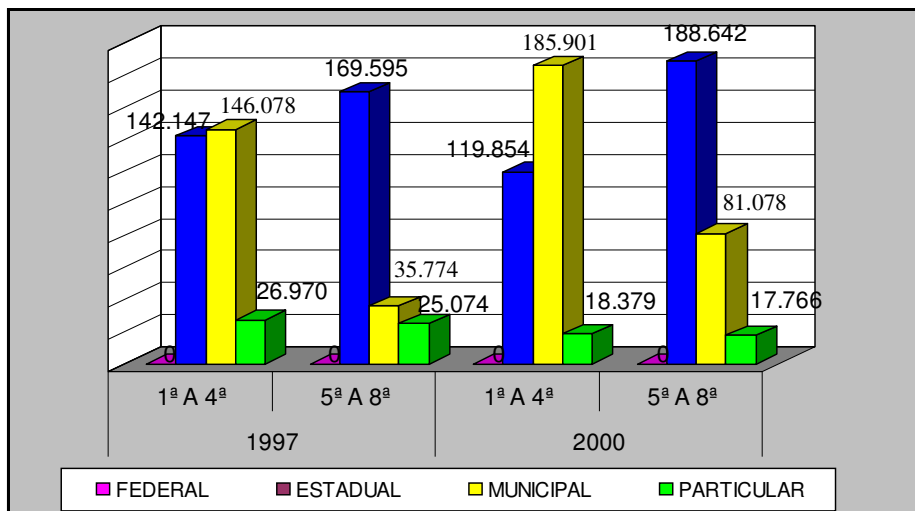
Contudo, verificava-se um crescimento lento, e uma visível disparidade no custo aluno, operado por ambas as redes. A esfera municipal, com um percentual menor de responsabilidades, em alguns municípios com arrecadação melhor, inseria componentes

curriculares diferenciados, passando a imagem de um padrão de qualidade melhor, pagando melhores salários, instalações e condições materiais superiores à esfera estadual, o que seria adequado e obviamente justo, como já dito, se não fosse a precarização e o sucateamento da esfera estadual, e se não fossem além de tudo, os tradicionais desvios de recursos financeiros ocorridos, não ainda extirpados em muitos lugares, mesmo com o controle mais rigoroso, possibilitado pelo FUNDEF, infelizmente sobre, apenas, parte dos recursos.

Veja no gráfico abaixo o comparativo da evolução das matrículas dos anos de 1997 e 2000, das séries iniciais e finais:

Gráfico 1.2

**Matrículas no Ensino Fundamental nas séries iniciais e finais, por esfera administrativa. Mato Grosso, 1997 - 2000**



Fonte : Mec/Inep/Seduc/Asseplan/Dmie

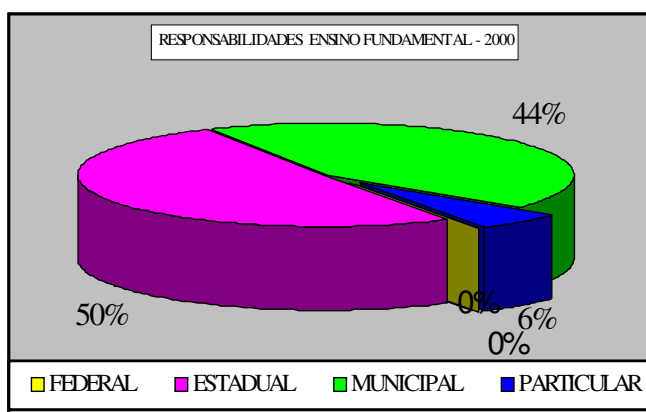
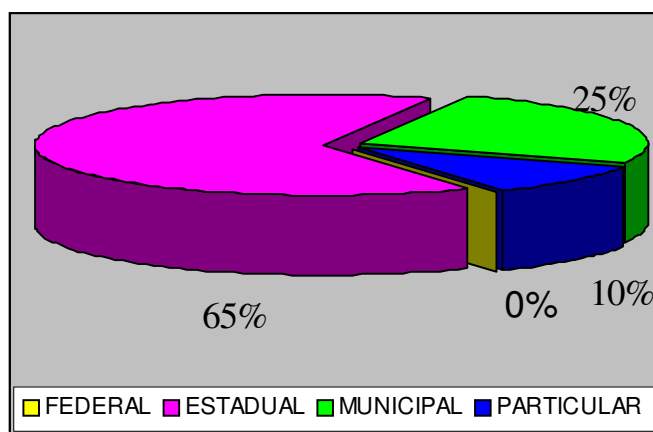
Fica assim registrado o decréscimo das matrículas nas séries iniciais na esfera estadual e um leve aumento nas séries finais, contudo, inferior ao decréscimo naquelas, indicando a tendência de redução do tamanho da esfera estadual e o crescimento da esfera municipal, tanto nas séries iniciais quanto nas finais.

