

CIBEC/INEP



B0026492

RELATÓRIO TÉCNICO

Avaliação do Programa de Complementação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

Brasília, outubro de 1999

.543
V

TIRAGEM LIMITADA

MEC

SEF

INEP

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

República Federativa do Brasil

Fernando Henrique Cardoso

Ministério da Educação - MEC

Paulo Renato Souza

Secretaria Executiva do MEC

Luciano Oliva Patrício

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP

Maria Helena Guimarães de Castro

Secretaria de Ensino Fundamental - SEF

Iara Glória Areias Prado

Diretor de Acompanhamento do FUNDEF

Ulysses Cidade Semeghini

MEC/INEP/CIBEC



Ministério da Educação
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

RELATÓRIO TÉCNICO

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

Brasília, outubro de 1999

Elaboradores:

Maria Helena Guimarães de Castro
Paulino Motter
Ulysses Cidade Semeghini

Consultores:

Candido Alberto Gomes
Waldir Catanzaro

SUMÁRIO

Resumo Executivo.....	4
Apresentação	7
1 -Metodologia e objetivos da avaliação.....	10
2 — Uma visão geral sobre o novo modelo de financiamento do ensino fundamental	12
3-Principais resultados das pesquisas de avaliação e acompanhamento da reforma	15
3.1 - A fiscalização e o controle social	16
3.2-A valorização do magistério	21
3.3 - Alocação de recursos.....	27
4 - Análise quantitativa dos principais indicadores impactados pelo Fundef.	30
4.1 - O impacto no crescimento da matrícula	31
4.2 - O impacto sobre a municipalização do ensino fundamental	42
4.3 - O impacto sobre as taxas de escolaridade	49
4.4 - As variações do número de alunos por turma.....	51
4.5 - A relação alunos por função docente.....	54
4.6 - A melhoria do perfil de formação dos professores.....	56
4.7- O impacto sobre a remuneração dos professores.....	58
4.8 - O impacto redistributivo do Fundef.....	59
4.9- Os recursos das transferências financeiras do FNDE.....	70
5 - Análise qualitativa: três estudos de caso.....	79
5.1-0 município de Maranguape	80
5.2-0 município de Aratuba	85
5.3 - O município de Santarém	89
5.4 - Onde o Fundef enfrenta dificuldades.....	95
5.5 - As perspectivas do Fundef.....	98
Conclusões.....	101
Referências bibliográficas.....	107

RESUMO EXECUTIVO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, vem sendo reconhecido como a reforma educacional mais profunda e ousada já implementada pelo Brasil, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino público obrigatório, promovendo simultaneamente maior equidade nas condições de oferta e induzindo esforços para a melhoria da qualidade.

Esta reforma - legitimada pela aprovação do Congresso Nacional, com o quorum qualificado que se exige para alterar a Constituição - estabeleceu um mecanismo inovador de redistribuição dos recursos públicos vinculados ao ensino fundamental. Implantado em todo o território nacional em 1º de janeiro de 1998, o Fundef constituído, no âmbito de cada unidade da Federação, por 15% dos principais impostos do Estado e dos seus Municípios. Estes recursos são repartidos e automaticamente redistribuídos com base no número de matrículas efetivadas pelas respectivas redes estadual e municipais de ensino fundamental.

Além disso, outra importante inovação do Fundef é a garantia de um valor mínimo de despesa por aluno/ano, definido nacionalmente. Este valor é fixado anualmente pelo Executivo federal, levando-se em conta a previsão da receita total do fundo e a matrícula total do ensino fundamental, acrescida do total estimado de novas matrículas. Caso a receita do Fundo no âmbito de cada unidade da Federação não for suficiente para alcançar o valor *per capita* nacional, cabe à União complementar a diferença.

O presente relatório tem como objetivo avaliar este componente equalizador do Fundef. Ou seja, medir o impacto do significativo aumento de recursos transferidos pelo Governo Federal aos sistemas estaduais e municipais de ensino fundamental das regiões mais pobres do País. Para efeito de comparação, as 27 unidades da Federação (26 Estados e o Distrito Federal), foram divididas em dois grupos: o **Grupo Experimental**, constituído pelos oito Estados que receberam complementação da União em 1998 e o **Grupo de Controle**, formado pelas demais unidades da Federação (Quadro 1).

QUADRO 1
DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO DE ACORDO COM O
RECEBIMENTO DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO ÂMBITO DO FUNDEF -
1998

Grupo Experimental⁽¹⁾		Grupo de Controle⁽²⁾	
- Pará	- Maranhão	- Acre	- Mato Grosso
- Alagoas	- Paraíba	- Amazonas	- Distrito Federal
- Bahia	- Pernambuco	- Amapá	- Espírito Santo
- Ceará	- Piauí	- Rondônia	- Minas Gerais
		- Roraima	- São Paulo
		- Tocantins	- Rio de Janeiro
		- Rio Grande do Norte	- Santa Catarina
		- Sergipe	- Paraná
		- Goiás	- Rio Grande do Sul
		- Mato Grosso do Sul	

(1) Estados que receberam complementação da União no primeiro ano de vigência do Fundef (1998)

(2) Estados com valor mínimo por aluno/ano superior ao valor mínimo de R\$ 315,00 (1998)

Os resultados indicam que cresceram as verbas transferidas segundo critérios prefixados, em particular a matrícula, e que a sua redistribuição favoreceu as regiões de menor desenvolvimento relativo. Os salários do magistério tiveram incremento real, sobretudo nas áreas menos favorecidas, enquanto cresceram e, até certo ponto, se renovaram os critérios da carreira docente. No entanto, eram ainda modestos os esforços em favor da capacitação de pessoal. Ainda assim, no que se refere aos Municípios, as suas declarações sobre prioridades de despesas indicam critérios razoáveis em termos dos efeitos sobre o rendimento discente, segundo a literatura especializada.

Os dados educacionais, cotejando-se os anos de 1997, 1998 e, em alguns casos, de 1999, apontam um forte movimento de municipalização do ensino fundamental, sobretudo no grupo experimental. Este último também apresenta consistentes vantagens sobre o de controle em outras variáveis, sugerindo que o hiato entre as regiões brasileiras tende a diminuir sob este particular. Regressões lineares com as variáveis disponíveis revelaram alta relação entre o incremento dos recursos transferidos em 1998 (relativamente a 1997), por um lado, e a expansão da matrícula e o melhoramento das taxas bruta e líquida de escolaridade.

Buscando analisar os processos, este relatório, em sua vertente qualitativa, estuda a experiência de dois municípios do Nordeste e um da Amazônia, considerados exitosos em sua experiência de implantação do Fundef. Os fatores comuns de sucesso foram a clareza de objetivos

e critérios de alocação de recursos, a liderança do Secretário, a independência relativa do órgão municipal de educação e o acompanhamento por este dos fluxos de recursos.

No entanto, uma análise dos dados da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, criada para investigar irregularidades na utilização dos meios do Fundef, constata que os processos de desvio são em geral conhecidos, ganhando repercussão pela magnitude das novas verbas envolvidas. Ao mesmo tempo, os mecanismos clássicos de controle necessitam de reestruturação, não só para detectar a lisura dos processos, mas também para verificar se estão sendo alcançados os resultados educacionais objetivados. Quanto aos conselhos de acompanhamento e fiscalização, apesar de criados na maioria dos municípios, sobretudo em regiões de menor desenvolvimento relativo, como o Nordeste, apresentam, em casos aparentemente numerosos, desempenho abaixo do desejável.

Em suma, o impacto educacional do Fundef, no seu primeiro ano de funcionamento, teve efeitos, antes de tudo, sobre a expansão e o acesso à escolaridade compulsória, potencializados pela campanha "Toda Criança na Escola", levada a efeito pelo Ministério da Educação. Nesse sentido, o grupo experimental e as regiões menos favorecidas do País alcançaram melhores resultados. Os indicadores disponíveis ainda não permitem determinar as repercussões sobre a qualidade do ensino fundamental.

Contudo, já se observa relativa melhoria do perfil de qualificação dos professores, como também os primeiros resultados dos programas de aceleração da aprendizagem, ambos estimulados pelo Fundef. Quanto à qualificação do corpo docente, observou-se, em apenas um ano, a redução de 18,6% (FIPE, 1998) no número de professores leigos com escolaridade equivalente ao ensino fundamental incompleto, e expressivo aumento do número de professores com superior completo. A redução de leigos constatada pelos Censos de 1998 e 1999 (este último com dados preliminares), foi de 28,1%.

Em relação aos programas de aceleração implementados a partir de 1997, especialmente nos Estados das Regiões Sul e Sudeste, observa-se clara "tendência de melhoria do fluxo escolar conforme indicam as taxas de crescimento do número de concluintes do ensino fundamental e o extraordinário crescimento da matrícula inicial no ensino médio.

Apresentação

O perfil da educação básica no Brasil apresentou significativas melhorias nas últimas décadas, refletindo os esforços do Poder Público para ampliar o atendimento e elevar o padrão do ensino. No entanto, ao iniciar-se o primeiro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, prevalecia ainda um quadro de acentuados déficits de atendimento e de profundas desigualdades nas condições de oferta do ensino fundamental obrigatório. As políticas de universalização do acesso a esse nível de ensino, adotadas com maior impulso após a redemocratização do país, produziram resultados alentadores na expansão da matrícula.

No entanto, a taxa de escolarização líquida ainda permanecia insatisfatória, alcançando 89%, na faixa etária de 7 a 14 anos, em 1994, que se traduzia em cerca de 2,7 milhões de crianças fora do ensino fundamental regular. Havia, portanto, uma demanda educacional prioritária a ser atendida: incorporar à escola o expressivo contingente de crianças que ainda se encontrava fora do sistema escolar.

O estabelecimento de um nível mínimo de despesa em Educação, mediante vinculação constitucional de 25% das receitas totais de Estados e municípios e de 18% das receitas da União, representou um importante avanço, pois obrigou as três esferas de governo a consignar em seus orçamentos volume de verbas suficiente para satisfazer esta exigência. Dessa forma, a educação passou a contar com uma massa significativa de recursos disponíveis.

Porém, o alcance deste dispositivo constitucional se mostrou limitado, de um lado, pela ausência de mecanismos capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à Educação e, de outro lado, pela falta de uma definição clara das responsabilidades das três instâncias de governo - União, Estados e municípios — em relação aos diferentes níveis de educação, o que também contribuiu para a dispersão e o desvio de recursos.

Observou-se, portanto, que este modelo de financiamento implantado a partir da Constituição de 1988 não logrou promover o aumento de recursos aos níveis adequados para o cumprimento das metas de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino obrigatório, nem garantiu maior transparência e equidade na despesa pública em educação. Ao contrário, como cada escola ficou sujeita à capacidade de arrecadação da instância de governo à qual estava administrativamente subordinada, cristalizaram-se os contrastes regionais e as diferenças entre as redes estaduais e municipais de ensino.

Em resumo, os recursos vinculados à educação disponíveis em cada esfera de governo não mantinham qualquer correspondência com o número de alunos atendidos pela respectiva rede de ensino. Esta contradição tornou-se mais aguda com o processo de descentralização desencadeado a partir da década de 80, além de representar um sério entrave à descentralização do ensino fundamental.

Por razões históricas distintas, a oferta deste nível de ensino desenvolveu-se de forma bastante diferenciada nas 27 unidades da Federação. Em geral, nas Regiões Sul e Sudeste a participação das redes estaduais tornou-se hegemônica, chegando a concentrar mais de 90% da matrícula em São Paulo e cerca de 80% em Minas Gerais. No Nordeste, deu-se um fenômeno inverso, cabendo às redes municipais assumir maiores responsabilidades pela oferta do Ensino Fundamental, como é o caso do Maranhão, onde os municípios respondiam por 68% das matrículas deste nível de ensino.

Este quadro desigual de repartição dos encargos educacionais gerou graves distorções. De fato, constatava-se com frequência que os municípios mais ricos, situados nas regiões mais desenvolvidas do país, não aplicavam 25% das suas receitas no Ensino Fundamental obrigatório e na Educação Infantil, destinando parte significativa destes recursos ao Ensino Médio e até mesmo à Educação Superior.

Não cumpriam, portanto, a responsabilidade de assegurar prioritariamente, em regime de colaboração com os Estados, a universalização do Ensino Fundamental. Além disso, não era incomum identificar situações que caracterizavam o desvio dos recursos vinculados à educação para outros fins, como a construção de ginásios de esportes e pavimentação de ruas.

Nos municípios mais pobres, em contraste, os recursos vinculados não eram suficientes para assegurar um Ensino Fundamental com condições mínimas de qualidade. Por conta disso, em muitos municípios do Nordeste a despesa média ficava abaixo de R\$ 100,00 por aluno/ano e, como conseqüência dessa escassez de recursos, o salário dos professores destas redes de ensino não alcançava sequer o salário mínimo vigente no País. Pro3uzia-se, então, um grave paradoxo, pois a capacidade de investimentos dos municípios, com algumas exceções, era inversamente proporcional às responsabilidades assumidas com a oferta do Ensino Fundamental.

A principal reforma educacional proposta e implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, traduzida na Emenda Constitucional n.º 14, de 1996, buscou corrigir estas iniquidades históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional. Com esta

iniciativa, o Governo Federal respondeu ao compromisso assumido com a sociedade brasileira de dar prioridade à universalização e melhoria da qualidade do ensino obrigatório.

Para impulsionar esse processo com a velocidade requerida pelas demandas sociais, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que atua de forma incisiva para corrigir a má distribuição dos recursos, raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino.

O Fundef é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e promove a participação da sociedade em torno de um objetivo comum: a universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental. Esta reforma articula-se em torno dos seguintes objetivos estratégicos:

- promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país;
- promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;
- promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;
- promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

O presente relatório, utilizando os dados disponíveis, tem em vista verificar os impactos educacionais iniciais do Fundef, conforme as finalidades e objetivos constitucionais e legais. A exigência estabelecida no art. 12 da Lei nº 9.424/96, que prevê a realização de avaliações periódicas dos resultados produzidos por esta reforma. Com isso, o Governo da República Federativa do Brasil atenderá, simultaneamente, à cláusula 3.04 do Contrato de Empréstimo entre ele e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que visa assegurar o desenvolvimento da Rede de Proteção Social (RPS), na qual se encaixam um conjunto de programas sociais do Governo Federal, entre os quais o Programa de Complementação de Recursos do Fundef.

1 - Metodologia e objetivos da avaliação

O curto tempo de implantação do Fundef, mesmo com a divulgação no mesmo ano letivo, dos resultados iniciais dos Censos Escolares, estabeleceu limites para a presente avaliação. Adotou-se um método de pesquisa quase experimental para contrastar a situação pré-Fundef e pós-Fundef, considerando, como indicativo de impacto, as diferenças de grandezas, nas variáveis selecionadas, para os anos de 1997 e 1998, além de, quando disponíveis os dados preliminares, do ano de 1999.

Como a lei que regulamentou o Fundef- Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 - fixou uma data para a sua implantação compulsória em todo o País, não caberia o desenho clássico de comparação entre grupos experimental - submetido ao tratamento - e de controle - não submetido ao tratamento. Assim, foram comparados transversalmente os oito Estados beneficiados com a complementação federal, no exercício de 1998, como aqueles que receberam "tratamento especial", e os demais Estados, como aqueles que receberam "tratamento geral". Ao longo do trabalho, o primeiro é denominado *Grupo Experimental*, ao passo que o segundo é chamado *Grupo de Controle* (Quadro 1).

Cabe, ainda, esclarecer que o fato de só o Pará, em parte do exercício financeiro anterior, haver implantado o Fundef não chega a distorcer os dados de 1997, para efeitos de comparação.

Assim, como foi mencionado, este estudo se divide em três partes: i

- a resenha das pesquisas existentes, que cumprem parte da avaliação, destacando-se o atingimento dos objetivos legais, comparando dados e, em certos casos, gerando novas tabulações;
- a vertente quantitativa, que compreende os resultados da análise de dados primários, oriundos dos Censos Escolares de 1997 e 1998 e dos dados preliminares do Censo de 1999. Foram também realizadas comparações com o Censo do Professor- 1997, guardadas as devidas limitações;
- a vertente qualitativa, que inclui os estudos de caso realizados em três Municípios que receberam complementação federal, nas Regiões Norte e Nordeste, além de uma resenha dos resultados preliminares da Comissão Parlamentar de Inquérito do

Estado do Ceará, visando a delinear o perfil dos Municípios em que se investigam possíveis irregularidades, bem como a tipologia dessas mesmas irregularidades.

O objetivo geral do presente estudo é avaliar o impacto do Fundef em seu primeiro ano de funcionamento com relação aos indicadores educacionais disponíveis. Em termos específicos, foram analisados os efeitos deste novo modelo de financiamento do ensino fundamental obrigatório sobre:

- a descentralização de recursos vinculados a esse nível de ensino;
- a distribuição da matrícula entre as redes estaduais e municipais de ensino;
- perfil do magistério, tanto em relação ao nível de formação quanto ao padrão de remuneração;
- a melhoria dos resultados educacionais, especialmente em relação ao nível cobertura da população escolar e às taxas de transição.

Além do trabalho com dados primários, foram resenhadas as pesquisas já realizadas sobre o funcionamento do Fundo e dos respectivos conselhos de acompanhamento e fiscalização. Também foram realizados três estudos de caso, em Estados que recebem complementação do governo federal, de modo a examinar não só os resultados, mas também os processos, particularmente da gestão educacional, que permitiram alcançar aqueles resultados.

2 - Uma visão geral sobre o novo modelo de financiamento do ensino fundamental

São amplamente conhecidos os problemas de equidade da educação brasileira, particularmente no ensino fundamental, que atinge a maior parte da população do País. Inúmeros estudos apontam a indefinição das competências governamentais e a ambigüidade, em particular, das responsabilidades sobre o primeiro nível educacional. Em certos Estados cabem a estes amplas responsabilidades, ao passo que, em outros, os Municípios assumem elevados ônus, convivendo-se, ao mesmo tempo, com as mazelas tanto da centralização quanto da descentralização.

Ademais, a educação que os brasileiros recebem apresenta grandes diversidades conforme a localização rural ou urbana, a região de maior ou menor desenvolvimento relativo, a dependência estadual ou municipal e outras variáveis. Em função dessas diferenças espaciais, sociais e administrativas, o custo ou a despesa por aluno/ano apresenta grande variação, verificando-se elevada regressividade, que onera os grupos socialmente menos favorecidos.

Até 1998, em que pese a determinação constitucional de que 25 % das receitas municipais e estaduais provenientes de impostos e transferências intergovernamentais deveriam ser destinados à Educação, o que teoricamente representaria significativo montante de recursos vinculados, na prática continuaram a registrar-se desequilíbrios e lacunas.

Por um lado, a inexistência de mecanismos eficientes de acompanhamento social da utilização dos recursos, aliada às conhecidas brechas legais que se justapunham à mal-definida responsabilidade formal das distintas esferas de governo sobre os níveis de ensino, faziam com que esta vinculação fosse pouco efetiva. Por outro lado, não havia correspondência entre os recursos disponíveis e o número de alunos atendidos em cada dependência administrativa.

Em geral, nas Regiões Sul e Sudeste, a maior parte das matrículas no Ensino Fundamental estavam sob responsabilidade do Estado. Por exemplo, em São Paulo a rede estadual era responsável por cerca de 90% dos alunos, e em Minas Gerais, por cerca de 80%. Nessas regiões, enquanto as gigantescas redes estaduais lutavam com a carência de recursos, muitos municípios industrializados, com arrecadação significativa, não tinham alunos, devendo, entretanto, cumprir o mandamento constitucional de gastar no mínimo 25% de seus recursos com a educação.

Inversamente, no Estado do Rio de Janeiro e na maioria dos Estados das Regiões Norte e Nordeste eram as redes municipais as responsáveis pela maior parte do alunado. No

Maranhão, um dos Estados mais pobres do país, as redes municipais respondiam por 68% das matrículas. Nesses casos, mesmo que se cumprisse rigorosamente a vinculação constitucional, os municípios muito pobres continuariam condenados a manter um quadro desalentador de salários miseráveis, condições precaríssimas de instalação e funcionamento das escolas, e enormes contingentes de crianças e jovens ausentes dos estabelecimentos de ensino.

Este era o quadro que questionava a eficácia das políticas de educação e que se apresentava como maior desafio aos esforços de universalização e melhoria do ensino fundamental. Em 1996, uma ampla reformulação da legislação educacional - aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundef; da Lei nº 9.394 (nova LDB), que estabeleceu com clareza as responsabilidades das diferentes esferas administrativas sobre os níveis de ensino, e da Lei nº 9.424 (que regulamentou o Fundef) - estabeleceu as bases para mudar o quadro vigente.

A concepção e a base operacional do Fundef são atualmente bastante conhecidas, não sendo necessário descrevê-las pormenorizadamente neste relatório. No entanto, é importante destacar duas das mais significativas características operacionais do Fundo. Primeiro, os recursos que o compõem - 15% do ICMS, FPE, FPM e IPI-exp - são aportados e redistribuídos automaticamente no ato do crédito em conta, não havendo possibilidade de interferência de nenhum nível de governo. Segundo, em cada Estado e município, a legislação exigiu a criação de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social, com o objetivo específico de fiscalizar a gestão dos recursos do Fundef.

Com essas características, o Fundef foi desenhado para estabelecer maior equidade e conferir transparência às despesas educacionais por meio de uma reorganização do financiamento do ensino fundamental. O fundo entrou em vigor em todo o território nacional em 1º de janeiro de 1998, promovendo vultosas transferências de recursos fiscais subvinculados ao ensino fundamental regular e à valorização do seu magistério. A Emenda Constitucional mencionada, que o criou, estabeleceu expressamente:

- a função redistributiva e supletiva da União (nova redação do art. 211, § 1º, da Constituição Federal);
- a garantia de equalização de oportunidades educacionais e de padrão mínimo de oportunidades educacionais (*idem*);
- a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e educação infantil e dos Estados no ensino fundamental e médio (*idem*, §§ 2º e 3º).

Por sua vez, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o fundo, em consonância com a Constituição Federal, estabeleceu, entre outras providências:

- o valor mínimo por aluno, nunca 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 (art. 6º e respectivos parágrafos);
- a complementação de recursos financeiros da União "sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 6º, *caput*);
- o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundo, por meio de conselhos no âmbito dos diferentes níveis de governo (art. 4º).

Desse modo, o Fundef tem em vista gerar efeitos significativos sobre o acesso, a equidade, a eficiência e a qualidade do ensino fundamental, considerado como uma prioridade no âmbito da única vinculação constitucional de recursos, que é destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Fundef teve a sua vigência antecipada em 1997, durante parte do exercício financeiro, no Estado do Pará, que recebeu complementação federal. Nos demais Estados, a implantação compulsória ocorreu em 1998, movimentando o total de R\$ 13,3 bilhões, dos quais R\$ 524,2 milhões correspondentes à complementação da União (Brasil, 1999). A relevância dos objetivos e os valores envolvidos requerem uma avaliação do respectivo impacto, para que se dimensionem os seus efeitos e se aperfeiçoem os seus processos.

Esta é, aliás, uma exigência explícita da lei do Fundef, que prevê a realização de avaliações periódicas dos resultados da sua aplicação, pelo Ministério da Educação, "com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas" (Lei nº 9.424, art. 12).

3 - Principais resultados das pesquisas de avaliação e acompanhamento do Fundef

O presente trabalho, além dos dados primários, utilizou para a avaliação do Fundef três pesquisas já realizadas no decorrer do seu primeiro ano de funcionamento. No que se refere à primeira pesquisa, sobre o acompanhamento da implantação do fundo, efetuada junto a todos os Municípios brasileiros, cabe o comentário de que o retorno do instrumento de coleta de dados, de resposta voluntária, atingiu nível satisfatório.

Ainda assim, porém, depreende-se que o grupo de respondentes diferiu do grupo de não-respondentes (Relatório, s/d.), exigindo cautela na interpretação dos resultados. Neste último se incluíram sobretudo Municípios do Nordeste e Sudeste, especialmente aqueles sem rede escolar do Estado de São Paulo. Quanto à distribuição em face dos que receberam valor maior ou menor que a contribuição ao Fundef, infere-se que as proporções da pesquisa e do universo são próximas.

A segunda pesquisa, contratada pelo INEP e executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE, 1998), consistiu na realização de um levantamento envolvendo as redes estaduais de ensino e uma amostra de cerca de 200 municípios, entre os quais todas as capitais. Nesta pesquisa, os entrevistadores fizeram visita a todos os municípios selecionados para apurar as informações. No entanto, como não houve verificação das respostas *in loco*, é possível depreender que esta pesquisa também teve caráter declaratório.

O terceiro levantamento, foi uma iniciativa do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED). Também consistiu numa pesquisa declaratória, realizada no primeiro trimestre de 1999, sobre o funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef, junto às unidades Federativas, cujos questionários e principais resultados foram analisados no desenvolvimento deste trabalho.

As principais características das três pesquisas mencionadas são apresentadas no Quadro 2.

**QUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DAS PESQUISAS
RESENHADAS**

PESQUISAS	UNIVERSO	ANO DA COLETA DE DADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
Acompanhamento da implantação do FUNDEF <i>INEP/FECAMP (Relatório, s/d.)</i>	Municípios brasileiros (N=5.505). Retorno alcançado 41,2%(N=2.267), variando de 69,9, no Centro-Oeste a 32,4%, no Sudeste.	1998	Instrumento de auto-preenchimento, não compulsório, com 34 quesitos, enviado a todas as Prefeituras Municipais.
Remuneração de professores do ensino fundamental público e implantação do FUNDEF. <i>INEP/FIPE (FIPE, 1998)</i>	Redes estaduais de todas as Unidades Federativas e redes municipais de uma amostra de 200 casos, estratificada segundo o valor da contribuição para o FUNDEF e ganho ou perda de recursos com a implantação do Fundo e o número de matrículas. Cobertura integral do universo e da amostra.	1998	Questionário de nove itens, aplicado por meio de entrevista pessoal a responsáveis nas Secretarias e/ou órgãos de educação, administração e finanças de todas as Unidades Federativas e Municípios integrantes da amostra.
Dados sobre os conselhos estaduais de acompanhamento e controle social do FUNDEF <i>Comissão Especial sobre Financiamento da Educação do CONSED</i>	27 Unidades Federativas. Retorno de 19 (70,4% do total), perdas maiores foram verificadas nos Estados do Sul e Centro-Oeste.	1999	Instrumento de auto-preenchimento, composto de 19 itens e quadros, encaminhado às Secretarias Estaduais de Educação e respondido por responsáveis pela execução do Fundef.

3.1 - A fiscalização e o controle social

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabelece, no seu art. 4º, que o acompanhamento e o controle social sobre os recursos do Fundef serão exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por

meio de conselhos especialmente criados para desempenhar esta função. A Lei determinou ainda que estes colegiados deveriam ser instituídos no prazo de 180 dias, a contar da data da sua sanção.

Nos Estados, os conselhos devem ser constituídos por pelo menos sete membros, representando o Poder Executivo Estadual, os Poderes Executivos Municipais, o Conselho Estadual de Educação, os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental, a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e, ainda, à época da publicação da Lei acima, a Delegacia Regional do MEC.

Nos Municípios, os colegiados devem ser compostos no mínimo por quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais de alunos, os servidores das escolas públicas de ensino fundamental e representantes do Conselho Municipal de Educação, onde houver.

As pesquisas apontam para um panorama regionalmente diferenciado. Na investigação do universo dos Municípios brasileiros (Relatório, s/d.), 80,1% haviam constituído os seus colegiados ainda em 1998, ocorrendo a menor proporção no Norte (68,6%) e a maior no Nordeste (91,2%), ambas regiões em que grande parte dos Municípios se beneficiou com o Fundef. Do grupo que afirmou ter constituído o conselho, 95,9% o informaram em funcionamento. Desses, 48,0% estavam fiscalizando mensalmente a conta do Fundef e 47,9%, segundo os informantes, recebiam mensalmente da Secretaria de Educação os demonstrativos da conta do Fundef. Somando as respostas, a grande maioria dos municípios estaria atendendo à exigência legal, porém, para uma parte já havia decorrido o prazo sem cumprimento do correspondente dispositivo da lei.

