

---

# Gestão em Ação

v.6 n.2 julho/dezembro 2003  
Salvador-BA

ISSN 1808-124X

Gest. Ação	Salvador	v.6	n.2	p.93-222	jul./dez. 2003.
------------	----------	-----	-----	----------	-----------------

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.  
Disponível também em: <<http://www.liderisp.ufba.br>>

**Editor:** Katia Siqueira de Freitas, Ph.D.

**Redação:**

Universidade Federal da Bahia  
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público  
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina,  
Pavilhão IV- Salvador/BA Brasil CEP: 40170-110  
Tel./Fax. (71) 235-8290 e 237-1018 (r.233)  
homepage: <http://www.liderisp.ufba.br>  
E-mail: liderisp@ufba.br

Universidade Federal da Bahia  
Faculdade de Educação-FACED.  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Linha Temática Política e Gestão em Educação  
Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela  
Salvador/BA Brasil - CEP:40110-100  
Tel./Fax. (71) 245-9941

**Conselho Editorial Nacional:** Antonio Carlos Xavier (IPEA); Celma Borges Gomes (UFBA); Denise Gurgel (UNEB); Jorge Lopes (UFPE); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lauro Carlos Wittman (FURB); Maria Eulina Pessoa de Carvalho (UFPB); Nelson Wanderley Ribeiro Meira (FABAC); Regina Vinhaes Gracindo (UnB); Vicente Madeira (UCP/RJ). **Conselho Editorial Internacional:** Abril de Méndez (ICASE - Universidade do Panamá); Brigitte Detry Cardoso (U.Nova de Lisboa - Portugal); Ernestina Torres de Castillo (ICASE - Universidade do Panamá); Fábio Chacón (Centro Internacional de Educación y Desarrollo de Petróleo de Venezuela); Felicitas Acosta (IPE/Argentina); Maria Clara Jaramillo (PROEIBAndes em Cochabamba -Bolívia); Rolando López Herbas (Facultad de Humanidades Y Ciencias de La Educacion.Universidad Mayor de San Simon.Cochabamba-Bolívia).

**Comitê Científico Nacional:** Ana Maria Fontenelle Catrib (UNIFOR); Antônio Cabral Neto (UFRN); Avelar Luiz Bastos Mutin (GAMBÁ); Dora Leal Rosa (UFBA); Edivaldo Boaventura (UFBA); Heloisa Lück (PUC/Curitiba, PR); Jerônimo Jorge Cavalcante Silva (UNEB); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lourdes Marcelino Machado (UNESP/Marília); Miguel Angel Garcia Bordas (UFBA); Nicolino Trompieri Filho (UFC); Nigel Brooke (GAME/UFMG); Robert Evan Verhine (UFBA); Rogério de Andrade Córdova (FE/UnB); Romualdo Portela de Oliveira (USP); Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire). **Comitê Científico Internacional:** Horst Von Dorpowski (The Pennsylvania State University – EUA); José Gregório Rodriguez. (Universidad Nacional de Colômbia – Colômbia); Marcel Lavallée (UQAM); Mirna Lascano (Boston - EUA); Robert Girling (Sonoma State University – EUA); Wayne Baughman (American Institutes for Research).

**Projeto Gráfico:** Helene Monteiro de Castro Lima.

**Normalização:** Sônia Chagas Vieira.

**Revisão:** Regina Maria de Sousa Fernandes, Katia Siqueira de Freitas, José Gregório Rodriguez (Espanhol) e Robert Girling (Inglês).

**Diagramação e formatação:** Helene Monteiro de Castro Lima e Léia Verônica de Jesus Barbosa.

**Capa:** Helene Monteiro de Castro Lima.

**Impressão:** Gráfica Esperança.

Gestão em Ação/ Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA.  
- v.1, n.1 (1998) - Salvador, 1998 -

Semestral

ISSN 1808-124X

1. Educação - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2. Universidade Federal da Bahia. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

CDU 37(05)  
CDD 370.5

**ACEITAMOS PERMUTAS**

Revista financiada com os recursos do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação – PGP/LIDERE, doados pela Ford Foundation.

**Indexada em:**

**Bibliografia Brasileira de Educação-BBE, INEP.**

**Avaliada pelo Qualis 2003 - Nacional B.**

Gestão em Ação é um periódico editado sob a parceria e responsabilidade da Linha Temática Política e Gestão em Educação (LTPGE) do Programa de Pós-Graduação em Educação da FACED/UFBA e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA). Aceita parcerias e colaborações, reservando-se o direito de publicar ou não os textos enviados à redação. Os trabalhos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Periodicidade: Semestral Tiragem: 1500 exemplares Circulação: Dezembro 2003.

Os artigos enviados à Gestão em Ação são encaminhados aos seus pares para avaliação, preservando-se a identidade dos autores.