Os gráficos abaixo demonstram as responsabilidades dos entes federados com a

oferta do Ensino Fundamental, no início e final da década de 90:

Gráfico 1.3

**Responsabilidades com a oferta do Ensino Fundamental entre as esferas administrativas. Mato Grosso, 1991-2000**



Fonte: Seduc/Asseplan/Dmie. 2000: Mec/Inep/Seduc/Asseplan/Dmie

O gráfico demonstra portanto, a redução das responsabilidades com a oferta educacional nesta etapa de ensino por parte da esfera estadual e, o expressivo aumento das responsabilidades da esfera municipal. Sabe-se que no Ensino Fundamental, na idade de 7 a 14 anos, reconhecido como regular, as estatísticas dão conta de que o Brasil e, especi-

almente Mato Grosso, já estão prestes a universalizar a sua oferta. O desafio maior concentra na oferta do Ensino Fundamental para a população acima de 14 anos, conhecida como demanda reprimida, que por várias razões não teve acesso ou foi excluída da escola, formando portanto uma grandiosa demanda potencial, a ingressar nesta modalidade de ensino. Passamos assim, a focalizar mais detidamente a Educação de Jovens e Adultos.

### Educação de jovens e adultos

Os números dão conta de que, em Mato Grosso, 189.566 pessoas com idade de 15 anos ou mais, ou 11,9% da população, não têm acesso ao direito elementar da educação, que é o de ler e escrever. Os números dos(as) que ainda não tiveram acesso ao Ensino Fundamental aumentaram sensivelmente. Diante destes números, a Secretaria de Estado de Educação estabeleceu como meta reduzir a taxa de analfabetismo entre as pessoas com idade de 35 a 49 anos, de 17% para 5%, até o final de 2003. Isto equívale a alfabetizar 50.000 pessoas em dois anos. ([www.seduc.gov.br](http://www.seduc.gov.br)).

Compare na tabela abaixo, a dinâmica de matrículas nesta modalidade de ensino, nos anos de 1997 e 2000:

Tabela 1.1

#### Matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por esfera administrativa Mato Grosso, 1997 e 2000

Esfera Administrativa	1997	2000	%
Federal	157	0	-100,00
Estadual	51.871	52.539	1,29
Municipal	8.122	5.701	-29,81
Particular	2.747	2.428	-11,61

Fonte: Mec/Inep

A redução foi verificada na esfera federal que extinguiu de vez a sua pequena participação na oferta, seguida da esfera municipal que reduziu-se em quase 30% e ainda a esfera particular que encolheu em 11,61%, ficando assim, amplamente caracterizada a redução da oferta do Ensino de Jovens e Adultos na vigência do FUNDEF no Estado de Mato Grosso.

Na esfera estadual não foi verificada a redução, manteve-se a oferta com um aumento mínimo de 1,29% nas matrículas. Contudo, sabe-se que nesta esfera várias salas de aulas foram transformadas em salas de aceleração, regulamentadas em portaria da Secretaria de Estado, dentro do esquema de reorganização dos ciclos de aprendizagem. Estas salas de aceleração passaram a ser contadas como Ensino Fundamental regular e portanto, suas matrículas passam a contar para fins de distribuição do Fundo. Este é, assim, um dos efeitos do FUNDEF na gestão da oferta no Estado de Mato Grosso.

