

# **O ELO (ÀS VEZES PERDIDO) DA GESTÃO: ESTUDOS DE CASO SOBRE RESULTADOS INICIAIS DO FUNDEF<sup>1</sup>**

---

*Candido Alberto Gomes*

*Hélio Pascoalino*

O FUNDEF veio alterar a sistemática de financiamento do ensino fundamental no Brasil, inclusive aumentando substancialmente os recursos à disposição de numerosos municípios. Como conseqüência da visibilidade do Fundo e do súbito incremento de verbas à disposição de muitos gestores, surgem notícias e evidências de desperdício do dinheiro público. Obviamente a malversação desse último é um problema policial e judicial. No entanto, o desperdício se deve também à fragilidade da gestão educacional. Esse é um elo estratégico – às vezes perdido, às vezes esquecido – quando se trata de aumentar os meios à disposição dos governos, tendo em vista melhorar a educação. Por isso, o presente trabalho se propõe a apresentar os resultados de estudos de caso de municípios onde, segundo gestores e educadores com ampla experiência, os resultados iniciais do FUNDEF são positivos. Para isso, foram selecionados dois estados que recebiam

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. Procedeu-se, então, à escolha de três Municípios com características sócio-educacionais diversas entre si. 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, respectivamente, Santarém, no Pará, e Aratuba e Maranguape, no Ceará. Aratuba, predominantemente rural, e Maranguape, próximo a Fortaleza, ilustram os dois Ceará, metropolitano e agrário. A escolha,

evidentemente, não teve caráter amostral e não se reivindica representatividade para os resultados. Estes têm caráter meramente ilustrativo, podendo ser sugestivo, na medida em que puderem ser aplicados a realidades idênticas.

A coleta de dados ocorreu em setembro de 1999, 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.

### MAIS RECURSOS, MELHORES RESULTADOS?

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, não explicam por si sós as variações da taxa bruta de escolaridade (COLCLOUGH e 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 foi ultrapassada por países em desenvolvimento, como Cingapura, República da Coreia e Tailândia.

Por sua vez, uma análise de 147 pesquisas publicadas não encontrou relações significativas e sistemáticas entre despesas educacionais e rendimento dos alunos (HANUSHEK, 1986). Em alguns casos, despesas crescentes podem mesmo estar associadas ao desempenho declinante (HANUSHEK *et al.*, 1994). Entretanto, outra resenha de 35 anos de pesquisa sobre o assunto, encontrou clara relação entre financiamento e de-

sempenho no caso das pesquisas mais recentes (VERSTEGEN e 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 o atingir de 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, um estudo de caso realizado num município goiano, na região do Entorno do Distrito Federal, com pouco mais de 100 mil habitantes, revelou modestos resultados ao fim de dois anos de funcionamento do FUNDEF (PASCOALINO, 2000). Embora a despesa média por aluno do ensino fundamental tenha passado de R\$ 137,01, em 1997, para R\$ 229,15, em 1998, ou seja, mais 67,2%, as realizações do Município se resumiam a um abono, resultando em 98% de aumento linear dos vencimentos do magistério, alguns cursos de capacitação continuada e reformas e ampliações em algumas escolas, estas a partir de 1999. A titulação dos docentes experimentou pequena melhora, com redução dos professores leigos; a relação média de alunos por função docente declinou de 58,7 para 51,4 entre 1996 e 1998, indicando a continuação de classes superlotadas, e o Município se encaminhava, apesar disso, para municipalizar todo o ensino fundamental, passando a oferecer a quinta série a partir de 1999.

Além disso, um estudo de três escolas selecionadas, que envolveu visitas no segundo semestre de 1998 e um ano depois, constatou que a matrícula teve aumento, mas não houve melhoria das taxas de reprovação e de afastamento por abandono. Dois dos estabelecimentos haviam sido reformados, porém em um deles as instalações hidráulicas e elétricas já se deterioravam, indicando não só a má qualidade das obras, mas também a falta de zelo com o patrimônio público.