---

## Sumário

<b>Editorial</b>	<b>97</b>
<i>Robert E. Verhine</i>	
<b>A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico</b>	<b>99</b>
<i>Romualdo Portela de Oliveira</i>	
<b>Fundef no Estado da Bahia</b>	<b>107</b>
<i>Robert E. Verhine</i> <i>Dora Leal Rosa</i>	
<b>O Fundef: controle social e gestão democrática</b>	<b>119</b>
<i>José Welligton M. de Aragão</i>	
<b>O impacto do Fundef no contexto do Estado da Bahia: uma abordagem quantitativa</b>	<b>129</b>
<i>Marcos Paulo Pereira da Anunciação</i>	
<b>Efeitos e impactos do Fundef na rede municipal de ensino de Salvador</b>	<b>141</b>
<i>Márcia Knoop</i> <i>José Welligton M. de Aragão</i>	
<b>Vitória da Conquista: política educacional e Fundef</b>	<b>155</b>
<i>Maria Iza Pinto de Amorim Leite</i>	
<b>O Fundef no município de Alagoinhas: uma avaliação de impactos</b>	<b>173</b>
<i>Luiz Fernando Silva</i> <i>Daniela Reis Vianna</i>	

---

<b>Implantação e impacto do Fundef: o caso de São Sebastião do Passé</b>	<b>185</b>
<i>Ana Lúcia França Magalhães Daniela Reis Vianna</i>	
<b>Impactos do Fundef em Governador Mangabeira</b>	<b>203</b>
<i>Claudia Dias Silva</i>	
<b>Instruções editoriais para autores</b>	<b>219</b>
<b>Publicações recebidas/permutadas</b>	<b>221</b>

---

## Editorial

A questão do financiamento da educação no Brasil tem sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional 14/96 e sua lei de regulamentação (Lei no 9.424/96) e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no 9.394/96). A literatura sobre o assunto indica que o nível de gastos com a educação no País é baixo e que o sistema de ensino, como um todo, sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade. Dentre os problemas mais importantes, destacam-se: a complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e uso dos fundos públicos. Dentre as conseqüências destes e de outros problemas relacionados, estão os níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política dos recursos financeiros públicos, no sistema educacional brasileiro.

Apesar do consenso de que o sistema vigente é falho, a pesquisa empírica sobre o assunto permanece escassa. Dados sobre a distribuição e a utilização dos recursos

financeiros para a educação, além de serem difíceis de obter, quando estão disponíveis frequentemente são desatualizados, incompletos e pouco confiáveis. Isto ocorre em todos os segmentos do sistema educacional, especialmente no caso de estados e municípios, onde os pesquisadores são obrigados a confiar em dados coletados em diversas fontes e com pouca consistência interna. Por causa destes problemas, análises sobre o financiamento da educação no Brasil têm sido difíceis de realizar e, assim, são raramente efetuadas com a devida sofisticação.

A iniciativa mais importante no âmbito do financiamento do ensino fundamental no Brasil nestes últimos anos é, sem dúvida, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Desde sua criação, no entanto, o referido Fundo tem gerado um debate intenso, tanto dentro da comunidade acadêmica quanto fora dela, referente aos seus pontos positivos e negativos. Como conseqüência dessa polêmica, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) instituiu, no ano de 2001, uma pesquisa em rede nacional intitulada Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação. A referida pesquisa foi financiada pela Fundação Ford coordenada por Dr. Romualdo

Portela de Oliveira, da Universidade de São Paulo. A investigação foi realizada em 12 estados brasileiros e adotou como estratégia metodológica a condução comparativa de estudos de caso. Em cada UF integrante da pesquisa, foram realizados estudos aprofundados, utilizando técnicas investigatórias quantitativas e também qualitativas, abordando os sistemas de ensino do estado, do município capital e de outros municípios que apresentassem condições distintas quanto à relação contribuição/recebimento dos recursos do Fundef.

Na Bahia, como integrante na pesquisa nacional, foram realizados seis estudos de casos individuais, depois integrados numa análise comparativa, na perspectiva de um estudo de caso múltiplo, compreendendo o Estado da Bahia e os Municípios de Salvador, Alagoinhas, Vitória da Conquista, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira. A pesquisa foi realizada por um grupo associado ao Núcleo de Políticas e Gestão Educacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA e também ao Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP). O referido grupo, apoiado pelo CNPq a partir de 1994, realiza pesquisas sobre o financiamento da educação básica no estado desde o início da década de 90, e, assim, o foco

no Fundef representou mais uma etapa de uma linha investigativa já consolidada. Dos 9 artigos que compõem o presente volume, oito são produtos diretos da pesquisa na Bahia e o nono, que aparece em primeiro lugar, tem como seu autor o coordenador nacional da investigação. Os artigos estão ordenados de forma a passar sistematicamente de abordagens genéricas e abrangentes para as que são específicas e localizadas. Assim, inicia-se com o trabalho de Romualdo Portela de Oliveira que trata da relação municipalização/gestão democrática, seguido por três artigos que abordam resultados referentes à pesquisa na Bahia como um todo. Nos cinco artigos que ficam por último, são apresentados os estudos de caso realizados nos municípios selecionados. Embora seja ainda cedo chegar a conclusões definitivas sobre o impacto do Fundef, os artigos, no seu conjunto, ressaltam tendências marcantes e estabelecem um ponto de partida para outras investigações, ainda mais sofisticadas, sobre o assunto. Além disso, eles evidenciam esforços a integrar técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas e, esperançosamente, contribuem para a criação de uma cultura em que políticas públicas, de toda natureza, são submetidas a processos de acompanhamento e avaliação baseados em procedimentos e critérios cientificamente construídos.

***Robert E. Verhine***

Diretor do Centro de Estudos  
Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA).

# A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico

Romualdo Portela de Oliveira<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho foi elaborado com o objetivo de avaliar o argumento de que a municipalização do ensino traria maior controle social sobre as políticas educacionais. A análise apresentada revela que a municipalização não representou a democratização esperada. Não houve ampliação da participação e do controle social da política educacional e da administração do sistema de ensino por parte da população, ficando mais concentrado no poder executivo.