O impacto maior nos números de matrículas foi verificado na esfera municipal, mas não se sabe se seus alunos foram contabilizados no ensino regular, nas salas de aceleração ou se, de fato, foram fechadas as classes de jovens e adultos (ensino supletivo). O que se sabe pelos registros estatísticos, é que a Educação de Jovens e Adultos, na vigência do FUNDEF teve o número de matrículas total reduzido. Se concordamos com as diretrizes curriculares que é imprescindível a esta modalidade de ensino uma identidade própria, cujos tempos e espaços sejam adequados ao alunado, e que classes de aceleração são vocacionadas às crianças e aos adolescentes com atraso em sua escolaridade, e têm sua própria dinâmica, tem-se, portanto, que as classes de jovens e adultos não podem ser confundidas com classes de aceleração.

E, ainda, não podemos deixar de considerar, que se por um lado, a inclusão dos alunos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos nas salas de aceleração, venha a fazer justiça com a parcela da população antes excluída do Ensino Fundamental, incluindo-a na contagem para fins de redistribuição dos recursos do FUNDEF, por outro, diminui o valor por aluno, já que o bolo de recursos tem que ser fatiado de forma a contemplar um número maior de alunos, reduzindo assim as possibilidades de oferecer-lhes um ensino de melhor qualidade. Isto acontece dado que reduzem também, as condições para valorizar o magistério, em termos de salários e condições estruturais e pedagógicas das escolas, já que a ampliação do atendimento, exige número maior de profissionais, implicando em mais despesas.

A derrubada do veto à Lei do FUNDEF, que levou à proibição da contagem das matrículas desta modalidade de ensino, para fins de redistribuição dos recursos, é algo premente. Só desta forma teremos a possibilidade de colocar nas salas de aula mato-grossenses e brasileiras, milhares de jovens e adultos excluídos do processo educacional.

Contudo, para garantir um padrão de qualidade desejável e uma real valorização do magistério, a derrubada deste veto, deve acontecer junto com a melhoria do custo aluno qualidade, exigindo assim, esforços redobrados da sociedade brasileira para garantir a Educação de qualidade para todos. Aqui neste ponto, uma Reforma Tributária que venha a redistribuir riquezas, e a permitir um controle mais rigoroso da arrecadação fiscal, é imprescindível, já que a educação, assim como as demais políticas públicas, alimenta-se dos impostos e demais tributos.

Outra possibilidade concreta de se obter um valor mínimo por aluno, melhor do que o atualmente praticado é a ampliação da oferta educacional, inclusive para esta modalidade de ensino, e o perdão ou renegociação da impagável dívida externa, que em razão do pacto de estabilização fiscal, confisca 20% das receitas públicas em cada esfera administrativa para fins de pagamento dos juros. O pagamento de juros sobre a dívida do Brasil e demais países, consideramos injusto, reduz as possibilidades de se colocar nas salas de aula um número maior de crianças, jovens e adultos, de alargar os horizontes da cidadania e de que todos sejamos mais felizes. Acelerar as ações, em âmbito nacional e internacional, para resolver este problema da dívida é uma proposta em pauta para a EJA e toda a política de educação.

### **Os efeitos do FUNDEF sobre as funções e a qualificação docente**

A reconfiguração na oferta da Educação Básica entre as esferas governamentais, implementada a partir da segunda metade da década de 90, deveria ser processada sob a égide do regime de colaboração, porém, o enfraquecimento da legislação no que tange à gestão conjunta dos sistemas e redes de ensino, agravada com a lógica da divisão da Educação Básica em três etapas operadas pelo FUNDEF, quando, da sua composição e do seu destino exclusivamente ao Ensino Fundamental, etapa cuja oferta pública compete às esferas governamentais estadual e municipal, contribuiu para o agravamento da cultura competitiva entranhada no corpo social, que tem limitado ao longo da história esta colaboração, imprimindo ao mesmo tempo, uma lógica de desresponsabilização pública com a oferta educacional da Educação Básica em suas três etapas.