A pesquisa da FIPE (1998), por sua vez, apresenta resultados não muito distantes dos da anterior, apesar das notórias diferenças metodológicas. Assim, 71,4% dos Municípios da amostra tinham o conselho em funcionamento (contra 76,8% da pesquisa anterior), enquanto 23,4% o haviam constituído e se encontravam em fase de regulamentação. Dos conselhos constituídos, 10,9% tinham o mínimo de quatro membros; 64,5%, quatro a seis pessoas e 35,4%, mais de sete pessoas. A periodicidade das reuniões era mensal para 85,3% dos casos e mais que mensal para 8,0% dos Municípios. Ao todo, 24,3% não tinham regimento definido, o que poderia dificultar o seu funcionamento.

No que concerne aos Estados, 75,0% tinham o conselho em funcionamento e os demais "prontos e em fase de regulamentação". Quanto à composição, os colegiados eram mais numerosos que os municipais: excluindo-se o presidente, 44,0% tinham dez ou mais componentes; 36,0%, sete a nove e apenas 4,0% tinham o número mínimo legal de sete membros. A periodicidade das reuniões era mensal para os que estavam em efetivo funcionamento. Os procedimentos envolviam pautas predefinidas em 33,3% dos casos, elaboração de atas e relatórios em 22,2% e reuniões com conselhos municipais de educação em 11,1% dos casos. No entanto, 22,2% não tinham regimento definido, o que, adicionando-se aos 11,1% sem funcionamento, correspondia a um terço do total possivelmente sem funcionamento efetivo.

A amostra não permitiu a desagregação por Região e por dependência administrativa simultaneamente, o que leva a examinar em conjunto Unidades Federativas e Municípios. Os dados indicam que em 1998:

- o maior percentual de conselhos em funcionamento estava no Nordeste (79,2%) e o menor nas Regiões Sul e Sudeste (62,7%);
- a participação da Secretaria de Educação na indicação dos componentes dos conselhos era maior no Nordeste (39,7%) e menor no Norte e Centro-Oeste (22,6%), enquanto a indicação pelos pares alcançava maior proporção no Norte e Centro-Oeste (54,7%) e no Sul e Sudeste (31,4%);
- a ocupação pessoal mais freqüente do responsável pela indicação dos componentes era a de membro de entidade representativa, atingindo valor mais alto no Norte e Centro-Oeste (54,7%) e mais baixo no Sul e Sudeste (31,4%). Inversamente, a ocupação era um cargo público (prefeito, secretário de educação) mais freqüentemente no Sul e Sudeste, ao passo que isso ocorria menos no Norte e Centro-Oeste (43,4%);
- por sua vez, o órgão ou entidade de representação dos componentes dos conselhos não apresentava grandes variações regionais, com relativo equilíbrio entre entidades educacionais e outras e o poder público. O Nordeste apresentou percentual ligeiramente mais alto que as demais regiões no que tange às entidades educacionais e outras;
- as regiões onde se registrou maior proporção de conselhos com regimento não definido foram as Norte e Centro-Oeste e a menor ocorreu no Nordeste.

Os conselhos estaduais de acompanhamento e controle social do Fundef foram objeto também da pesquisa declaratória, antes citada, da Comissão Especial de Financiamento da Educação do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, no primeiro semestre de 1999. Apenas 19 das 27 Unidades Federativas responderam, o que, ao contrário da pesquisa anterior, corresponde a 70,4% do total. Todos os respondentes consideraram o conselho implantado, mas um desses colegiados nunca havia se reunido. As diferenças das bases de dados não permitem verificar se houve avanço ou não em face do ano de 1998.

Outros itens oferecem informações interessantes sobre a atuação dos órgãos:

- 50,0% das Unidades Federativas respondentes tinham alcançado entendimento parcial sobre os elementos de receita e despesa nos balancetes apresentados nas reuniões, 25,0% tinham dificuldade de entendimento e outros 25,0%, entendimento total;
- quanto à capacitação dos membros, em uma Unidade Federativa (5,3% do total) havia acompanhamento por assessor e em quatro (21,1%), elaboração de cartilha;
- 36,8% das Unidades Federativas respondentes procuravam averiguar com as respectivas prefeituras as denúncias recebidas;
- apenas 42,1% das Unidades Federativas informantes encaminhavam as denúncias ao Tribunal de Contas;
- somente 31,6% das Unidades Federativas respondentes encaminhavam as denúncias ao Ministério Público;
- 57,9% das Unidades Federativas pesquisadas não prestaram qualquer informação sobre procedimentos de averiguação de denúncias;
- 26,3% definiam estratégias de fiscalização em conjunto com o respectivo Tribunal de Contas, 26,3% apenas prestavam informação ao mesmo Tribunal e em 42,1% do total o relacionamento era escasso ou inexistente;
- em uma Unidade Federativa informante (5,3% do total) o Ministério Público fazia parte do Conselho, em duas Unidades Federativas (10,6%) o Conselho definia estratégias conjuntas de fiscalização com o Ministério Público, quatro Unidades Federativas (21,2%) somente prestavam informações e nas demais (62,9%) o relacionamento era escasso ou inexistente;

- em duas Unidades Federativas (10,6%) a comunicação entre o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais era freqüente, em cinco (26,5%) era "razoável" e nas demais (62,9%) era incipiente ou nula;
- na maioria das Unidades Federativas respondentes (71,4%) o Conselho recebia informação completa sobre a execução financeira e nas demais (28,6%) recebia informação incompleta;
- quanto à freqüência das reuniões, 38,9% das Unidades informantes haviam realizado em 1998 de uma a cinco reuniões; outros 38,9%, seis a 12 reuniões e 16,7% mais de 12 reuniões;
- 58,8% dos conselhos de respondentes contavam com regimento interno aprovado, uma das condições necessárias ao seu eficaz funcionamento;
- só um terço havia instituído comissões de trabalho, uma alternativa recomendável para alcançar os seus objetivos.

Fica claro, portanto, que, apesar do número de respondentes - e a modesta participação por si só é significativa -, os conselhos das Unidades Federativas ainda apresentam dificuldades de funcionamento e deficiências de atuação, dentre as quais se destaca o débil relacionamento com o Ministério Público, os Tribunais de Contas e os Municípios.

De modo geral, esta exigência ainda não havia sido cumprida pela totalidade dos Estados e Municípios, já decorridos mais de um ano da vigência da Lei nº 9.424. Apesar da suposta participação comunitária menor, o Nordeste superou o sul na constituição dos conselhos, embora a presença do poder público pareça maior. Portanto, há ainda muito o que fazer no campo da implantação do controle social, com a constituição e o funcionamento dos conselhos e com o entrelaçamento institucional indispensável ao sucesso das ações.

Cabe destacar, no entanto, que o Fundef criou condições favoráveis para que se avance nesta direção. E a primeira vez no Brasil que uma reforma-educacional preconiza o controle social como mecanismo indispensável para o seu êxito.

3.2 -A valorização do magistério

Dentre os objetivos do Fundef, se sobressai o de alterar a situação do magistério, em termos de carreira e remuneração, como meio de elevar a qualidade do ensino fundamental. O seu próprio nome remete ao objetivo da valorização do magistério como condição indispensável para a melhoria do ensino. A legislação educacional baixada em 1996, isto é, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei do Fundef, estabeleceram diversas normas para o magistério, dentre as quais se destacam:

- formação mínima em curso de licenciatura plena, não se admitindo, a partir de 2007, professores sem curso superior;
- prazo de cinco anos para os professores leigos se habilitarem;
- ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;
- piso salarial profissional, a ser fixado em cada dependência administrativa;
- estabelecimento de novo plano de carreira e remuneração do magistério, contemplando investimentos na capacitação de professores leigos e assegurando remuneração condigna aos docentes em efetivo exercício do magistério;
- vinculação de pelo menos 60% da receita do Fundo à remuneração do magistério.

As expectativas de cumprimento das Leis conduzem, portanto, a mudanças progressivas no sentido de:

- elevação do grau de escolaridade dos docentes;
- adoção ou reestruturação dos planos de carreira e remuneração;
- elevação real dos salários do magistério.

A pesquisa realizada pela FIPE (1998) indica um movimento nítido no sentido dos sistemas estaduais e municipais de ensino adotarem planos de carreira nos termos das normas

legais¹. Apesar de sucessivos adiamentos da regulamentação da Lei nº 9.424 sob esse aspecto, constataram-se as seguintes mudanças dignas de ênfase:

- em 1997, 44,1% das redes não possuíam tal plano, percentual que se reduziu para 29,6% no ano seguinte. Desse número 33,8% estavam em aprovação ou aguardando implantação;
- elevado número de redes tinha alterado ou estava alterando os seus respectivos planos. Segundo a pesquisa declaratoria junto ao universo dos Municípios (Relatório, s/d.), em 1998, 27,2% não tinham plano, o que representa um número idêntico ao da pesquisa amostrai;
- as maiores alterações nos planos ocorriam nos critérios de jornada de trabalho (40,0%), com a padronização da carga horária semanal e mensal e a promoção por tempo de serviço (30,0%), o que parece indicar interesse na profissionalização do professor, afastando-se do magistério como atividade secundária e complementar;
- enquanto em 1997 os principais critérios de gratificação eram a regência de classe (44,0%) e o ensino em zona rural (33,0%), as principais alterações em 1998 diziam respeito à valorização do desempenho (53,0%) e ao deslocamento para área rural. Em ambos os casos refletem-se as normas legais no sentido da valorização do educador e do cumprimento da universalização do ensino fundamental;
- dentre os critérios de promoção, o tempo de serviço declinou de 80,0% dos casos em 1997 para 29,8% das alterações efetuadas em 1998, ao passo que a jornada representou 40,4% das alterações, ratificando dado anterior;
- o incentivo à qualificação correspondeu a 80,0% das alterações no plano de carreira do magistério em 1998 e o desempenho a 78,0% das mudanças de critérios de gratificação.

Pelo menos ao nível das normas, os dados sugerem que "O País ruma para o maior incentivo à elevação da escolaridade e para a valorização do desempenho docente. Quanto à geografia das mudanças, na medida que a amostra permite, a pesquisa indica interessantes alterações:

¹ O Conselho Nacional de Educação (CNE) fixou, por meio da Resolução nº 03/98, as Diretrizes Nacionais para Carreira e Remuneração do Magistério Público, que devem ser acolhidas na elaboração ou revisão dos planos de carreira das redes estaduais e municipais de ensino.

- as mudanças efetuadas em 1998 favoreciam, como critério de promoção do magistério, a jornada e a remuneração com base no custo/aluno nas Regiões Norte e Centro-Oeste (41,7 e 16,7%, respectivamente), e ajornada (57,5%) e o tempo de serviço (42,3%) nas Regiões Sul e Sudeste. Entretanto, o tempo de serviço - critério conservador - era o mais freqüente no Nordeste (29,4%), seguido da jornada (17,6%);
- quanto aos benefícios e à valorização de nível educacional, as alterações mais freqüentes se referiam ao incentivo à qualificação, ocorrendo o nível mais alto (84,2%) no Nordeste, em coerência com o seu alto percentual de professores não habilitados;
- no que tange às mudanças de critérios para gratificação, o desempenho do professor estava na dianteira em todas as regiões, mas a maior ênfase (61,5%) ocorreu no Nordeste, numa aparente reação enérgica aos seus modestos padrões educacionais;
- as três regiões de menor desenvolvimento relativo (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) eram as que alcançavam maior percentual de planos de carreira em fase de aprovação e aguardando implantação, com o valor mais alto para o Nordeste (48,4%).

Algumas diferenças sugestivas podem ser enfatizadas ao estratificar os dados entre as redes estaduais e municipais no que concerne às alterações nos planos de carreira em 1998:

- os critérios para gratificação se alteraram rumo ao desempenho em 78,0% das redes estaduais e na direção de extinguir as gratificações em 25,0%. Já nas redes municipais, as alterações mais freqüentes se referiram ao desempenho (50,0%) e ao trabalho em área rural (23,3%), o que é compreensível, em vista da atuação mais freqüente dos Municípios que os Estados fora da área urbana;
- os benefícios e a valorização do nível educacional mais citados nos planos estaduais foram, pela ordem, incentivos à qualificação (66,7%) e estruturação por categoria (26,7%). Já os Municípios, com o seu contingente de leigos mais numeroso proporcionalmente que o dos Estados, enfatizaram os incentivos à qualificação (80,0%) e, a grande distância, a estruturação por categoria (18,0%).

Assim, as evidências indicam que os planos de carreira direcionavam-se para atender às exigências legais de elevação da escolaridade, avaliação do desempenho e outros aspectos inerentes a uma carreira de magistério. Mais que isso, porém, a posição do Nordeste e de outras regiões sugere que esse direcionamento era mais intenso onde a realidade tradicionalmente distava mais dos padrões da legislação. Desse modo, as mudanças parecem progressivas e não regressivas ou perversas, no que se refere às disparidades regionais.

Outro componente central para uma política de valorização do magistério é o padrão de remuneração. Em relação aos salários dos professores, o Fundef teve um impacto muito positivo, verificando-se uma expressiva elevação real no período pesquisado pela FIPE (1998). Ou seja, de dezembro de 1997 a agosto de 1998, os aumentos superaram largamente a inflação medida pelo índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, que foi de 2,5%.

A análise da tabela 1 indica que os salários nominais como um todo aumentaram 12,9% no período em foco. As mudanças foram de modo geral progressivas, a saber, reduziram as diferenças entre as médias e os valores praticados para as classes profissionais de menor grau de escolaridade, inclusive professores leigos, assim como entre as regiões de maior e menor desenvolvimento relativo. Dessa forma, superaram a média nacional os salários:

- de professores leigos e normalistas, com maior frequência dedicados às séries iniciais do ensino fundamental, em que mais se concentra o fracasso escolar;
- de professores com licenciatura plena e, em seguida, de licenciatura curta (com menor percentual para os que tinham curso superior sem licenciatura);
- das Regiões Norte e, especialmente, Nordeste, esta última amplamente conhecida pelos seus modestos indicadores educacionais e pela posição frequentemente mais desvantajosa no contexto brasileiro.

TABELA 1
ESTIMATIVA DA REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL DE PROFESSORES PARA CARGA
EQUIVALENTE A 40 HORAS SEMANAIS - BRASIL - 1997/1998 - EM R\$

Formação	BRASIL			NORTE			NORDESTE			SUDESTE			SUL			CENTRO-OESTE			
	Dez 97	Ago 98	Var %	Dez 97	Ago 98	Var %	Dez 97	Ago 98	Var %	Dez 97	Ago 98	Var %	Dez 97	Ago 98	Var %	Dez 97	Ago 98	Var %	
Ens.Fund.																			
Incompleto	241	310	29,0	392	436	11,1	146	224	52,9	N/d	N/d	N/d	N/d	N/d	N/d	414	428	3,3	
Ens.Fund																			
Completo	260	346	33,3	308	407	32,1	197	302	52,8	700	717	2,4	455	467	2,6	427	441	3,3	
Ens. Méd																			
Mag	579	683	17,9	535	606	13,1	330	492	49,3	862	940	9,1	724	777	7,2	589	623	5,8	
Ens Méd																			
Outra	394	459	16,5	390	505	29,6	312	373	19,3	855	855	0,0	362	455	25,9	466	473	1,7	
formação																			
Lic. Curta	835	909	8,8	811	837	3,2	649	750	15,5	983	1130	14,9	814	870	6,9	900	952	5,8	
Lic. Plena	973	1072	10,2	855	956	11,8	665	745	12,0	1097	1230	12,1	908	986	8,5	1131	1178	4,2	
Outro																			
superior	763	799	4,8	521	588	12,8	407	429	5,3	847	880	3,9	620	781	26,0	993	994	0,1	
Pós-Grad	1086	1192	9,7	1005	1126	12,1	889	960	7,9	1075	1218	13,3	1165	1275	9,5	996	1101	10,5	
TOTAL	731	826	12,9	543	617	13,7	387	526	35,7	987	1090	10,4	863	936	8,4	827	875	5,8	

Fonte: FIPE (1998) apud Brasil, 1999.

Desse modo, estratificando os dados por região, os maiores aumentos percentuais de salários foram dirigidos aos leigos e normalistas do Nordeste e Norte, exceção feita aos professores com ensino médio e outra formação que não o normal (cf. Brasil, 1999: 27 ss.)- Pode causar estranheza que se tenham contemplado os professores com menor escolaridade e não habilitados, diminuindo o hiato em relação aos demais. Ocorre, porém, que esse salários tendem a ser os mais baixos, inclusive inferiores ao salário-mínimo constitucional, em especial no interior do Nordeste e do Norte (cf. Barreto, 1990, 1991). Não é, pois, surpreendente que nessas regiões tenham ocorrido os maiores incrementos após fixar-se um valor mínimo por aluno/ano do ensino fundamental.

Para atrair e manter um corpo docente qualificado e efetivo é preciso uma série de medidas integradas de seleção, capacitação, promoção e combinação de incentivos financeiros e não financeiros, além de assegurar um conjunto bem orquestrado de insumos e processos educacionais e administrativos na escola (cf, por exemplo, Farrell e Oliveira, 1993). As leis e os regulamentos, como foi observado, estabeleceram cuidados para que os aumentos salariais proporcionem elevação do rendimento, como a destinação de recursos para a capacitação de professores leigos, prazos limitados para que estes se habilitem e a adoção ou reestruturação de planos de carreira, obedecendo a princípios burocráticos e universalistas. Ademais, a maioria das alterações dos planos, antes relatadas com base na pesquisa, parece conduzir à direção de aumento salarial mais voltado para o aperfeiçoamento do trabalho docente.

Só a continuidade da avaliação poderá verificar se tais normas e incentivos são suficientes e se a qualidade da capacitação (inicial e continuada) do magistério corresponde às necessidades. De qualquer modo, a pesquisa junto aos Municípios (Relatório, s/d.) constatou que 57,9% destes desenvolviam atividades de capacitação (o que ainda é pouco), enquanto a variação das despesas favoreceu insumos escolares importantes, especialmente em material didático, material de biblioteca e outros de comprovado retorno e efeitos significativos sobre o rendimento escolar, especialmente no Nordeste (cf. Harbison e Hanushek, 1992).

Estratificando os dados da FIPE (1988) por Estados e municípios e por professores com dedicação de 20 e de 40 horas semanais, mantiveram-se de modo geral as tendências progressivas de redução das disparidades salariais (Brasil, 1999: 27 ss.). O maior aumento percentual, quase o dobro da média geral do País, destinou-se aos professores municipais de 40 horas, conforme a ênfase das alterações dos planos de carreira. O Nordeste, seguido do sul, foi mais uma vez o maior beneficiário.

Segundo ainda os dados da mesma fonte, os professores municipais com 20 horas receberam aumento um pouco inferior aos anteriores, denotando que os municípios tendiam a incentivar a dedicação em tempo integral. No Nordeste, os leigos e os normalistas outra vez foram os maiores beneficiados. É interessante notar que, na história do ensino fundamental brasileiro, os municípios do interior se caracterizam por serem o elo mais fraco da corrente, apresentando tendência a salários mais baixos, menores custos por aluno e dedicando-se predominantemente às populações rurais e às séries iniciais, característica que é mais matizada nas Regiões Norte e Nordeste.

Por fim, quanto à dependência estadual, que tinha patamares salariais em agosto de 1997 em geral mais altos que os municipais, o incremento dos salários foi menor, embora as regiões menos favorecidas - Nordeste, Norte e Centro-Oeste - tenham registrado com frequência aumentos mais elevados. Os professores leigos e normalistas também tenderam a receber majorações salariais em média mais elevadas, com exceção dos licenciados do Sudeste com 20 horas (Brasil, 1997).

É interessante notar que essas constatações foram reiteradas pela pesquisa declaratoria junto aos municípios. Apesar das limitações metodológicas assinaladas, o Nordeste e o Norte, bem como os professores leigos e normalistas, tenderam a registrar os maiores incrementos de remuneração inicial.

3.3 - A alocação dos recursos

Os únicos dados agregados disponíveis sobre a alocação de recursos são da pesquisa junto aos Municípios (Relatório, s/d.; Brasil, 1999: 23 ss.). As declarações indicam aparentemente a utilização de critérios razoáveis segundo a literatura sobre o impacto de elementos da escola sobre o rendimento escolar. De modo geral, aumentaram as despesas com *software* e *hardware*, que são tidas, sobretudo as primeiras, como de efeitos significativos sobre o rendimento discente (Farrell, 1993). Ampliações de escolas e novos estabelecimentos compareceram com os percentuais menores no País, já que têm diminuído as pressões pela expansão do parque escolar ante a realidade demográfica. As tendências no Nordeste e Norte, que receberam mais recursos, reduzindo as disparidades regionais, foram também de elevar mais as despesas. A distribuição dos percentuais, porém, acompanha grosso modo o perfil nacional. No

caso do transporte escolar, as Regiões Norte e Nordeste, pela dispersão das suas populações rurais, alcançaram percentuais muito elevados para efetivarem a obrigatoriedade escolar.

TABELA 2
PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM AUMENTO
DAS DESPESAS MUNICIPAIS REALIZADAS NO ENSINO FUNDAMENTAL,
SEGUNDO TIPOS DE DESPESA - 1998

TIPOS DE DESPESA	% de Municípios que Aumentaram Despesas		
	Brasil	Região Norte	Região Nordeste
Aquisição de material de consumo	78,2	81,9	92,0
Aquisição de material didático	76,2	81,3	89,9
Reformas em salas de aula	56,9	65,4	68,8
Aquisição de material permanente	55,5	55,6	68,8
Aquisição de material de biblioteca	55,2	53,1	59,9
Serviços de limpeza	51,4	59,4	54,9
Modernização administrativa e gerencial da Secretaria de Educação	49,6	45,0	58,3
Construção de salas de aula em escolas existentes	36,1	40,6	42,3
Vigilância e segurança das escolas	30,0	35,0	48,6
Transporte escolar	25,3	64,5	59,1
Construção de novas escolas	22,9	46,9	28,4

Fontes: Despesas - FIPE (1998) *apud* Brasil (1999: 23-24).

O Fundef visto pelas pesquisas

As pesquisas até agora realizadas sobre o Fundef revelam impactos sobre os processos de acompanhamento e fiscalização e sobre a valorização do magistério, tanto no que se refere ao aumento salarial quanto à reestruturação dos planos de carreira, conforme determina a legislação. Em suma, as principais conclusões são:

Quanto ao acompanhamento e fiscalização:

- A grande maioria dos Estados e Municípios havia implantado os conselhos, envolvendo governo e comunidade, em 1998, sobretudo no Nordeste.
- O funcionamento desses colegiados enfrentava dificuldades como a falta de regimento e de relacionamento com os Municípios, os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Quanto à valorização do magistério:

- Aumentou sensivelmente o número de redes municipais com plano de carreira.
- Os planos de carreira tenderam a introduzir inovações como a padronização da carga horária semanal e mensal, a valorização do desempenho, a gratificação pelo deslocamento para a área rural e os incentivos à qualificação.
- As regiões de menor desenvolvimento relativo tenderam em geral a ser mais favorecidas pelas mudanças em tela.

Quanto aos salários do magistério, foram constatados:

- Incrementos reais expressivos em todo o País.
- Maiores aumentos nas Regiões Nordeste e Norte, nas redes municipais e para os professores leigos e normalistas, com maior frequência dedicados às séries iniciais.

Quanto à alocação de recursos:

- Os dados disponíveis apontam para prioridades compatíveis com o papel de insumos/características escolares em relação ao rendimento do aluno.

Desse modo, o Fundef introduziu mudanças não só significativas, mas que, sobretudo, favoreceram as regiões de menor desenvolvimento relativo e os Municípios, responsáveis por grande parte do atendimento na área rural.

4 - Análise quantitativa dos principais indicadores impactados pelo Fundef

A análise das repercussões do Fundef requer, necessariamente, o estudo do comportamento dos indicadores educacionais antes e depois da sua implantação, assim como para os grupos experimental e de controle, já referidos. Cumpre lembrar que o primeiro se compõe dos Estados que receberam complementação federal no exercício financeiro de 1998, isto é, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia. Desse modo, essas Unidades Federativas partiram de um patamar em geral muito modesto para atingir o nível mínimo de despesa por aluno. O grupo de controle é composto pelas demais Unidades Federativas.

A presente análise, integrando a avaliação inicial do Fundef, dispõe apenas de um curto período, entre 1997 e 1998, para o qual existem dados completos dos Censos Escolares e, ainda, dados preliminares do Censo Escolar de 1999. Assim, é possível verificar as variações de matrícula inicial dos diversos níveis e modalidades de ensino, segundo a dependência administrativa e outras variáveis, de 1996 a 1999, assim como alterações quanto ao corpo docente, instalações e equipamentos.

Entretanto, cautela especial deve ser dedicada à análise de possíveis mudanças no que se refere à titulação de docentes. Embora as pesquisas resenhadas e os estudos de caso realizados indiquem esforços no sentido de habilitar professores e reestruturar a sua carreira de acordo com as novas exigências legais, as mudanças em educação são sempre de médio e longo prazos. Por isso, pouco suscetíveis de serem captadas pelo Censo de 1998, realizado no início do ano letivo e, portanto, ainda no primeiro trimestre de implantação do Fundo, com todas as dificuldades inerentes a uma reforma desta envergadura.

No caso das mudanças físicas nos estabelecimentos de ensino, aquisições de material permanente, reformas e construções estão condicionadas a prazos legais rígidos e a uma lenta burocracia ao nível dos Estados e Municípios. Além disso, muitos informantes entrevistados revelaram atitudes de descrença quanto ao aumento de recursos proporcionado pelo Fundo, só vindo a acreditar e a tomar as providências necessárias depois que as verbas começaram a ser depositadas regularmente em conta bancária.

Este, aliás, talvez seja um dos mais importantes resultados do Fundef: a regularidade dos repasses automáticos de recursos e, conseqüentemente, seus efeitos positivos no planejamento dos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Estando disponíveis apenas algumas variáveis do Censo Escolar de 1999, compararam-se os dados de 1997 e 1998, apesar de tais restrições. Afinal, quanto à aprovação, reprovação e abandono, não se pôde efetuar qualquer tipo de comparação, uma vez que cada Censo Escolar coleta os dados de rendimento do ano anterior. Desse modo, o Censo Escolar de 1998 coletou esses dados relativos ao ano letivo de 1997, antes, pois, da implantação do Fundef, ao passo que o Censo de 1999, que coletou os resultados de rendimento de 1998, ainda não oferece essas variáveis.

Por outro lado, não foi possível superar as dificuldades para utilização do agrupamento restrito de Municípios ou *clusters*, preparada para a pesquisa, já resenhada, sobre o Fundef (Relatório, s/d.). Já à época da realização, a mesma apresentava, entre outras, a séria limitação de considerar a divisão municipal e os correspondentes dados segundo o Censo Demográfico de 1991, quando já havia 1.016 novos municípios, número que se elevou desde então. Como numerosos territórios municipais são formados com partes de vários municípios - e não apenas com a emancipação de um distrito -, estabelecer equivalências e aproximações se torna cada vez mais difícil à medida que o tempo passa.

Essas limitações só serão superadas no ano 2000, quando serão realizados o Censo Populacional, do IBGE, e o Censo Escolar, que permitirão maior precisão na análise dos indicadores educacionais municipais por coorte populacional.

4.1 - O impacto sobre o crescimento da matrícula

A comparação entre os Censos Escolares de 1997, 1998 e 1999, o último por meio dos dados preliminares, indica importantes variações das matrículas iniciais, que refletem diretamente o impacto do Fundef. Embora a implantação do fundo tenha ocorrido somente em 1998 - exceto no estado do Pará, onde ele começou a funcionar em julho de 1997 - a hipótese é de que seus efeitos sobre a expansão da matrícula já se fizeram sentir em 1997.

De fato, a efetiva vinculação mínima de 15% das receitas de impostos e transferências de Estados e municípios ao ensino fundamental veio alterar significativamente a situação anterior, quando, embora já existisse a vinculação constitucional de 25%, seu cumprimento por parte dos entes federativos era entendida de forma bem mais elástica. Assim

sendo, para avaliação dos efeitos do Fundef sobre as matrículas do Ensino Fundamental, optou-se por comparar os dados dos Censos Escolares dos anos de 1996 e 1999.