**Palavras-chave:** Democratização; Municipalização do ensino; Gestão educacional.

## INTRODUÇÃO

Uma das questões recorrentes no debate educacional brasileiro diz respeito ao papel que o município deve cumprir no atendimento à demanda, particularmente do ensino fundamental, ou, de outra maneira, refere-se ao grau de descentralização desejável<sup>2</sup>, questão que remonta à Constituição Imperial de 1824 e à legislação que se lhe seguiu, como a Lei de 1827 e o Ato Adicional de 1834 (OLIVEIRA, 1999; SUCUPIRA, 2001).

A onda mais recente deste debate ocorreu por ocasião da Constituinte de 1987-88, quando diversos setores propugnaram a municipalização do ensino como operacionalização de uma proposta mais descentralizada de gestão da educação. Nesse contexto, tal proposta apareceu como proposição democrática, sentido praticamente ausente no debate anterior. Isso se deveu, a meu ver, à influência do setor progressista do catolicismo brasileiro, alinhado, mesmo que de forma difusa, com as proposições da Teologia da Libertação<sup>3</sup>.

O objetivo deste breve texto é avaliar a política de municipalização a partir da análise de um dos argumentos mais significativos esgrimidos por seus defensores, o de que a municipalização do ensino possibilitaria maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre o usuário dos serviços educacionais e os gestores e decisores encarregados da mesma. (GADOTTI; ROMÃO, 1993; BORDIGNON, 1993). Proponho-me a confrontar o discurso dos proponentes da municipalização com

<sup>2</sup> Neste texto, entendo por descentralização a transferência de responsabilidades entre diferentes esferas da administração pública e por desconcentração a transferência de poder decisório e de execução no interior de uma mesma esfera (OLIVEIRA, 1999, p 14-16).

<sup>3</sup> Para uma análise da trajetória desse movimento, ver Bruneau, 1974. Para uma crítica de seus limites, ver Romano, 1979.

o que tem sido realizado, em um ponto particular: o da democratização da gestão da educação<sup>4</sup>. Trata-se de um recurso avaliativo simples, mas em geral bastante elucidativo, que se propõe simplesmente a verificar em que medida o proposto foi realizado.(FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1996).

Quando determinada política é multifacetada e implantada em situações muito díspares, avaliá-la é tarefa complexa, pois os acertos e os equívocos são passíveis de serem encontrados aqui e acolá, sem que de per se, com isso, seja possível julgar o acerto ou não da iniciativa. Esse é o caso da municipalização do ensino fundamental implementada no Brasil na última década. Além disso, a complexidade epistemológica da avaliação de políticas educacionais está a demandar o fortalecimento dessa área de estudos em nossas pesquisas e programas de pós-graduação. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1996; RICO, 1998)

Por outro lado, a ausência de tradição avaliativa na educação brasileira facilita a descontinuidade das políticas públicas, dando-lhes muito mais características de governo que de estado, ao sabor das contínuas mudanças no executivo. Exatamente por não termos tal tradição é que entre nós a educação é palco (ou trampolim!) para todo e qualquer arrivista que queira

alavancar uma carreira política (ou candidatura!) com medidas pirotécnicas que não sobrevivem à própria gestão e deixam seqüelas para o futuro. O ideal do planejamento educacional, antídoto indicado para as mazelas da descontinuidade, tão importante nas proposições dos pioneiros de 1932, não vicejou entre nós<sup>5</sup>. Ao contrário, em geral os planos educacionais no Brasil são apenas declarações de intenção não levadas em conta no momento de formulação das políticas educacionais.

Portanto, parece-me oportuno realizar um balanço crítico do acentuado processo de municipalização pelo qual o Brasil passou na última década, particularmente nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

De pronto, é necessário reconhecer que tal não é uma tarefa fácil. Nem mesmo exequível nos limites deste texto. Assim sendo, limitar-me-ei a aclarar uma interpretação acerca desse processo e avaliar tal política a partir de um ponto específico, mas certamente não desprezível, o da democratização da gestão, ou em que medida tal política facilitou ou dificultou à população usuária tomar os destinos da escola e de maneira mais geral da educação escolar em suas mãos.

Começemos por precisar a terminologia. Em trabalho anterior (OLIVEIRA, 1997, p. 174),

<sup>4</sup>As duas outras dimensões do que constituem o que se chama de democratização da educação, a democratização do acesso e da permanência/sucesso, salvo melhor juízo, têm tido pouca relação com a municipalização.

<sup>5</sup>É conhecida a importância atribuída pelos pioneiros à idéia de Plano Nacional de Educação, de modo que a principal emenda por eles apresentada à Constituinte de 1934 referia-se a esta questão. (MANIFESTO de 1932; CURY, 1986 e ROCHA, 2001)



afirmo que,

A expressão “municipalização do ensino”, quando utilizada para o ensino fundamental, pode ser entendida de duas maneiras diferentes, a saber:

- como a iniciativa, no âmbito do Poder Municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública;
- como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o município.

Essencialmente, estes são os dois sentidos correntes do termo. Entretanto, pode haver processo de municipalização de serviços pontuais, como foi o caso da municipalização da merenda que, particularmente no caso do Estado de São Paulo, antecipou o processo de municipalização *stricto sensu*.

Neste texto, utilizo o termo municipalização como o processo de ampliação do atendimento do ensino fundamental por parte da esfera municipal, quer seja por ampliação da rede própria, quer seja por transferência da rede estadual.