A reorganização da oferta educacional passou portanto, a ser processada sob esta lógica, com a esfera estadual se desincumbindo da Educação Infantil, sem levar em conta o regime de colaboração entre as esferas administrativas e, mantendo então, as duas esferas a responsabilidade com a oferta do Ensino Fundamental.

Este processo tem gerado impactos sobre a gestão administrativa e pedagógica das redes e sistemas de ensino. Estes impactos podem ser verificados especialmente sobre a

organização do trabalho docente, com efeitos sobre o número das funções e a qualificação dos profissionais, gerada pelo processo de descentralização da oferta educacional conduzido a partir desta lógica.

Estes efeitos, sobre as funções docentes e a qualificação dos profissionais, têm afetado, especificamente, o número de funções docentes em ambas as esferas administrativas governamentais, ou seja, a esfera pública estadual e municipal. De um lado, é a esfera municipal que tem ampliado os seus limites de oferta educacional do Ensino Fundamental e Infantil. De outro lado, é a esfera estadual que em alguns lugares reluta para repassar o Ensino Fundamental aos municípios; este quadro tem inviabilizado o planejamento coletivo entre as esferas administrativas públicas.

Estes efeitos na redução do tamanho das responsabilidades governamentais, que têm por sua vez gerado impactos sobre o número de funções docentes, sofrem, também, os efeitos oriundos do próprio conceito atribuído ao trabalho docente, e o seu trato enquanto funções, divididas em várias jornadas, como consequência da própria lógica de organização do conhecimento epistemológico dual, dividido, fragmentado e disciplinado, injetado em pequenas doses, a partir de ações individualizadas dirigidas por cada docente, em espaços e tempos também delimitados conforme esta organização, além das próprias condições estruturais, especialmente as financeiras, em que têm operado as redes e sistemas de ensino.

Os impactos da descentralização da Educação Infantil em Mato Grosso são bastante evidentes sobre as funções e a qualificação docente. Obviamente que a extinção da oferta de matrículas na esfera estadual, trouxe também a extinção das funções docentes desta etapa educacional nesta esfera administrativa. Consoante com as matrículas na primeira metade da década, da totalidade das funções docentes nas três esferas administrativas, uma média aproximada de 50 % encontrava-se vinculada à esfera estadual embora, já a partir de 1994 o número de funções docentes nesta esfera tenha começado a declinar, enquanto a esfera municipal inicia um ritmo lento de crescimento até meados da década, tomando um forte impulso da segunda metade em diante.

A partir da segunda metade da década, constata-se a contínua redução das funções docentes na esfera estadual, e o crescimento destas na esfera municipal. No ano de 1998 aconteceu a redução abrupta das matrículas da Educação Infantil, conforme demonstrado nos estudos das matrículas nesta etapa de ensino, impactando automaticamente sobre as funções docentes. O total de 975 funções docentes existentes em meados da década, reduziu-se a um número inexpressivo de 88 funções ao final, com uma redução portanto, de 887 funções docentes na esfera estadual.

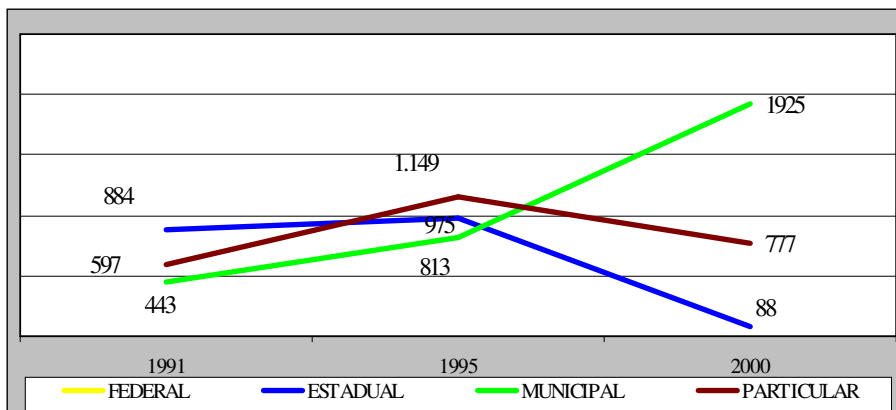
A esfera municipal, que no início da década, possuía um total de 443 funções

