

Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes – um estudo de caso do Fundef

Hélio Pascoalino

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e professor da UCB.

Candido Alberto Gomes

Doutor em Educação pela Universidade da Califórnia, Los Angeles; professor do mestrado em Educação da UCB e consultor da Unesco.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) constitui uma sistemática simples e transparente de redistribuição de recursos em proporção ao número de matriculados no ensino fundamental. Corrigindo disparidades históricas, esse fundo de equalização proporcionou substancial incremento de recursos especialmente a um elevado número de municípios. A expectativa é que, aumentando o volume de verbas, o desempenho da escolaridade obrigatória melhore. No entanto, essa relação depende de condições essenciais, como a adequada gestão.

O presente estudo de caso focaliza os resultados iniciais da implantação do Fundef num município do Entorno do Distrito Federal, onde o movimento migratório conduziu ao papel de cidade-dormitório. As condições da rede escolar municipal eram bastante precárias antes do Fundef, que quase dobrou os recursos para o ensino fundamental em um ano. Que resultados foram alcançados com esse súbito incremento de meios? A pesquisa se valeu da análise de documentos oficiais, dados estatísticos agregados, entrevistas nos diversos níveis da administração municipal e observação das mudanças ocorridas em três escolas, no meio do primeiro ano de implantação do Fundef e 12 meses depois. Os resultados destacam a relevância de um elo indispensável entre recursos e resultados: a gestão educacional e escolar.

O que dizem outras pesquisas?

O impacto das despesas escolares sobre o rendimento discente é controverso na literatura. Uma resenha de pesquisas encontrou uma taxa de confirmação de 54% para as despesas por aluno e de 40% para o total das despesas da escola (Farrell, 1993). Certamente, o grau de disponibilidade de recursos pode facilitar ou restringir as políticas educacionais. Uma análise comparativa

revelou que países com baixa renda *per capita* tendiam a apresentar baixa taxa bruta de escolaridade. Todavia, os diferentes fatores interagem de modo que as despesas educacionais, como proporção do Produto Nacional Bruto (PNB), não explicam por si só as variações da taxa bruta de escolaridade (Colclough, Lewin, 1993). Ademais, Orivel e Orivel (1999), utilizando medidas corrigidas em vez de medidas brutas, verificaram que países em desenvolvimento, com frequência, são mais eficientes no uso dos recursos do que países desenvolvidos ou em transição. Cruzando o rendimento dos alunos com os custos, chegaram a resultados segundo os quais a maioria dos países desenvolvidos foram ultrapassados por países em desenvolvimento, como Cingapura, República da Coreia e Tailândia.

Numerosas pesquisas examinam o efeito das despesas sobre o aproveitamento dos alunos, levando a resultados controversos. Uma análise de 147 pesquisas publicadas não encontrou relações significativas e sistemáticas entre ambos (Hanushek, 1986). Em alguns casos, despesas crescentes podem mesmo estar associadas ao desempenho declinante (Hanushek et al., 1994). Entretanto, outra resenha de trinta e cinco anos de pesquisa sobre o assunto encontrou clara relação entre financiamento e desempenho no caso das pesquisas mais recentes (Verstegen, King, 1998). Apesar disso, os resultados não ofereciam informações pormenorizadas sobre os meios mais eficientes de alocar recursos.

Portanto, a simples disponibilidade de recursos não significa atingir melhores resultados e vice-versa. Alcançar melhorias da educação e dos serviços públicos, em geral, depende de padrões alocativos adequados. E quando os recursos aumentam ou diminuem subitamente, em quantidade apreciável, tais padrões alocativos podem desorganizar-se (Gallagher, 1993). Com efeito, três estudos de caso realizados em municípios considerados bem-sucedidos no funcionamento do Fundef, um da Região Norte e dois da Região Nordeste, apontaram para a relevância da gestão educacional no aproveitamento dos recursos. Tiveram relevo, em particular, os seguintes fatores: 1) a clareza dos objetivos e dos critérios de alocação de recursos; 2) a liderança do prefeito e do secretário municipal de educação;

3) a autonomia e a estruturação do órgão municipal de educação; 4) o monitoramento cuidadoso das receitas e despesas (Instituto..., 1999).