## UM PROCESSO A DEMANDAR UMA AVALIAÇÃO MAIS AMPLA

Para avaliar um processo como esse, parece-me fundamental delimitar o que está em discussão, pois do contrário, corre-se o ris-

co de embrenhar-se por um emaranhado de casos particulares que podem ocultar o debate principal. A meu ver, estamos discutindo a conformação do estado nacional, tanto no que diz respeito à viabilidade de seu peculiar regime federativo garantir o Direito à Educação, nos termos estabelecidos pela legislação em vigor (artigo 208 da Constituição e sua regulamentação na legislação complementar), particularmente no que diz respeito ao direito ao padrão de qualidade para todo cidadão, quanto a reduzir as desigualdades interestaduais e, agora, intermunicipais.

Entendo que há uma simplificação na noção de descentralização quando transmutada em municipalização. Essa simplificação ancora-se em uma ambigüidade, que toma descentralização e municipalização como sinônimos. Entretanto, tal entendimento elude que se pode ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, apenas se alterando a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino. Aliás, a julgar pela prática política vigente, na maioria das administrações municipais no Brasil, esta é a tendência predominante. (BORDIGNON, 1993). Pode-se ter uma sem a outra e vice-versa. Por exemplo, mantida a responsabilidade estadual por um dado sistema de ensino, pode-se implementar um amplo processo de descentralização das decisões e, inversamente, podemos ter um processo de municipalização sem qualquer característica descentralizadora, pelo menos para a base do sistema, se a gestão municipal for

centralizadora e autoritária<sup>6</sup>. Não nos esqueçamos que a esfera local entre nós é o espaço por excelência do mandonismo, do coronelismo e do compadrio. (LEAL, 1975; FAORO, 1976).

De todo modo, generalizou-se a interpretação que entende ser a municipalização a operacionalização de uma visão descentralizadora. Neste particular, é cabível reconhecer a hegemonia dessa visão, não sua correção.

O intenso processo de municipalização ocorrido nos últimos anos (Tabela 1) fez com que, desde 2000, a esfera municipal seja a maior responsável pela oferta do ensino fundamental e, a partir de 2002, responsabilize-se por mais de 50% da matrícula total dessa etapa da educação básica, incluindo o setor privado.

Em trabalho de 1997, sustentei que as duas principais instituições emissoras dos fundamentos ideológicos da municipalização eram a Igreja Católica e o Banco Mundial. Da primeira provinha o argumento da maior participação e, conseqüentemente, de maior democracia e, o segundo, o do aumento da eficiência.

Essa afirmação parece-me, ainda hoje, essencialmente correta, pois eventuais concepções alternativas de municipalização evidentemente não constituíram o substrato das políticas recentes e, nem mesmo, tiveram peso na sustentação de posições alternativas e/ou contrárias. A título de exemplo, mencione-se a conhecida posição municipalista de Anísio Teixeira (1967), entretanto não identifico, na atualidade, um único discurso que sustente ser Anísio o inspirador e/ou fundamentador do processo de municipalização em curso.

**Tabela 1 - Brasil. Ensino Fundamental Regular - Matrícula Inicial - 1975-2002**

Matrícula por Dependência Administrativa											
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Pop. 7-14 anos	Mb
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9	*	
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8	22.981.805	98
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1	24.251.162	102
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5	27.509.374	100
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30	3.618.012	12,4	27.611.580	105
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33	3.707.897	11,2	28.525.815	116
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7	29.108.003	116
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5	26.400.307	135
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9	25.105.782	143
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9	27.124.709	131
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853.745	48,6	3.208.286	9,1	26.820.818	132
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2	27.040.644	130

FONTE: MEC-INEP/SEEC e IBGE

\*Não dispomos de dados da PNAD para o ano, pois em 1975 foi realizada em seu lugar o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF).

<sup>6</sup>Entre os inúmeros exemplos que ilustram esta assertiva, cite-se o relato de uma Diretora de Escola Estadual em uma cidade do interior paulista que, na vacância do cargo de Vice-Diretor, poderia indicar, provisoriamente, um substituto. Rapidamente, recebeu a visita do Prefeito Municipal sugerindo-lhe a indicação de determinada pessoa, caso contrário, a partir de então ela não "contaria mais com qualquer colaboração por parte da Prefeitura Municipal".

Dado o objetivo desta reflexão, para problematizar o argumento de maior democratização por meio da municipalização, concentramos-nos no debate sobre a municipalização proposto pelos setores católicos<sup>7</sup>.

## A GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO MUNICIPALIZADOS

No bojo do processo de municipalização, difundiram-se conselhos destinados a ampliar o controle social sobre diferentes aspectos do processo de gestão da educação. Formalmente, tais organismos possibilitariam à população participar mais ativamente do processo educacional, imprimindo-lhe uma faceta mais democrática. Entre tais conselhos, menciona-se particularmente os conselhos municipais de educação (CMEs.), os conselhos de controle e acompanhamento social do Fundef (CACS) e os conselhos de alimentação escolar (CAEs).

A fim de explicitar de que tipo de conselhos estamos falando, ressalte-se primeiramente que não se trata de organismos de poder de tipo soviético, impensáveis tanto no momento político atual, quanto nas intenções de seus proponentes<sup>8</sup>. Portanto, por exclusão, estamos falando em modalidades de conselhos destinados a "participar" da

gestão do estado como atualmente configurado.