Dentre o muito que faltava fazer, destacavam-se ações mais efetivas de capacitação do magistério, a aprovação do plano de carreira e remuneração do magistério e o funcionamento do conselho de acompanhamento do FUNDEF, em relação ao qual não se conseguiu obter informações sobre como funcionava. A falta de participação da comunidade como um todo e das comunidades escolares em particular na gestão educacional foi um fator de grande relevância. De fato, só a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação tinham consciência clara sobre a existência, abrangência e possibilidades do Fundo. Nas unidades escolares, a impressão foi a de que se tratava de mais um dos programas existentes em esferas mais altas, não lhes cabendo participar ou dispor de maiores informações sobre ele. Até o abono para o magistério era comentado timidamente e parece que desconheciam que somente foi possível graças ao FUNDEF, pois a afirmação mais comum era a de que “foi o Prefeito quem deu”. Em outras palavras, a consciência sobre o Fundo e o seu acompanhamento não havia chegado à ponta da rede. A falta

de autonomia das escolas, a centralização das ações, a limitação do espaço de atuação do Secretário de Educação, a interferência de interesses políticos, a substituição do Secretário no ano eleitoral e a falta de continuidade entre as administrações foram obstáculos constatados, que contribuem para explicar resultados pífios para o volume de recursos envolvido.

### **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 ini-

ciativa 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, 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, 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. Todavia, não se avançou substancialmente na transferência de alunos para o Município, a não ser na educação infantil, como mostra a tabela 1. O declínio da matrícula estadual no período de 1997 a 1999 foi de apenas 2,9%, enquanto a matrícula municipal se elevou em 10,9% no mesmo período. Para o ano 2000 está sendo negociada a estadualização do ensino médio.

**Tabela 1**

**Distribuição da matrícula na educação básica segundo a etapa e a localização, por dependência administrativa: Maranguape, 1997-1999**

Etapa/ localização	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA								
	Municipal			Estadual			Particular		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
<b>Educação Infantil</b>	<b>2.699</b>	<b>2.590</b>	<b>3.219</b>	<b>733</b>	<b>300</b>	<b>305</b>	<b>1.121</b>	<b>1.074</b>	<b>1.296</b>
Urbana	1.619	1.045	2.259	703	300	305	753	950	1.274
Rural	1.080	1.545	960	30	-	-	368	124	22
<b>Ensino</b>									
<b>Fundamental</b>	<b>10.723</b>	<b>10.905</b>	<b>11.522</b>	<b>8.269</b>	<b>7.867</b>	<b>7.397</b>	<b>1.344</b>	<b>1.259</b>	<b>1.067</b>
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
<b>Ensino Médio</b>	<b>282</b>	<b>386</b>	<b>450</b>	<b>1.275</b>	<b>1.998</b>	<b>2.229</b>	<b>138</b>	<b>150</b>	<b>177</b>
Urbana	282	-	450	1.275	1.998	2.229	138	150	177
Rural	-	386	-	-	-	-	99	35	-
<b>TOTAL</b>	<b>13.704</b>	<b>13.881</b>	<b>15.191</b>	<b>10.277</b>	<b>10.165</b>	<b>9.931</b>	<b>2.603</b>	<b>2.483</b>	<b>2.540</b>

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

Com o advento do FUNDEF, os recursos passaram a se caracterizar pela previsibilidade e significativa ascensão, conforme a tabela 2. O quociente da despesa total da Secretaria pela matrícula, uma aproximação superestimada da

despesa média aluno/ano, sofreu aumento expressivo, inclusive porque a Secretaria de Educação tem ficado com a maior parcela da despesa municipal (35,6% em 1997 e 34,6% em 1998), seguida de longe pela Secretaria de Saúde.