Substancial aumento de recursos

O município pesquisado se situa em Goiás, na região socioeconômica do entorno do Distrito Federal. Foi criado há dezessete anos com o desmembramento de uma área de outro município. Em 1997, dele foi desmembrado um de seus distritos mais populosos para constituir novo município. Surgiu como consequência do enorme crescimento populacional ocorrido nos distritos de mesmos nomes, com o assentamento espontâneo de inúmeras famílias que, na impossibilidade de viverem em Brasília, provavelmente devido ao custo de vida, procuraram o refúgio em localidades próximas, com características econômicas e culturais interioranas. Essas pessoas integram o grande fluxo migratório que, nas duas últimas décadas, tem rumado a Brasília, proveniente, principalmente, das regiões mais carentes do Norte e Nordeste do País.

Em 1996, a contagem populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou para o município o total de 107.672 habitantes, ou 2,4% da população do Estado, sendo 91,2% residentes na zona urbana e 8,8% na rural. Do total de habitantes do município, 52,4% são migrantes. As principais unidades da Federação que contribuíram para esse fenômeno foram: Distrito Federal, 61,5%; Goiás, 7,2%, havendo, nesse caso, uma migração interna no Estado; Piauí, 6,6%; Bahia, 5,8%; Maranhão, 5,3%; Minas Gerais, 2,9%; Ceará, 2,4%, e outros, 3,6%. Considerando que o Distrito Federal tem apenas 40 anos e é o objetivo prioritário desse fluxo migratório, pode-se supor que a grande maioria das famílias ali vivendo, são, na verdade, originárias de outros Estados e que, primeiro, tentaram a vida na Capital, para, num segundo momento, devido às dificuldades ali encontradas, se transferirem para esse município.

Nesse quadro de pobreza, a receita municipal era também escassa. Em 1997, a arrecadação total dos impostos que passariam a contribuir para a formação dos recursos do Fundef foi de cerca de R\$ 2,8 milhões. Desses, R\$ 2,3 milhões foram provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e R\$ 476,2 mil do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Quanto ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportações e a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), não há registro de nenhuma transferência de recursos para esse município nesse ano. Considerando que, por lei, 25% desses recursos deveriam ser aplicados no ensino, a prefeitura municipal teve disponível a quantia de R\$ 698 mil, provenientes desses impostos. Não foram aqui computados os demais impostos sobre os quais incide o mesmo percentual citado. Considerando o total de matrículas para esse ano, em relação ao total arrecadado acima (desprezados os demais impostos), representaram um total de R\$ 65,42 por aluno do ensino fundamental na rede municipal de ensino.

Já no primeiro ano de implantação do Fundef, em 1998, o percentual dos impostos arrecadados pelo município pesquisado e destinado à aplicação no ensino, representou, conforme a Secretaria de Administração e Finanças, a quantia de R\$ 658 mil. Dividindo-se essa quantia pelo total de alunos (6.678) matriculados na rede municipal de ensino,¹ obtêm-se um valor de R\$ 98,53 por aluno/ano. Volume bem menor do que o esperado para cumprimento do total definido pelo Fundef nesse ano, que era de R\$ 315,00 por aluno, alcançando uma diferença para menor de R\$ 1,45 milhão.² Esse município recebeu um repasse de verba de R\$ 2,31 milhões, que, somados ao total arrecadado pelo próprio município, totalizou

¹ Informados no Censo Escolar de 1997 e que serviram de base para os cálculos de repasse do Fundef.

² Esse total equivale à multiplicação do número total de alunos (6.678), pela diferença entre o valor mínimo a ser aplicado (R\$ 315,00) e o valor que poderia efetivamente ser aplicado pela prefeitura (R\$ 98,53), de acordo com a sua própria arrecadação.