TABELA 3

NÚMERO DE MATRÍCULAS - ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO - BRASIL - 1996/1999								
SÉRIES	1996	1997	1998	1999 (*)	VARIÇÃO PERCENTUAL (Δ %)			
					97/96	98/97	99/98	99/96
1ª A 4ª	18.026.556	18.594.794	19.520.344	19.286.743	3,2	5,0	(1,2)	7,0
5ª A 8ª	11.363.253	11.940.278	12859.680	13.577.982	5,1	7,7	5,6	19,5
TOTAL	29.389.809	30.535.072	32.380.024	32.864.725	3,9	6,0	1,5	11,8

Fonte: INEP/MEC

Nota: Matrícula no setor público não inclui a rede federal

(*) 1999 - Dados Preliminares

Como se observa na tabela 3, entre aqueles anos as matrículas no Ensino Fundamental aumentaram 12%, ou 3,5 milhões de alunos em termos absolutos. Em 1997, o crescimento já fora de 4%, e foi de 6,0% em 1998. Em contraste, a média do crescimento anual no período 89/96 foi de 2,8%. A taxa líquida de cobertura para o Ensino Fundamental, que era inferior a 90% em 1990, se aproximou de 96%, em 1999.

Mas, para avaliar o impacto do Fundef em toda a sua extensão, é preciso observar as alterações na matrícula da Educação Básica, isto é, desde a pré-escola até o ensino médio, passando pela educação especial e pela educação de jovens e adultos. Como se demonstrará, a mudança do modelo de financiamento do ensino fundamental, aliada a outras políticas, provocou mudanças importantes na distribuição da matrícula entre os diferentes níveis e modalidades da Educação Básica.

No que tange à pré-escola, ocorreu um declínio da matrícula inicial, no Brasil como um todo, de 4,2% entre 1997 e 1998 e uma recuperação de 2,9% de 1999 em relação a 1998 (tabela 4), que não permitiu chegar ao mesmo total de 1996. Se, em 1998, quase todas as Unidades Federativas apresentaram percentuais negativos, em 1999 o incremento se deveu às Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Considerando o grupo experimental, a perda foi de 12,0% em 1997-98 e de 1,3% em 1998-99, incidindo tanto sobre a dependência municipal, como sobre a estadual. Já no grupo de controle o avanço de 4,7% se deveu à municipalização da matrícula, maior que a perda da dependência estadual.

Na realidade, o Fundef produziu como um dos seus efeitos o descongestionamento da pré-escola e das classes de alfabetização, que retinham crianças com mais de seis anos. A vinculação de recursos ao ensino fundamental incentivou a imediata transferência desses alunos para o ensino obrigatório, corrigindo-se assim uma distorção.

Os números deixam transparecer, em 1998, este deslocamento das prioridades para o ensino fundamental regular, por meio do Fundef, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste e, em particular, no grupo experimental. A campanha "Toda Criança na Escola" provavelmente também teve seus efeitos no sentido de enfatizar o cumprimento da escolaridade obrigatória. No entanto, no ano seguinte, a tendência da educação pré-escolar foi a de voltar a crescer, sobretudo nas redes municipais, ou de reduzir o recuo no grupo experimental.

TABELA 4
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL -1997-1999⁽¹⁾

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	-4,2	-34,7	1,1	2,9	-4,1	2,7
Norte	-8,1	-31,0	11,6	-0,4	-13,8	2,3
Nordeste	-8,8	-43,1	-3,8	-1,1	-11,0	-0,7
Sudeste	-1,0	-40,1	0,8	4,2	-6,7	3,0
sul	0,0	-20,3	7,2	8,5	11,4	8,9
Centro-Oeste	-5,3	-31,2	17,6	7,8	5,3	8,7
Grupo Experimental	-12,0	-51,2	-3,8	-1,3	-12,8	-0,5
Grupo de Controle	-0,3	-23,6	3,2	4,7	-0,5	4,0

Fonte: INEP/MEC.

(1)1999 dados preliminares.

No que tange às classes de alfabetização, verificou-se tendência contínua à redução, visto que, do ponto de vista legal, seu papel tornou-se obsoleto (não é possível reter o aluno numa série prévia ao ensino compulsório) e, do ponto de vista financeiro, ao assegurar repasse de recursos proporcionalmente ao número de alunos no ensino fundamental, o Fundef incentivou a ampliação da matrícula, com a incorporação dos alunos que estavam retidos nessa peculiar modalidade de ensino. A matrícula vem caindo, a um ritmo menor entre 1998 e 1999, havendo ainda em 1999 mais de meio milhão de alunos. Verifica-se, no entanto, uma clara tendência de extinção dessa modalidade de atendimento, o que também deve ser saudada como uma mudança positiva impulsionada pelo Fundef.

TABELA 5
ENSINO FUNDAMENTAL - I^a A 4^a SÉRIE
VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA
ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1997-1999⁽¹⁾

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	3,7	-13,7 -	21,7	-1,5	-10,1	4,5
Norte	7,1	16,0	35,4	1,7	-5,6	6,9
Nordeste	8,4	-11,5	21,2	-0,9	-9,6	2,9
Sudeste	-0,3	-17,7	31,9	-2,8	-13,7	9,3
sul	-0,6	-5,4	2,8	-2,9	-6,4	-0,6
Centro-Oeste	0,8	-4,6	11,9	-1,2	-4,6	3,3
Grupo	8,7	-16,9	25,2	-0,5	-10,0	3,5
Experimental						
Grupo	0,5	-12,4	18,3	-2,2	-10,1	5,5
Controle						

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 - Dados preliminares.

Da primeira à quarta série do ensino fundamental, a matrícula inicial atingiu um notável pico em 1998, provocado possivelmente, entre outros fatores, pela campanha acima referida e ao correspondente estímulo financeiro do Fundef (tabela 5). O incremento de 3,7% da matrícula se deveu às regiões de menor desenvolvimento relativo e mais modestos indicadores de acesso, isto é, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ao passo que o Sudeste e o sul apresentaram redução, respectivamente, de 0,3% e 0,6%. O grupo experimental, tal como aqui considerado, teve um crescimento de 8,7% e o grupo de controle, de 0,5%.

A matrícula inicial nas classes de aceleração, de grande importância para a correção do fluxo, aumentou 1,9% em 1998-1999 (tabela 6). O dinamismo foi maior no grupo experimental (mais 46,7%), sobretudo nas redes municipais (mais 103,7%), enquanto no grupo de controle o crescimento foi de 22,2%, com aumento de 94,0% na dependência municipal e diminuição de 35,5% na dependência estadual. Desse modo, configura-se que esta é uma estratégia utilizada sobretudo pelos municípios e pelas regiões de menor desenvolvimento relativo, onde se concentram os problemas de fluxo de efetivos discentes.

Cabe observar, porém, que foram as redes estaduais as primeiras a implantar classes de aceleração de aprendizagem, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Nesses Estados, em 1999, já se nota um impacto dos programas de aceleração implementados nos anos anteriores, com o extraordinário crescimento da matrícula do ensino médio.

TABELA 6
ENSINO FUNDAMENTAL - CLASSES DE ACELERAÇÃO
VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL
POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
BRASIL -1998-1999<'>

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal
Brasil	1,9	-17,7	99,8
Norte	45,1	54,9	60,1
Nordeste	48,9	24,4	111,2
Sudeste	-24,6	-32,9	66,5
sul	-40,4	-55,4	87,5
Centro-Oeste	25,5	-25,9	254,0
Grupo	46,7	24,4	103,7
Experimental			
Grupo	-22,2	-35,5	94,0
Controle			

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 - dados preliminares.

Com o desrepesamento dos alunos no ensino fundamental, graças à progressiva redução do abandono e da reprovação nos últimos anos, o ensino médio experimentou crescimento cada vez mais rápido, sendo a taxa para o Nordeste uma das mais altas do País (tabela 7). O grupo experimental teve aumento em 1997-98, com estadualização acelerada. O grupo de controle, por sua vez, teve variação menor, com redução na dependência estadual e aumento na municipal. Em 1999 acentuou-se ainda mais o crescimento da matrícula inicial, especialmente no Norte e Nordeste, sempre acompanhado da estadualização. Ademais, ampliou-se a vantagem de incremento do grupo experimental em face do de controle, assim como a velocidade de estadualização.

TABELA 7
ENSINO MEDIO - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRICULA INICIAL
POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL -1997-1999(1)

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	8,8	14,1	-12,3	11,5	15,8	-10,6
Norte	3,6	6,2	-3,7	17,1	18,4	-2,4
Nordeste	11,9	23,3	-5,4	14,2	22,0	-4,5
Sudeste	7,8	13,1	-21,1	10,9	15,0	-21,0
sul	9,6	11,9	-17,8	8,0	11,7	1,2
Centro-Oeste	9,6	13,2	-24,0	9,3	12,0	-26,8
Grupo	9,7	19,2	-5,0	15,6	22,8	-4,6
Experimental						
Grupo	8,6	12,9	-19,9	10,3	14,0	-18,1
Controle						

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999-dados preliminares.

A educação especial, também objetivo do Fundef no nível fundamental, revelou crescimento, com percentuais mais elevados no Nordeste e Sul, quer nas escolas especializadas e classes especiais, quer sobretudo nas classes comuns (tabelas 8 e 9). No caso das últimas a percentagem do grupo experimental foi maior que a do de controle, assim como o crescimento da matrícula na dependência municipal.

TABELA 8
EDUCAÇÃO ESPECIAL - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRICULA INICIAL EM
ESCOLAS EXCLUSIVAMENTE ESPECIALIZADAS OU EM CLASSES ESPECIAIS DE
ESCOLA REGULAR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1998-1999<"

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal
Brasil	5,9	-4,4	7,8
Norte	-1,4	-19,1	33,0
Nordeste	8,7	4,3	3,9
Sudeste	5,9	-3,2	4,9
Sul	7,9	-12,4	12,7
Centro-Oeste	1,9	3,1	-16,6
Grupo	4,6	-3,1	10,0
Experimental			
Grupo	6,2	-5,0	7,3
Controle			

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 – dados preliminares.

TABELA 9
EDUCAÇÃO ESPECIAL - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL EM
CLASSES COMUNS (INTEGRAÇÃO) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal
Brasil	44,8	38,1	48,1
Norte	54,5	36,4	106,0
Nordeste	31,3	28,0	27,6
Sudeste	39,2	28,5	44,6
sul	94,2	107,8	78,7
Centro-Oeste	15,4	20,5	-10,2
Grupo	46,5	30,3	66,9
Experimental			
Grupo	44,5	39,7	45,5
Controle			

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999-dados preliminares.

" **BRASIL - 1998-1999⁽¹⁾**

A educação de jovens e adultos, cursos presenciais, com avaliação no processo, no ensino fundamental de primeira a quarta série, teve matrícula declinante em 1997-98, com pequena recuperação no País como um todo em 1999 (Tabela 10). No grupo experimental o declínio de 1997 para 1998 foi maior que o do grupo de controle. Em 1999 o grupo de controle teve perda de matrícula, enquanto aumentou a do experimental. Em todo o período verificou-se aumento maior da matrícula nos Municípios do grupo experimental que do de controle.

Esse fenômeno, a exemplo do que ocorreu com a pré-escola no primeiro momento após a implantação do Fundef, reflete a transferência de matrícula de cursos supletivos para o ensino fundamental regular.

TABELA 10
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - CURSOS PRESENCIAIS, COM AVALIAÇÃO
NO PROCESSO, NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 1ª A 4ª SÉRIE VARIAÇÃO
PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
BRASIL - 1997-1999⁽¹⁾

REGIOES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	-12,8	-26,0	5,1	2,7	-5,0	8,7
Norte	11,5	1,0	34,3	1,9	-1,8	7,3
Nordeste	-23,3	-33,3	-7,7	5,6	-9,7	22,6
Sudeste	-34,1	-65,4	-0,9	2,2	-4,8	9,8
sul	84,1	118,1	31,4	8,1	7,9	-26,8
Centro-Oeste	12,0	-7,4	52,9	-15,6	-18,2	-11,8
Grupo	-25,2	-36,0	-8,2	5,7	--9,3	22,3
Experimental						
Grupo	-3,7	-18,0	14,4	-57,0	-2,4	1,1
Controle						

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 - dados preliminares.

TABELA 11
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - CURSOS PRESENCIAIS, COM AVALIAÇÃO
NO PROCESSO, NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 5ª A 8ª SÉRIE VARIAÇÃO
PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
BRASIL -1997-1999⁽¹⁾

REGIOES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	-1,0	-0,5	12,7	-0,3	-2,9	12,2
Norte	11,3	6,0	48,4	5,7	0,8	22,7
Nordeste	-16,3	-22,8	41,0	-1,3	-11,9	43,4
Sudeste	-2,6	1,1	1,3	2,0	1,4	8,4
sul	-1,3	6,3	2,4	-2,5	2,3	-17,3
Centro-Oeste	27,5	23,4	75,1	-18,5	-23,5	8,0
Grupo	-12,1	-21,5	60,3	1,0	-10,0	35,1
Experimental						
Grupo	2,3	7,1	4,2	-0,7	-1,0	5,9
Controle						

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 - dados preliminares.

Quanto ao comportamento da matrícula em idêntico nível e modalidade, da quinta à oitava série, seguiu aproximadamente o das séries iniciais (tabela 11). O grupo experimental teve um recuo entre os dois primeiros anos e aumento de 1,0% em 1998-99, com clara e rápida municipalização. O grupo de controle, por sua vez, cresceu, também com tendência à municipalização, em 1997-98 e sofreu leve declínio em 1998-99.

Por fim, o ensino médio, em igual modalidade, teve expressivos aumentos no período, acompanhando a tendência do ensino regular (tabela 12). A par da reduzida matrícula do grupo experimental, houve diminuição da matrícula em 1997-98 e incremento em 1998-99, com as redes municipais assumindo maiores responsabilidades. Ao contrário, o grupo de controle teve aumento, seguido de redução.

TABELA 12
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - CURSOS PRESENCIAIS, COM AVALIAÇÃO NO PROCESSO, NO ENSINO MÉDIO VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1997-1999(1)

REGIÕES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	32,2	42,4	11,8	27,0	35,4	29,2
Norte	5,0	15,6	-72,9	35,1	30,3	75,1
Nordeste	-10,2	-17,3	107,4	27,8	20,8	37,4
Sudeste	61,9	83,1	12,6	41,5	51,6	15,3
sul	15,6	30,8	-40,6	-6,3	14,3	132,0
Centro-Oeste	29,4	31,5	4,3	33,7	25,6	-5,4
Grupo Experimental	-12,2	-21,4	114,9	23,0	-14,1	28,2
Grupo Controle	38,2	52,1	-2,4	27,3	37,1	29,5

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 - dados preliminares.

Concentrando o foco sobre o ensino fundamental regular, a comparação das variáveis censitárias disponíveis permite indagar a respeito das alterações da matrícula inicial quanto à localização. Apesar da crescente urbanização do País, a escolarização na área rural apresenta conhecidas dificuldades, em especial quanto à continuidade dos oito anos de estudo da educação compulsória, nos termos constitucionais.

Assim, pode-se verificar em que medida o número e a proporção de alunos variou no período em tela. A tabela 13 apresenta as variações concernentes à matrícula na zona rural. Entre 1997 e 1998 é possível indicar que diminuiu a regressividade do sistema escolar, já que não só o grupo experimental teve maior crescimento das matrículas que o de controle, como também o aumento das matrículas na área rural foi maior que o total, apesar de partir de uma base menor.

Portanto, o acesso parece haver melhorado relativamente mais na área rural, ampliando as oportunidades de grupos sociais e áreas geográficas menos favorecidos. Também se elevaram as matrículas das séries finais em ritmo mais rápido que as das séries iniciais, conquanto

se deva levar em conta que a base era ainda menor. Entretanto, do mesmo modo que outras tabelas indicaram, verificou-se um abrandamento do ritmo entre 1998 e 1999, com perdas de efetivos discentes das séries iniciais em todas as regiões e grupos, exceto no Norte. Esta tendência está claramente relacionada à melhoria do fluxo escolar e à mudança do perfil demográfico do País, que atravessa agora o conhecido fenômeno da "onda jovem", dada a queda das taxas de natalidade e, conseqüentemente, a considerável diminuição no número médio de filhos por família.

Quanto às séries finais, as variações percentuais foram constantemente mais modestas. Não se tem evidências ainda para afirmar em que medida essa redução da matrícula inicial se deve a fatores ligados à nova dinâmica demográfica ou ainda a movimentos de migração interna aliados a aspectos exclusivamente escolares, como o abandono, a evasão ou o prosseguimento e conclusão de estudos. O que se pode observar de francamente positivo foi que o grupo experimental, em 1998-99, teve variações mais positivas ou menos negativas que o grupo de controle. Mais do que isso, pode-se afirmar que a taxa de escolarização líquida da 1ª a 4ª séries está acima de 98%, praticamente universalizada segundo padrões internacionais.

TABELA 13
ENSINO FUNDAMENTAL - VARIAÇÃO DA MATRÍCULA
INICIAL POR SÉRIES - BRASIL - ZONA RURAL - 1997-1999

REGIOES/ GRUPOS	Diferença percentual 97-98		Diferença percentual 98-99	
	1ª à 4ª	5ª à 8ª	1ª à 4ª	5ª à 8ª
Brasil	8,0	22,8	-2,2	9,6
Norte	17,7	35,5	0,1	12,5
Nordeste	10,6	30,6	-1,1	17,1
Sudeste	-0,1	18,3	-5,9	3,2
sul	-9,1	5,6	-7,7	1,6
Centro-Oeste	0,1	32,7	-8,0	3,4
Grupo	12,5	32,0	-1,1	14,9
Experimental				
Grupo	0,1	16,3	-4,4	5,4
Controle				

Fonte INEP/MEC

Por seu lado, a tabela 14 indica a percentagem da matrícula inicial na zona rural sobre o respectivo total. Se tal proporção se amplia ao longo dos anos, significa que o acesso na área rural se amplia mais rapidamente que no total, apesar da conhecida urbanização do País. Os dados para 1998, com efeito, apresentam variações positivas, sobretudo para o grupo experimental. O mesmo, todavia, não ocorreu em 1999, com a redução, ainda que pequena, dos

percentuais relativos às séries iniciais, em ambos os grupos. Já nas séries finais os dois grupos tiveram modestos ganhos em relação a 1998.

TABELA 14
ENSINO FUNDAMENTAL - PERCENTUAL DA MATRÍCULA INICIAL NA ZONA RURAL SOBRE O TOTAL, POR SÉRIE, SEGUNDO OS GRUPOS EXPERIMENTAL E DE CONTROLE - BRASIL - 1997-99

GRUPO	1997		1998		1999	
	1 ^a à 4 ^a	5 ^a à 8 ^a	1 ^a à 4 ^a	5 ^a à 8 ^a	1 ^a à 4 ^a	5 ^a à 8 ^a
Experimental						
Controle	42,0	8,7	43,5	10,4	43,2	10,8
Fonte: INEP/MEC	15,4	4,3	15,3	4,7	15,0	4,9

A análise destaca, assim, os seguintes fatos:

- o impacto do Fundef, especialmente no grupo experimental, priorizando a matrícula inicial no ensino fundamental regular - que é a escolaridade compulsória, a única constitucionalmente definida como direito público subjetivo - e, com freqüência, provocando uma reorganização de outros níveis e modalidades de ensino;
- a tendência à redução das desigualdades educacionais regionais, patenteando que os mecanismos de transferência assegurados pelo Fundef têm alcançado efeitos tangíveis no que concerne ao grupo experimental;
- avanços na escolarização da população rural, sobretudo no grupo experimental, entre 1997 e 1998, porém com arrefecimento do ritmo em 1999. Tais avanços sugerem ampliação de oportunidades educacionais de grupos especialmente dispersos e socialmente desfavorecidos, cuja integração à escola constitui guerra renhida para ampliar as taxas de escolarização no País;
- a progressiva descentralização da matrícula no ensino fundamental, sobretudo no grupo experimental;

O realinhamento das competências dos diferentes níveis governamentais segundo a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases. Nesses termos, a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental ficam a cargo dos Municípios, ao passo que o ensino médio é atribuição dos Estados. Nesse sentido, a legislação, inclusive do Fundef, vem reforçar o padrão de divisão de atribuições governamentais, sobretudo da Região Nordeste.

4.2 - O impacto sobre a municipalização do ensino fundamental

Além de ter incentivado a expansão da matrícula, como efeito imediato da vinculação de recursos e da redistribuição baseada no número de alunos atendidos em cada dependência administrativa, o Fundef desencadeou um processo acelerado de municipalização do ensino fundamental. De fato, já em 1997 as matrículas municipais ampliaram-se em 14%. No primeiro ano de efetivo funcionamento do Fundef, o resultado foi mais expressivo, com um crescimento de 21,5% das matrículas nas redes municipais (tabela 15).

TABELA 15

SÉRIES \ ANOS	1996	1997	1998	1999 (*)	VARIÇÃO PERCENTUAL (Δ %)			
					97/96	98/97	99/98	99/96
1ª A 4ª	8.584.497	9.796.845	11.927.316	12.460.654	14,1	21,7	4,5	45,2
5ª A 8ª	2.336.540	2.639.683	3.186.353	3.701.995	13,0	20,7	16,2	58,4
TOTAL	10.921.037	12.436.528	15.113.669	16.162.649	13,9	21,5	6,9	48,0

NUMERO DE MATRÍCULAS - REDE MUNICIPAL DO ENSINO FUNDAMENTAL - BRASIL -1996/1999

Fonte: INEP/MEC

(*) 1999 - Dados Preliminares

É interessante notar que a municipalização da matrícula foi maior no grupo experimental que no grupo de controle (mais 24,3% contra 18,5%), ao passo que a diminuição da participação estadual foi de 26,7% e 8,5% nos dois grupos, respectivamente. Ou seja, nas unidades da Federação que recebem complementação de recursos do Governo Federal há maior incentivo à municipalização do ensino fundamental. Com a reestruturação do financiamento, o Fundef obteve em curto espaço de tempo resultados mais importantes, em termos de municipalização, do que múltiplos mandamentos legais nas últimas décadas.

Portanto, a acelerada municipalização do ensino fundamental destaca-se como um dos resultados mais expressivos do Fundef. Com a garantia de recursos adicionais, e o incentivo de campanhas lideradas pelo Ministério da Educação, como a de "Toda Criança na Escola", as redes municipais ampliaram em 58,4% as matrículas de 5ª a 8ª séries (1,3 milhões de novas matrículas) e em 45,1% as matrículas de 1ª a 4ª séries (3,8 milhões de novas matrículas). Parte deste crescimento se deu pela municipalização propriamente dita de escolas estaduais e parte pela incorporação de segmentos que ainda estavam excluídos do sistema escolar.

Em 1999, as taxas de crescimento agregado da matrícula arrefecem - como seria de esperar, dado o enorme esforço concentrado do ano anterior - mas mantêm-se ainda em patamar superior aos níveis médios dos anos anteriores a 96. No agregado, no mesmo período as redes

estaduais viram decrescer seu montante global de matrículas no Ensino Fundamental em cerca de 10%. Os 18,4 milhões de alunos das redes estaduais de 1996 reduziram-se a 16,7 milhões em 1999.

TABELA 16 **NUMERO DE MATRÍCULAS - REDE**

ANOS SERIES	1996	1997	1998	1999 (*)	VARIACÃO PERCENTUAL (Δ %)			
					97/96	98/97	99/98	99/96
• A A'	9.442.059	8.797.949	7.593.028	6.826.089	(6,8)	(13,7)	(10,1)	(27,7)
5* A 8"	9.026.713	9.300.595	9.673.327	9.875.987	3,0	4,0	2,1	9,4
TOTAL	18.468.772	18.098.544	17.266.355	16.702.076	(2,0)	(4,6)	(3,3)	(9,6)

ESTADUAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - BRASIL -1996/1999

Fonte: INEP/MEC

(*) 1999 - Dados Preliminares

Essa redução deve-se, como já comentado, sobretudo à transferência de alunos para as redes municipais: no segmento de 1ª a 4ª séries, a redução de matrículas estaduais foi de 28% (cerca de 2,6 milhões de alunos) entre 1996 e 1999, com um pico em 1998, quando transferiram-se nada menos do que 14% dos alunos. Paralelamente, no segmento de 5ª a 8ª séries, ingressaram no período cerca de 850 mil novos estudantes nas redes estaduais, aumento de 9,4% - inferior contudo, ao registrado nas redes municipais (tabelas 16 e 17).

TABELA 17
FLUXOS AGREGADOS - ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO - BRASIL - 1996/1999 (*)

REDES	SERIES	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	ACRÉSCIMO BRUTO
1ª A 4ª		(2.615.970)	3.876.157	1.260.187
5ª A 8ª		849.274	1.365.455	2.214.729
TOTAL		(1.766.696)	5.241.612	3.474.916

Fonte: INEP/MEC

(*) 1999 - Dados Preliminares

Quando se examinam os dados da distribuição regional, ressalta em primeiro lugar que praticamente todo o crescimento das matrículas no ensino fundamental, entre 1996 e 1999, concentrou-se nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - na Região sul o aumento foi inferior a 1% e no Sudeste, de apenas 2%. Dois estados, São Paulo e Paraná, registraram crescimento negativo no período. Em contrapartida, em Alagoas e Paraíba, o aumento de matrícula foi de 40%, no Piauí foi de 37% na Bahia, de 34%.

Entretanto, o resultado mais nítido da implantação do Fundef está retratado nas taxas de crescimento da matrícula nas redes municipais: 73% na Região Norte, 60% no Sudeste, 49% no Nordeste e 36% no Centro-Oeste. Apenas na Região Sul esse crescimento foi menos intenso, cerca de 14%. Cabe considerar, no entanto, que nessa região já havia sido registrado um

forte movimento de municipalização na década de 80. Duas iniciativas, ambas tendo o Fundef como pano de fundo, explicam esse aumento das matrículas municipais, e podem ser visualizadas comparando-se a variação de matrículas nas redes estaduais e municipais nas várias regiões.

Para ilustrar, pode-se comparar as variações nas Regiões Nordeste e Sudeste. No Nordeste, enquanto o número de alunos nas rede estaduais em 1999 é praticamente o mesmo de 1996, nas redes municipais o contingente aumentou em 2,4 milhões de novas matrículas entre aqueles dois anos com os recursos do Fundef. Os municípios incorporaram à rede escolar enorme quantidade de crianças e jovens que permaneciam à margem do Ensino Fundamental.

Por outro lado, examinando-se os dados do Sudeste, verifica-se que, enquanto nas redes estaduais houve diminuição de 1,4 milhões de alunos, as redes municipais expandiram seu contingente num montante quase equivalente: 1,6 milhões. Predominou, portanto, o processo de transferência entre as redes. No Estado de São Paulo, as matrículas municipais dobraram, entre 1996 e 1999, e em Minas Gerais e Espírito Santo o crescimento aproximou-se de 80%. Nos três Estados as matrículas estaduais diminuíram cerca de 20% nesse período. O Rio de Janeiro, onde as matrículas já eram predominantemente municipais, apresentou padrão de crescimento semelhante ao da Região Nordeste: aumento de cerca de 70 mil alunos estaduais e de 210 mil alunos municipais.