**Tabela 2**

**Despesas da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto: Maranguape, 1997-1999 (% e valores nominais em R\$)**

DESPESAS	1997	1998	1999
Correntes	93,7	94,2	74,6
Pessoal	64,5	53,6	44,6
Material de consumo	10,1	15,9	10,1
Inativos	...	3,2	2,8
Despesas de capital	6,3	5,8	25,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>(4.215 mil)</b>	<b>(5.940 mil)</b>	<b>(6.960 mil)</b>
Varição/ano anterior (%)	-	+40,9	+17,2
Quociente despesa total/matricula	308	428	474
Varição/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 devia ao Núcleo de Acompanhamento Financeiro e Contábil, instituído pela Secretaria, informatizado e dotado de três funcionários, que velava cuidadosamente pelas receitas e despesas e suas respectivas vinculações. A folha de pagamentos também era monitorada pelo órgão, encarregado de gerar balancetes mensais dos recursos do FUNDEF, submetidos ao Conselho de Acompanhamento e Fiscalização. O Núcleo também oferecia subsídios à Secretária para que esta negociasse o orçamento a cada ano. Por sinal, a Secretária era 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%).

O Conselho de Acompanhamento, com seis membros que tomaram posse em junho de 1998, era presidido pelo representante da Secretaria de Educação, que se retirava das reuniões após expor os dados, deixando os demais conselheiros à vontade. O exame das contas era moroso e o órgão colegiado tendia a tornar-se deliberativo, isto é, tomar decisões sobre a alocação de recursos. Por meio de circular, os conselheiros colocaram-se à disposição das escolas para tirar dúvidas e ouvir reclamações. Ainda não havia sido elabora-

do 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 eram: (1) o aumento salarial do magistério (concedido no ano anterior, 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 terceirizado, feito exclusivamente em veículos de linha (de ônibus a carros) 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.; (5) o Núcleo de Apoio ao Estudante, que exercia ação paradidática, ocupando o aluno fora do horário letivo por meio de bandas, corais e outras atividades.

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

Em suma, na experiência de Maranguape destacaram-se os seguintes aspectos: a liderança da Secretária e a continuidade administrativa; a clareza de objetivos e dos critérios de alocação

de recursos; o monitoramento cuidadoso das receitas e despesas pela Secretaria; e a autonomia do órgão municipal de educação.

## **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, 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 re-

feitório, 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.

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 esperava 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, pretendia 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.

As alterações do movimento de discentes aparecem num cartaz à entrada da Secretaria Municipal de Educação, com as estatísticas dos Censos Escolares (tabela 3). Com efeito, as matrículas foram passando para a dependência municipal e rompendo 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 estava com a primeira à sétima série do ensino fundamental, devendo absorver a oitava no ano letivo seguinte. Enquanto isso, o ensino médio deveria 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 3, entre 1997 e 1998, a taxa de aprovação cresceu mais nas escolas do Muni-

cípio (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 3**

**Matrícula, taxas de aprovação e taxa de abandono no ensino fundamental por dependência administrativa: Aratuba, 1997-1999**

INDICADORES	1997	1998	1999
<b>Matrícula</b>	<b>4.183</b>	<b>4.471</b>	<b>5.665</b>
Municipal	2.695	3.338	4.959
Estadual	620	417	348
Particular	868	716	358
<b>Taxa de Aprovação (%)</b>	<b>52,4</b>	<b>70,0</b>	...
Municipal	50,9	75,8	...
Estadual	70,2	73,6	...
Particular	44,0	41,1	...
<b>Taxa de Abandono (%)</b>	<b>16,5</b>	<b>13,2</b>	...
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 nume-

ros municípios cearenses, tendo em vista a receptividade popular a projetos educacionais.

Tendo uma clara hierarquia de prioridades, o plano de nucleação ainda estava pela metade. Uma das maiores dificuldades era o custo do transporte. Apesar de terceirizado, a Prefeitura considerava que as possibilidades de competição no mercado local são restritas. Portanto, eram questões cruciais reduzir o custo do transporte escolar e efetuar as construções necessárias.

No entanto, a atmosfera era de otimismo. Eram destacados os ganhos em economia de escala obtidos pelas esco-

las 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 arreadas, se desenvolviam mais socialmente e participavam 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 tinha substanciais mudanças ainda prometidas. Cada escola contava com um coordenador, mas se pretendia que os diretores fossem eleitos pelas comunidades escolares. A intenção era reduzir a equipe central e atuar junto às escolas.