R\$ 2,48 milhões para aplicação no ensino fundamental. A diferença entre o valor aplicado por aluno no ano de 1997 e o mínimo de R\$ 315,00 que seriam repassados pelo Fundo para esse município, em 1998, representou um acréscimo de recursos financeiros em 381,5% por matrícula.

Na distribuição dos recursos, a prefeitura do município pesquisado destinou, nesse ano, cerca de R\$ 1,82 milhão para o ensino fundamental, tendo efetivamente gasto 99,3% desse total. De R\$ 1,8 milhão provisionados para o ensino fundamental, foram gastos R\$ 1,4 milhão (77,6%) com “pessoal civil”,³ correspondendo a um aumento de 141,2% em relação ao total gasto com esse mesmo item, em 1997,⁴ e de 17,6% a mais do que o mínimo estipulado pelo Fundef para o pagamento de professores. Esse incremento se deve a um abono concedido no início de 1998 a todo o magistério.

A rubrica “material de consumo”, com cerca de R\$ 200 mil, apresentou um crescimento de 71,5% em relação ao ano anterior. Na rubrica “equipamentos e material permanente”, foram aplicados R\$ 81,3 mil com um crescimento de 189,7% em relação a 1997. Nas rubricas de “outros serviços e encargos” e “remuneração de serviços pessoais”, a primeira ficou com um acréscimo de 86,9% e a segunda com uma diminuição de 81,7% em relação ao ano anterior. São visíveis, portanto, os efeitos do Fundef no aumento de recursos para os principais itens que dão apoio ao ensino fundamental. Considerando que o município provisionou, e de fato utilizou somente 78% dos recursos para ele disponíveis pelo Fundo, encerrando o ano com um saldo de R\$ 513 mil. O problema aqui parece ser da gestão.

Quanto às despesas, com base na fonte Fundef até o mês de agosto de 1999, atingiram um total de R\$ 1,88 milhão, correspondendo a 64,2% do total autorizado para aquele ano.

³ Incluídos nesse total os professores e demais funcionários que atuam na área de educação.

⁴ Resultado do aumento dos salários dos professores e também da contratação de novos.

Nota-se nesse orçamento a incorporação de rubricas excluídas no ano anterior, bem como um maior equilíbrio na aplicação desses recursos, até o mês contabilizado. No entanto, em alguns deles, verifica-se que já haviam consumido, até aquele mês, tudo o que a eles lhes estava destinado no orçamento municipal, visualizando-se com isso algumas dificuldades na sua administração e problemas no fechamento do balanço anual.

Além desses itens, outro que merece destaque é o de “obras e instalações” que recebeu uma aplicação de R\$ 260 mil em 1999, até o mês de agosto, representando uma sensível mudança de orientação na aplicação de recursos na educação fundamental. Tanto em 1997 quanto em 1998, não foi aplicado nenhum recurso nessa rubrica, embora em 1997 tenha sido autorizado o total de R\$ 680,7 mil e nada executado. Percebe-se, portanto, a precariedade com que se mantiveram as escolas municipais nesses dois exercícios e como deveriam estar antes de suas reformas. Apesar disso, o volume de recursos aplicado até agosto representou apenas 37% do total orçado, indicando que dificilmente seria atendido plenamente até o final desse ano a previsão de investimentos nesse item tão importante para um bom desempenho das atividades escolares. De qualquer modo, verificou-se maior diversificação de despesas educacionais.

Efeitos do Fundef

A análise do impacto do Fundef sobre a matrícula é dificultada pela emancipação de um dos populosos distritos, conforme explicado acima, o que fez o número de alunos diminuir entre 1996 e 1997. Tal mudança também afetou as projeções populacionais necessárias ao cálculo da taxa de escolaridade. De qualquer modo, a Tabela 2 indica que o número de alunos cresceu 15,9% em 1997-1998 e caiu 8,2% em 1998-1999. A rede municipal foi a responsável pela absorção da maior parte dos alunos, registrando-se pequenas participações das redes estadual e particular. No último ano observado, a rede

municipal passou a oferecer matrículas na 5ª série, avançando no sentido de, aparentemente, municipalizar todo o ensino fundamental. Ao longo dos quatro anos observados, manteve-se aproximadamente a mesma distribuição da matrícula por rede.