TABELA 18

COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE 1ª A 4ª SÉRIE, POR UF, REGIÃO, POR UF, REGIÃO E ESFERA

UF/REGIÃO	1996						1999						CRESCIMENTO (%)	
	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS		ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS		EST	MUN
	Nº DE ALUNOS	%	Nº DE ALUNOS	%	(C=A+B)	Nº DE ALUNOS	%	(D/F)	(E)	(F)	(F=D+E)			
	(A)	(A/C)	(B)	(B/C)		(D)	(D/F)	(E)	(E/F)	(F)	(F/D+E)	(D/A)	(E/B)	
AC	49.671	62,1	30.362	37,9	80.033	57.894	60,4	37.929	39,6	95.823	16,6	24,9	19,7	
AM	155.566	51,0	149.607	49,0	305.173	162.453	41,4	229.971	58,6	392.424	4,4	53,7	28,6	
AP	55.498	82,6	11.676	17,4	67.174	59.428	74,1	20.724	25,9	80.152	7,1	77,5	19,3	
PA	516.211	52,3	471.517	47,7	987.728	324.896	27,4	859.081	72,6	1.183.977	(37,1)	82,2	19,9	
RO	95.120	55,3	76.892	44,7	172.012	86.798	48,9	90.711	51,1	177.509	(8,7)	18,0	3,2	
RR	36.713	94,4	2.170	5,6	38.883	40.161	89,2	4.865	10,8	45.026	9,4	124,2	15,8	
TO	123.074	58,0	89.288	42,0	212.362	106.667	49,6	108.371	50,4	215.038	(13,3)	21,4	1,3	
N	1.031.853	55,4	431.512	44,6	1.863.365	838.297	38,3	1.351.652	61,7	2.189.949	(18,8)	62,6	17,5	
AL	105.465	29,3	254.542	70,7	360.007	96.119	20,3	378.020	79,7	474.139	(8,9)	48,5	31,7	
BA	769.055	41,3	1.093.536	58,7	1.862.591	569.981	24,5	1.753.978	75,5	2.323.959	(25,9)	60,4	24,8	
CE	301.598	31,4	659.364	68,6	960.962	171.169	16,0	896.602	84,0	1.067.771	(43,2)	36,0	11,1	
MA	210.918	23,2	697.381	76,8	908.299	170.633	15,4	938.240	84,6	1.108.873	(19,1)	34,5	22,1	
PB	146.591	35,9	261.737	64,1	408.328	153.137	26,4	426.167	73,6	579.304	4,5	62,8	41,9	
PE	336.860	36,0	598.914	64,0	935.774	247.910	25,4	727.325	74,6	975.235	(26,4)	21,4	4,2	
PI	166.844	38,1	271.635	61,9	438.479	151.419	27,7	394.487	72,3	545.906	(9,2)	45,2	24,5	
RN	150.696	45,7	179.293	54,3	329.989	148.883	40,4	220.056	59,6	388.939	(1,2)	22,7	11,8	
SE	109.335	43,7	140.860	56,3	250.195	99.088	37,4	165.975	62,6	265.063	(9,4)	17,8	5,9	
NE	2.297.382	35,6	4.157.252	64,4	6.454.634	1.888.339	23,5	5.900.850	76,5	7.709.189	(21,3)	41,9	19,4	
DF	171.611	100,0	0	-	171.611	161.416	100,0	0	-	161.416	(5,9)	-	(5,9)	
GO	288.085	53,3	252.020	46,7	540.105	255.284	45,4	307.144	54,6	562.428	(11,4)	21,9	4,1	
MS	112.720	50,5	110.272	49,5	222.992	102.573	44,3	129.197	55,7	231.770	(9,0)	17,2	3,9	
MT	137.968	50,7	134.229	49,3	272.197	128.476	41,5	181.074	58,5	309.550	(6,9)	34,9	13,7	
CO	710.344	58,9	496.521	41,1	1.206.905	647.749	51,2	617.415	48,8	1.265.164	(8,8)	24,3	4,8	
ES	225.352	74,0	79.235	26,0	304.587	151.356	51,6	141.834	48,4	293.190	(32,8)	79,0	(3,7)	
MG	1.330.276	68,6	608.002	31,4	1.938.278	739.781	40,2	1.100.975	59,8	1.840.756	(44,4)	81,1	(5,0)	
RJ	293.601	30,6	667.165	69,4	960.766	285.025	25,2	844.829	74,8	1.129.854	(2,9)	26,6	17,6	
SP	2.627.948	86,2	421.917	13,8	3.049.865	1.627.787	60,7	1.051.985	39,3	2.679.772	(38,1)	149,3	(12,1)	
SE	4.477.177	71,8	1.776.319	28,4	6.253.496	2.863.949	47,2	3.139.623	52,8	5.943.572	(37,4)	76,7	(5,0)	
PR	168.863	18,8	729.328	81,2	898.191	105.778	12,2	761.170	87,8	866.948	(37,4)	4,4	(3,5)	
RS	429.215	51,0	412.372	49,0	841.587	394.312	47,8	431.188	52,2	825.500	(8,1)	4,6	(1,9)	
SC	327.205	64,4	181.183	35,6	508.388	227.665	46,8	258.756	53,2	486.421	(30,4)	42,8	(4,3)	
S	925.283	41,2	1.322.863	58,8	2.248.146	727.755	33,4	1.451.114	66,6	2.178.869	(21,3)	9,7	(3,1)	
BR	9.442.059	52,4	6.594.497	47,6	18.026.556	6.826.089	35,4	12.460.654	64,6	19.286.743	(27,7)	45,2	7,0	

FONTE: MEC (Censo Escolar 1996 e Censo Escolar Preliminar 1999)

TABELA 19
COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE 5ª A 8ª SÉRIE, POR UF, REGIÃO E ESFERA DE GOVERNO - 1996/99

UF/REGIÃO	1996						1999						CRESCIMENTO (%)		TOTAL DE ALUNOS EST/MUN
	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS		ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS		Nº ALUNOS EST (D/A)	Nº ALUNOS MUN (E/B)	
	Nº DE ALUNOS	PART %	Nº DE ALUNOS	PART %	(C=A+B)	(B/C)	Nº DE ALUNOS	PART %	(D)	(D/F)	(E)	(E/F)			
AC	28.514	80,3	7.016	19,7	35.530	32.818	79,7	8.355	20,3	41.173	15,1	19,1	15,9		
AM	174.585	86,7	26.797	13,3	201.382	180.709	79,7	46.037	20,3	226.746	3,5	71,8	12,6		
AP	30.604	89,2	3.710	10,8	34.314	34.398	87,4	4.979	12,6	39.377	12,4	34,2	14,8		
PA	272.077	89,0	33.610	11,0	305.687	241.506	63,6	138.467	36,4	379.973	(11,2)	312,0	24,3		
RO	79.488	86,4	12.537	13,6	92.025	92.307	74,7	31.289	25,3	123.596	16,1	149,6	34,3		
RR	19.778	100,0	0	-	19.778	32.895	99,7	92	0,3	32.987	66,3	-	66,8		
TO	93.217	89,4	11.022	10,6	104.239	108.368	82,9	22.378	17,1	130.746	16,3	103,0	25,4		
NE	688.263	88,1	94.892	11,9	792.955	723.001	74,2	251.997	25,8	974.598	3,5	165,7	22,9		
AL	59.519	53,8	51.040	46,2	110.559	81.353	45,1	98.940	54,9	180.293	36,7	93,8	63,1		
BA	540.080	70,6	224.670	29,4	764.750	729.189	61,2	462.380	38,8	1.191.569	35,0	105,8	55,8		
CE	224.724	60,3	148.143	39,7	372.867	306.791	51,9	284.066	48,1	590.857	36,5	91,8	58,5		
MA	215.690	69,8	93.202	30,2	308.892	247.580	56,6	189.874	43,4	437.454	14,8	103,7	41,6		
PB	147.960	83,9	28.355	16,1	176.315	181.082	74,5	62.083	25,5	243.165	22,4	118,9	37,9		
PE	383.065	71,6	151.673	28,4	534.738	425.102	67,9	200.713	32,1	625.815	11,0	32,3	17,0		
PI	76.515	75,9	24.352	24,1	100.867	124.122	64,2	69.077	35,8	193.199	62,2	183,7	91,5		
RN	116.054	69,3	51.322	30,7	167.376	138.641	62,4	83.438	37,6	222.079	19,5	62,6	32,7		
RN	85.563	82,7	17.877	17,3	103.440	103.560	78,0	29.170	22,0	132.730	21,0	63,2	28,3		
NE	1.449.179	70,0	790.834	30,0	2.639.804	2.337.426	61,2	1.479.741	38,8	3.817.161	26,4	87,2	44,6		
DF	155.406	100,0	0	-	155.406	179.797	100,0	0	-	179.797	15,7	-	15,7		
GO	360.400	86,7	55.061	13,3	415.461	413.064	82,8	85.801	17,2	498.865	14,6	55,8	20,1		
MS	120.933	73,9	42.811	26,1	163.744	126.881	67,5	61.011	32,5	187.892	4,9	42,5	14,7		
MT	163.300	87,9	22.509	12,1	185.809	190.056	72,1	73.403	27,9	263.459	16,4	226,1	41,8		
CO	800.039	86,9	120.381	13,1	920.420	909.798	80,5	220.215	19,5	1.130.013	13,7	82,9	22,8		
ES	174.318	75,9	55.312	24,1	229.630	159.027	63,1	92.865	36,9	251.892	(8,8)	67,9	9,7		
MG	1.219.993	83,7	237.237	16,3	1.457.230	1.324.064	76,3	410.445	23,7	1.734.509	8,5	73,0	19,0		
RJ	315.743	42,4	429.657	57,6	745.400	393.722	46,0	462.047	54,0	855.769	24,7	7,5	14,8		
SP	2.450.591	88,9	304.787	11,1	2.755.378	2.499.110	86,6	385.885	13,4	2.884.995	2,0	26,6	4,7		
SE	4.160.645	80,2	1.026.993	19,8	5.187.638	4.375.923	76,4	1.351.242	23,6	5.727.165	5,2	31,6	10,4		
PR	708.774	95,6	32.709	4,4	741.483	706.027	96,3	26.993	3,7	733.020	(0,4)	(17,5)	(1,1)		
RS	520.184	72,5	196.964	27,5	717.148	512.849	66,0	264.211	34,0	777.060	(1,4)	34,1	8,4		
SC	289.638	79,6	74.167	20,4	363.805	310.969	74,2	107.996	25,8	418.965	7,4	45,6	15,2		
S	1.818.896	83,3	303.940	16,7	2.122.436	1.529.845	79,3	399.200	20,7	1.929.045	0,7	31,4	5,8		
BR	9.026.713	79,4	2.336.540	20,6	11.363.253	9.875.967	72,7	3.701.995	27,3	13.577.982	9,4	58,4	19,5		

FONTE: MEC (Censo Escolar 1996 e Censo Escolar Preliminar 1999)

Finalmente, o exame das tabelas 18 e 19, que retratam as variações nas matrículas por Estado e regiões para a 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries, respectivamente, mostram dois efeitos principais. Em primeiro lugar, a redução da diferença do número de alunos, nos dois ciclos: em 1996, o contingente matriculado nas 1ª a 4ª séries era 60% superior às matrículas de 5ª a 8ª séries, percentual que reduziu-se a 42% em 1999. No Nordeste, a redução foi ainda mais acentuada: de 146% em 1996 para pouco mais de 100% em 1999.

As maiores taxas de crescimento nas matrículas de 5ª a 8ª explicam-se, por um lado, pela iniciativa das autoridades educacionais, sobretudo municipais, de incluir o contingente de jovens antes fora da escola (no Nordeste, a matrícula municipal de 5ª a 8ª cresceu 87% no período). Por outro lado, aquele resultado deriva também, principalmente, da correção do fluxo escolar, isto é, de menores taxas de reprovação e abandono nas séries iniciais.

Em síntese, portanto, a análise das alterações registradas no quadro de matrículas do ensino fundamental entre 1996 e 1999 permite identificar com nitidez os efeitos do Fundef, em particular aqueles associados à efetiva vinculação de 15% dos recursos municipais e estaduais ao Ensino Fundamental e à sua redistribuição tendo como critério o número de alunos. Esses efeitos fizeram com que, neste início de vigência do Fundo, aumentasse expressivamente a taxa líquida cobertura escolar na faixa etária de 7 a 14 anos. Impulsionaram também, fortemente, a descentralização e a municipalização.

A redistribuição teve maior impacto justamente nos Estados mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), permitindo acentuada redução nos desníveis regionais no que se refere à cobertura e repartição das matrículas.

Desse modo, observa-se que, no primeiro ano de implantação do Fundef, a matrícula cresceu mais exatamente onde havia maiores deficiências de acesso e a descentralização foi mais intensa nas regiões de menor desenvolvimento relativo e que receberam maior aporte de recursos federais.

Já em 1999, a matrícula da 1ª a 4ª série do ensino fundamental sofreu um declínio de 1,5%, fenômeno que está relacionado à própria melhoria de eficiência do sistema e à mudança do perfil demográfico do País. De fato, à medida que a cobertura escolar está praticamente universalizada, na faixa etária de 7 a 14 anos, e que se observa

uma melhoria das taxas de transição, o crescimento da matrícula nas séries iniciais tende a se estabilizar e até a tornar-se negativo. Do ponto de vista regional, a redução da matrícula foi geral, exceto no Norte, e mais pronunciada no Sudeste e Sul.

Quanto aos grupos experimental e de controle, o primeiro teve declínio de 0,5% e o último de 2,2%. No que se refere à distribuição da matrícula por dependência administrativa, continuou a verificar-se a tendência à municipalização, mais intensa no grupo de controle (menos 14,0% na dependência estadual e mais 5,4% na municipal) que no grupo experimental (aumentos de 2,0% na dependência estadual e de 3,6% na municipal).

Desse modo, apesar do declínio geral da matrícula em 1998-1999, o grupo experimental foi o que sofreu menor decréscimo. Persiste, portanto, a tendência de redução dos desequilíbrios regionais e de progressivo fechamento do hiato entre as regiões de maior e de menor desenvolvimento relativo.

O ensino fundamental da quinta à oitava série, em contraste com as séries iniciais, apresentou um quadro de aumento maior da matrícula, com as possibilidades ampliadas pelo desrepesamento dos efetivos discentes nas primeiras séries (tabela 5). Entre 1997 e 1998, o crescimento foi de 5,8% para o País como um todo, verificando-se as taxas mais elevadas nas regiões de menor desenvolvimento relativo, isto é, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com poucas exceções, aumentou a matrícula na dependência estadual e mais ainda na municipal. O grupo experimental teve maior crescimento que o grupo de controle sob este particular, reiterando a tendência de redução do hiato em face do grupo de controle. A municipalização da matrícula foi também maior no primeiro (mais 33,5%) que no último (mais 14%), revelando o impacto descentralizador do Fundef.

TABELA 20
ENSINO FUNDAMENTAL - 5ª A 8ª SÉRIE - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA
MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

REGIOES/ GRUPOS	Diferença 1997-98			Diferença 1998-99		
	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
Brasil	5,8	4,0	20,7	4,8	2,1	16,2
Norte	5,2	-4,5	79,6	7,4	3,4	24,2
Nordeste	11,0	10,3	26,4	10,9	7,4	23,5
Sudeste	4,1	3,1	12,9	2,3	0,5	9,4
sul	2,9	2,2	9,9	-0,8	-2,6	7,2
Centro-Oeste	5,0	4,5	22,1	6,7	4,4	23,3
Grupo	10,5	6,9	33,5	11,1	7,0	24,4
Experimental						
Grupo	4,2	3,2	14,0	1,0	0,7	11,2
Controle						

Fonte: INEP/MEC.

(1) 1999 – dados preliminares.

BRASIL -1997-1999m

O cotejo de 1998 e 1999 mostra certo arrefecimento do impulso dos anos anteriores. Essa média de 5,8% para o Brasil esconde, porém, redução e taxas modestas no Sul e Centro-Oeste e saltos em alguns Estados. Continuou acelerada a municipalização (mais 16,2%), apesar do incremento da matrícula das redes estaduais (2,1%). Quanto ao grupo experimental, o crescimento se intensificou em 1999 (mais 11,1%), com acelerada municipalização (mais 24,4%). Ainda assim, para atender à demanda de matrículas, o crescimento na dependência estadual foi de 7,0%. No grupo de controle, a matrícula aumentou apenas 1,0% em relação a 1998, mantendo-se as redes estaduais quase estáveis (mais 0,7%) e as municipais elevando-se em 11,2%.

4.3 - O impacto sobre as taxas de escolaridade

Como é amplamente conhecido, o aumento da matrícula tem significado em si, porém o seu alcance só pode ser efetivamente dimensionado quando tal incremento se relaciona à população da faixa etária correspondente ao nível de ensino. Se as matrículas tiveram o comportamento analisado acima, com acréscimos absolutos e relativos, particularmente em áreas menos privilegiadas, qual a sua relação com a população correspondente? A tabela 21 apresenta os dados das taxas de escolaridade bruta e líquida do ensino fundamental para os anos de 1996 e 1998.

No caso do primeiro, os valores relacionam a matrícula inicial em face dos dados efetivos do total da população na faixa etária de sete a 14 anos, segundo a Contagem Populacional de 1996. No caso de 1998, foi utilizada a projeção populacional correspondente. Desse modo, tendo em vista a existência de um dado censitário, presumivelmente mais preciso, a comparação foi realizada entre 1996 e 1998, em vez do ano anterior à implantação do Fundef e do respectivo ano de implantação, como se procedeu anteriormente.

Os resultados indicam que houve aumentos apreciáveis tanto da taxa bruta (mais 12,3 pontos percentuais) para o Brasil, como da taxa líquida (mais 4,8 pontos percentuais). Supõe-se, portanto, que um amplo contingente de alunos com a idade desajustada da série ingressou na escola, elevando a taxa bruta.

Porém, no que se refere às crianças de 7 a 14 anos, matriculadas nas escolas, o País também deu passos muito concretos para aproximar-se do cumprimento pleno da escolaridade obrigatória. Desse modo, o incremento já assinalado das matrículas tendeu a ser mais rápido que o crescimento populacional do grupo etário correspondente, implicando melhoria do acesso ao ensino fundamental regular.

TABELA 21
TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA E LÍQUIDA DO ENSINO

Unidades da Federação	Taxa de Escolarização Bruta		Taxa de Escolarização Líquida	
	1996	1998	1996	1998
BRASIL	115,8	128,1	90,5	95,3
Norte	110,5	133,6	85,1	90,4
Nordeste	115,5	147,4	83,8	90,0
Sudeste	117,1	134,5	95,4	97,4
Sul	113,1	124,0	95,4	96,2
Centro-Oeste	122,3	140,6	92,0	93,9
Grupos				
Controle	122,1	134,9	94,1	96,2
Experimental	117,1	147,1	83,6	90,1

Fonte: INEP/MEC.

FUNDAMENTAL - BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 1996/1998

A desagregação dos dados mostra que os avanços obtidos quer na taxa de escolaridade bruta, quer na taxa de escolaridade líquida, tenderam a ser maiores precisamente no grupo de menor desenvolvimento relativo.

Esse comportamento das taxas de escolarização bruta e líquida sugere ainda que a matrícula tem se ampliado com a incorporação de alunos fora da faixa ideal, apresentando distorção série-idade. Certamente esse desajuste se deve a vários fatores, entre eles o ingresso tardio na escola e, sobretudo, à reprovação e ao abandono, de modo que amplo contingente, aos 14 anos de idade, não completou ainda esse nível de ensino. Ainda assim, porém, as taxas de escolaridade evidenciam que, para o Brasil como um todo e para as áreas menos privilegiadas, houve avanços inegáveis.

4.4 - As variações do número de alunos por turma

O aumento da matrícula nos países em desenvolvimento com frequência é acompanhado pelo incremento do número de alunos por turma, conduzindo à elevação da eficiência, mas, ao mesmo tempo, à superlotação em determinadas áreas, de maior demanda. Ao contrário do senso comum dos educadores, as evidências de pesquisas internacionais tendem a encontrar modesta ou nula confirmação empírica da relação

entre tamanho das turmas e rendimento discente (cf., p. ex., Farrell, 1993; Scheerens e Bosker, 1997).

Apesar disso, um estudo clássico sobre o financiamento do ensino primário, realizado para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia - 1990), propôs um conjunto de mudanças prioritárias em favor da eficiência, para viabilizar o atingimento das metas no respectivo prazo em todo o mundo. Sem desprezar a importância do número de alunos por turma, os autores incluíram o acréscimo de cinco alunos por turma de 40 discentes ou menos no ensino primário e secundário (Colclough e Lewin, 1993).

Para verificar se a expansão ocorrida após o Fundef teve impacto sobre a média e o desvio padrão dos alunos por turma, as tabelas 22 e 23 focalizam o ensino fundamental segundo as séries iniciais e finais. Os resultados apresentam incrementos muito modestos, quer da primeira à quarta série, quer da quinta à oitava série.

Desse modo, os números não indicam superlotação de turmas, embora a dispersão em torno da tendência central indicada pela média tenha tido certa elevação. Isso pode resultar da expansão por novas áreas geográficas ou pela procura em áreas talvez saturadas. No grupo experimental, a média ascendeu nas séries iniciais e se manteve praticamente estável nas finais. No grupo de controle (onde foi relativamente menor o acréscimo de matrículas) houve pequena redução da média de alunos nas séries iniciais.

Na dependência estadual houve pequena redução da média nas séries iniciais, enquanto nas últimas se verificou pequeno incremento. Já na dependência municipal, cujas médias, pela atuação na área rural, são historicamente inferiores às das redes estaduais, houve pequeno crescimento da média.

A dependência particular teve redução das medidas de tendência central e de dispersão nas primeiras e últimas séries.

TABELA 22
ENSINO FUNDAMENTAL - 1ª A 4ª SÉRIE -
NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR TURMA SEGUNDO A REGIÃO,
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E OS GRUPOS EXPERIMENTAL
E DE CONTROLE - BRASIL - 1997 E 1998

Regiões, Grupos e Dependência	1997	1998
Administrativa		
Brasil	33,0	33,3
Norte	38,4	38,6
Nordeste	33,2	34,3
Sudeste	34,1	33,6
sul	27,9	27,8
Centro-Oeste	30,6	30,0
Grupos		
Experimental	34,3	35,4
De controle	32,2	31,9
Rede Administrativa		
Federal	27,9	28,5
Estadual	33,7	33,0
Municipal	36,0	36,8
Particular	21,9	20,7

Fonte: INEP/MEC.

Nota: Excluídas turmas multisseriadas.

Tabela 23
ENSINO FUNDAMENTAL - 5ª À 8ª SÉRIE
NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR TURMA SEGUNDO A REGIÃO,
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E OS GRUPOS EXPERIMENTAL E DE
CONTROLE - BRASIL - 1997 E 1998

Regiões, Grupos e Dependência	1997	1998
Administrativa		
Brasil	34,3	34,5
Norte	35,5	35,1
Nordeste	35,2	35,1
Sudeste	35,2	35,5
sul	30,5	31,1
Centro-Oeste	33,9	33,4
Grupos		
Experimental	35,4	35,4
De controle	34,0	34,1
Rede Administrativa		
Federal	33,6	32,8
Estadual	36,0	36,5
Municipal	32,3	32,6
Particular	29,4	28,3

Fonte: INEP/MEC.

Nota: Excluídas turmas multisseriadas.

4.5 - A relação alunos por função docente

Além da relação alunos por turma, outra variável que reflete a eficiência de um sistema escolar, embora com limitações, é a relação alunos por função docente. Como é sabido, a função docente não se confunde com o professor, pois a mesma pessoa física pode ser computada mais de uma vez no Censo Escolar caso leccione em mais de um nível de ensino ou estabelecimento. Comparando-se os Censos Escolar e do Professor de 1997, obtém-se a média de 1,3 função docentes por professor para a primeira à quarta série do ensino fundamental e a de 1,5 para as séries finais. Isto é, cada professor das séries iniciais exercia 1,3 função docente em média e cada professor das séries finais, também em média, exercia 1,5 função docente. Essa diferença indica as diversidades de organização curricular, pelas quais as classes das primeiras séries tendem a ser regidas por um professor único, enquanto as últimas tendem a dividir-se em disciplinas, com professores por elas responsáveis.

Considerando tais limitações dos dados disponíveis, foi calculada a relação alunos por função docentes para a primeira à quarta série do ensino fundamental e para a quinta à oitava série. Cotejando-se os dados de 1997-98, que, como observado, registraram elevação acentuada da matrícula, a tabela 24 indica que houve um aumento das médias de alunos por função docente no Brasil como um todo, sendo mais elevado nas primeiras séries. Em diversos Estados e na Região Centro-Oeste houve mesmo redução da primeira à quarta série, porém os aumentos foram abrangentes, acentuándose no Norte e Nordeste, regiões que receberam vultoso acréscimo relativo do volume de recursos, mas também registraram aumento expressivo do corpo discente.

Quanto ao grupo experimental, composto pelas Unidades Federativas que recebem complementação federal de recursos no âmbito do Fundef, o aumento foi de 2,2, ao passo que, no grupo de controle, composto pelas demais Unidades Federativas, foi verificado aumento de 0,2. Quanto à dependência administrativa, a municipal, que mantém as menores médias, teve o maior acréscimo. A dependência particular teve reduzida essa relação.

TABELA 24
ENSINO FUNDAMENTAL - RELAÇÃO ALUNOS POR FUNÇÃO DOCENTE E
SÉRIES, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA E GRUPOS EXPERIMENTAL
E DE CONTROLE - BRASIL - 1997-98

UNIDADE. FEDERATIVA	1ª A 4ª SÉRIE		5ª A 8ª SÉRIE	
	1997	1998	1997	1998
BRASIL	25.7	26.7	21.4	21.9
NORTE	28.9	29.6	24.9	24.9
Rondônia	24.2	23.0	24.4	22.6
Acre	24.2	24.6	19.0	19.1
Amazonas	28.8	30.2	26.0	26.2
Roraima	22.3	20.2	20.0	20.6
Pará	31.8	33,1	26.7	26.2
Amapá	25.0	24.6	20.7	21.5
Tocantins	26.4	26.3	24.0	25.9
NORDESTE	26.8	29.0	22.7	24.7
Maranhão	27.2	29.5	20.2	22.9
Piauí	23.2	24.6	15.2	16.3
Ceará	25.8	28.5	24.2	26.2
Rio Grande do Norte	24.2	24.9	23.3	23.9
Paraíba	24.0	26.1	20.6	21.3
Pernambuco	28.4	29.3	25.8	26.7
Alagoas	31.7	32.4	23.2	23.6
Sergipe	28.2	29.1	21.0	22.6
Bahia	27.8	31.2	23.5	27.3
SUDESTE	25.7	25.8	21.4	21.5
Minas Gerais	21.6	22.5	22.3	22.7
Espírito Santo	23.4	23.7	20.6	21.3
Rio de Janeiro	25.0	25.2	16.5	16.8
São Paulo	29.7	29.1	23.2	23.0
SUL	20.9	21.5	18.0	18.1
Paraná	21.4	21.7	21.8	19.8
Santa Catarina	24.9	26.3	19.5	21.5
Rio Grande do Sul	18.7	19.2	14.9	15.6
CENTRO-OESTE	26.0	25.9	22.1	21.6
Mato Grosso do Sul	25.7	24.6	20.6	20.6
Mato Grosso	23.2	23.7	21.0	21.2
Goiás	27.7	28.1	23.5	23.4
Distrito Federal	26.5	25.2	21.7	19.3
GRUPOS				
Experimental	27.5	29.7	23.1	25.0
Controle	24.7	24.9	20.8	20.9
DEPENDENCIA				
Federal	17.5	16.6	12.8	12.1
Estadual	29.1	29.5	24.4	25.0
Municipal	25.0	27.1	19.4	20.7
Particular	18.6	17.8	14.0	13.2

Fonte: INEP/MEC.

Passando às séries finais do ensino fundamental, a relação alunos por função docente também teve aumento em nível do País, de apenas 0,5. Com variações por Unidade Federativa, a relação se manteve estável ou quase estável nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, porém o Nordeste novamente apresentou um acréscimo de 2,0 alunos por função docente.

Aparentemente, portanto, o Nordeste abrigou o aumento do contingente matriculado, ampliando as turmas e mantendo o ritmo de crescimento do corpo discente superior ao do docente. Agregando segundo os grupos experimental e de controle, o último teve acréscimo de apenas 0,1 e o primeiro, de 1,9, devido aos Estados nordestinos (o Pará apresentou redução), o que reitera a observação anterior. No que tange à dependência administrativa, as redes municipais tiveram o maior acréscimo, seguidas pelas estaduais. A dependência particular, mais uma vez, sofreu decréscimo na relação analisada.

Convém lembrar que, ao longo dos anos 80 e no início deste decênio, a relação alunos por função docente tendeu a diminuir para todas as dependências administrativas, em particular para a municipal e a particular (cf. Gomes, 1995). Em outros termos, o ritmo de crescimento das funções docentes foi mais rápido que o da matrícula. Portanto, a tendência ascensional do primeiro ano de implantação do Fundef aponta para um possível ganho de eficiência, ao mesmo tempo que, ao menos em termos das médias envolvidas, não há sinais de prejuízos em termos do rendimento escolar.