Diversos eram os conselhos instituídos segundo a legislação, que pareciam muitos para um município pouco populoso. Dois desses eram o Conselho Municipal de Educação (cujas funções não tinham delegação do Conselho Estadual, isto é, o Município continuava a ser parte do sistema estadual de ensino) e o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF. O último passou a incluir o total de nove membros, entre eles o Promotor de Justiça, um vereador da situação e outro necessariamente da oposição.<sup>23</sup> As contas do FUNDEF – divididas, como em Maranguape, nas parcelas de 60 e 40% - ficavam à disposição do público por uma semana. O Conselho as examinava em reuniões bimensais, porém, foi preciso que o Secretário de Administração e Finanças adequasse os modelos à compreensão dos leigos. É evidente, apesar de tais dificuldades, a transparência introduzida

pela despesa mínima por aluno/ano. Foi relatado por uma professora que, quando faltava algo à escola, as crianças perguntavam: - O que estão fazendo com os meus 315 reais?

Sem dúvida, o Município estava 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, contribuíam 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; e a assistência técnica do Estado, na moldura do regime constitucional de colaboração.

### **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 4, os recursos aumentaram 95,3% entre 1997 e 1998. Grande parte do aumento de recursos era utilizada em despesas de capital (40,7% do total), que se deviam ao intenso esforço no sentido de ampliar a rede escolar e melhorar os prédios e equipamentos.

Tabela 4

**Despesas da Secretaria Municipal de Educação e Desportos: Santarém, 1997-1999**  
(% e valores nominais em R\$)

DESPESAS	1996	1997	1998	1999
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
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>(8.720 mil)</b>	<b>(9.899 mil)</b>	<b>(19.335 mil)</b>	<b>(24.146 mil)</b>
Varição/ ano anterior (%)	-	+13,5	+95,3	+24,9
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 5). 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%. Apesar disso, o rendimento era modesto: 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, poderão melhorar.

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 funda-

Tabela 5

Distribuição da matrícula da dependência municipal por etapa: Santarém, 1997-1999

Etapa	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 jovens e adultos	3.799	6.171	7.442
<b>TOTAL</b>	<b>43.847</b>	<b>49.374</b>	<b>50.785</b>

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

mental, 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.

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. Os níveis salariais subiram sensivelmente (do salário mínimo para a média então de R\$ 355) e passaram a atrair professores com níveis de escolaridade mais altos e a impulsionar os professores leigos a se habilitarem.

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 solicita-

ções foram construção, ampliação e reforma de escolas. Com efeito, até então haviam sido construídas 38 escolas, 24 achavam-se em construção e 17 haviam sido reformadas ou ampliadas. O foco desses investimentos era a área rural, deixando-se a área urbana por último. Esta, porém, apresentava escolas que tinham o turno intermediário.

Os pleitos das comunidades são compreensíveis em face da realidade: havia escolas rurais perto das ruínas, onde os livros podiam ser danificados a qualquer momento, sem condições de instalar a TV Escola e onde a merenda era preparada sobre pedras, numa fogueira de gravetos, do lado de fora. Ao contrário de cenas que evocam o período paleolítico, com os novos prédios passou-se a ter escolas dignas do nome, com padrões mínimos de atendimento em todo o Município.

O programa de construção, que tinha pontos muito positivos na funcionalidade e na estética, como não raro acontece, enfrentava alguns defeitos que infernizavam a vida de todos, inclusive do Prefeito, a quem os problemas

chegavam a ser levados em audiências. Apesar de a Secretaria ter orientado os diretores a fiscalizarem as obras, esbarrava-se em problemas de solução simples, como a construção de fossas adequadas para a região de várzea.

O que não havia ocorrido até então era a transferência de matrículas, pessoal, prédios e equipamentos do Estado para o Município. Isso dependia de complicados entendimentos entre ambos.

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. Todavia, do ponto de vista da gestão escolar, as realizações eram tímidas. Os estabelecimentos maiores estavam recebendo assessoramento para elaborar o seu projeto pedagógico. Era crescente o número de escolas com conselhos organizados que constituíam unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Sob o ângulo da gestão financeira, a Secretaria dispunha de órgão próprio, que programava as despesas, mas não acompanhava as receitas ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, como em Maranguape. Preparava também a proposta orçamentária, assessorada pela Secretaria de Planejamento.