Lembrando precisa lição do saudoso mestre Fernando Cláudio Prestes Motta (1987), participar significa participar de um poder e que, ao fazê-lo, também se o legitima. Ao mesmo tempo em que os conselhos exercem algum poder, maior ou menor, dependendo de sua regulamentação, legitimam as hierarquias e estruturas de poder em que se inserem.

Dentro desse quadro geral, parece-me que os conselhos instituídos podem ser deliberativos, fiscalizadores ou normatizadores. Deliberativos, no sentido de terem poder de deliberar sobre determinadas questões, fiscalizadores com funções mais restritas à verificação do cumprimento da lei e normatizadores quando se lhes delega o poder de regulamentar dispositivos legais já estabelecidos. Em todos esses casos, o sentido de gestão que configuraria uma lógica instituinte de um poder de nova natureza, permanece ausente.

À luz dessas considerações, cabe ressaltar que tanto os Conselhos do Fundef quanto os de alimentação escolar, não são conselhos investidos de poder de gestão, mas de acompanhamento e/ou fiscalização. Não se destinam, desde sua concepção, a ampliar o poder da população sobre o funcionamento

<sup>7</sup>O Outro fundamento recente da proposta de municipalização, o de que representaria mais eficiência, requer um esforço metodológico mais ambicioso, cuja análise desenvolvo em outro trabalho. (OLIVEIRA, LUCE; ARELARO, 2003)

<sup>8</sup>Apenas para não parecer extemporâneo com essa ressalva, esta questão apareceu com muita força por ocasião do debate entre Luiza Erundina e Plínio de Arruda Sampaio quando da disputa entre ambos pela indicação como candidato a prefeito de São Paulo pelo PT, em 1987. Na ocasião, uma das diferenças marcantes entre as proposições de ambos era que uma defendia Conselhos Populares "deliberativos" e o outro, "consultivos". Apesar de vencer as prévias e posteriormente as eleições municipais, a concepção de conselhos populares deliberativos, cabíveis apenas numa dinâmica deduplo poder, foram abandonados rapidamente.

do Estado, mas, se cumprirem adequadamente com suas funções, garantir a adequação dos procedimentos adotados pelo Poder Público ao estabelecido em lei.

Mesmo levando-se em conta esse escopo limitado, no que diz respeito aos seus objetivos e funções, os estudos destinados a analisar sua ação têm evidenciado seus limites, sendo suas atividades, na maioria dos casos, marcadamente burocráticas e legitimadoras de decisões já tomadas na esfera do executivo. (OLIVEIRA; BORNHOLDT, 2001; OLIVEIRA; LUCE; ARELARO, 2003; SOUZA, 2003 entre outros).

Já os Conselhos Municipais de Educação, organismos dotados de poder, algumas vezes destinados a exercer papel na gestão dos sistemas de ensino, particularmente na definição dos rumos e estratégias do sistema ou a exercer papel normatizador, encontram outro tipo de limitação. Quer seja pela reduzida amplitude de suas atribuições, quer seja pelo pouco tempo de existência, eles não têm representado, de fato, organismos por meio dos quais se exerça a vontade popular.

No que diz respeito à sua consolidação, as funções a eles atribuídas referem-se mais a normatizar o sistema de ensino e menos a geri-lo. Além disso, boa parte das regulamentações dos CMEs, a que tive acesso, incluem-no na estrutura de poder da administração, em função subalterna ao secretário municipal de educação, ou seja, mesmo

quando se lhe atribuem funções normativas, suas decisões dependem da chancela do Poder Executivo.

Sem apoiar-me em estudo sistemático, que urge realizar, não creio estar incorrendo em equívoco ao afirmar que o processo de municipalização do ensino não representou uma ampliação da participação e do controle social da política educacional e da administração dos sistemas de ensino por parte da população. Ao contrário, segundo as informações, ainda dispersas que coletei, parece-me, que em geral representou um processo de diminuição dessa participação, concentrando mais poder no executivo.

Isso se dá, a meu ver, porque a democratização da gestão da educação não se resolve pela alteração do ente federado encarregado da oferta, mas pela existência de organismos de gestão que, de fato tenham poder de decisão e sejam representativos.

Dessas considerações, concluo com os seguintes pontos, evidentemente sujeitos a posterior desdobramento e aprofundamento.

- A proposta de municipalização no Brasil ancorou-se em pressupostos ideológicos, articulados com a visão de mundo católica e/ou (neo)liberal que prescindiram de estudos empíricos, pré e pós sua implantação.
- O argumento da democratização que sustentou uma das principais correntes

que defenderam tal proposição, não é alterado pela municipalização. Continuamos sem democratização nos sistemas de ensino.

- Permanece, pois, o desafio de democratizar os nossos sistemas de ensino.
- Para tal, entendo que devemos retomar a reflexão acerca do que seja, democratizar um sistema de ensino, e aqui, como alhures, indico que a experiência recente na política educacional que buscou dar o salto de qualidade mais conseqüente nessa direção foi a dos CRECES, na gestão Erundina à frente da prefeitura de São Paulo (ADRIÃO-PEPE, 1995).

Encerro, pois, retomando, feliz formulação de José Marcelino de Rezende Pinto, "democratizar é preciso, municipalizar não é preciso".

---

Artigo recebido em: 22/08/03 e aprovado para publicação em 30/09/03.

---

### **Has municipalization fulfilled its promise of democratizing educational governance? A critical overview.**

**Abstract:** The objective of this article is to evaluate the argument that municipalizing schooling promotes a greater degree of social control over educational policy. The analysis reveals that municipalization has not resulted in a process of democratization. There has not been an increase in participation or in the social control of educational policy or administration on the part of the population in general. Instead, power and control have been increasingly concentrated

in the hands of the executive branch of the government.