4.6 - Melhoria do perfil da formação dos professores

Conquanto os dados apresentem limitações como a de terem funções docentes como unidades de análise e não as pessoas físicas, como já assinalado, foram também examinadas as variações do grau de formação do professorado. Nesse sentido, cumpre destacar que o Censo Escolar de 1997, último antes da implantação do Fundef, utilizou questionário simplificado, não coletando dados sobre formação docente.

Essa variável consta, no entanto, dos Censos Escolares de 1998 e 1999, este ainda com dados preliminares e as correspondentes reservas. Para não se omitir uma variável tão relevante, a tabela 25 apresenta a comparação para os dois anos

disponíveis, indicando que, tanto no grupo experimental como de controle, recuou o número de funções docentes com o ensino fundamental, ao mesmo tempo que se elevaram as demais.

Por sua vez, a tabela 26, tomando em conta as alterações dos números absolutos, evidencia que o decréscimo do número de funções docentes ocupadas por professores leigos, com apenas o ensino fundamental, reduziu-se menos no grupo experimental que no de controle. No entanto, o primeiro teve incremento mais rápido das funções exercidas por professores com níveis médio e superior.

TABELA 25
ENSINO FUNDAMENTAL - DISTRIBUIÇÃO DAS FUNÇÕES DOCENTES POR NÍVEL DA FORMAÇÃO, SEGUNDO GRUPOS EXPERIMENTAL E DE

GRUPOS	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
1998			
Experimental	15,6	61,6	22,8
De controle	3,1	40,2	56,7
1999			
Experimental	12,0	63,8	24,2
De controle	2,4	40,2	57,4

Fonte: INEP/MEC.

1) 1999 - Dados preliminares.

CONTROLE - BRASIL - 1998-1999⁽¹⁾ - Em %

TABELA 26
ENSINO FUNDAMENTAL - CRESCIMENTO DAS FUNÇÕES DOCENTES SEGUNDO O NÍVEL DA FORMAÇÃO POR GRUPOS EXPERIMENTAL E DE CONTROLE - BRASIL - 1998-1999⁽¹⁾

GRUPOS	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Experimental	-18,5 -	9,4	12,5
De controle	21,9	2,3	3,7

Fonte: INEP/MEC. res.

(1) 1999 - Dados preliminar

Esses resultados, além das cautelas mencionadas, devem ser compreendidos conforme as restrições de tempo. Como a redistribuição e o incremento dos recursos destinados ao ensino fundamental se deram somente a partir do início de 1998, não seria possível esperar efeitos imediatos. Sendo os dados preliminares do ano corrente coletados em março, os mesmos só podem refletir a tendência histórica da formação do magistério ou a conclusão de programas de capacitação de curta duração.

No entanto, já se pode observar uma tendência muito positiva de melhoria do perfil de qualificação docente, que tende a se consolidar a partir das mudanças recentes na legislação e, sobretudo, do incentivo trazido pelo Fundef.

4.7 - O impacto sobre a remuneração dos professores

Ainda explorando os dados da pesquisa da FIPE (1988), antes resenhada, a remuneração média dos professores do ensino fundamental por região indica que, apesar das variações apuradas, o Nordeste continuava a ter as médias mais baixas e o Sudeste, as mais altas. O cálculo do coeficiente de variação (isto é, a divisão do desvio padrão pela média) apresenta resultados próximos.

Na maioria dos casos, a variação dos salários ficou em torno de 37% a 39% da média. Os coeficientes menores foram os do Nordeste, enquanto os mais altos apareceram no Centro-Oeste (tabela 27). A mesma tabela aponta para as expressivas diferenças salariais entre os grupos experimental e de controle. Os coeficientes de variação foram maiores para o grupo experimental no que se refere aos docentes com ensino fundamental e educação superior.

TABELA 27
ENSINO FUNDAMENTAL - MÉDIA E COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DA
REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PELO NÍVEL DA FORMAÇÃO,
SEGUNDO A REGIÃO-BRASIL-1998

Regiões	Medidas	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Norte	Média	254,33	398,80	701,27
	Coeficiente, de variação	0,390	0,388	0,395
Nordeste	Média	203,05	321,31	461,63
	Coeficiente, de variação	0,385	0,356	0,376
Sudeste	Média	339,47	593,67	775,70
	Coeficiente, de variação	0,372	0,378	0,376
sul	Média	321,91	474,13	692,39
	Coeficiente, de variação	0,293	0,387	0,384
Centro-Oeste	Média	283,87	392,65	576,62
	Coeficiente, de variação	0,394	0,442	0,498

Fonte: FIPE (1998).

Nota: Média de rendimentos em R\$ - valores nominais de 1998.

TABELA 28
ENSINO FUNDAMENTAL - MÉDIA E COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DA
REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES PELO NÍVEL DA FORMAÇÃO,
SEGUNDO OS GRUPOS EXPERIMENTAL E DE CONTROLE
BRASIL -1998

Regiões	Medidas	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Grupo Experimental	Média	197,62	330,75	489,85
	Coeficiente. de variação	0,416	0,419	0,527
Grupo Controle	Média	274,86	455,08	657,54
	Coeficiente. de variação	0,373	0,440	0,407

Fonte: FIPE (1998).

Nota: Média de rendimentos em R\$ - valores nominais de 1998.

4.8 - O impacto redistributivo do Fundef

Em 1998, no seu primeiro ano de vigência, o Fundef redistribuiu um volume global de R\$ 13,3 bilhões, dos quais R\$ 8,2 bilhões ficaram com os Estados (61,6%) e R\$ 5,1 bilhões (38,4%) com os Municípios (tabela 29). Esse montante corresponde a cerca de 1,5% do PIB nacional (tabela 29). Para 1999, em virtude das mudanças ocorridas na distribuição da matrícula no ensino fundamental por

dependência administrativa, as redes estaduais deverão receber cerca de 57% dos recursos, enquanto a participação das redes municipais crescerá para cerca de 43% do total do Fundef (tabela 31). Esta previsão baseia-se no resultado do Censo Escolar de 1998, que apontou uma forte tendência de municipalização da ensino fundamental.

TABELA 29
COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO ORIGEM DOS RECURSOS -
1998

R\$ EM MILHÕES

IMPOSTO E TRANSFERENCIAS	TOTAL (A)	FUNDEF (15% de A)	PARTICIPAÇÃO %
FPM	12.219,6	1.832,9	13,8
FPE	10.956,2	1.643,4	12,3
ICMS	58.606,6	8.791,0	66,0
IPI exp	1.586,6	238,0	1,8
LC 87/96	2.093,4	314,0	2,4
SUB - TOTAL	85.453	12.818,0	-
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO		486,6	3,6
TOTAL DO FUNDEF		13.304,6	100,0

FONTE: STN/MF

A complementação do Governo Federal para as unidades da Federação que não atingiram o valor mínimo de R\$ 315,00 por aluno/ano totalizou R\$ 486,6 milhões em 1998. Para 1999, em função do expressivo aumento das matrículas nos Estados que recebem complementação, estima-se que aquele total deverá alcançar cerca de R\$ 717 milhões, com um aumento de 47% em relação ao desembolso do ano anterior.

TABELA 30
COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS
PREVISÃO PARA 1999

IMPOSTO E TRANSFERENCIAS	TOTAL	FUNDEF	PARTICIPAÇÃO %
FPM	13.353,3	2.003,0	13,8
FPE	11.823,3	1.773,5	12,3
ICMS	60.285,3	9.042,8	62,4
IPI exp	1.725,3	258,8	1,8
LC 87/96	4.342,6	651,4	4,5
SUB-TOTAL	91.529,8	13.729,5	-
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO		717,2	5,0
TOTAL DO FUNDEF		14.446,7	100,0!
FONTE: STN/MF- Previsão de Fev/99			

É preciso destacar ainda que, além dos recursos redistribuídos pelo Fundef, o Ensino Fundamental público conta com os seguintes recursos adicionais: cerca de R\$ 3 bilhões anuais provenientes do Salário-Educação e cerca de R\$ 2 bilhões originários de impostos próprios de Estados e Municipais, aos quais se aplica igualmente a subvinculação de 15% para este nível de ensino, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14. Portanto, os recursos destinados pelas três esferas de governo ao ensino fundamental, em 1998, totalizaram um montante global de R\$ 18,3 bilhões, o que eleva o valor médio anual por aluno a R\$ 565,00, na média nacional.

Em 21 dos 26 Estados brasileiros, verificou-se, em 1998, com a implantação do Fundef, uma transferência líquida de recursos das redes estaduais para as municipais (tabela 31).

Apenas em cinco Estados - Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo - ocorreu fenômeno inverso, com transferência líquida de recursos dos municípios para as respectivas redes estaduais. Isso ocorreu porque nestes Estados a maioria das matrículas do ensino fundamental estava concentrada nas escolas estaduais. No Distrito Federal, cabe observar, não se verifica movimentação de recursos pela simples inexistência de municípios. Para 1999, a perspectiva é de que em apenas três Estados - Roraima, Goiás e São Paulo - haja transferência líquida dos municípios às redes estaduais, devido à intensidade com que vem se dando a municipalização da matrícula em Minas Gerais e Espírito Santo (tabela 32).

TABELA 31
IMPACTO FINANCEIRO DO FUNDEF, POR UF, REGIÃO E ESFERA DE
GOVERNO -1998

R\$ EM MILHÕES

UF	GOVERNOS ESTADUAIS					GOVERNOS MUNICIPAIS				
	CONTRIB. ANUAL AO FUNDEF	RECEITA ANUAL ORIGINÁRIA DO FUNDEF			DIFERENÇA: (+) ACRESC. DE RECEITA (-) REDUÇÃO DE RECEITA	CONTRIB. ANUAL AO FUNDEF	RECEITA ANUAL ORIGINÁRIA DO FUNDEF			DIFERENÇA: (+) ACRESC. DE RECEITA (-) REDUÇÃO DE RECEITA
		PRINCIPAL	COMPL. DA UNIÃO	TOTAL			PRINCIPAL	COMPL. DA UNIÃO	TOTAL	
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=D-A)	(F)	(G)	(H)	(I=G+H)	(J=I-F)
AC	65,3	52,5	-	52,5	(12,8)	12,8	25,6	-	25,6	12,8
AM	166,3	144,7	-	144,7	(21,6)	64,8	86,4	-	86,4	21,6
AP	64,7	63,1	-	63,1	(1,6)	10,1	11,7	-	11,7	1,6
PA	219,7	190,7	65,9	256,6	36,9	106,1	134,8	46,6	181,9	75,3
RO	79,9	70,7	-	70,7	(9,3)	26,8	36,1	-	36,1	9,3
RR	48,5	53,9	-	53,9	5,4	7,7	2,3	-	2,3	(5,4)
TO	89,4	81,2	-	81,2	(8,2)	34,4	42,5	-	42,5	8,2
NO	733,4	656,8	65,9	722,7	(10,7)	262,6	339,4	46,6	386,0	123,4
AL	118,0	47,4	-	47,7	(70,6)	58,8	129,4	-	130,5	70,6
BA	471,9	354,1	68,7	424,4	(49,1)	270,0	387,8	75,2	464,8	193,0
CE	272,9	149,9	16,5	168,6	(106,5)	146,9	270,0	29,9	303,8	153,0
MA	165,9	82,7	49,4	135,7	(33,8)	91,2	174,3	104,1	285,9	187,2
PB	139,3	103,7	-	106,2	(35,6)	80,0	115,6	-	118,3	35,6
PE	305,6	221,9	3,1	227,9	(80,6)	158,0	241,7	3,2	248,2	86,9
PI	105,3	65,0	9,6	75,8	(30,7)	57,3	97,6	14,4	113,9	54,7
RN	124,5	98,1	-	98,1	(26,4)	63,8	90,3	-	90,3	26,5
SE	107,9	80,4	-	80,4	(27,5)	38,8	66,3	-	66,3	27,5
NE	1.811,3	1.203,2	147,3	1350,5	(460,8)	964,8	1.573,0	226,8	1.799,8	835,0
GO	221,1	232,9	-	232,9	11,9	126,1	114,3	-	114,3	(11,9)
MS	92,2	82,2	-	82,2	(10,0)	51,6	61,6	-	61,6	10,0
MT	139,0	131,2	-	131,2	(7,7)	68,9	76,6	-	76,6	7,7
CO	452,1	446,3	-	446,3	(5,9)	246,6	252,4	-	252,4	5,8
ES	166,9	172,3	-	172,3	5,4	80,1	74,7	-	74,7	(5,4)
MG	759,1	905,5	-	905,5	146,4	469,6	323,2	-	323,2	(146,4)
RJ	766,3	375,6	-	375,6	(390,7)	303,4	694,1	-	694,1	390,7
SP	2.636,7	3.046,9	-	3.046,9	410,1	1.117,4	707,3	-	707,3	(410,1)
SD	4.329,1	4.500,3	-	4.500,3	171,2	1.970,5	1.799,2	-	1.799,3	(171,2)
PR	434,7	364,1	-	364,1	(70,6)	256,0	326,6	-	326,6	70,6
RS	579,8	524,4	-	524,4	(55,5)	306,0	361,4	-	361,4	55,5
SC	269,4	264,0	-	264,0	(5,4)	154,2	159,6	-	159,6	5,4
S	1.283,9	1.152,4	-	1.152,4	(131,5)	716,2	847,7	-	847,7	131,5
BR	8.609,9	7.958,9	213,2	8.172,2	(437,7)	4.160,7	4.811,7	273,4	5.085,2	924,5

FONTE: STN, Elaboração: SEF/MEC

Obs: Não considerado o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos)

TABELA 32
IWPACTORNANCBRODOFUNDÇE.PORUF.REOAOE ESFERADEGOVERNO -PREVISÃO
PARA 1999

63

UF/REGIÃO	GOVERNOS ESTADUAIS					GOVERNOS MUNICIPAIS				
	CONTRIB UIÇÃO ANUAL AO FUNDEF	RECEITA ANUAL ORIGINÁRIA		TOTAL	DIFERENÇA:	CONTRIB UIÇÃO ANUAL AO FUNDEF	RECEITA ANUAL ORIGINÁRIA		TOTAL	DIFERENÇA:
		PRINCIP AL	COMPL DA UNIÃO		(+) ACRESCIMO DE RECEITA		PRINCIP AL	COMPL DA UNIÃO		(+) ACRESCIMO DE RECEITA
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=D-A)	(F)	(G)	(H)	(I=G+H)	(J=I-F)
AC	69,1	55,2		55,2	(13,9)	13,3	27,2		27,2	13,9
AM	171,0	137,6		137,6	(33,4)	67,3		100,7	33,4	
AP	68,9	64,2		64,2	(4,7)	10,5		15,2	4,7	
PA	230,2	135,7	53,7	189,5	(40,8)	112,4	206,9	81,9	288,8	176,4
RO	86,9	73,5		73,5	(13,4)	29,2	42,6		42,6	13,4
RR	51,1	56,2		56,2	5,2	7,8	2,6		2,6	(5,2)
TO	97,7	86,0		86,0	(11,7)	37,6	49,3		49,3	11,7
NO	774,8	608,5	53,7	662,2	(112,6)	278,1	444,5	81,9	526,3	248,2
AL	122,4	50,8	1,7	52,5	(69,9)	64,0	135,6	4,4	140,0	76,0
BA	504,4	306,0	98,2	404,3	(100,2)	291,4	489,8	157,2	647,0	355,6
CE	287,7	142,2	22,1	164,3	(123,4)	157,8	303,3	47,1	350,4	192,6
MA	184,8	80,7	52,6	133,3	(51,5)	100,6	204,7	133,4	338,1	237,5
PB	148,7	100,5	6,7	107,2	(41,5)	86,1	134,4	9,0	143,4	57,3
PE	315,4	214,6	8,3	222,9	(92,5)	167,9	268,7	10,4	279,1	111,2
PI	114,9	63,1	10,8	73,9	(41,0)	62,6	114,5	19,6	134,1	71,4
RN	134,9	101,2		101,2	(33,6)	69,3	102,9		102,9	33,6
SE	114,3	82,5		82,5	(31,8)	41,3	73,1		73,1	31,8
NE	1.927,6	1.141,7	200,5	1.342,1	(585,5)	1.041,0	1.826,9	381,2	2.208,1	1.167,2
GO	231,5	234,9		234,9	3,4	134,1	130,6		130,6	(3,4)
MS	117,7	100,4		100,4	(17,3)	61,9	79,2		79,2	17,3
MT	149,8	130,3		130,3	(19,5)	75,2	94,7		94,7	19,5
CO	499,0	465,6	-	465,6	(33,4)	271,2	304,6	-	304,6	33,4
ES	214,9	184,5		184,5	(30,5)	99,1	129,6		129,6	30,5
MG	800,1	769,9		769,9	(30,2)	502,6	532,8		532,8	30,2
RJ	777,1	397,4		397,4	(379,7)	311,0	690,7		690,7	379,7
SP	2.845,2	3.192,5		3.192,5	347,3	1.207,2	859,8		859,8	(347,3)
SD	4.637,4	4.544,3	-	4.544,3	(93,1)	2.119,9	2.212,9	-	2.212,9	93,1
PR	456,0	381,0		381,0	(75,0)	272,7	347,7		347,7	75,0
RS	583,9	518,0		518,0	(65,8)	316,9	382,8		382,8	65,8
SC	283,8	273,4		273,4	(10,4)	165,1	175,5		175,5	10,4
S	1.323,7	1.172,4	-	1.172,4	(151,2)	754,7	905,9	-	905,9	151,2
BR	9.162,5	7.932,5	254,2	8.186,7	(975,8)	4.464,8	5.694,8	463,1	6.157,9	1.693,1

FONTE: Cálculos realizados com base na estimativa da receita do FUNDEF/99, realizada pela STNMF.

Os governos municipais, que em 1998 movimentaram R\$ 5,1 bilhões de reais à conta do Fundef, em 1999 devem movimentar R\$ 6,1 bilhões, e seu acréscimo líquido de receita subirá de R\$ 924 milhões para R\$ 1,7 bilhões. Em todas as regiões do país o acréscimo líquido passa a ser positivo para as redes municipais, inclusive na Região Sudeste.

Embora o valor mínimo por aluno/ano tenha se mantido inalterado em R\$ 315,00, este significativo aumento da complementação federal foi provocado pelo expressivo crescimento da matrícula nos Estados que não alcançam aquele valor.

A tabela 33 sintetiza as variações nos montantes disponíveis por aluno/ano, nos Estados e municípios, antes e depois do Fundef. A situação anterior era de extrema desigualdade, quer entre as Unidades Federativas, quer entre as redes estaduais e municipais no âmbito de cada Estado. Enquanto em São Paulo os municípios dispunham em média de R\$ 1.039,00 por aluno/ano, no Nordeste a maioria dos municípios contava com menos de R\$ 200,00. Entre os Estados, enquanto no Rio de Janeiro o valor anual por aluno aproximava-se de R\$ 1.300,00, em Minas Gerais esse valor era inferior a R\$ 300,00.

Internamente às Unidades Federativas, as maiores discrepâncias encontravam-se nos Estados nordestinos, com destaque para Alagoas, onde a média das redes municipais era de R\$ 151,00 por aluno/ano contra R\$ 830,00 para a rede estadual, e no Maranhão, que com R\$ 101,00 nas redes municipais, detinha o menor valor do País. Mas também era gritante a diferença no Rio de Janeiro- R\$ 1.262,00 no Estado contra R\$ 270,00 nos municípios- e em São Paulo onde, inversamente, o valor por aluno/ano nos municípios (R\$ 1.039,00) era o dobro daquele disponível para o Estado (R\$ 568,00).

Com o Fundef, passa a prevalecer um único valor internamente a cada Estado para todos os alunos. Embora não ocorra transferência de recursos entre os Estados, como efeito da redistribuição e também do aporte federal (complementação), as discrepâncias entre as Unidades Federativas reduziram-se, como se vê na tabela 33.

TABELA 33
VALOR POR ALUNO/ANO - 1998, POR UF E REGIÃO

UF/REGIÃO	VALOR POR ALUNO/ANO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS 1998			VALOR POR ALUNO/ANO ÂMBITO DOS ESTADOS 1998	
	ANTES DO FUNDEF (*)	COM O FUNDEF	VARIAÇÃO %	ANTES DO FUNDEF (*)	COM O FUNDEF
AC	304	607	99,8	754	606
AM	319	425	33,2	488	425
AP	595	690	15,9	767	670
PA	184	315	71,4	269	315
RO	289	388	34,5	438	388
RR	2.986	901	(69,8)	810	901
TO	309	383	23,8	421	383
NORTE	251	369	47,0	409	369
AL	151	336	121,9	830	336
BA	183	315	72,1	350	315
CE	152	315	106,7	509	315
MA	101	315	213,4	385	315
PB	220	325	47,9	485	325
PE	201	315	57,1	422	315
PI	159	315	98,6	437	315
RN	245	346	41,5	439	346
SE	231	395	71,2	529	395
NORDESTE	170	321	88,9	427	321
GO	382	346	(9,4)	328	346
MS	306	366	19,5	410	366
MT	379	421	11,2	445	421
C. OESTE	370	371	0,2	373	371
ES	496	463	(6,6)	448	463
MG	515	354	(31,2)	296	354
RJ	270	619	128,9	1262	619
SP	1.039	657	(36,7)	568	657
SUDESTE	602	550	(8,7)	529	550
PR	328	418	27,5	499	418
RS	475	561	18,1	620	561
SC	460	477	3,6	486	477
SUL	407	482	18,5	544	482
BRASIL	335	411	22,7		

FONTE: Elaborado a partir dos Quadros 4 e 11.

(*) Valor estimativo, supondo-se que 15% dos impostos e transferências dos municípios, que entram na formação do FUNDEF, fossem destinados, necessariamente, ao ensino fundamental antes do Fundo.

Cabe lembrar que esses valores por aluno/ano estão algo subestimados, pois não incorporam os repasses relativos ao Salário-Educação, nem a vinculação de 15% ao Ensino Fundamental dos impostos e transferências que não constituem o

Fundef, como determina a Emenda Constitucional 14. É o caso de impostos municipais como ISS, IPTU, IPVA, por exemplo. Tais impostos são significativos nos municípios de maior porte, e em particular nas capitais.

O "Balanço do Primeiro Ano do Fundef, publicado pelo MEC em maio/99, registra outros importantes impactos redistributivos sobre as redes municipais. Assim, observa-se que com o Fundo, 2.703 municípios alcançaram substantivo acréscimo de receitas. Esses municípios, responsáveis pelo atendimento de 10,9 milhões de alunos, receberam recursos adicionais da ordem de R\$ 2,0 bilhões em 1998 (**Tabela 34**). Trata-se de um montante equivalente a 16,4% do total de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) creditados aos municípios brasileiros no mesmo ano.

TABELA 34

Receita Adicional Bruta dos Municípios em decorrência do Fundef, por UF e Região - 1998

UF	REDE MUNICIPAL (*)		VALOR (R\$ EM MILHÕES)
	Nº DE ALUNOS/97	Nº DE MUNICÍPIOS	
AC	42.123	22	12,8
AM	185.337	40	26,6
AP	8.448	6	3,8
PA	498.986	118	88,5
RO	71.767	43	15,5
RR	134	1	0,0
TO	78.752	77	13,7
NORTE	885.547	307	160,9
AL	353.755	95	73,9
BA	1.322.409	367	226,2
CE	844.317	177	163,7
MA	864.719	213	197,9
PB	299.126	158	42,5
PE	686.492	171	106,1
PI	353.706	199	56,2
RN	192.452	122	32,0
SE	133.932	55	32,6
NORDESTE	5.050.908	1.557	931,1
GO	229.468	37	26,5
MS	134.504	29	21,9
MT	133.610	54	18,0
C. OESTE	497.582	120	66,5
ES	100.242	17	21,8
MG	381.752	82	42,1
RJ	1.075.466	52	396,0
SP	767.497	102	168,9
SUDESTE	2.324.957	253	628,8
PR	593.881	230	90,9
RS	485.236	155	111,6
SC	231.833	81	34,1
SUL	1.310.950	466	236,6
BRASIL	10.955.491	2.703	2.023,8

FONTES: MEC (Elaboração: Fundação SEADE)

(*) Municípios com acréscimo de receitas

Do total de recursos transferidos pelo Fundef a favor das redes municipais de ensino, R\$ 931,1 milhões (46%) beneficiaram municípios do Nordeste e R\$ 160,9 milhões (8,0%) municípios da região Norte. Portanto, as redes municipais dessas regiões absorveram pouco mais de 50% dos recursos adicionais brutos providos pelo Fundef aos municípios. Com isso, verificou-se um crescimento de 90% nas receitas que o Fundo destina ao Ensino Fundamental para os municípios nordestinos e, de 50%, para os da Região Norte. Cabe destacar ainda que, no Nordeste as transferências adicionais promovidas pelo Fundef corresponderam a cerca de um quarto do FPM dos seus municípios, excluídas as capitais.

Obviamente, os impactos redistributivos do Fundef variaram de acordo com a capacidade financeira do município, medida pelo valor por aluno/ano vigente antes da sua implantação. Conforme indica a Tabela 35, dos 5.506 municípios brasileiros, cerca de 39% (2.159) contavam com um valor por aluno/ano abaixo do limite mínimo nacional de R\$ 315,00.

TABELA 35

Efeitos financeiros do Fundef, nos municípios com Valor por Aluno/ano inferior a R\$ 315,00 - 1998

VALOR POR ALUNO/ANO R\$1,00 (*)	MUNICIPIOS		ALUNOS/97		VALOR POR ALUNO/ANO (RS)		RECEITA ADICIONAL BRUTA (RS MILHÕES)	VARIAÇÃO	
	Nº	%	Nº	%	ANTES DO FUNDEF (A)	COM O FUNDEF (B)		DO VALOR POR ALUNO (B-A)	% (B/A)
Até 100	308	5,6	1.740.209	14,0	77,84	324,91	429,9	247,07	317
>100<=150	613	11,1	2.192.551	17,6	124,25	335,46	463,1	211,21	170
>150<=200	474	8,6	2.006.045	16,1	178,44	437,09	518,8	258,64	145
>200<=250	370	6,7	1.193.002	9,7	225,78	389,31	195,1	163,54	72
>250<=315 (**)	394	7,1	1.125.758	9,0	281,36	405,74	140,0	124,38	44
SUB-TOTAL	2.159	39,2	8.257.565	66,4	163,72	375,29	1.746,9	21157	129
OUTROS MUNIC.	3347	60,8	4.178.963	33,6					
TOTAL GERAL	5506	100,0	12.436.528	100,0					

FONTES: Recursos: Elaboração MEC/SEADE; Municípios: IBGE, Alunos: Censo Escolar

(*) Calculado, para cada município, pela divisão do valor da contribuição ao FUNDEF (15% do FPM, FPE, ICMS, IPIexp, e LC 87/96), pelo nº total de alunos do ensino fundamental (valor anterior aos efeitos do FUNDEF).

(**) O valor mínimo nacional por aluno/ano em 1998 é de R\$ 315,00

Deste grupo de municípios, 43% (921) dispunham de um valor abaixo de R\$ 150,00 por aluno/ano. É importante destacar que, em seu conjunto, estas 2.159 redes municipais - que respondem por 66% do total de alunos do Ensino Fundamental atendidos pelo conjunto de redes municipais - receberam cerca de R\$ 1,7 bilhões de recursos adicionais em 1998. Com isso, o valor por aluno/ano registrou um expressivo aumento médio de 129%.

Finalmente, merecem destaque os impactantes efeitos redistributivos do Fundo sobre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, conforme indicam os dados apresentados pela **Tabela 36**. De fato, verificou-se um significativo incremento financeiro em favor do conjunto dos municípios de oito regiões metropolitanas do País - excluídas os municípios de capitais, onde o atendimento é predominantemente oferecido pela rede estadual de ensino.