Quanto ao Conselho de Acompanhamento, precisava, ainda, dar largos passos para recuperar o tempo perdido. Embora criado antes da implantação do FUNDEF, só se reuniu em fevereiro de 1999 e, depois, a partir de agosto. A rigor, ainda não havia se debruçado com

periodicidade e continuidade sobre as prestações de contas.

Além de avanços nessa frente e na municipalização, Santarém, pela sua extensão territorial, enfrentava 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 então, o número de escolas de sala única tinha girado em torno de 56,0 a 59,0% do total de estabelecimentos e o número de classes multisseriadas, quase todas rurais, também era estável. Isso indica que se obedecia aos mesmos padrões históricos, inclusive de atendimento municipal antes no campo que na cidade.

As pesquisas internacionais indicam, de modo geral, escasso impacto dos prédios sobre o rendimento dos alunos (FARRELL, 1993; SCHEERENS e BOSKER, 1997). No contexto de Santarém, como em qualquer outro, entretanto, prédios decentes e sem luxo constituem condição 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; e existência de órgão municipal de educação estruturado, com relativa autonomia decisória.

## **O FUNDEF E AS SUAS PERSPECTIVAS**

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. Em contraste com o Município goiano, cuja pesquisa foi resenhada no início (Pascoalino, 2000), alguns fatores se destacaram: a clareza de objetivos e critérios de alocação de recursos, a estruturação da Secretaria Municipal, a relativa autonomia da mesma e o monitoramento das despesas e receitas. O último fator destaca que os órgãos municipais de educação precisam não só de pedagogos, mas de quem entenda do financiamento. A participação da comunidade, pelo menos no conselho do FUNDEF e, de algum modo, nas escolas, também se afigura como elemento digno de nota. Sob esses aspectos, o caso do Entorno do Distrito Federal foi quase sempre o avesso dos Municípios considerados bem sucedidos. Em outros termos, os recursos financeiros, sem a sua adequada gestão, nada garantem em termos de resultados para a educação pública.

Por outro lado, nos casos considerados bem sucedidos, as entrevistas reve-

laram a euforia daqueles que administravam a quase miséria para solucionar dificuldades básicas. No entanto, a necessária cautela indica que a euforia pode ceder lugar à disforia.

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. Qualquer incremento dependerá do aumento geral da receita de impostos. Trata-se, então, de administrar a escassez relativa ante a multiplicidade de demandas, justificadas ou não. 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. Se os aumentos de remuneração não servirem para recrutar melhores professores e, se a carreira não procurar, dentro das limitações, favorecer os professores que efetiva-

mente trabalham, os resultados serão pífios. O mesmo vale para programas ou usados 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 pelo menos sugiram ganhos de proficiência dos alunos. Caso contrário, muitos aspectos da política educacional, especialmente do 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 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 pode olhar e não ver. 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, 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).

---

### NOTAS

<sup>1</sup> Trabalho baseado em pesquisa realizada com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. As opiniões e conclusões apresentadas, no entanto, não representam pontos de vista institucionais, sendo de exclusiva responsabilidade dos autores.

<sup>3</sup> A participação de vereadores e do promotor público, cada qual com a sua função específica, num conselho do Executivo deve ter a sua constitucionalidade analisada, em face do princípio da independência dos Poderes.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério da Educação. 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: MEC/INEP, 1999.
- COLCLOUGH, Christopher e Keith, Lewin. *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. e OLIVEIRA, João B. (orgs.). *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*, nº 37, Chicago, maio 1993, p. 90-106.
- HANUSHEK, Eric. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, nº 24, set. 1986, p. 1162-1186.
- et al. *Making schools work: improving performance and controlling costs*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.
- ORIVEL, Estelle e 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.
- PASCOALINO, Hélio. *Os resultados iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: o caso de um município do entorno do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2000.
- SCHEERENS, Jaap & BOSKER, Roes. *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon, 1997.
- VERSTEGEN, Deborah e 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*, nº 24, outono 1998, p. 243-262.