**Keywords:** Democratization; Teaching-municipalization; Educational governance.

### **¿La municipalización cumple sus promesas de democratización de la gestión de la educación?: un balance crítico.**

**Resumen:** Este trabajo fue elaborado con el objetivo de evaluar el argumento según el cual "la municipalización de la educación traería mayor control social sobre las políticas educativas". El análisis presentado revela que la municipalización no representó la democratización esperada, no hubo ampliación de la participación y del control social de la política educativa y de la administración del sistema educativo por parte de la población, concentrándose el control aún más en el poder ejecutivo.

**Palabras-clave:** Democratización; Municipalización de la educación; Gestión de la educación.

### REFERÊNCIAS

ADRIÃO-PEPE, Theresa Maria de Freitas. **Gestão democrática nas escolas da Rede Municipal de São Paulo:** 1989-1992.1995. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1995.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 9, n. 1, p.71-86, jan./jun. 1993.

BRUNEAU, Thomas. **Catolicismo brasileiro em época de transição.** São Paulo: Loyola, 1974.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira:** católicos e liberais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3.ed. Porto Alegre: Globo, 1976.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-113, 1996.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez Instituto Paulo Freire, 1993.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MANIFESTO ao povo e ao governo: A reconstrução educacional no Brasil. In. AZEVEDO, Fernando de. **A educação entre dois mundos**: problemas, perspectivas e orientações. São Paulo: Melhoramentos, 1958. (Obras Completas;v.16)

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. In. FISCHMANN, Roseli. **Escola brasileira**: temas e estudos. São Paulo: Atlas, 1987

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do ensino brasileiro. In: \_\_\_\_\_ et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p.174-198.

\_\_\_\_\_; BORNHOLDT, Sílvia Helena. **Análise da ação do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF no Município de São Paulo**. São Paulo, [2000]. Documento apresentado no 19º Simpósio Nacional da ANPAE, Salvador, 2001.

\_\_\_\_\_; LUCE, Maria Beatriz Moreira; ARELARO, Lisete Regina Gomes. (Org.). **Processo de implantação e impacto do Fundef em estados e municípios**: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000): relatório de pesquisa. São Paulo, 2003. No prelo.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, PUC-SP, 1998.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In. FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras**. 2.ed. Campinas, Autores Associados, 2001.

ROMANO, Roberto. **Brasil, igreja contra Estado**: crítica ao populismo católico. São Paulo: Kairós, 1979.

SOUZA, Patrícia Laczynski de. **Fundef, seus primeiros resultados no estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado)-EAESP-FGV, São Paulo, 2003.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In. FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 2.ed. São Paulo: Nacional, 1967.

#### Sobre o autor:

*<sup>1</sup>Romualdo Portela de Oliveira*

Professor Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: romualdo@usp.br

Endereço postal: Av. da Universidade, n.308, Butantã, São Paulo-SP, Brasil. CEP:05508-900

---

# Fundef no Estado da Bahia<sup>1</sup>

*Robert E. Verhine<sup>2</sup>*

*Dora Leal Rosa<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada em rede nacional sobre o Processo de Implantação e Impacto do Fundef no Estado da Bahia e nos Municípios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira, tendo como estratégia metodológica o estudo de caso. Nesse artigo são analisados os principais achados sobre a implantação do Fundef, no período 98-00, no que diz respeito à cobertura do ensino fundamental, à qualidade do ensino, aos salários dos professores.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Financiamento da Educação; Fundef.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo federal brasileiro tem adotado uma pluralidade de medidas visando a eficiência e a melhoria da qualidade do ensino fundamental através de políticas que enfatizam a descentralização dos serviços de atendimento e a responsabilização das autoridades públicas envolvidas. Exemplos dessas medidas são

a eliminação da possibilidade de uma empresa não contribuir para o salário-educação; a especificação, nos artigos 70 e 71 da LDB, de precisamente quais despesas educacionais entram no cálculo dos recursos públicos aplicados ao ensino, conforme exigido no artigo 212 da Constituição; a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes por atrasos na liberação de recursos financeiros para o ensino (Lei 9.394/96, Art. 69) e a introdução da política de repasse direto de recursos do FNDE para as escolas. Contudo, a iniciativa mais importante no âmbito do ensino fundamental no Brasil nestes últimos anos é, sem dúvida, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Conforme explicitado na Emenda Constitucional N° 14/96 e na Lei n° 9.424/96, o referido Fundo, denominado Fundef, é constituído por 15% das principais fontes de receitas dos estados e municípios (BRASIL, 2001ab). Seus recursos são aplicados na manutenção e no desen-

---

<sup>1</sup>Texto produzido no contexto das atividades da Pesquisa em Rede Nacional sobre o "Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação", desenvolvida no Estado da Bahia sob a coordenação do Professor Doutor Robert E. Verhine. Participaram do projeto como pesquisadores: Ana Lúcia França Magalhães, Dora Leal Rosa, José Wellington Marinho de Aragão, Maria Iza P. de Amorim Leite, Luís Fernando Silva, Cláudia Dias Silva e como bolsistas de iniciação científica: Marcos Paulo Pereira da Assunção, Daniela Reis Vianna e Márcia Knop.

volvimento do ensino fundamental público e distribuídos, no âmbito de cada Unidade da Federação, entre os governos estaduais e municipais na exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes do ensino. Cabe à União complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançar o investimento mínimo definido nacionalmente pelo governo federal. A Lei do Fundef obriga a aplicação de 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício do magistério e até 2001 na habilitação dos professores leigos desse nível de ensino. Além disso, exige a criação de conselhos formados por diversos segmentos da comunidade escolar para acompanhar e fiscalizar a utilização do dinheiro envolvido.