Não dispondo de acompanhamento de cortes de efetivos discentes, a Tabela 2 se vale de um indicador bruto do fluxo de alunos. Considerando-se que, se a distribuição fosse regular, isto é, se todos os matriculados progredissem série após série, sem abandono, evasão ou repetência, os percentuais de alunos por série seriam iguais. No caso da rede municipal, que atende basicamente às quatro primeiras séries, idealmente haveria 25% da matrícula em cada uma delas. Os desvios em relação às porcentagens ideais representam as irregularidades do fluxo. Como no restante do País, no município estudado, os grandes funis eram a 1ª e 5ª séries, inclusive na rede particular. Comparando-se, porém, a distribuição porcentual dos alunos do município ao longo dos quatro anos, verifica-se que os percentuais da 1ª série tendem a diminuir, ficando menos distantes dos valores ideais. Na rede municipal ocorria mudança na mesma direção, indicando que o afastamento, a reprovação e a evasão diminuam pouco a pouco. Ainda assim, a representação da matrícula continuava a ser uma pirâmide de base alargada, estreitando-se rapidamente até chegar à 8ª série. Em outros termos, a seletividade diminuiu, embora não se possa afirmar em que medida a aplicação dos recursos do Fundef para isso contribuiu.

No que se refere ao número de estabelecimentos de ensino, a estratégia da prefeitura foi a de aumentar o número de salas de aula em escolas existentes, para atender à demanda continuada de matrículas. Isso, porém, só ocorreu em 1999, já que os orçamentos municipais de 1997 e 1998 não incluíram recursos para a rubrica “obras e instalações” (Tabela 1).

Quanto aos docentes, a Tabela 3 indica que ocorreu uma diminuição do número de funções docentes ocupadas por leigos na rede municipal, tanto dos que tinham apenas o ensino fundamental quanto dos que haviam atingido o nível médio, mas não o curso de magistério (os anos de 1996 e 1998 são os que têm

Tabela 1 – Ensino Fundamental – Despesas orçadas e realizadas em educação no município pesquisado (em R\$)

(continua)

Rubrica	Exercícios					
	1997		1998		1999	
	Realizado	%	Realizado	%	Realizado	%
Pessoal civil	580.417	49,1	1.399.980	100,0	1.005.411	100,5
Material de consumo	116.552	10,3	199.915	100,0	250.476	41,7
Remuneração de serviços pessoais	15.349	100,0	2.810	18,3	32.125	64,2
Outros serviços e encargos	63.603	73,4	118.909	100,0	195.205	130,1
Despesas de exercícios anteriores	110.131	99,7	-	-	9.541	8,7
Salário-família	832	18,1	-	-	11.238	112,4
Equipamentos e materiais permanentes	28.080	6,2	81.344	100,0	59.141	29,6
Pensionistas	-	-	-	-	260	-
Juros de outras dívidas	-	-	-	-	50	0,5
Obras e instalações	-	-	-	-	259.508	37,0
Aquisição de imóveis	-	-	-	-	2.000	4,0

(conclusão)

Rubrica	Exercícios					
	1997		1998		1999	
	Realizado	%	Realizado	%	Realizado	%
Contribuição sindical	-	-	-	-	10.843	-
Previdência municipal	-	-	-	-	50.665	-
Subvenções sociais	-	-	-	-	-	-
Obrigações patronais	-	-	-	-	-	-
Sentenças judiciárias	-	-	-	-	-	-
Benefício da Previdência Social	-	-	-	-	-	-
Indenização de acidentes de trabalho	-	-	-	-	-	-
Aquis. tit. rep. capital já integralizado	-	-	-	-	-	-
Depósitos compulsórios	-	-	-	-	-	-
Total	914.965	30,1	1.802.958	99,3	1.886.463	64,2

Fonte: Secretaria de Administração e Finanças do município pesquisado.

1) Os dados relativos a 1999 equívalem ao somatório dos gastos autorizados e realizados nessas rubricas até o mês de agosto desse ano.