Tabela 36

banhos financeiros nas Regiões Metropolitanas com a implantação do Fundef-1998

REGIÃO METROPOLITANA (*)	RS Em Milhões		
	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEF (A)	RECEITA ORIGINARIA DO FUNDEF (B)	ACRÉSCIMO % (B/A)
FORTALEZA	15,6	29,3	87,1
BELÉM	5,0	5,7	14,0
VITORIA	20,5	34,9	70,2
RECIFE	31,5	37,4	118,7
CURITIBA	24,5	41,2	68,2
RIO DE JANEIRO	66,8	159,0	138,0
NATAL	3,6	9,8	172,2
PORTO ALEGRE	53,0	100,0	88,7

FONTE: MEC. Elaboração: Fundação SE ADE
 (*) Não considerados os municípios das Capitais, pelo fato de, nestas localidades, ser o atendimento predominantemente oferecido

Como resultados mais expressivos, destacam-se o incremento de receita de 172,2% em favor dos municípios da região metropolitana de Natal (RN) -alavancado, principalmente, pela situação do município de Ceará-Mirim, cuja receita registrou um surpreendente aumento da ordem de 380% - e de 138% nos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. A Baixada Fluminense, que reúne os municípios mais populosos e mais carentes do Estado do Rio de Janeiro, foi altamente beneficiada pelo Fundef, registrando-se um espantoso crescimento de receita de 897% em São Gonçalo, de 350% em Japeri, de 337% em Belford Roxo e de 225% em Nova

Iguaçu. Além disso, o próprio município do Rio de Janeiro recebeu recursos adicionais da ordem de R\$ 243,5 milhões, em 1998.

No conjunto dos municípios das regiões metropolitanas de Salvador, Belo Horizonte e São Paulo, verificaram-se reduções de receitas em decorrência do Fundef. Entretanto, em Salvador, dos nove municípios periféricos que integram a região metropolitana, seis obtiveram aumento de receita. Em Belo Horizonte e São Paulo, o impacto do Fundo foi minimizado pela predominância da oferta de matrícula nas respectivas redes estaduais, verificando-se transferência de recursos dos municípios para o governo estadual.

Em síntese, depreende-se das **Tabelas 34 a 36** que os maiores beneficiários do Fundef são os municípios do Norte e Nordeste - os mais pobres do País, com maior número de crianças sem escola e com professores com formação precária e baixos salários - e os municípios maiores das regiões metropolitanas, onde também persiste elevado grau de carências educacionais, sobretudo em suas extensas periferias.

4.9 - Os recursos das transferências financeiras do FNDE

Os recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as Unidades Federativas e os Municípios, indicam um montante elevado, que favorece em especial as regiões de menor desenvolvimento relativo, particularmente o Nordeste, e, sobretudo depois da implantação do Fundef, o aqui denominado grupo experimental. As tabelas 37 e 38 foram elaboradas a partir dos dados publicados pelos relatórios anuais de atividades do FNDE (Brasil, 1998, 1999), contendo, portanto, dados de domínio público, pormenorizados por programa naqueles documentos e incluem as verbas relativas ao ensino fundamental regular, sempre que foi possível desagregá-las.

A observação e os cálculos a partir da tabela 37, referente ao exercício financeiro de 1997, anterior à implantação compulsória do Fundef em todo o território nacional. Permitem verificar aue:

o quociente resultante da divisão do total das transferências federais pela matrícula do ensino fundamental corresponde a R\$ 49,80 por aluno²;

para o grupo experimental, aqui definido como as Unidades Federativas que, no exercício seguinte, receberiam complementação federal nos termos do Fundef, o valor por aluno correspondeu a R\$ 69,92, ou seja, 40,40% maior que a média;

tomando ainda o grupo experimental, para efeitos de comparação, o valor transferido em 1997 correspondeu a 41,4% do total (grupo de controle: 58,6%), ao passo que o Nordeste como um todo recebeu quase a metade (40,4%) das verbas. Fica claro, portanto, o critério favorável às regiões de menor desenvolvimento relativo, com ênfase ao Nordeste, já que ao Norte e ao Centro-Oeste couberam 9,2% e 8,4% das transferências;

a maior parte das transferências consistiu do Programa Nacional de Alimentação Escolar (44,3%) Dinheiro na Escola (18,4%) e do Programa Nacional do Livro Didático (15,3%), isto é, 78,0% do total seguiram critérios prefixados, em especial a matrícula no ensino fundamental regular;

seguiram-se, pela ordem, o Projeto Nordeste, financiado pelo Banco Mundial, o programa de Manutenção do Ensino Fundamental (construção, reforma, ampliação e equipamento de escolas, capacitação de pessoal etc), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Valores relativamente menores foram dedicados à educação especial, ao transporte escolar, à aceleração da aprendizagem e a outros fins;

excetuando o Projeto Nordeste, o grupo experimental recebeu maior percentagem de recursos para erradicação do trabalho infantil, aceleração da aprendizagem, educação indígena e alimentação escolar;

² Este valor corresponde apenas às transferências realizadas pelo FNDE, não incluindo outros recursos.

TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, POR TIPO DE PROGRAMA, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA - BRASIL - 1997

UF	Dinheiro Direto Na Escola	Kit Tecnológico	Manutenção do Ens. Fund.	Errad. Trab. Infantil	Educação Indígena	Acelerar Aprendizagem	Educação Especial	Projeto Nordeste	Prog. Nac. Livro Didático	Prog. Nac. Transp. Escolar	Prog. Nac. Saúde Escolar	Prog. Nac. Aliment. Escolar	R\$1,00	
													Total	%
IN	30.074.680	359.600	9.999.877	198.005	216.900	198.005	2.067.795	25.030.853	2.466.705	3.584.974	66.510.842	140.437.011	9,24	
AC	1.854.320	-	1.315.434	-	-	43.000	77.354	0	1.099.931	50.000	3.406.263	8.461.478	0,56	
AM	2.010.910	31.500	1.200	-	-	-	1.013.977	0	4.113.557	-	325.214	11.917.374	1,28	
AP	1.525.710	-	988.232	-	-	-	72.982	0	841.297	149.995	2.181.028	6.073.440	0,40	
PA	11.725.290	291.000	1.884.000	-	81.000	-	280.741	0	13.263.558	493.405	1.289.700	33.807.912	4,15	
RO	3.772.130	-	2.920.369	-	-	-	115.535	0	2.375.861	793.946	780.845	7.241.821	1,18	
RR	914.680	10.500	740.881	-	69.660	5.220	228.801	0	498.495	524.409	1.146.501	4.218.371	0,28	
TO	3.516.720	25.500	2.149.761	-	66.240	147.785	278.405	0	2.838.153	444.950	180.620	6.809.943	1,08	
NE	99.052.990	4.047.000	39.716.774	199.531	115.601	5.232.902	1.879.190	135.981.373	85.482.927	6.483.542	5.593.013	230.932.024	40,43	
AL	6.408.840	336.000	4.649.658	-	-	109.813	277.271	5.585.413	4.786.769	680.800	201.100	11.203.527	2,25	
BA	17.006.400	1.629.000	7.506.093	133.988	-	2.573.049	1.073.893	21.184.252	24.755.874	1.029.295	676.783	63.128.047	9,25	
CE	15.806.390	574.500	6.518.007	-	-	532.440	55.988	24.018.056	12.252.806	525.249	1.126.666	35.259.227	6,36	
MA	16.219.340	735.000	9.169.935	-	54.000	1.451.402	28.828	42.222.050	12.559.497	798.800	406.510	34.734.032	7,79	
PB	7.939.270	235.500	1.777.012	-	53.645	188.016	21.532	10.429.124	5.610.918	866.295	462.454	14.496.949	2,77	
PE	16.078.450	312.000	6.119.377	65.543	-	88.566	170.700	23.590.228	11.875.854	143.520	1.000.530	36.435.614	6,31	
PI	7.923.460	90.000	2.011.987	-	-	-	200.195	6.049.426	1.504.583	1.504.583	15.412.319	37.978.202	2,50	
RN	6.875.930	55.500	991.181	-	-	289.616	50.783	2.948.211	4.184.257	835.000	531.942	28.645.159	1,88	
SE	4.794.910	79.500	973.524	-	7.956	-	2.006.705	2.006.705	3.387.528	100.000	398.130	8.089.954	1,32	
SE	93.450.280	1.077.000	28.790.019	168.603	-	1.811.458	6.433.524	77.300.277	7.695.217	3.027.301	232.480.012	452.223.671	29,75	
ES	4.957.960	12.000	215.402	-	-	17.402	470.860	0	3.948.918	792.850	15.813.896	26.678.872	1,75	
MG	28.991.820	282.000	8.398.492	-	-	17.500	1.947.234	0	25.065.072	4.277.856	988.666	75.372.386	9,56	
RJ	12.814.100	705.000	4.862.906	168.603	-	77.313	263.613	0	12.286.287	330.960	1.047.610	40.432.546	4,80	
SP	46.686.380	78.000	15.313.219	-	-	1.699.243	3.751.817	0	36.000.000	2.283.751	541.240	100.861.184	13,63	
S	34.224.720	568.500	12.545.447	-	85.937	1.547.444	9.131.295	29.138.032	2.073.730	992.189	93.598.404	183.905.698	12,10	
PR	14.386.260	312.000	6.837.009	-	85.937	1.531.469	5.737.735	0	11.336.400	699.150	529.869	36.767.021	5,15	
RS	11.967.340	193.500	4.218.125	-	-	15.975	2.338.553	0	11.046.864	399.950	196.073	34.675.785	4,28	
SC	7.871.120	63.000	1.490.313	-	-	1.055.007	1.055.047	0	6.754.769	974.630	22.155.598	40.630.683	2,67	
CO	22.686.920	172.500	35.032.452	-	-	358.287	2.960.373	15.938.424	1.146.440	1.437.310	48.642.811	128.375.517	8,44	
DF	3.408.600	-	26.316.810	-	-	113.188	1.055.047	0	2.212.363	-	181.600	6.058.344	39.232.764	2,58
GO	10.829.440	154.500	3.505.069	-	-	-	7.176.732	0	7.176.732	1.096.440	595.788	21.907.168	45.554.964	3,00
MS	4.826.520	10.500	1.661.952	-	-	-	250.956	0	2.858.045	-	477.922	9.764.358	19.850.253	1,31
MT	3.621.360	7.500	3.548.621	-	-	245.099	1.477.731	0	3.692.283	50.000	182.000	10.912.941	23.737.535	1,56
BR	279.428.450	6.223.600	126.084.569	368.134	418.438	9.146.096	22.472.177	135.981.373	232.871.513	19.845.634	14.634.787	677.580	677.580	
Total Ge	18,39	0,41	8,29	0,02	0,03	0,60	1,48	8,94	15,32	1,31	0,96	44,26	100,00	
%														

Fonte: MEC/FNDE.

TABELA 38
TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, POR TIPO DE PROGRAMA, SEGUNDO UNIDADE FEDERATIVA - BRASIL - 1998
 R\$ 1,00

UF	Dinheiro Direto na Escola	Kit Tecnológico	Manutenção do Ens. Fundamental	FUNDESCOLA	FUNDEF	Educação Especial	Projeto Nordeste	Prog. Nac. Liv. Didático	Prog. Nac. Transp. Escolar	Prog. Nac. Saúde Escolar	Prog. Nac. Alimentação Escolar	Total	%
North	33.865.790	0	21.431.346	23.273.729	97.501.574	1.421.131	0	34.367.000	3.548.754	2.935.830	83.731.000	301.976.148	13,01
AC	1.929.350	0	729.949	2.628.400	0	266.235	0	1.559.000	-	325.630	4.291.000	7.438.564	0,32
AM	4.814.560	0	3.788.882	2.929.283	0	183.402	0	6.795.000	384.450	530.980	3.234.000	19.364.097	0,83
AP	1.319.980	0	1.065.848	2.122.500	0	39.352	0	1.244.000	49.890	515.770	15.031.000	6.343.860	0,27
PA	17.669.700	0	8.266.924	9.790.900	97.501.574	496.680	0	17.049.000	747.979	736.780	42.810.000	152.259.537	6,56
RO	3.440.160	0	4.101.015	2.966.800	0	343.760	0	3.237.000	290.000	280.000	8.162.000	14.658.735	0,63
RR	766.660	0	306.531	1.542.400	0	-	0	787.000	-	142.330	2.279.000	3.544.921	0,15
TO	3.925.380	0	3.172.197	0	0	91.702	0	3.596.000	2.076.435	495.290	7.924.000	14.635.434	0,63
Nordeste	128.699.490	0	88.738.831	0	327.447.579	3.018.137	68.703.082	125.281.000	16.403.571	10.416.970	292.573.000	1.063.219.980	45,90
AL	7.083.030	0	3.691.574	0	1.300.426	235.633	7.517.400	6.726.000	1.036.400	1.037.150	14.095.000	28.568.023	1,23
BA	35.482.680	0	20.683.000	0	112.330.100	343.502	15.160.301	35.581.000	1.723.010	3.068.990	79.610.000	224.153.483	9,65
CE	19.987.800	0	10.505.863	0	48.201.500	184.890	16.021.905	20.373.000	970.953	880.310	45.988.000	117.194.681	5,05
MA	18.107.580	0	9.492.317	0	130.499.500	311.782	0	18.502.000	2.111.883	1.656.150	41.645.000	180.654.392	7,78
PB	9.157.950	0	3.944.911	0	3.163.937	403.988	22.141.003	9.013.000	4.405.101	795.900	19.184.000	53.012.310	2,28
PE	19.042.300	0	7.814.800	0	10.534.766	683.258	12.370.300	16.774.000	1.131.982	1.746.240	45.058.000	69.911.356	3,01
PI	8.983.860	0	4.536.173	0	21.417.450	160.596	0	7.729.000	2.834.107	745.510	20.070.000	46.399.996	2,00
RN	7.041.800	0	7.208.122	0	0	544.559	8.846.971	6.257.000	1.070.455	433.690	15.575.000	31.390.377	1,35
SE	4.752.510	0	862.071	0	0	167.929	7.645.202	4.326.000	1.119.980	488.650	11.348.000	19.362.342	0,83
Sudeste	81.880.950	0	22.211.359	0	0	5.463.756	0	110.909.000	26.506.426	5.491.750	260.849.000	516.312.261	22,24
ES	4.463.900	0	5.177.806	0	0	408.130	0	5.423.000	544.214	1.153.580	14.622.000	16.940.980	0,73
MG	28.574.050	0	9.107.798	0	0	1.490.362	0	35.888.000	16.461.063	1.174.810	75.505.000	92.585.863	3,99
RJ	12.724.640	0	2.430.577	0	0	1.800.177	0	19.425.000	148.340	2.382.400	43.026.000	38.911.134	1,68
SP	39.118.360	0	5.495.178	0	0	1.765.097	0	50.173.000	9.352.809	1.219.310	127.696.000	107.025.284	4,61
Sul	36.160.320	0	19.834.442	0	0	6.111.890	0	44.405.000	22.609.894	3.194.980	96.392.000	227.617.726	9,80
PR	14.087.920	0	5.157.936	0	0	4.640.922	0	17.461.000	7.799.533	945.920	37.788.000	50.054.861	2,16
RS	13.268.560	0	8.417.168	0	0	678.530	0	17.578.000	11.354.833	1.312.540	36.170.000	52.594.481	2,27
SC	7.803.640	0	6.259.338	0	0	792.438	0	9.366.000	3.455.528	994.260	22.344.000	28.666.384	1,23
Centro-Oeste	22.874.770	0	65.551.821	16.332.570	0	2.656.280	11.479.360	26.476.000	4.869.619	2.175.320	51.900.000	204.124.720	8,79
DF	2.374.400	0	48.006.438	384.320	0	1.012.833	11.479.360	4.275.000	-	320.000	6.354.000	67.852.351	2,92
GO	11.116.750	0	6.560.444	7.739.750	0	44.708	0	11.895.000	2.004.885	893.670	23.574.000	40.166.137	1,73
MS	4.406.710	0	3.370.920	3.692.100	0	1.197.970	0	4.443.000	925.000	500.230	11.825.000	18.478.990	0,80
MT	4.976.910	0	7.414.019	4.516.400	0	410.749	0	5.863.000	1.938.734	718.880	10.147.000	25.727.242	1,11
Brasil											158.000	158.000	0,01
TOTAL													
GERAL	306.421.120	8.260.376	197.567.799	39.806.293	424.949.283	18.679.164	101.182.442	341.336.000	79.937.564	24.214.160	765.513.000	2.321.658.191	100,0
%	13,20	0,36	8,51	1,71	18,30	0,80	4,36	14,70	3,18	1,04	33,83	100,00	

Fonte: FNDE/MEC

* Os recursos referentes ao Kit Tecnológico foram destacados em sua integralidade à SEED/MEC, responsável pela execução do Programa

* Os recursos referentes aos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, Aceleração da Aprendizagem e Educação Indígena, foram executados no Programa de Manutenção do Ens. Fundamental.

Passando à tabela 38, relativa ao exercício financeiro de 1998, é possível constatar significativas modificações a partir da implantação do Fundef, que criou um novo elemento de despesa nas transferências do Governo Federal:

- o volume de recursos federais para o ensino fundamental cresceu, em termos nominais, 52,7% em relação ao exercício anterior. Assim, a média de recursos por aluno para o País ficou em R\$ 71,7%, enquanto a média por aluno para o grupo experimental chegou a R\$ 100,0 (39,5% maior que a média nacional). Estes valores - reitera-se - incluem apenas as transferências realizadas pelo FNDE;
- o grupo experimental, por sua vez, passou a concentrar quinhão ainda maior dos recursos, isto é, 50,1% do total (grupo de controle: 49,9%). A Região Nordeste elevou ainda mais a sua participação, chegando a 45,8%, ao mesmo tempo que aumentou o quinhão das Regiões Norte e Centro-Oeste (13,0% e 8,8%, respectivamente). Fica evidente, portanto, a redistribuição regional de recursos;
- quanto aos programas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a complementação federal do Fundef, o Livro Didático, o Dinheiro Direto na Escola e o Desenvolvimento do Ensino Fundamental (construção e equipamentos escolares etc.) foram os mais importantes em termos de participação no total de recursos. Considerando o PNAE, o Fundef, o Programa Nacional do Livro Didático e o Dinheiro Direto na Escola, que seguem critérios prefixados, especialmente a matrícula, se tem ao todo 66,7% do total das transferências realizadas em 1998.
- o grupo experimental, além do Fundef e do Projeto Nordeste, recebeu mais elevada proporção de recursos dos programas Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Saúde do Escolar, Programa Nacional do Livro Didático e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, alterando-se o perfil do ano anterior no sentido de contemplar o grupo nos programas de caráter mais geral.

Desse modo, além do incremento absoluto das transferências federais em 1998, graças sobretudo ao Fundef, duas importantes modificações podem ser constatadas:

- maior esforço da União em favor das regiões de menor desenvolvimento relativo e do grupo experimental e;
- a concentração ainda maior de recursos em programas que obedecem a critérios prefixados, com base na matrícula, e a redução relativa daqueles que seguem critérios *ad hoc*, com freqüência negociados bilateralmente, em função das condições específicas do beneficiado. Dessa forma, o FNDE cada vez mais deixa a sua história de transferências negociadas para se tornar um órgão distribuidor de recursos que favorecem especialmente as atividades-fim, nas escolas, seguindo critérios transparentes estatuídos em Lei.

Os impactos educacionais do incremento de recursos verificado de 1997 para 1998, com o perfil indicado acima, foram verificados em relação às variáveis disponíveis, por meio de regressões lineares. Como variável independente foi considerada a diferença de recursos transferidos entre aqueles dois anos às Unidades Federativas, enquanto, como variáveis dependentes, foram utilizadas: 1) as diferenças de aumento da matrícula inicial no ensino fundamental regular; 2) as diferenças de aumento das taxas bruta e líquida de escolaridade, sempre entre aqueles anos por Unidade Federativa. O modelo se revelou apropriado e todos os resultados significativos (ver Anexo 1).

Os dados permitem verificar o seguinte:

- quanto aos incrementos de matrículas e de recursos, a totalidade das observações alcançou o elevado coeficiente de determinação (r ao quadrado) de 99,18%, isto é, 99,18% da variação da matrícula inicial no ensino fundamental regular podem ser explicados pela relação com o incremento de recursos;
- numa segunda versão, eliminando um caso desviante (ao todo foram utilizados 26 casos ou Unidades Federativas), o citado coeficiente se elevou para 99,55%, ou seja, a quase totalidade do crescimento da matrícula pode ser atribuída ao aumento das transferências;
- no que se refere à taxa bruta de escolaridade, o coeficiente de variação alcançou 42,62%. Eliminando três casos desviantes, a regressão linear foi recalculada, com aquele coeficiente chegando a 87,67%;

- por sua vez, quanto à taxa líquida de escolaridade, o coeficiente de determinação foi de 60,33%. Eliminando-se um caso desviante e recalculando-se a regressão, esse valor subiu para 64,87%.

Na interpretação desses resultados pode-se afirmar que o aumento de recursos proporcionado pelo Fundef e de transferências financeiras pelo FNDE explica quase totalmente a expansão do alunado em 1998. Já as taxas de escolaridade, que, como foi observado, representam a relação entre a matrícula e a população em idade de freqüentar o ensino fundamental, foram afetadas por outros preditores não incluídos na análise, especialmente a taxa líquida, ou seja, que relaciona a matrícula na idade correta com a população de 7 a 14 anos.

Pode-se supor que, efetivamente, as taxas de escolaridade são afetadas por outras variáveis independentes, já que dependem da procura do aluno pela escola, da distorção série-idade de quem se matricula e possíveis fatores sócio-educacionais. Daí, inclusive o aumento da taxa bruta haver sido superior ao da taxa líquida. Quando se busca o retorno de crianças à escola ou o ingresso das que nunca a freqüentaram é altamente provável que venham mais alunos com a idade não correspondente à série que o contrário.

Cabe recordar que, em 1997-98, o Ministério da Educação promoveu a campanha "Toda Criança na Escola", no ensejo em que o Fundef incentivava a absorção de alunos, pois a cada um corresponderia o valor mínimo de R\$ 315,00 definido nacionalmente. Não é, pois, de surpreender que a primeira prioridade dos gestores educacionais possa haver sido o de atender à Campanha, que procurava colocar em prática o mandamento constitucional da escolaridade obrigatória.

Levando em conta o aumento já analisado das relações médias de alunos por turma e por função docente, é possível que a maior parte desses novos "alunos, que elevaram sensivelmente a matrícula em 1998, tenham sido abrigados nas classes previstas, elevando a eficiência, já que o acréscimo de recursos do Fundef não permitia efetuar construções escolares a tempo ou contratar novos professores, a não ser em caráter emergencial (a matrícula inicial de 1998 foi apurada em 25 de março do mesmo ano, enquanto o Fundef entrou em vigor em 1º de janeiro e os seus recursos não foram imediatamente creditados). Talvez por isso, ao eliminar os casos desviantes, as variações de recursos tenham contribuído

para explicar um percentual maior das diferenças da taxa bruta que da taxa líquida de escolaridade.

A prudência requer não se conclua apressadamente que o Fundef teve apenas um impacto quantitativo sobre o ensino fundamental regular. As regressões lineares foram calculadas com base nas variáveis disponíveis, sobretudo levando em conta o prazo exíguo de implantação do fundo. Como foi destacado, não há ainda dados sobre o rendimento (aprovação, reprovação, abandono, conclusão), ao passo que as estatísticas sobre infraestrutura e outros aspectos ou refletem um período em que, pelos limites da legislação brasileira, não se pode esperar efeitos tangíveis ou, por razões técnicas, não se encontram ainda em condições de uso. Cumpre ressaltar, por exemplo, que todos os dados do Censo de 1999 são preliminares e qualquer interpretação neles fundamentada fica sob reserva.

Mesmo que se contasse com todas as variáveis sobre insumos escolares, seria viável medir o impacto da disponibilidade de recursos financeiros sobre a aquisição de cada um deles (ou conjunto deles). Insumos, porém, são condições que, segundo a expectativa, podem influenciar ou não o rendimento escolar. Desse modo, no que concerne estritamente à proficiência dos alunos, os resultados do SAEB-99, comparáveis com os de 1997, poderão oferecer um significativo aporte à avaliação do Fundef.

O impacto educacional do Fundef

O Fundef contribuiu não só para aumentar expressivamente os recursos disponíveis para o ensino fundamental, como também elevou as transferências de recursos federais, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as regiões de menor desenvolvimento relativo, em especial o Nordeste. Mais ainda, cresceram sensivelmente as transferências efetuadas com base em critérios universalistas e transparentes, como o número de alunos matriculados.

Segundo os dados disponíveis, foram promovidas importantes mudanças dos indicadores educacionais:

- Grande aumento da matrícula, proporcionado pela campanha "Toda Criança na Escola" e pelos novos recursos à disposição dos governos.
- Priorização do ensino fundamental regular, como escolaridade compulsória.
- Elevação das taxas de escolaridade líquida e bruta, sobretudo das últimas, em face da matrícula de grande contingente de crianças antes fora da escola.
- Maior crescimento da matrícula na área rural, especialmente nas últimas séries.
- Descentralização da matrícula, com acentuado avanço das redes municipais e recuo das estaduais.
- Melhoria do grau da formação dos docentes, com diminuição generalizada dos professores leigos.
- Aumento da eficiência expressa por indicadores como a relação alunos por função docente e alunos por turma.

De modo geral, o grupo de Estados que, em 1998, receberam complementação federal de recursos, para alcançarem o valor mínimo por aluno, aqui chamado de grupo experimental, alcançaram resultados mais expressivos nos indicadores citados que o restante do País. Em outros termos, o impacto educacional tendeu a diminuir o hiato entre as regiões.

5 - Análise qualitativa: três estudos de caso

A análise de um fundo de grande porte, como o Fundef, alcança luzes esclarecedoras com a utilização de métodos quantitativos. No entanto, a problemática pode ser iluminada também pelos métodos qualitativos, que, antes de se oporem aos primeiros, podem complementá-los, como indica a experiência de numerosas pesquisas. Assim, considerando a complexidade dos processos educacionais e da gestão, buscou-se examinar o Fundef de modo a abrir a "caixa preta" em alguns pontos do País.

Para isso, foram selecionados dois Estados que recebem a complementação federal de recursos, o Pará, na Região Norte, onde o Fundo foi implantado ainda em 1997, como a lei facultava, e o Ceará, na Região Nordeste. Consultados gestores e educadores com ampla experiência, procedeu-se à escolha de três Municípios considerados exitosos na implantação do Fundef. Tais Municípios guardam características sócio-educacionais diversas, para que se possa verificar como o Fundo foi implantado em diferentes circunstâncias.

Examinadas as diversas características, optou-se por dois Municípios do interior, um de pequeno e outro de grande porte, e um Município localizado na franja de uma região metropolitana. Esses Municípios foram, respectivamente, Santarém, no Pará, e Aratuba e Maranguape, no Ceará. Aratuba, predominantemente rural, e Maranguape, próximo a Fortaleza, ilustram os dois Cearás, parafraseando o clássico, metropolitano e agrário. A escolha, evidentemente, não tem caráter amostral e não se reivindica representatividade para os resultados. Estes têm caráter meramente ilustrativo, podendo ser sugestivos na medida em que puderem ser aplicados a realidades idênticas.

A coleta de dados ocorreu na segunda quinzena de setembro, procedendo-se a entrevistas semi-estruturadas com gestores das áreas educacional e financeira e com professores e realizando-se visitas a pelo menos duas escolas de diferentes características. Foram também analisados numerosos documentos, como balanços, orçamentos, projetos pedagógicos e atas de reuniões.

Entretanto, a análise exploratória de Municípios considerados bem sucedidos, conquanto profícua, não seria tão esclarecedora sem uma visão dos Municípios em que o Fundef supostamente apresenta irregularidades na implantação. Para isso, foram estabelecidos contatos com o presidente e o relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Fundo, na

Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Apesar de o relatório final ainda não estar concluído no período do coleta de dados da presente pesquisa, foi possível realizar entrevistas semi-estruturadas e analisar documentos de domínio público, obtendo subsídios para esboçar-se os perfis dos Municípios onde têm sido detectados problemas.

5.1 - O município de Maranguape

Com 82.064 habitantes, segundo a Contagem Populacional do IBGE em 1996 (25,4% na área rural), Maranguape se estende da planície à encosta serrana, apresentando tanto a fisionomia de cidade-dormitório de Fortaleza, na primeira, como o caráter rústico na vertente da serra. Sua economia é predominantemente terciária, já que o distrito industrial, que antes se encontrava no seu território, hoje se localiza em Maracanaú, Município também da Região Metropolitana, que se emancipou. Foco de atração do êxodo rural, a área urbana apresenta parte da coorte de problemas das grandes cidades.