Desde sua criação, o Fundef tem gerado uma polêmica, tanto dentro da comunidade acadêmica quanto fora dela. Segundo seus defensores, o Fundef torna o financiamento do ensino público no Brasil mais transparente, facilitando o controle social do mesmo e permitindo maior autonomia da aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente para o ensino fundamental. Desta forma, substitui a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição de recursos entre estados e municípios, ao tempo em que implementa uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades

regionais e sociais. Além disso, garante recursos financeiros suficientes para alcançar, em todas as regiões do país, um dispendio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino (CALLEGARI, 1997; MELCHIOR, 1997; CASTRO, 1998). Por outro lado, o Fundo tem sofrido críticas severas. Tem sido apontado, por exemplo, que o patamar de despesa aluno/ano é insuficiente, que o Fundo só contempla o ensino fundamental regular e assim deixa de financiar muitas atividades importantes de ensino, e que seus procedimentos de distribuição acabam favorecendo os municípios mais ricos (MONLEVADE; FERREIRA, 1997; DAVIES, 1998; PINTO, 1999). As questões abordadas neste debate evidenciam a necessidade de se analisar a política denominada Fundef de forma aprofundada. O presente artigo, elaborado a partir dos resultados obtidos em um estudo realizado na Bahia, como parte de uma pesquisa de âmbito nacional, representa uma tentativa de atender a essa necessidade, avaliando o desempenho e impacto do Fundef no Estado da Bahia. Está estruturado em duas partes. A primeira aborda a natureza da pesquisa realizada, indicando seus objetivos e sua metodologia de investigação. A segunda parte trata dos resultados, tanto quantitativos quanto qualitativos, do estudo e suas conclusões principais, avaliando os possíveis impactos do Fundef na educação básica pública do Estado da Bahia.



## A NATUREZA DA PESQUISA REALIZADA

O projeto de pesquisa em rede nacional - Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação - proposto como um estudo avaliativo, definiu os seguintes objetivos para o trabalho de investigação: (1) descrever e analisar a implantação do Fundef em alguns estados e municípios brasileiros, (2) avaliar o impacto do Fundef sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essa pesquisa, de abrangência nacional, adotou o estudo de caso como estratégia metodológica. O plano geral da pesquisa definiu que em cada UF integrante da rede, considerando as possibilidades do grupo de pesquisa, deveriam ser realizados estudos de casos tomando-se como unidades de

investigação: o estado, o município capital e outros municípios que apresentassem condições distintas quanto à relação contribuição/recebimento dos recursos do Fundef. Desse modo, na Bahia foram realizados seis estudos de casos individuais, depois integrados numa análise comparativa, na perspectiva de um estudo de caso múltiplo, compreendendo o Estado da Bahia e os Municípios de Salvador, Alagoinhas, Vitória da Conquista, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira.

Os casos que integram o presente estudo podem ser caracterizados através dos dados que integram a Tabela 1, os quais permitem situar o Estado e os municípios estudados em relação ao total de 417 municípios da Bahia, considerando-se os índices de desenvolvimento econômico e social (IDE e IDS).

**Tabela 1 - Produto Interno Bruto (PIB) e Índices de Desenvolvimento Econômico e Social (IDE e IDS) - Estado da Bahia e Municípios - 1998**

Estado/Municípios	População	Pop.Urb.	PIB	PIB	IDE	IDS
		(%)	Per capita	Classif.	Classif.	Classif.
Bahia	13.070.250	67,15	3.016,19	-	-	-
Salvador	2.443.107	99,96	3.932,41	1°	1°	1°
V.Conquista	262.494	85,92	2.030,77	20°	7°	4°
Alagoinhas	130.095	86,43	2.159,65	7°	15°	7°
SSPassé	39.960	73,95	2.841,22	36°	41°	57°
Gov.Mangabeira	17.165	38,94	1.350,93	228°	351°	100°

FONTE: IBGE; SEI/BA.

Para cada um desses municípios foi elaborado um relatório de caso individual e, em seguida, um relatório de "caso múltiplo" no

qual os dados desses municípios foram incorporados e comparados com os do Estado da Bahia. O plano de coleta de dados e

informações sobre a implantação e os impactos do Fundef focalizou três aspectos: os recursos financeiros - receitas e despesas; a valorização dos professores - formação e salário; os alunos - matrícula e desempenho, analisados a partir de três dimensões: política; econômico-financeira e educacional. Nesta perspectiva, foram selecionadas três fontes para a coleta de dados, seguindo o que indica Yin (2001): (a) arquivos em sua forma computadorizada, tais como, os registros organizacionais, os bancos de dados e os dados produzidos por levantamentos, como os censos demográfico e escolar; (b) documentação envolvendo várias formas, como documentos administrativos, documentos financeiros e documentos jurídicos, assim como artigos publicados e relatórios de pesquisa sobre o tema em estudo; (c) entrevistas, tanto não estruturadas quanto semi-estruturadas, do tipo focal.