2) Os dados referentes aos exercícios de 1998 e 1999 referem-se exclusivamente aos valores orçados e realizados com a fonte Fundef, que foram desagregados nos balanços do município.

disponibilidade de dados sobre a formação do magistério). A precariedade de pessoal habilitado no local é patenteada pelo aparecimento de professores leigos na rede estadual nas séries iniciais do ensino fundamental em 1998 e pela manutenção de professores com ensino médio nas séries finais da escolaridade obrigatória.

A redução do número de leigos na rede municipal aparentemente deveu-se a dois concursos públicos para o magistério. O primeiro, realizado em 1997, só conseguiu preencher 14% das vagas oferecidas, com 21 novos professores.

Em função das dificuldades encontradas para o suprimento do cargo de professor, nesse concurso, bem como ao fato de já poderem contar com os recursos do Fundef a partir de 1º de janeiro de 1998, foi publicado decreto concedendo um abono de R\$ 120,00, para cada turno de aula dos professores do ensino fundamental, levando-se em conta que o plano de cargos e carreira do magistério encontrava-se em fase de elaboração. Como consequência, embora os professores do ensino fundamental continuassem a perceber R\$ 150,00, os vencimentos finais desses profissionais com 20 horas semanais e apenas um turno de aula saltaram para um mínimo de R\$ 270,00. Os vencimentos daqueles com 40 horas semanais e dois turnos de aula passaram para R\$ 540,00; isso sem considerar, em ambos os casos, os demais acréscimos como, por exemplo, os 10% de gratificação de pó-de-giz aplicados sobre o salário-base, entre outros benefícios.

Ainda em 1998, foi realizado novo concurso. Refletindo as mudanças de remuneração, para o cargo de professor foram oferecidas cem vagas, com 317 inscritos (3,1 por vaga) e 152 aprovados, ou 152% das vagas. Como resultado desses dois concursos promovidos pela prefeitura municipal, no ano de 1998, foram contratados 241 novos professores para o ensino fundamental.

Na comparação do número de matrículas (Tabela 2) com o de funções docentes (Tabela 3), em 1996, a rede estadual de ensino apresentou a média de 32,6 matrículas por função docente; a rede municipal, 58,7, e a rede particular, 19,3. Dois anos depois, as médias caíram, respectivamente, para 29,4, 51,4 e 26,6. Apesar da melhoria da rede municipal, é notório que continuava a haver

classes superlotadas, ainda mais que incluía escolas rurais, com menor aproveitamento das vagas.

Mudanças na ponta

Além das estatísticas educacionais, a pesquisa incluiu visitas e entrevistas em três escolas municipais, no meio do primeiro ano de implantação do Fundef e 12 meses depois.

A primeira foi uma escola rural pequena, situada a 16 quilômetros da sede da prefeitura. O prédio pertencia a uma fazenda particular e se encontrava em estado seminovo. A Secretaria Municipal de Educação entrava com os recursos didáticos, o corpo docente e o transporte dos alunos, oferecendo, na única sala de aula, classes multisseriadas de 1ª e 2ª e de 3ª e 4ª séries. Um ano depois, as instalações continuavam bem conservadas, tendo como única alteração o equipamento da TV Escola, outro programa criado e mantido pelo Ministério da Educação (MEC). O número de matrículas havia aumentado 23,1%, embora continuassem as classes multisseriadas. A reprovação e o afastamento por abandono situavam-se nos mesmos níveis. O corpo docente continuava o mesmo, tendo freqüentado, no período, dois cursos de curta duração, um sobre o combate às drogas e outro sobre a movimentação em sala de aula, ambos promovidos pelo Estado de Goiás em parceria com a prefeitura.