O Fundef, no caso de Maranguape, veio consolidar conquistas obtidas a partir da municipalização do ensino em Municípios selecionados, nos termos da Lei Estadual nº 12.452, de 6 de junho de 1995, uma iniciativa pioneira do Ceará, chamada de FUNDEB. Até 1995 o valor médio aluno/mês era de R\$ 9,00 e deu o salto para R\$ 25,00, em valores nominais, passando, com o Fundef, para cerca de R\$ 26,25. Assim, grandes conquistas foram alcançadas, como a elevação dos salários do magistério aos níveis estaduais, passando do salário-mínimo por tempo integral para R\$ 120,00 por quatro horas diárias de trabalho. Inicialmente concedido por abono, o aumento levou à reformulação do Plano de Cargos e Salários em 1997.

A Secretária Municipal de Educação, que é a mesma de hoje, apesar de mudanças administrativas, tinha, como tem, prioridades claras de alocação de recursos. Como o incremento de verbas era legalmente reservado ao uso pelas escolas, a Secretaria manteve a sua organização artesanal e passou a aplicar em insumos escolares, sobretudo equipamentos, e na política de capacitação continuada (inclusive com pagamento de professores substitutos no caso de afastamento do professor). Todavia, não se avançou substancialmente na transferência de alunos para o Município, a não ser na educação infantil, como mostra a tabela 39. O declínio da matrícula estadual no período de 1997 a 1999 foi de apenas 2,9%, enquanto a

matrícula municipal elevou-se em 10,9% no mesmo período. Para o ano 2000 está sendo negociada a estadualização do ensino médio.

TABELA 39

**DISTRIBUIÇÃO DA MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO O NÍVEL DE ENSINO E LOCALIZAÇÃO
MUNICÍPIO DE MARANGUAPE -1997-1999**

NÍVEL LOCALIZAÇÃO	DEPENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS								
	MUNICIPAL			ESTADUAL			PARTICULAR		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Educação									
Infantil	2.699	2.590	3.219	733	300	305	1.121	1.074	1.296
Urbana	1.619	1.045	2.259	703	300	305	753	950	1.274
Rural	1.080	1.545	960	30	-	-	368	124	22
Ensino									
Fundamental	10.723	10.905	11.522	8.269	7.867	7.397	1.344	1.259	1.067
Urbana	3.503	3.543	9.360	8.203	6.200	7.397	684	1.259	1.067
Rural	7.220	7.362	2.162	66	1.667	-	660	-	10
Ensino Médio	282	386	450	1.275	1.998	2.229	138	150	177
Urbana	282	-	450	1.275	1.998	2.229	138	150	177
Rural	-	386	-	-	-	-	99	35	-
TOTAL	13.704	13.881	15.191	10.277	10.165	9.931	2.603	2.483	2.540

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Maranguape – dados dos Censos Escolares.

Com o advento do Fundef os recursos se caracterizam pela previsibilidade e significativa ascensão, conforme a tabela 40. Como o orçado poucas vezes é totalmente executado, é possível que os valores de 1999 se reduzam, especialmente no que se refere às despesas de capital. Porém, houve um salto expressivo com a implantação do Fundef, elevando-se o quociente da despesa total da Secretaria pela matrícula, uma aproximação superestimada da despesa média aluno/ano. Esses valores alcançam tais níveis porque a Secretaria de Educação tem ficado com a maior parcela da despesa municipal, seguida de longe pela Secretaria de Saúde (35,6% em 1997 e 34,6% em 1998).

Tabela 40
DESPESAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
CULTURA E DESPORTO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE
1997-1999

DESPESAS	1997	1998	1999
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
	(R\$4.215 mil)	(R\$ 5.940 mil)	(RS 6.960 mil)
Despesas correntes	93,7%	94,2%	74,6%
Pessoal Material de consumo	64,5%	53,6%	44,6%
	10,1%	15,9%	10,1%
Inativos Despesas de capital	6,3%	3,2%	2,8%
Varição em relação ao Ano Anterior (%)		5,8%	25,4%
		40,9	17,2
Quociente Despesa/ Total Matrícula	308	428	474
Varição em relação ao Ano Anterior	-	39,0	10,7

Fonte: Prefeitura Municipal, Balanços de 1997 e 1998 e Orçamento de 1999.

Certamente grande parte do êxito da administração se deve ao Núcleo de Acompanhamento Financeiro e Contábil instituído pela Secretaria, informatizado e dotado de três funcionários que velam cuidadosamente pelas receitas e despesas e suas respectivas vinculações. A folha de pagamentos também é monitorada pelo órgão, encarregado de gerar balancetes mensais dos recursos do Fundef, submetidos ao Conselho de Acompanhamento e Fiscalização. O Núcleo também oferece subsídios à Secretária para que esta negocie o orçamento a cada ano. Por sinal, a Secretária é não só a ordenadora formal de despesas, mas decisivamente influente na alocação de recursos.

Os entrevistados, nas Secretarias de Educação e de Finanças, destacaram a retirada compulsória dos 15% da receita de impostos selecionados e o acompanhamento contínuo do fluxo de recursos, decidindo abrir duas contas bancárias, uma para os 60% das verbas para o magistério e outra para as demais despesas (40%). Os 10% restantes da receita municipal de impostos, sobre os quais não incide a subvinculação para o Fundef, são creditados imediatamente ao Fundo Municipal de Educação. Contudo, além de atrasos da comunicação dos bancos, os entrevistados assinalaram as dificuldades iniciais de implantação e conflitos potenciais com as chamadas primeira e segunda Lei Carnata.

O Conselho de Acompanhamento e Fiscalização, com seis membros, que tomaram posse em junho de 1998, é presidido pelo representante da Secretaria de Educação, que se retira das reuniões após expor os dados, deixando os demais conselheiros à vontade. O exame das contas é moroso e o órgão colegiado tende a tornar-se deliberativo, isto é, tomar decisões sobre a alocação de recursos. Recentemente, por meio de circular, os conselheiros colocaram-se à disposição das escolas para tirar dúvidas e ouvir reclamações. Ainda não foi elaborado o regimento interno, o que, segundo a percepção dos conselheiros entrevistados, seria grave, caso a Secretaria não fosse séria.

Considerando o incremento de recursos desde 1995, as prioridades de destinação têm sido: 1) o aumento salarial do magistério (concedido no ano passado, situando os professores rurais ao nível do mercado de ocupações urbanas de igual escolaridade); 2) a política de capacitação continuada do magistério, na perspectiva de aprendizagem e não de "ensinagem", segundo a Secretária; 3) o transporte escolar, feito exclusivamente em veículos de linha (de ônibus a carroças) e sem planos de aquisição de veículos; 4) a política de reformas prediais e dotação de insumos, destacando-se fitas de vídeo e elementos mais simples e não menos indispensáveis, como globos, atlas, pranchas com corpo humano, jogos educativos etc. (computadores só chegaram a três escolas); 5) o Núcleo de Apoio ao Estudante, que exerce ação paradidática, ocupando o aluno fora do horário letivo por meio de bandas, corais e outras atividades.

Embora disponha de um conselho de educação, o Município não constituiu um sistema de ensino, preferindo o regime de colaboração com o Estado, por considerar-se ainda não amadurecido. A gestão escolar é parcialmente descentralizada, enquanto a gestão educacional é empolgada pela liderança da Secretária, carismática, mas com a capacidade de assentar sólida burocracia. Os coordenadores das escolas (que coordenam, em vez de dirigir, as equipes escolares) são propostos pela Secretaria e apresentam as suas propostas de ação aos conselhos escolares (entidades criadas em 1991). Se aceitos, são nomeados.

Os estabelecimentos de ensino gerem apenas os recursos do Dinheiro Direto na Escola, programa do MEC, quando têm unidade executora. A Secretária declarou que, até agora, não conseguiu obter os instrumentos legais para conceder-lhes autonomia financeira.

A política pedagógica da Secretaria é implantada especialmente por meio da capacitação do magistério e da orientação. A capacitação inicial começou a ser negociada em

1995 com a Universidade Estadual do Ceará, tomando a forma de um curso de Pedagogia que habilita os seus licenciados a lecionarem da primeira à oitava série do ensino fundamental. Como na reforma Langevin, na França do pós-guerra, as séries finais do ensino fundamental têm três áreas curriculares e seus correspondentes professores, já que a fragmentação contribuiu para o fracasso escolar. O curso, sob medida para o professor em serviço adquirir uma "matriz cognitiva global", gerou discussões aceras e só começou em julho de 1998, sendo avaliado a cada etapa pelos alunos e pela Secretaria.

A capacitação continuada se compõe principalmente de cursos de duração variável, dos quais a Secretária participa como regente. O circuito se fecha com a orientação pedagógica, realizada por um grupo itinerante, lotado na Secretaria. O trabalho das orientadoras não tem caráter burocrático, mas consiste do apoio aos professores e alunos, especialmente aqueles com dificuldade de aprendizagem. Busca-se incentivar a curiosidade do aluno e tratá-lo como pessoa, incluindo os aspectos afetivos. Os colegas de maior aproveitamento são engajados na tarefa de ajudar os que têm dificuldades. Para os defensores da descentralização, não é este o modelo ideal da gestão, porém os dados sugerem que o caminho também leva à aprendizagem e à inclusão.

Indagada sobre as recomendações para o Fundef dar certo, a Secretária declarou que é preciso pensar, antes de tudo, no sucesso do aluno, na melhoria da satisfação no ambiente de trabalho e na elevação da auto-estima do aluno e do professor. Isso em grande parte depende do compromisso das equipes das secretarias municipais de educação, que não podem ser "expedientistas", isto é, cumprir apenas burocraticamente as suas tarefas.

Em suma, na experiência de Maranguape destacam-se os seguintes aspectos:

- a liderança da secretária e a continuidade administrativa;
- a clareza de objetivos e dos critérios de alocação de recursos;
- monitoramento cuidadoso das receitas e despesas pela Secretaria;
- a autonomia do órgão municipal de educação;
- uma política pedagógica piramidal que se traduz em atos nas salas de aula.

5.2 - O município de Aratuba

Distante de Fortaleza cerca de 130 quilômetros, Aratuba tem um perfil bastante diverso do de Maranguape. Situado no Maciço de Baturité, estende-se pela sua vertente sul e ao longo do sertão até limitar-se com Canindé. No terreno acidentado desenvolvem-se atividades agrícolas e alguns serviços turísticos. Com os seus 11.524 habitantes, segundo a Contagem Populacional de 1996, 84,1% dos quais na área rural, o Município tem receita própria muito modesta. Nesse quadro de dificuldades, Aratuba, antes do Fundef, contava com 47 escolas rurais, de uma ou duas salas de aula (algumas funcionando na casa da professora), bastante precárias, com professores subremunerados (R\$ 40,00 para um professor leigo) e uma crônica dificuldade de transporte. Se o clima serrano, com as suas precipitações pluviométricas, forma um oásis acidentado e elevado, as estradas vicinais sem pavimentação, não poucas vezes com precipícios de ambos os lados, eram uma ameaça ao deslocamento de pessoas e bens.

Com a implantação do Fundef e a assistência técnica da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, o Município procedeu à nucleação das escolas. Para isso, estabeleceu um plano de prioridades: primeiro, a pavimentação das estradas; depois, a construção de três das sete escolas nucleadas previstas, com refeitório, biblioteca, secretaria e outras dependências, uma no Distrito-Sede e as demais em outros pontos do território municipal; em seguida, o oferecimento de transporte terceirizado a professores e alunos; afinal, o afastamento dos professores leigos para a função de auxiliar de ensino e a oferta de programas de capacitação, inclusive em convênio com a Universidade Estadual do Ceará (este inicialmente para 45 professores-cursistas).

Para atender a essas profundas mudanças, Aratuba contou não só com o Fundef, mas também com um aporte de R\$ 100 mil do FNDE. Com a previsibilidade dos recursos do Fundo, a Prefeitura espera construir as quatro escolas nucleadas restantes a partir da reforma e ampliação de existentes; equipar as escolas em geral e prosseguir na capacitação do magistério. Ademais, pretende manter cerca de três a quatro escolas isoladas, em face da dispersão populacional, e utilizar parte dos prédios das escolas rurais desativadas para a educação infantil, atendimento da Secretaria de Saúde e atividades comunitárias. Como se verá, as tarefas parecem ciclópicas para os recursos.

As alterações do movimento de discentes aparecem num cartaz à entrada da Secretaria Municipal de Educação, com as estatísticas dos Censos Escolares. Com efeito, as matrículas foram passando para a dependência municipal e rompendo com a tradicional divisão de trabalho, pela qual o Estado atuava na área urbana e o Município na área rural. Segundo o entendimento com as autoridades estaduais, o Município está com a primeira à sétima série do ensino fundamental, devendo absorver a oitava no próximo ano letivo. Enquanto isso, o ensino médio deverá passar para o Estado.

Esses fatos explicam a variação de mais 84,0% da matrícula total da dependência municipal e de menos 43,9% da dependência estadual. Ao mesmo tempo, ainda conforme a tabela 41, entre 1997 e 1998, a taxa de aprovação cresceu mais nas escolas do Município (um salto de 24,9%, que possivelmente resultou também da revisão de critérios de avaliação). Porém, o abandono, conquanto elevado, mas em declínio em todas as dependências administrativas, ainda era mais alto na esfera municipal.

Tabela 41

**ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA E TAXAS DE APROVAÇÃO E
ABANDONO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
MUNICÍPIO DE ARATUBA - 1997-1999**

INDICADORES	1997	1998	1999
Matrícula	4.183	4.471	5.665
Municipal	2.695	3.338	4.959
Estadual	620	417	348
Particular	868	716	358
Taxa de Aprovação (em %)	52,4	70,0	...
Municipal	50,9	75,8	
Estadual	70,2	73,6	
Particular	44,0	41,1	...
Taxa de Abandono (em %):	16,5	13,2	
Municipal	17,8	14,3	
Estadual	13,9	10,8	...
Particular	14,5	9,4	...

Fonte: Secretaria Municipal de Educação – dados dos Censos Escolares.

Quanto ao financiamento, a despesa com a manutenção e o desenvolvimento do ensino em valores nominais, cresceu 235,6% entre 1997 e 1998 (R\$ 558 mil para R\$ 1.873

mil). Com isso, o quociente das despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino (conceito mais restrito que o de despesa da Secretaria de Educação) pela matrícula total, ascendeu de R\$ 207 a R\$ 561, em valores nominais, o que deixa transparecer as despesas com transporte e construção escolares. Em relação à receita de impostos, tais despesas passaram de 27,4% para cerca de 50,8%. Segundo observadores, esse esforço fiscal elevado é comum a numerosos municípios cearenses, tendo em vista a receptividade popular a projetos educacionais. Na expressão de uma autoridade de fora do Município, a educação "está na ordem do dia", "dá Ibope", o que tem grandes méritos, mas corre o risco de ser um efeito de novidade, de caráter transitório.

A composição das despesas em 1998 revela modesta participação das despesas de capital, quer no Fundef (9,1%), quer no Fundo Municipal de Educação (5,7%). Segundo as entrevistas, isso ocorre porque 60% dos recursos do Fundef estão comprometidos com o pessoal e os 40% restantes, em grande parte com o transporte escolar, que é dispendioso. Desse modo, verbas para construções escolares já saem dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Acende-se, pois, um sinal amarelo, pois os recursos não mais darão um salto como o de 1997-98. Desse modo, a ciência e a arte de administrar a escassez passam a ser essenciais.

Tendo uma clara hierarquia de prioridades, é evidente que o plano de nucleação ainda está pela metade. Uma das maiores dificuldades vem a ser o custo do transporte. Apesar de terceirizado, a Prefeitura considera que as possibilidades de competição no mercado local são restritas. Ao contrário de Maranguape, em outro contexto geoeconômico, o governo municipal de Aratuba chega a cogitar em manter transporte próprio, para o que, considerando a realidade de outros municípios, sugere até um plano de financiamento pela Caixa Econômica Federal.

Portanto, são questões cruciais reduzir o custo do transporte escolar e efetuar as construções necessárias. Certamente por isso, o Executivo ainda mantém em discussão o Plano de Carreira, Cargos e Salários. Vendo as "barbas" de outros Municípios arderem com planos arrojados, prefere manter o abono salarial e reconhece que há professores demais na folha de pagamentos.

No entanto, a atmosfera é de otimismo. São destacados os ganhos em economia de escala obtidos pelas escolas nucleadas, no que concerne à disponibilidade de energia

elétrica, ao material pedagógico, à merenda, à capacitação, à gestão e à orientação pedagógica. Considera-se que as crianças, antes isoladas e arredias, hoje se desenvolvem mais socialmente e participam de manifestações culturais e de grêmios, viabilizados pela nucleação. Também o envolvimento dos pais se tornou alvo de trabalho da rede, inclusive para vencer os seus temores quanto ao deslocamento dos filhos.

A gestão escolar tem substanciais mudanças prometidas. Cada escola tem hoje um coordenador, mas se pretende que os diretores sejam eleitos pelas comunidades escolares. Atualmente esses sete coordenadores participam de processos de capacitação na Secretaria e exercem o papel de multiplicadores junto ao corpo docente. Como em Maranguape, a Secretaria estabelece políticas pedagógicas e acompanha a sua execução por meio de visitas periódicas.

A intenção é reduzir a equipe central e atuar junto às escolas. Diversos projetos de inovações metodológicas, atividades artísticas, concursos para docentes e discentes e outros acham-se em realização. No ano letivo de 2000 deve ser implantada a organização do ensino fundamental em ciclos fora do Distrito-Sede (neste já é fato concreto). Estabelecidos pelo sistema estadual de ensino, como faculta a LDB, é provável que leve a reprovação a diminuir ainda mais.

A Secretaria transmite a impressão de ter todo o empenho em efetuar a administração da simplicidade e da escassez. Diversos são os conselhos instituídos segundo as leis, que parecem muitos para um município pouco populoso. Dois desses são o Conselho Municipal de Educação (cujas funções não têm delegação do Conselho Estadual, isto é, o Município continua a ser parte do sistema estadual de ensino) e o Conselho de Acompanhamento e Fiscalização do Fundef. O último, instituído em dezembro de 1998 e reformulado em 1999, passou a incluir o total de nove membros, entre eles o Promotor de Justiça, um vereador da situação e outro necessariamente da oposição.

As contas do Fundef - divididas, como em Maranguape, nas parcelas de 60 e 40% - ficam à disposição do público por uma semana. O Conselho as examina em reuniões bimensais, porém, foi preciso que o Secretário de Administração e Finanças adequasse os modelos à compreensão dos leigos. E evidente, apesar de tais dificuldades, a transparência introduzida pela despesa mínima por aluno/ano. Foi relatado por uma professora que, quando falta algo à escola, as crianças perguntam: "-- O que estão fazendo com os meus 315 reais?"

Sem dúvida, o Município está transitando em pouco tempo de uma situação anacrônica, de escolas isoladas e localizadas na casa das professoras, para uma rede escolar com padrões de qualidade muito superiores. Para isso, têm contribuído com destaque:

- a liderança e o interesse do Prefeito e do Secretário Municipal de Educação;
- a clareza de objetivos e de critérios de alocação de recursos, com prioridades ordenadas e articuladas;
- a assistência técnica do Estado, na moldura do regime constitucional de colaboração;
- uma política pedagógica piramidal que busca sensibilizar os alunos e as suas famílias, criando uma educação socialmente mais significativa.

5.3 - O município de Santarém

Santarém, localizado no oeste do Pará, com uma extensão territorial maior que a de El Salvador e pouco menor que a da Bélgica, tinha, em 1996, 263.468 habitantes. Apesar da urbanização, os 31,6% da população rural representam um contingente significativo, disperso por todo o Município. A economia ainda se baseia no extrativismo mineral, em declínio, no comércio, serviços e agricultura.

O Fundef teve a sua implantação antecipada para julho de 1997, trazendo um aporte apreciável de recursos para um Município ocupado basicamente com a educação rural. Dos cerca de R\$ 162,00 por aluno/ano as verbas dobraram para o piso de R\$ 300,00 daquele ano e passaram para R\$ 315,00 em 1998. Em valores nominais, conforme a tabela 38, os recursos aumentaram 95,3% entre 1997 e 1998. Para se ter uma idéia do incremento, o total da despesa da Secretaria Municipal de Educação em 1996 foi de R\$ 8[^]7 milhões, ao passo que, no ano seguinte, alcançaram R\$ 9,9 milhões.

Com isso, elevou-se o quociente resultante da divisão da despesa total financiada pelo Fundef pela matrícula no ensino fundamental regular. O valor desta aproximação poderá chegar a R\$ 475 em 1999 se os recursos orçamentados forem integralmente executados. Esse valor decorre de elevadas despesas de capital (40,7% do

total), que se devem ao intenso esforço no sentido de ampliar a rede escolar e melhorar os prédios e equipamentos. Segundo a Lei orçamentária de 1999, 59,4% das despesas de capital são dedicadas à construção de novas unidades escolares, 20,6% à ampliação de unidades existentes, 9,8% à reforma de unidades escolares e 5,1% ao seu mobiliário e equipamento. Com isso, concretizando-se as aplicações, a matrícula aumentará e o quociente, no futuro, poderá tender a cair.

TABELA 42
DESPESAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E
DESPORTOS - MUNICÍPIO DE SANTARÉM - 1997-1999

DESPESAS	1996	1997	1998	1999
TOTAL	100,0 (R\$ 8.720 mil)	100,0 (R\$ 9.899 mil)	100,0 (R\$ 19.335 mil)	100,0 (R\$ 24.146 mil)
Despesas correntes	87,9	90,9	70,6	59,3
Pessoal	60,5	68,2	48,2	39,8
Material de consumo	14,7	11,1	12,3	8,0
Inativos	-	-	-	-
Despesas de capital	12,1	9,1	29,4	40,7
Varição/ano anterior (%)	-	+13,5	+95,3	+24,9
Quociente Despesa				
Total/Matrícula		226	391	475
Varição/ano anterior (%)	-	-	+73,0	+21,5

Fonte: Prefeitura Municipal, Balanços de 1996, 1997 e 1998 e Orçamento de 1999.

As estatísticas educacionais, por sua vez, mostram que a matrícula no ensino fundamental regular aumentou 2,0% da primeira à quarta série e 36,5% da quinta à oitava série (tabela 43). Provavelmente o Fundef liberou recursos para o Município atender aos que não tiveram oportunidades educacionais em idade própria, visto que a matrícula na alfabetização de adultos experimentou elevação de 83,6% e a educação de jovens e adultos, de 95,9%. A titulação dos professores melhorou sensivelmente graças à capacitação, realizada com recursos do Fundef: os professores com o curso de magistério e com licenciatura plena, que representavam, respectivamente, 58,0 e 4,6% em 1997, passaram a 72,7 e 12,9% em 1999. O percentual de professores com o curso de magistério passou de 58,0 a 72,7 entre 1997 e 1999, enquanto a participação dos professores com licenciatura plena subiu de 4,6 para 12,9%.

Por sua vez, a taxa de reprovação caiu quatro pontos percentuais e a taxa de abandono se manteve quase estável. No entanto, com as classes de aceleração, esses indicadores, como os demais relativos ao rendimento, tenderão a melhorar.

TABELA 43
MATRÍCULAS POR NÍVEL E MODALIDADE DE ENSINO
MUNICÍPIO DE SANTARÉM - 1997-1999

Nível e Modalidade	1997	1998	1999
Educação Pré-escolar	-	376	-
Ensino Fundamental:	39.114	41.687	41.675
1ª-4ª	33.971	35.771	34.655
5ª-8ª	5.143	5.916	7.020
Educação Especial	90	95	118
Alfabetização de Adultos	844	1.045	1.550
Educação de Jovens e Adultos	3.799	6.171	7.442
TOTAL	43.847	49.374	50.785

Fonte: Secretaria Municipal de Educação e Desportos – dados dos Censos Escolares.

Evidenciando a priorização do uso das verbas do Fundef para o pagamento do magistério, o elevado incremento de recursos resultou em moderado aumento do número de professores e do pessoal de apoio (geralmente merendeiras e vigias) e em pequena redução do pessoal administrativo. A elevação do número de professores, no caso da primeira à quarta série do ensino fundamental, permitiu a redução da média de alunos por turma de 39,4, em 1998, para 27,6, em 1999. Como resultado de um trabalho de racionalização, a média de alunos por turma da quinta à oitava série subiu de 16,9 para 28,5 entre um e outro ano.

A mesma Secretária Municipal de Educação permanece desde a implantação do Fundef até hoje. Como antes existia *pro forma* um Estatuto do Magistério, os primeiros passos dados após a implantação do Fundo consistiram em elaborar e aprovar o plano de carreira e promover concurso público para o magistério (como o Município cumpriu rigorosamente o prazo da Lei nº 9.424, de 24.12.96, antes da sua adiada regulamentação, o Plano está sendo revisto). Os níveis salariais subiram sensivelmente (do salário mínimo para a

média hoje de R\$ 355) e passaram a atrair professores de níveis de escolaridade mais alto e a impulsionar os professores leigos a se habilitarem. Para isso, muito têm contribuído a presença na cidade de três instituições de educação superior, das quais uma pública, e o Projeto Gavião de habilitação de leigos. O último, que formou 239 professores, terá no ano 2000 a sua última turma, não devendo mais haver professores leigos no Município em 2001.

Além das medidas tomadas no magistério, outra área de aplicação de recursos foi estabelecida: a construção escolar. O Prefeito, no início do seu governo, reuniu-se com 610 comunidades, discutiu com elas as respectivas demandas e chegou a uma lista de prioridades, distribuída a todos os Secretários. Na área da educação as grandes solicitações foram a construção, ampliação e reforma de escolas.

Com efeito, até hoje foram construídas 38 escolas, 24 acham-se em construção e 17 foram reformadas ou ampliadas. O foco desses investimentos tem sido a área rural, deixando-se a área urbana por último. Esta, porém, apresenta escolas que têm o turno intermediário e estão, pelo menos em parte, contempladas pela Lei orçamentária de 1999, por meio de verbas para ampliação, que poderão vir a ser executadas.

A visão da realidade logo permite compreender os porquês dos pedidos da população: há escolas rurais, quando há, perto das ruínas, onde os livros podem ser danificados a qualquer momento, onde não há a menor condição de instalar a TV Escola e onde a merenda é preparada sobre pedras, numa fogueira de gravetos, do lado de fora da escola. Ao contrário de cenas que evocam o período paleolítico, com os novos prédios passa-se a ter escolas dignas do nome, com padrões mínimos de atendimento em todo o Município.

O programa de construção, que tem pontos muito positivos na funcionalidade e na estética, como não raro acontece, enfrenta alguns defeitos que infernizam a vida de todos, inclusive do Prefeito, a quem os problemas chegam a ser levados em audiências. Apesar de a Secretaria ter orientado os diretores a fiscalizarem as obras, esbarra-se em problemas de solução simples, como a construção de fossas adequadas para a região de várzea.

Além do magistério e da construção, reforma e equipamento de escolas, a merenda e o transporte escolar aparecem com destaque nas preocupações. O Prefeito prometeu às comunidades que entregaria a merenda direto à escola e assim o Município está fazendo, porém o transporte corresponde a cerca da metade dos custos. É fácil compreender o motivo: a comunidade mais distante, Nova Canaã, fica a 24 horas de barco, mais 15 horas de

rabeta (pequena lancha), tudo isso sujeito ao regime das águas e ao encachoeiramento temporário ou permanente dos rios.

No campo do transporte escolar, o Município buscou sem sucesso recursos específicos para a compra de barcos e ônibus. Assim, só nove comunidades-polo são beneficiadas pelo transporte e soluções específicas são adotadas, como a doação de uma canoa a uma comunidade quando as crianças têm que transpor um obstáculo natural, como um lago, para chegar à escola mais próxima. E interessante notar que, para facilitar o deslocamento dos alunos e o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, foi adotado calendário letivo específico para a região de várzea, começando com a descida das águas e terminando com a sua subida.

O que não ocorreu até agora foi a municipalização do ensino fundamental, que depende de negociações entre o Estado e o Município, no que se refere à transferência de alunos, pessoal, prédios e equipamentos.