docentes, representando 23 % dos docentes atuantes na Educação Infantil, aumenta para um total de 1.925 funções, representando 69 % do total das funções docentes nesta etapa de ensino, enquanto que a esfera particular também apresenta uma redução de aproximadamente 12 % de funções docentes, dado à redução das matrículas.

No gráfico de linhas, podemos visualizar o crescimento ascendente destas funções na esfera municipal, desde o início da década, ganhando um forte impulso da metade da década em diante, ao mesmo tempo em que revela a queda vertiginosa na esfera estadual:

Gráfico 2.1

**Funções Docentes na Educação Infantil, por esfera administrativa. Mato Grosso, 1991 - 2000**



Fonte: 1991 e 1995-Seduc/Asseplan/Dmie. 2000-Mec/Inep/Asseplan/Dmie.

Com esta redução de funções docentes, a partir de 1998, a rede estadual de ensino tem enfrentado problemas nas atribuições de aulas para o quadro de pessoal efetivo, agravado com a redução das funções docentes, também nas séries iniciais do Ensino Fundamental, conforme veremos adiante, verificando-se um número crescente de profissionais excedentes, sendo denominados pela Secretaria de Educação como remanescentes<sup>2</sup>. Profissionais estes, do quadro efetivo, enquadrados na carreira via concurso público, em sua maioria habilitados em pedagogia ou em magistério, aos quais, hoje, são atribuí-

<sup>2</sup> Remanescentes: denominação dada aos profissionais do quadro efetivo da rede estadual de ensino, atuando em áreas consideradas diferentes da sua habilitação.



das aulas em outras áreas e funções carentes de profissionais com habilitação em licenciaturas específicas.

O princípio do regime de colaboração consignado na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Complementar 049/98, em seu artigo 11, que implanta a Gestão Única, com a finalidade de implementar progressivamente o Sistema Único de Educação Básica, não foi suficiente para provocar o planejamento da oferta educacional entre as esferas administrativas, neste momento de descentralização da Educação Infantil.

O planejamento racional, entre estado e município, conferiria um caráter de responsabilização estatal a esta política. A sua falta portanto, imprime a esta política um caráter de desresponsabilização, podendo ser classificada como uma política de caráter neoliberal. A esperança da comunidade educacional, de ver fortalecida a solidariedade e o planejamento coletivo entre as esferas governamentais, se volta agora, para os espaços de elaborações dos planos municipais e estadual de educação.

Quando analisamos a divisão de responsabilidades com a oferta do Ensino Fundamental e a esfera governamental a qual encontram-se vinculados os profissionais, constatamos que o percentual de funções docentes da esfera estadual, quando analisado no conjunto da totalidade das funções docentes no Estado, reduziu. Das funções docentes do Ensino Fundamental no início da década, 62,4 % encontravam-se vinculadas à esfera estadual; este percentual reduziu ao final da década para 46,3%, face ao crescimento do número de profissionais da esfera municipal.

Constatamos por outro lado, um crescimento fabuloso do número de funções docentes no Ensino Fundamental da esfera municipal que, no início da década possuía 5.396 funções, passando ao final para 12.272, representando 42,9% do total. Este crescimento de funções docentes na esfera municipal pode ser visto como um dos efeitos do FUNDEF. Se houve o aumento de matrículas no Ensino Fundamental na esfera municipal, obviamente que aumentaram também as funções docentes.