A segunda unidade escolar pesquisada tinha cinco salas de aula. Todas as instalações, bem como os equipamentos eram simples, mas limpos e conservados. Um ano depois haviam sido construídos um muro alto em torno do estabelecimento, sala de diretoria e cinco novas salas de aula. A cozinha havia sido completamente reformada, incluindo novo fogão industrial; o piso e a cobertura do pátio interno haviam sido recuperados, e as dependências sanitárias haviam sido reconstruídas em local mais apropriado. O clima, entre os professores, era bastante positivo, pois, além da reforma, havia a promessa de serem enviados à capital do Estado, a fim de participarem de um curso. Não foram notadas melhorias nos níveis de reprovação e de afastamento por abandono.

Tabela 2 – Ensino Fundamental – Matrículas por dependência administrativa e série no município pesquisado

Ano	Depend. Admin.	Total	%	Séries							
				1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a
1996	Estadual	4.500	25,4	11	4	-	-	1.916	1.218	815	536
	%			-	-	-	-	42,7	27,1	18,2	12,0
	Municipal	12.437	70,1	4.948	2.942	2.553	1.994	-	-	-	-
	%			39,8	23,7	20,5	16,0	-	-	-	-
Particular		790	4,5	178	175	124	112	64	59	34	44
	%			22,5	22,1	15,7	14,2	8,1	7,5	4,3	5,6
	Total	17.727	100,0	5.137	3.121	2.677	2.106	1.980	1.277	849	580
	%			29,0	17,6	15,1	11,9	11,1	7,2	4,8	3,3
1997	Estadual	3.704	34,7	23	34	42	31	1.229	1.002	715	628
	%			-	-	-	-	34,4	28,0	20,0	17,6
	Municipal	6.678	62,6	2.354	1.745	1.436	1.143	-	-	-	-
	%			35,3	26,1	21,5	17,1	-	-	-	-
Particular		287	2,7	87	80	80	40	-	-	-	-
	%			30,3	27,9	27,9	13,9	-	-	-	-
	Total	10.669	100,0	2.464	1.859	1.558	1.214	1.229	1.002	715	628
	%			23,1	17,4	14,6	11,4	11,5	9,4	6,7	5,9
1998	Estadual	3.967	32,1	18	25	49	29	1.393	1.105	718	630
	%			-	-	-	-	36,2	28,7	18,7	16,4
	Municipal	7.868	63,6	2.861	1.901	1.714	1.392	-	-	-	-
	%			36,3	24,2	21,8	17,7	-	-	-	-
Particular		531	4,3	250	114	109	58	-	-	-	-
	%			47,1	21,5	20,5	10,9	-	-	-	-
	Total	12.366	100,0	3.129	2.040	1.872	1.479	1.393	1.105	718	630
	%			25,4	16,4	14,9	11,8	11,4	9,0	5,7	5,1
1999	Estadual	3.912	34,4	33	16	23	37	944	1.116	1.032	711
	%			-	-	-	-	24,8	29,4	27,1	18,7
	Municipal	6.952	61,2	2.079	1.734	1.380	1.134	625	-	-	-
	%			32,9	27,4	21,8	17,9	-	-	-	-
Particular		493	4,4	124	84	71	81	39	38	29	27
	%			25,2	17,0	14,4	16,4	7,9	7,7	5,9	5,5
	Total	11.357	100,0	2.236	1.834	1.474	1.252	1.608	1.154	1.061	738
	%			28,9	17,6	15,1	11,9	11,1	7,2	4,8	3,3

Fonte: MEC/Inep/Seec.

Tabela 3 – Ensino Fundamental – Funções docentes por grau de formação no município pesquisado