Para atender ao advento do Fundef, a Secretaria de Educação teve fortalecida a sua autonomia relativa. Na gestão anterior houve uma reforma descentralizadora, pela qual, inclusive, os Secretários tornaram-se ordenadores de despesas. Internamente, a Secretaria, ainda com o foco voltado para a área rural, dividiu a área de atuação em Ribeirinha e Planalto, atribuindo cada uma delas a uma supervisora, de funções predominantemente administrativas. Ambas têm admirável conhecimento das suas áreas, sendo uma delas moradora local.

Do ponto de vista da gestão escolar, as realizações são tímidas. Os estabelecimentos maiores estão recebendo assessoramento para elaborar o seu projeto pedagógico. E crescente o número de escolas com conselhos organizados que constituem unidades executoras do Programa Dinheiro na Escola. Esse último cumpre, assim, o seu papel de indutor da autonomia escolar, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Sob o ângulo da gestão financeira, a Secretaria dispõe de órgão próprio, que programa as despesas, inclusive com quadros bimestrais de detalhamento, mas não acompanha as receitas ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, como em Maranguape. Prepara também a proposta orçamentária, assessorada pela Secretaria de Planejamento.

Quanto ao Conselho de Acompanhamento e Fiscalização, precisa, ainda, dar largos passos para recuperar o tempo perdido. Embora criado antes da implantação do Fundef, pela Lei Municipal nº 15.198, de 24.6.1997, só se reuniu em fevereiro de 1999 e, depois, a partir de agosto. A rigor, ainda não se debruçou com periodicidade e continuidade sobre as prestações de contas.

Além de avanços nessa frente e na municipalização, Santarém, pela sua extensão territorial, enfrenta o desafio de equilibrar precariamente a balança do atendimento compulsório do ensino fundamental a populações dispersas. Se enfatizar o alcance dos alunos, criará escolas isoladas, sem maiores possibilidades de qualificação técnica. Se pender para a concentração de salas de aula, corre o risco de deixar população fora da escola.

Até agora, o número de escolas de sala única tem girado em torno de 56,0% a 59,% do total de estabelecimentos e o número de classes multisseriadas, quase todas rurais, também é estável. Isso indica que se tem obedecido aos mesmos padrões históricos, inclusive de atendimento municipal antes no campo que na cidade. Portanto, comparado com Santarém e municípios semelhantes, o caso de Aratuba chega a parecer de simplicidade franciscana.

Por outro lado, apesar da encorajadora melhoria de indicadores, o fracasso escolar é um grave problema, um desperdício incomensurável de vida, esperanças e recursos de toda ordem. A pirâmide tem uma base alargada, com retenção em especial na primeira e segunda séries. A Secretaria está ciente - e cogita dos respectivos projetos corretivos - de que as classes de aceleração têm notáveis resultados, mas que, não se secando a fonte, o fracasso gerará novos contingentes de alunos com série e idade desajustadas. Ademais, todas as classes multisseriadas visitadas seguiam o modelo frontal, isto é, o professor como foco do ensino, com todos os alunos voltados para a sua comunicação verbal. Todo o empenho, pois, será necessário e urgente nos próximos anos.

As pesquisas internacionais indicam de modo geral escasso impacto dos prédios sobre o rendimento dos alunos (cf., p. ex., Farrell, 1993; Scheerens e Bosker, 1997). No contexto de Santarém, entretanto, os prédios decentes e sem luxo constituem condição *sine qua non* para a aprendizagem. No entanto, após a presente onda de construções e reformas, será urgente focalizar todos os esforços no processo pedagógico. De outro modo, a multiplicação de alunos fracassados continuará gerando uma necessidade insustentável de

construção de novas salas e escolas e lançando Santarém ao círculo vicioso dos esforços estéreis.

Em suma, a experiência de Santarém destaca os seguintes fatores:

- Clareza de objetivos e critérios de alocação de recursos;
- Estabelecimento de prioridades a partir das reuniões do Prefeito com as comunidades;
- Existência de órgão municipal de educação estruturado.

5.4 - Onde o Fundef enfrenta dificuldades

Como foi visto, o súbito aumento de recursos à disposição dos Municípios cearenses constituiu uma mudança da penúria para uma situação de relativa abundância. Como tende a ocorrer com aumentos e reduções vultosos de recursos em curto espaço de tempo, os padrões alocativos tendem a desorganizar-se (Gallagher, 1993; Gomes, 1995). É tão complexo, portanto, passar da abundância para a escassez como o inverso. Para se ter uma idéia, os Municípios cearenses contribuíram em 1998 para o Fundef com R\$ 146,9 milhões, mas o total de recursos que passaram a gerir foi de R\$ 303,8 milhões (Brasil, 1999).

Tal acréscimo de recursos requer mudanças na gestão e novas sistemáticas de acompanhamento e fiscalização. Apesar dos programas de capacitação do MEC e do Tribunal de Contas dos Municípios, além de outras iniciativas, era de esperar dificuldades. Porém, esse volume de recursos também viria a constituir tentação irresistível para uma parte dos administradores públicos, criados nas tradições do patrimonialismo e do mandonismo local.

Assim, logo nos primeiros meses de 1998 começaram a acumular-se denúncias que geraram a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembléia Legislativa do Estado. Ao todo, 108 dos 184 Municípios (58,7%) foram denunciados ante a CPI até à época da coleta de dados desta pesquisa, dividindo-se em três grupos: 1) de irregularidades provocadas por desconhecimento, sem má fé; 2) de irregularidades provocadas por má fé; 3) de denúncias políticas geralmente infundadas.

O perfil dos Municípios com efetivas irregularidades é difícil de definir. Dentre aqueles alvos de denúncias graves existem Municípios de maior e menor porte, mais ou menos urbanizados e mais ou menos industrializados. Os casos de incompetência administrativa, no entanto, tendem a ocorrer entre os de menor renda, cujo prefeito e secretário de educação possuem menor grau de escolaridade. Também há tendência a irregularidades quando o secretário não tem maior familiaridade com a educação.

Tendo em vista os resultados parciais da CPI, os principais ralos detectados, não necessariamente pela ordem de importância, foram:

- a capacitação de leigos, que abriu caminhos para o dispêndio de verbas com os cursos e eventos mais variados e oferecidos pelas mais diversas entidades, inclusive estranhas à educação ou que estavam apenas com processo de autorização de curso superior no MEC. Um desses cursos, de Pedagogia, representava gasto de R\$ 2.500 semestrais por aluno. Cursos de Português e sobre uso indevido de drogas teriam sido contratados pelo astronômico valor de R\$ 700.000 cada. Foram também constatados professores fazendo cursos em município diferente daquele em que trabalham. Diversas questões interpretativas cercam a definição de cursos que podem ser computados na subvinculação de 60%;
- o transporte escolar superfaturado, contratado sem licitação ou com irregularidades de licitação. Um dos municípios pagou, em dezembro de 1998, 140 mil quilômetros de transporte escolar;
- duplicação de matrículas: em certos casos, o professor é conluiado por receber bônus de até 100% do salário se o abandono e a reprovação forem nulos ou mínimos. Além de superestimar a matrícula e a taxa de escolaridade, esse desvio pode induzir à aprovação de alunos reais sem o correspondente rendimento.
- construções e compras de materiais superfaturadas: casos de reforma, ampliação e construção de novas escolas, em que, para dificultar a fiscalização *in loco* pelo Tribunal de Contas dos Municípios, prefeituras chegaram a mudar nomes de escolas ou até de rua. Também são numerosos os casos de compra de

materiais e contratação de serviços dificilmente explicáveis do ponto de vista do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

- inclusão de despesas relativas a outros níveis e modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos e a educação infantil.

Além disso, houve denúncias de situações inadmissíveis após o Fundef, como o atraso do pagamento de professores; desrespeito ao piso, pelo menos, do salário-mínimo; o uso político de contratações temporárias de professores e a utilização de recursos para fins educacionais que não o ensino fundamental regular. Por outro lado, em diversos casos, o conselho de acompanhamento e fiscalização não havia sido formado ou, embora formado, não se reunia ou, ainda, era constituído ou controlado por pessoas ligadas ao Executivo municipal.

A lista de irregularidades investigadas pela CPI não é singular. Ao contrário, ocorreriam, como tendem a ocorrer, com ou sem o Fundef, alcançando dimensões expressivas pelo incremento dos recursos disponíveis. O que existe de novo é o acompanhamento e a fiscalização pelos conselhos, muitas vezes não implantados ou distorcidos em suas finalidades, o que não os invalida por enquanto. Casos de formalismo na administração pública são muito conhecidos: os órgãos e atribuições existem na letra da lei e na aparência, porém são submetidos a desvios funcionais.

No entanto, seria de surpreender se, desde o primeiro momento, instrumentos de participação da comunidade vicejassem em regiões marcadas pela rarefação da vida comunitária e pela concentração do poder. Também não há evidências de que as irregularidades no Ceará sejam mais graves ou numerosas do que em outros Estados. No entanto, a CPI e os esforços envolvidos indicam que há acentuado interesse pelo ensino fundamental.

No entanto, além dos percalços dos conselhos, o Fundef deixou patente a inadequação da fiscalização e controle tradicionais. Os Tribunais de Contas não estão acostumados a efetuar a fiscalização *in processu*, como requer o Fundef, mas, no mínimo, após o fim do exercício financeiro, quando os remédios já são tardios. Com isso, conforme indica a experiência, os processos se estendem até por alguns anos, não permitindo a responsabilização das autoridades e o ressarcimento das coletividades lesadas (cf. Costa, 1991; Plank e Verhine, 1993).

Por isso mesmo, foram adiantadas propostas em discussão pela CPI, como o Projeto de Lei do seu presidente, Deputado Paulo Linhares, no sentido de estabelecer o monitoramento e a avaliação amplos e contínuos das políticas educacionais. Esses processos se caracterizam não apenas pelo exame constante dos aspectos contábeis, como dos resultados educacionais dos recursos empregados. A proposta implica, portanto, a adequação dos processos tradicionais de fiscalização e controle a fatos novos, mas, sobretudo, uma abordagem finalística, se o dinheiro do contribuinte alcança os resultados previstos. É algo muito mais amplo, que implica a responsabilidade dos órgãos públicos perante o povo, para verificar em que medida respondem aos objetivos traçados.

5.5 - As perspectivas do Fundef

Os municípios estudados apresentavam problemática relativamente simples, que passou a receber soluções também relativamente simples - e de grandes efeitos - a partir da disponibilidade dos recursos do Fundef. O acentuado incremento de verbas nesses Municípios não conseguiu desorganizar os padrões alocativos e, certamente por isso, deram saltos expressivos em diversos campos. Os dados mostram a euforia daqueles que administravam a quase miséria para solucionar dificuldades básicas. No entanto, a euforia pode em breve dar lugar à disforia, conforme os horizontes que se desenham. Alguns pontos merecem ser objeto de reflexão e de ação num sistema de vinculações e subvinculações cuja simplicidade é admirável, mas não suficiente.

- **os riscos da estabilidade ou declínio de recursos:** Alcançada a redistribuição inicial de recursos, não deverá haver novos incrementos tão acentuados de verbas. Trata-se, então, de administrar a escassez relativa ante a multiplicidade de demandas, justificadas ou não. Nesse caso, o maior risco parece ser o dos planos de carreira e salários demasiado ambiciosos, numa ordem constitucional que estatui a irredutibilidade salarial. O mínimo de 60% para o pagamento do magistério pode ser amplamente ultrapassado e estrangular o sistema. Porém, a questão não é só de escassez, mas de resultados concretos do dinheiro público. Reina otimismo com a progressiva habilitação dos leigos e com a titulação cada vez mais alta dos professores. Titulação, contudo, não corresponde

necessariamente a melhor desempenho, nem salários mais altos garantem melhor trabalho docente. O mesmo vale para programas ousados de construções e equipamentos escolares, que podem ser fáceis de executar, ter ampla visibilidade e resultados eleitorais imediatos, mas darão limitadas contribuições ao desempenho dos alunos. Em face do volume de verbas empregado, é de esperar que, na medida em que dependa da capacitação e de outros fatores, os resultados do SAEB/99 apontem para ganhos expressivos de proficiência dos alunos. Caso contrário, muitos aspectos da política educacional, especialmente o magistério, devem ser revistos.

o acompanhamento e a fiscalização: Os riscos de desvios, como foi observado, estão presentes. Ainda é cedo para conclusões, mas os conselhos de acompanhamento e fiscalização podem precisar de novos impulsos e até mudanças para evitar que se tornem órgãos pouco operantes, dominados por interesses de grupos governamentais. Questão axial é a contabilidade que ninguém entende. O conselho funciona, olha e não vê. É indispensável ter balancetes que os leigos entendam. Da mesma forma que soluções educacionais simples funcionam, cabe pensar em balancetes de fácil compreensão que permitam controlar, entre outros aspectos, o dimensionamento do pessoal, inclusive por meio do número de alunos por turma, de professores por turma e funcionários não docentes por estabelecimento. Como isso por si só não é garantia, é preciso verificações aleatórias *in loco* e o uso de planilhas com os valores de bens e serviços no mercado. Outra questão, ainda, é a necessidade de comunicação de dados e relatórios não só aos conselhos previstos na Lei, mas também ao público em geral.

Abrindo a "caixa-preta"

Três estudos de caso de Municípios considerados bem sucedidos no funcionamento do Fundef, um da Região Norte e outros dois da Região Nordeste, apontaram para a relevância da gestão educacional, para o aproveitamento dos recursos. Tiveram relevo particular os seguintes fatores:

- A clareza dos objetivos e dos critérios de alocação de recursos;
- A liderança do prefeito e do secretário municipal de educação;
- A autonomia e a estruturação do órgão municipal de educação;
- monitoramento cuidadoso das receitas e despesas.

Em contraste, dados preliminares da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Ceará indicam uma variedade de perfis dos Municípios onde ocorreriam as irregularidades investigadas. Os desvios tendem a seguir os padrões usuais e conhecidos de superfaturamento, burla às normas de licitações etc. entretanto, a dinâmica do Fundef requer a adequação dos mecanismos clássicos de fiscalização e controle, além do efetivo funcionamento dos conselhos de acompanhamento e fiscalização.

Conclusões

O exame dos dados disponíveis indica, inicialmente, que, conforme a legislação, foi verificado um aumento sensível de recursos transferidos pelo FNDE às Unidades Federativas, em termos absolutos, com a entrada em vigor do Fundef. Mais que isso, porém, ocorreu uma redistribuição do aumento de recursos em favor das regiões de menor desenvolvimento relativo, sobretudo o Nordeste. Tal redistribuição se fez predominantemente com recursos segundo critérios prefixados, em particular a matrícula, como dispõem as normas do Fundo. O Fundef veio a ser um grande passo a mais, comparando-se 1997 e 1998, no sentido de, primeiro, aumentar o volume de verbas alocado segundo tais critérios e, segundo, de reduzir as transferências negociadas bilateralmente.

Se os recursos tiveram aumento expressivo, em que foram despendidos? As pesquisas resenhadas indicam que, em parte ponderável, na valorização do magistério, conforme o propósito legal, graças em grande parte à subvinculação de 60% dos recursos do Fundo para a remuneração e capacitação desse tipo de pessoal. Os dados apontam para o crescimento do número de planos de carreira e, ainda, para a adoção de critérios promissores, como as recompensas ao desempenho e ao deslocamento para a área rural. É desnecessário encarecer a relevância de tais elementos para melhorar o acesso, a qualidade e a equidade do ensino fundamental. Tendeu a diminuir a importância do tempo de serviço na promoção e da regência de turma para a gratificação. Parece indicar que, se professor é professor, não faz sentido gratificá-lo para exercer a função que lhe é inerente.

Do mesmo modo que a redistribuição de recursos financeiros, a geografia das mudanças (em certos casos certamente inovações), favorece o Norte, o Centro-Oeste e, mais uma vez em especial, o Nordeste. Nelas foi dado o maior salto em termos de passar a ter um plano de carreira e de sair de salários ínfimos para salários aparentemente razoáveis em termos de mercado, porém, sem dúvida, com significativo aumento real. Aliás, o incremento real de salários ocorreu no País, com um sentido progressivo, beneficiando, no caso do Norte e Nordeste, principalmente professores leigos e normalistas.

Apesar de alvissareiras, as mudanças chamam a atenção para a necessidade de os aumentos salariais terem efeitos em termos de desempenho docente. A elevação dos salários pode atrair pessoas mais capacitadas para o magistério, pode melhorar a auto e

hetero-imagem do educador, porém isso por si só não garante melhor educação. No Ceará, como foi relatado, há denúncias de que a avaliação de desempenho foi pervertida em vários Municípios.

Portanto, além do acompanhamento e da fiscalização, é preciso que o plano de carreira - questão internacionalmente intrincada - busque recompensar efetivamente os melhores professores. Nesse sentido, é preocupante verificar que a capacitação, embora presente nos casos estudados, ainda corresponde, segundo a pesquisa, a um modesto percentual. Pior ainda, a literatura nacional e internacional se preocupa com a modesta efetividade de numerosos programas de capacitação inicial e continuada.

A resenha das pesquisas realizadas, com as respectivas limitações, aponta que, afora os salários, mais material de consumo e didático, reformas de prédios e outros tipos de despesas tiveram prioridade na alocação de recursos pelos Municípios. De modo geral, estes declararam critérios razoáveis segundo a literatura especializada sobre o impacto de elementos da escola sobre o rendimento do aluno.

Passando a explorar os dados primários, de natureza quantitativa, os resultados consistentemente sugerem que o efeito mais tangível, no elenco de indicadores disponíveis, foi o aumento da matrícula, no bojo da campanha "Toda Criança na Escola", visando ao cumprimento da obrigatoriedade escolar. O ensino fundamental regular não só alcançou alta prioridade, como também a brecha entre as regiões e entre as áreas rural e urbana, em termos de acesso, tendeu a se reduzir no curto período observado. O incremento da matrícula, ao que indicam as tendências centrais, ocorreu com um possível aumento da eficiência, elevando-se as médias de alunos por turma e de alunos por função docente.

Essa notável expansão foi acompanhada da descentralização, sobretudo no grupo experimental, mas não, aparentemente, pela constituição de sistemas municipais de ensino. Depois de inúmeros discursos e normas em favor da municipalização, um fundo de natureza contábil conseguiu em pouco tempo o que o País não obteve em décadas. Sendo a descentralização um objetivo do Fundef, segundo as evidências, caminha-se para atingi-lo. Os impactos dessa descentralização em termos de qualidade constituem questão a estudar no futuro próximo. Os atrativos financeiros, de prestígio e de poder da municipalização da matrícula são evidentes, mas resta saber em que medida os Municípios têm assumido novas responsabilidades com a correspondente competência técnica.

Mais uma vez, o Nordeste, em proporção aos recursos a ele dedicados, respondeu positivamente, com avanços tangíveis. Com efeito, foi constatada uma relação estreita entre o acréscimo de recursos transferidos às Unidades Federativas e a ampliação da matrícula e o crescimento das taxas bruta e líquida de escolaridade. Em outros termos, a situação educacional tendeu a melhorar - e melhorar mais — onde antes era pior. Cotejando os grupos experimental e de controle, conforme o quadro 3, são visíveis o impacto educacional positivo e as vantagens da complementação federal de recursos. Esta última levou um conjunto de Estados e municípios a sair de um patamar muito modesto para alcançar padrões mínimos relativos ao valor dedicado por aluno pelo fundo.

QUADRO 3

DESEMPENHO DO GRUPO EXPERIMENTAL EM RELAÇÃO AO GRUPO DE CONTROLE SEGUNDO AS VARIÁVEIS UTILIZADAS

Variáveis		Desempenho do Grupo Experimental em relação ao Grupo de Controle	
MATRÍCULAS	Educação Pré-Escolar	Maior decréscimo	
	Ensino Fundamental - 1ª à 4ª série	Maior crescimento em 1997-98 Perda menor em 1998-99 Menor municipalização	
	Ensino Fundamental - 5ª à 8ª série	Maior crescimento Maior municipalização	
	Classes de Aceleração	Maior crescimento	
	Ensino Médio	Maior crescimento Maior estadualização	
	Educação Especial	Maior crescimento Maior municipalização	
	Educação de Jovens e Adultos	Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série	Maior declínio em 1997-98 Declínio em 1998-99 (grupo de controle: apresentou aumento) Maior municipalização
		Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série	Declínio em 1997-98 (grupo de controle: apresentou aumento) Pequeno aumento em 1998-99 (grupo de controle registrou leve declínio)
		Ensino Médio	Diminuição em 1997-98 (grupo de controle: aumento contínuo) Crescimento em 1998-99 Maior participação municipal (grupo de controle apresentou maior participação estadual)
	Area Rural - Ensino Fundamental	Maior crescimento, especialmente nas séries finais do ensino fundamental	
por Turma - Ensino fundamental	Maior aumento nas séries iniciais Maior redução nas séries finais		
Alunos por função docente no ensino fundamental		Aumento maior tanto nas séries iniciais como finais	
Funções docentes por grau da formação no ensino fundamental		Melhoria do perfil, porém redução mais lenta dos professores leigos que a verificada entre o grupo de controle	
Transferências federais de recursos – diferença de 1998 em relação a 1997		Crescimento maior	
Impacto das transferências de recursos		Tendência a maior aumento da matrícula do ensino fundamental e das taxas bruta e líquida de escolaridade	

Por sua vez, a vertente qualitativa deste relatório permite abrir a chamada caixa preta e perscrutar o que acontece dentro dela. Os Municípios destacados como exitosos não atingirem a perfeição, devem os seus resultados, ao que as evidências indicam, a uma boa gestão dos recursos. Para isso foi preciso ter uma visão clara, com problemas bem definidos, objetivos claros e critérios adequados de alocação de recursos. Para tanto, a liderança do Secretário, a independência relativa do órgão municipal de educação e o acompanhamento dos fluxos de recursos são pontos de grande importância (isto é, o órgão precisa ter não só pedagogos, mas também quem entenda de finanças públicas e políticas educacionais, inclusive para instruir o conselho de acompanhamento e fiscalização).

Outro aspecto a destacar é o da descentralização. As matrículas mostram sinais consistentes de municipalização, porém a vertente qualitativa da pesquisa sugere que, pelo menos nos casos estudados, à municipalização não corresponde a autonomia da escola, prescrita pela Lei de Diretrizes e Bases. Em face dos modestos dados empíricos, cumpre perguntar se o País está diante de um processo de descentralização ou de desconcentração.

O exame da gestão educacional, por meio das "caixas pretas", remete a um outro problema, o do acompanhamento e fiscalização. As pesquisas resenhadas mostram que os processos previstos pela Lei não estão sendo rigorosamente observados. Ademais, o funcionamento, em particular dos conselhos estaduais, poderia ser muito melhor. A mera existência dos conselhos, portanto, nada garante. Do ponto de vista regional, novamente o Nordeste se destacou na sua criação e declaração de que se encontram em funcionamento. E um excelente sinal, todavia, em que medida tais colegiados são apenas formais e oficiais?

Se o Nordeste se destacou sob vários aspectos, lá também uma Comissão Parlamentar de Inquérito analisa desvios, que possivelmente não serão maiores no seu Estado que em outros. Os processos de desvio, de desrespeito à coisa pública, são, em geral, conhecidos e vicejam no clima de mandonismo local, que toma o lugar da comunidade, no sentido sociológico do termo. Fica evidente que, para um fundo tão dinâmico e dotado de tão significativos recursos, os mecanismos clássicos de controle deixam muito a desejar. Daí pensar-se em sua reestruturação desses últimos e não se indagar apenas se o dinheiro foi gasto para a finalidade declarada, mas se conduziu a efetivos benefícios em favor da educação pública.

O presente balanço, de natureza inicial, focalizando um período curto de implantação do Fundef, capta uma imagem parcial da realidade, até certo ponto privilegiada. Corresponde quase que apenas ao seu primeiro ano, em que, em grande parte do País, os recursos financeiros por aluno tiveram dramático incremento. Tais recursos tenderam a assegurar, aparentemente, mudanças quantitativas, notadamente no campo do acesso, que são mais fáceis e mais rápidas de realizar.

Após a lua de mel, virá exigente processo de ajustamento, inclusive a um volume de recursos que não mais experimentará a íngreme aclividade do seu primeiro exercício financeiro. O Fundef pode por ora revelar importantes resultados, em termos quantitativos, quanto ao acesso e à equidade. Pode criar ou reestruturar planos de carreira, elevar os salários do magistério, prover capacitação inicial e continuada em abundância nos seus primeiros cinco anos, melhorar a titulação dos professores, ampliar o acesso, melhorar a eficiência, reduzir progressivamente as disparidades regionais nos diversos indicadores. Tudo isso poderá ser captado e mensurado.

Entretanto, essas estatísticas correm o risco de retratar, em grande parte, a aparência do rosto, mas não necessariamente o próprio rosto. Em geral os indicadores, no Brasil como em outros países, tratam dos insumos necessários para proporcionar uma boa educação. A existência dos insumos não assegura, necessariamente, uma boa educação.

Portanto, o desafio, de agora em diante, não apenas da avaliação, mas também do sistema educacional, se concentra em importantes mudanças de ordem qualitativa, processo labiríntico, lento, que requer paciência e perseverança para alcançar os resultados. Coerentemente, a tônica de uma próxima avaliação precisa ser o impacto sobre a qualidade. Nesse sentido, a gestão educacional e escolar precisam ser cuidadosamente analisadas, como processos privilegiados para que os recursos do Fundef se traduzam em resultados.

É com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino que estão sendo implementadas todas as políticas do MEC voltadas para a Educação Básica parâmetros e diretrizes curriculares nacionais, avaliações educacionais (SAEB e ENEM), TV Escola, formação de professores, descentralização de recursos, etc. E isso só será possível com a continuidade e consolidação do Fundef como principal mecanismo redistributivo de recursos, de alocação automática e com controle social da despesa pública em educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira *Professores do ensino de primeiro grau: quem são, onde estão e quanto ganham*. Brasília: IPEA, 1990.
- *A geografia do professor leigo: situação atual e p*
- BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília: MEC, 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades, 1998*. Brasília: MEC, 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de Atividades, 1997*. Brasília: MEC, 1998.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *EFA 2000 Educação para todos: avaliação do ano 2000, informe nacional*. Brasília: INEP, 1999.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar de 1998*. Brasília: INEP, 1999.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo Escolar 1999: Dados preliminares*. Brasília: INEP, 1999.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censos Escolares de 1997 e 79PS*. Brasília: INEP, 1998, 1999.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo do Professor*. Brasília: INEP, 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília: INEP, 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de *A Educação para o século XXI. o desafio da qualidade e da equidade*. Brasília: INEP, 1999.
- COSTA, Thais Helena O financiamento da escola básica: o papel do Tribunal de Contas. CADEMARTORI, Ligia (org.). *O desafio da escola básica: qualidade e equidade*. Brasília: IPEA, 1991, p. 149-56.
- FARRELL, Joseph P. International lessons for school effectiveness: the view from the developing world. FARRELL, Joseph B. e OLIVEIRA, João B. (orgs./ *Teachers in developing countries: improving effectiveness and managing costs*. Washington, D. C: The World Bank, 1993, p. 25-38. "

- FARRELL e OLIVEIRA, João B. (Orgs). *Teachers in developing countries: improving effectiveness and managing costs*. Washington, D.C.: The World Bank, 1993.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA (FIPE). *Pesquisa sobre remuneração de professores do ensino fundamental*. S.n.t, 1998, 2 v.
- GALLAGHER, Mark. *A public choice theory of budgets: implications for education in less developed countries*. *Comparative Education Review*, v.37, n° 2, Chicago, maio 1993, p. 90-106.
- GOMES, Candido Alberto. *Administrando a escassez em educação: uma perspectiva internacional*. Universa, v. 3, n°1, Brasília, mar. 1995, p. 37-59.
- HARBISON, Ralph W. e HANUSHEK, Eric A. *Educational performance of the poor: lessons from rural Northeast Brazil*. Oxford: Oxford University Press/The World Bank, 1992.
- PLANK, David N. e VERHINE, Robert E. *Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 23, n° 3, Brasília, dez. 1993, p. 461-86.
- RELATÓRIO Final da Pesquisa de Acompanhamento de Implantação do FUNDEF,
- SCHEERENS, Jaap e BOSKER, Roes. *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon, 1997.

Instituto Nacional de
Estudos e Pesquisas
Educaionais

Secretaria de
Ensino Fundamental

**MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO**

**GOVERNO
FEDERAL**

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)