A redução das funções docentes na esfera estadual, no Ensino Fundamental, representa, em números, apenas 146 funções, o que contudo não expressa a realidade observada. A redução das matrículas das séries iniciais nesta esfera administrativa, na última década, só no Ensino Fundamental ultrapassou a casa de vinte mil; temos ainda a redução da Educação Infantil demonstrada anteriormente e, portanto, a redução das funções docentes também ocorreu em números superiores a estes.

Mais uma vez, aqui, fica demonstrado que a expansão das redes municipais, conduzidas nas trilhas da competição, causa prejuízos para ambas as esferas administrativas, com implicações sobre os custos financeiros e pedagógicos, a qualidade do proces-

so educacional e a valorização do magistério.

É aqui que o calor do debate dos fóruns representativos, participativos e democráticos faz a diferença: socializa e humaniza a política educacional, contrapondo à lógica neoliberal economicista que simplesmente contabiliza e divide, deixando que a competição defina os rumos e o destino de milhões de pessoas. A excedência de pessoal na esfera estadual em razão do processo de municipalização das matrículas, não tem sido apreendida pelos instrumentos estatísticos tradicionais ou, se tem sido, não está sendo revelada.

Suscita ainda indagar, qual o fundamento filosófico desta municipalização? Já que é de conhecimento público que os recursos disponibilizados não contemplam um custo aluno qualidade e a competição tem comprometido a colaboração, ficando caracterizada a simples transferência de responsabilidades da oferta educacional do Ensino Fundamental para os municípios. Resta saber qual formatação jurídica e filosófica terá a municipalização no Estado de Mato Grosso, já que na legislação que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino, a gestão única é concebida como a ante sala de um chamado Sistema Único.

Verificando e comparando o número de funções docentes na Educação de Jovens e Adultos, no período entre 1997 a 2000, oferecido pelo INEP, constatamos uma leve redução das funções docentes na esfera municipal, e também na particular. Esta redução, mesmo que em pequeno percentual, confronta com a realidade educacional de Mato Grosso e o déficit de oferta de ensino nesta modalidade, estado que se constitui fronteira agrícola com fluxo migratório constante, recebendo os trabalhadores (as) e seus filhos (as), de diversas partes do País, parte considerável sem, ao menos, a escolaridade fundamental completa. Situa-se portanto, nesta modalidade de ensino, uma das maiores demandas, podendo se deduzir, assim, os prejuízos ocasionados pela não contagem das matrículas para fins de redistribuição dos recursos do FUNDEF, e o não cumprimento dos princípios do regime de colaboração, a começar pela União.

A contabilização destas matrículas para fins de redistribuição do FUNDEF, automaticamente impactaria sobre o valor mínimo por aluno e aqui reside a importância da definição do custo aluno qualidade e da Complementação da União, elementos basilares para a compreensão da concepção do FUNDEF, e que merecem ser devidamente equacionados, quando se trata da ampliação das matrículas, especialmente desta modalidade de ensino, onde reside a grande demanda reprimida, encontrando-se aqui a principal razão do veto, sobre a contagem das matrículas de Jovens e Adultos na função de suplência, feito ao artigo 2º inciso II da Lei 9.424/96.

Quando se pensa na ampliação das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, é preciso, também, que seja equacionado o princípio do regime de colaboração, para além

das articulações entre esfera Estadual e municipal e, neste sentido, compreender o papel da União na política de ampliação da Educação de Jovens e Adultos, e a importância do custo aluno qualidade. Este é um exercício fundamental, não podendo diante do déficit existente, ficar limitado à responsabilidade do Estado e Municípios, e às parcerias, como supõem as orientações governamentais. É preciso políticas públicas firmes, e comprometidas com o resgate desta dívida social pública.

Da redução de matrículas, seguida da redução das funções docentes na esfera municipal, chega-se à redução de direitos, mas não é só isso. Quando realizamos a intersecção deste conjunto de situações, com o outro conjunto de elementos já conhecidos, como a redução das matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental das séries iniciais, com a consequente redução das funções docentes seguida da remanescente de pessoal, da esfera estadual, trazemos à luz o resultado negativo desta política, conduzida nas trilhas da competição e da desresponsabilização pública estatal, com a oferta educacional de qualidade, em todas as etapas e modalidades de ensino.