Ano	Série	Dependência Administrativa	Total	Fundamental (1º grau)				Médio (2º grau)				Superior (3º grau)			
				Incompleto		Completo		Magistério completo		Outra completa		Licença completa		Completo s/Licença	
				nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1996	1ª a 4ª	Estadual	1	1	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Municipal	212	11	5,2	17	8,0	163	76,9	21	9,9	-	-	-	-
		Particular	28	3	10,7	2	7,1	18	64,3	3	10,7	1	3,6	1	3,6
		Total	241	15	6,2	19	7,9	181	75,1	24	9,9	1	0,4	1	0,4
	5ª a 8ª	Estadual	137	-	-	-	-	109	79,6	27	19,7	1	0,7	-	-
		Municipal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Particular	13	-	-	2	15,9	5	38,5	5	38,5	1	7,7	-	-
		Total	150	-	-	2	1,3	114	76,0	32	21,4	2	1,3	-	-
	1998	1ª a 4ª	Estadual	5	-	-	3	60,0	2	40,0	-	-	-	-	-
			Municipal	153	7	4,6	10	6,5	129	84,3	7	4,6	-	-	-
Particular			20	-	-	-	-	19	95,0	1	5,0	-	-	-	
Total			178	7	3,9	13	7,3	150	84,3	8	4,5	-	-	-	
5ª a 8ª		Estadual	130	-	-	4	3,1	92	70,8	24	18,5	8	6,1	2	1,5
		Municipal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Particular	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Total	130	-	-	4	3,1	92	70,8	24	18,5	8	6,1	2	1,5

Fonte dos dados brutos: MEC/Inep/Seec.

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

A terceira escola pesquisada, ao contrário das demais, já, em 1998, possuía unidade executora. Sua construção era térrea, de aspecto simples, apresentando necessidade de revisão da pintura e reboco das paredes, bem como das instalações elétricas. Contava com 17 salas de aula, cozinha, despensa, sala de professores, sala de coordenação pedagógica e pátio interno, além de outras dependências. Faltando biblioteca, os livros recebidos encontravam-se em caixas, notando-se sinais de deterioração. Um ano depois, haviam sido realizadas a pintura do prédio e a reforma da entrada principal e das salas da diretoria e da secretaria. As redes de energia elétrica e hidráulica foram revistas e instalados 20 ventiladores de teto. Para o pátio interno, além da pintura, foram feitos reparos no piso e comprados três bebedouros elétricos, aguardando instalação. O espaço para a biblioteca foi reservado e a sua instalação estava sendo preparada. A cozinha ganhou novo fogão industrial, e as salas da diretoria e da secretaria, novo mobiliário. No entanto, apesar de no período de um ano entre as duas visitas as obras terem sido realizadas, muitas instalações já se haviam deteriorado. As instalações elétricas já apresentavam sinais de precariedade, fazendo com que, em muitas salas, os ventiladores de teto não fossem usados. Algumas lâmpadas estavam apagadas e a fiação parecia mal-instalada. As dependências sanitárias precisavam de reparos nas peças e já se notava a falta de diversas torneiras no tanque existente no pátio. Ademais, a reprovação, o abandono e a habilitação dos professores continuavam praticamente inalterados.

Conclusão: muito o que fazer

Como se observa, além do aumento linear dos vencimentos do magistério e de obras em algumas escolas, pouco havia sido feito em pouco mais de um ano. O Plano de Carreira e Remuneração do Corpo Docente continuava na Câmara Municipal, sem aprovação. No que tange à capacitação dos professores, teve-se notícia de que, além dos cursos antes mencionados, havia sido oferecido

outro curso, em Goiânia, do Projeto Escola Ativa. Não se pode esperar que ações tão modestas contribuam significativamente, a curto prazo, para reverter as sérias deficiências qualitativas da rede.

Quanto ao trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos, a ser exercido, na forma da lei, pelo conselho de acompanhamento e fiscalização do Fundef, ouviu-se falar sobre a sua existência, porém jamais se conseguiu ter acesso ao mesmo, saber onde estava instalado ou, ainda, saber o nome de algum dos seus componentes para posterior entrevista sobre os trabalhos desenvolvidos.

Durante a pesquisa, foi constatado, no âmbito municipal, que dos principais atores desse processo, somente a prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação têm consciência clara sobre a existência, abrangência e possibilidades do Fundef. Nas unidades escolares, a impressão que ficou foi a de que se trata de mais um dos programas existentes em esferas mais altas, não lhes cabendo participar ou ter maiores informações sobre ele. Até o abono dado pela Prefeitura, a fim de recompor os seus rendimentos, é comentado timidamente por eles e parece que desconhecem que somente foi possível devido ao Fundo, pois a afirmação mais comum é a de que “foi o prefeito quem deu”. Em outras palavras, a consciência sobre o Fundef e o seu acompanhamento ainda não chegaram à ponta da rede.

Outro aspecto importante evidenciado por esse trabalho é o cultural. O Programa “Dinheiro Direto na Escola” prevê a utilização das unidades executoras criadas nos estabelecimentos de ensino, contando com a participação de professores, pais de alunos, funcionários e demais pessoas da comunidade para fazerem propostas e, também, fiscalizarem os recursos aplicados naquela unidade escolar. Nota-se, no entanto, a pouca ou nenhuma participação dessas unidades no processo para as quais foram criadas. Apesar de ser esse um outro programa, não tendo nada a ver com os recursos do Fundef, a atitude dessas escolas mostra que ainda não ganharam autonomia.

Uma análise dos repasses anuais de recursos destinados ao ensino fundamental para esse município, durante esse curto período, indica que o Fundef está sendo, de fato, um bom instrumento para o repasse de recursos financeiros. O problema, ao que parece,

é a dificuldade que essa prefeitura municipal tem para bem planejar a sua utilização. Em todo e qualquer programa, além dos recursos e da estrutura necessária para o seu funcionamento, a sua gestão é tão ou mais importante do que esses dois aspectos anteriores. Não adianta pensar somente nos dois primeiros, pois, se a gestão não for executada à altura dos objetivos propostos pelo programa, os resultados estarão definitivamente caminhando para o fracasso.

Outros fatos que demonstraram as dificuldades existentes nesse município para a gestão do Fundef foram: a centralização das ações no prefeito; a limitação de espaço para atuação do secretário de Educação; a interferência de interesses políticos, culminando com a substituição do secretário de Educação no ano eleitoral, e a falta de continuidade no registro das informações históricas existente entre a administração anterior e a atual, pois parece que nunca existiu. Tais fatos apontam para uma situação diferente da relatada pelos estudos de caso sobre municípios onde o Fundef é bem-sucedido, antes mencionados.

O volume de recursos repassados pelo Fundef foi bastante significativo. Elevou em muito a sua capacidade de reação aos problemas de ensino. O município pesquisado foi, seguramente, um dos grandes beneficiados com a sua criação. Considerando que esse não é o único programa a fornecer recursos para o ensino municipal, os resultados apresentados pela prefeitura demonstram claramente que a destinação e utilização desses não está se processando adequadamente e do modo esperado. Embora a prefeitura argumente que o problema maior seja motivado pela migração, é muito dinheiro para um resultado tão pífio. O problema real, portanto, é da gestão, não mais de recursos.

Referências bibliográficas

COLCLOUGH, Christopher; LEWIN, Keith. *Educating all the children* : strategies for primary schooling in the South. Oxford : Clarendon, 1993.

FARRELL, Joseph P. International lessons for school effectiveness: the view from the developing world. In: FARRELL, Joseph P.; OLIVEIRA, João B. (Org.). *Teachers in developing countries* : improving effectiveness and managing costs. Washington, D.C. : Economic Development Institute, 1993. p. 25-38.

GALLAGHER, Mark. A public choice theory of budgets : implications for education in less developed countries. *Comparative Education Review*, Chicago, n. 37, p. 90-106, may 1993.

HANUSHEK, Eric. The economics of schooling : production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, n. 24, p. 1162-1186, set. 1986.

HANUSHEK, Eric et al. *Making schools work* : improving performance and controlling costs. Washington, DC. : Brookings Institution, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação do Programa de Complementação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)*. Brasília, 1999.

ORIVEL, Estelle; ORIVEL, François. Les comparaisons internationales de l'efficience interne des systèmes éducatifs. In: PAUL, Jean-Jacques (Org.). *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs*. Paris : ESF, 1999. p. 185-214.

VERSTEGEN, Deborah; KING, Richard. The relationship between school spending and student achievement : a review and analysis of 35 years of production function research. *Journal of Education Finance*, n. 24, p. 243-262, 1998.