Extrai-se desta equação, os efeitos do FUNDEF sobre as funções e a qualificação docente no contexto do regime de colaboração, entre a esfera estadual e a municipal e tem-se, como resultado, que o problema da remanescente de pessoal qualificado na esfera estadual de ensino no Estado de Mato Grosso, não reside na qualificação dos docentes, mas circunscreve-se às relações e articulações havidas entre as esferas públicas. A situação se agrava pela inexistência de recursos financeiros suficientes para garantir parâmetros de qualidade desejados.

Quando confrontamos a demanda, para EJA com o perfil de profissional subjacente às diretrizes curriculares para esta modalidade de ensino, obtém-se a demanda para a qualificação continuada, já que na esfera estadual excede pessoal com formação inicial, especialmente para a primeira fase do currículo desta modalidade de ensino, indicando, ao mesmo tempo, a urgência de um planejamento participativo e solidário entre as esferas públicas, que dê conta de colocar a gestão dos sistemas e redes de ensino nos trilhos da colaboração solidária, e imprimir efetivamente a justiça na educação.

Estas constatações acerca da valorização do magistério e da divisão de responsabilidades com a oferta educacional entre as esferas governamentais, verificadas na égide do FUNDEF, mas que deitam suas raízes na historicidade da política educacional brasileira, indicam que soluções “prudentes e decentes”, definidas e encaminhadas em fóruns coletivizados, cujas regras tragam o firme propósito de construir o Estado de direitos, há tanto tempo negado à maioria da população, oferecido apenas a uma parcela reduzida de eleitos, urge por serem estabelecidas e dinamizadas, gerando, concretamente, ações efetivas restauradoras da dignidade humana, da valorização do magistério, da qualidade

educacional e da qualidade social de vida.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição(1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Marcos Legais, 2. ed. Prasem. Brasília, DF: 1999.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Marcos Legais, 2. ed. Prasem. Brasília, DF: 1999.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Marcos Legais, 2. ed. Prasem. Brasília, DF 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Balanço do FUNDEF 1.998 – 2000 Secretaria de Educação Fundamental MEC. Brasília, outubro de 2000. Disponível em <http://www.mec.gov.br/sef/default.shtm> acesso em 26/10/2000.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução n.º 03, de 08/10/97. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Marcos Legais. 2. ed. Prasem, Brasília, DF 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público – LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília, DF: 1.998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Perfil do Magistério da Educação Básica. Censo do Professor. Brasília: Mec/Inep.

Disponível em <http://inep.gov.br>. Acesso em Fevereiro de 2002

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001: Anexo do Plano Nacional de Educação. Presidência da República: Brasília, 9 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Censo Educacional, Resultados do Censo Escolar 2000. Mec/ Inep, Brasília, abril de 2001. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em Abril de 2001.

ESTADO DE MATO GROSSO. Lei complementar n.º 49, de 1º de outubro de 1.998. Dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências Diretrizes Educacionais: Estado de Mato Grosso. Cuiabá. Secretaria de Estado de Educação. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 50, de 1º de Outubro de 1.998. Dispõe sobre a carreira dos profissionais de Educação Básica de Mato Grosso. Diretrizes Educacionais: Estado de Mato Grosso. Cuiabá. Secretaria de Estado de Educação. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.880 de 23 de maio de 1997. Dispõe sobre a Criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial de 23/05/97 a p. 01.

\_\_\_\_\_. Secretaria de estado de educação. Termo de convênio de Gestão Unica. Cuiabá, Governo de Mato Grosso, fevereiro de 2001.

MONLEVADE, João e Eduardo Ferreira. O FUNDEF e seus pecados capitais. Ceilândia, DF: Idéa editora, 2. ed 1.998.

SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.