Os informantes foram selecionados em função do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa. Assim, foram entrevistados: gestores educacionais (secretários municipais de educação e da fazenda, superintendentes estaduais de educação, gestores do Fundef, diretores de unidades escolares municipais e estaduais); membros de conselhos (conselhos estadual e municipais de educação, conselhos estadual e municipais de acompanhamento e controle social do Fundef, conselhos municipais de alimentação escolar); membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios; representações institucionais

e sindicais (União dos Municípios da Bahia, União dos Dirigentes Municipais de Educação, Sindicato dos Professores). Entrevistas complementares foram realizadas com o ex-secretário estadual de educação e a ex-secretária executiva do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. As entrevistas, num total de 55, foram realizadas em dois períodos, agosto e setembro de 2001 e março a agosto de 2002.

Além das entrevistas, o trabalho de campo envolveu o levantamento de dados cujo instrumento de coleta foram planilhas - dados educacionais e demográficos, dados financeiros, dados jurídicos - planejadas pelo comitê central da rede nacional. Os dados quantitativos coletados possibilitaram a montagem de tabelas, também sugeridas pelo comitê central, para a análise da implantação e do impacto do Fundef.

## RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

O estudo do processo de implantação do Fundef na Bahia gerou uma massa de informações e de dados que, discutidos e analisados, revelaram alguns impactos positivos e outros negativos no que diz respeito à cobertura do ensino fundamental e dos outros níveis da educação básica, bem como, no que se refere a indicadores de qualidade do serviço oferecido e ao salário dos professores.

### *Sobre a Cobertura*

A pesquisa realizada constatou um crescimento da matrícula do ensino fundamental no período 1996/2000, aumentando 28,6% no estado como um todo e 71,4% nas redes municipais. Como resultado, a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental passou de 89,2% em 1996 para 96,2% em 2000. Nos municípios estudados, as tendências aproximaram-se às do estado, pois o acréscimo percentual no total de matrículas variou no período de 14% (Governador Mangabeira) a 36% (Vitória de Conquista). No que diz respeito ao processo de municipalização do ensino fundamental constatou-se que este movimento teve início antes de 1998 e, tomando-se como referência o período 1996/2000, sua expansão foi de 13,95% no estado como um todo, sendo mais expressiva nos municípios pesquisados menos populosos, como São Sebastião do Passé (12,02%) e Governador Mangabeira (8,72%). Salvador, o município capital, Vitória da Conquista e Alagoinhas registraram, no período citado, menor crescimento percentual de municipalização, respectivamente, 5,92%, 5,89% e 3,42%, destacando-se uma presença mais efetiva do estado na oferta do ensino fundamental em Salvador, que em 2000 apresentava um índice de municipalização do ensino fundamental de apenas 21,50%, enquanto São Sebastião do Passé já alcançava 64,77%<sup>4</sup>.

Se, por um lado, se tem afirmado que o Fundef estimulou o aumento da matrícula no ensino fundamental, tendo como elemento motivador a relação matrícula x recursos, por outro, pode ter inibido o crescimento da educação infantil. Esta hipótese tem como base dois fatores. O primeiro é a inexistência do vínculo matrícula x recursos para a educação infantil, o que possivelmente levou as redes municipais a não absorverem as matrículas desse nível que o estado deixou de oferecer a partir de 1998. O segundo é o fato da LDB/96 não ter definido a idade mínima de sete anos para ingresso no ensino fundamental, o que talvez tenha possibilitado algumas gestões municipais a alterarem o registro das estatísticas, passando a contabilizar as classes de alfabetização (crianças de cinco e meio a seis anos), que antes de 1998 eram computadas na educação infantil, como classes do ciclo inicial do ensino fundamental, que envolve a alfabetização. Este remanejamento das estatísticas para ampliar a matrícula do ensino fundamental, possivelmente também ocorreu com as classes de educação de jovens e adultos (EJA), que quase desapareceram dos registros e passaram a ser computadas como classes de ensino fundamental regular, com enfoque na aceleração. Estas duas situações de possível remanejamento de dados podem estar contribuindo para o aumento da matrícula do ensino fundamental. Isto não significa, entretanto, que não tenha havido uma grande chamada escolar, sobretudo nas redes

<sup>4</sup> Os dados apresentados foram levantados no Relatório de Pesquisa Processo de Implantação e Impacto do Fundef no Estado da Bahia tendo como fontes de consulta: IBGE, MEC/INEP, SEI/BA.

municipais e na zona rural, impulsionada pelo investimento no transporte escolar.

Quanto ao ensino médio, sua matrícula vem crescendo, principalmente na rede estadual. Contudo, as taxas de escolarização ainda são baixas quando comparadas às do ensino fundamental, atingindo 15,3% (escolarização líquida) em 2000, enquanto no ensino fundamental esta taxa era de 96,2%. Ainda com relação ao ensino médio, pode-se levantar a hipótese de que seu crescimento tenha sido limitado pela falta de incentivo em relação aos recursos, o que levou os gestores da rede estadual a controlar a municipalização do ensino fundamental na expectativa de manutenção em sua própria rede dos alunos matriculados no segundo segmento do ensino fundamental. Esta medida impediu a liberação de espaço físico e de docentes para a ampliação da oferta do ensino médio. Assim, a idéia de que a municipalização do ensino fundamental permitiria à rede estadual avançar rapidamente na oferta do ensino médio não foi plenamente concretizada.

A análise dos dados de matrícula dos três níveis da educação básica mostra claramente que a política de financiamento, que relaciona matrícula à captação de recursos financeiros, motivou as gestões municipais para a busca da melhoria quantitativa, ou seja, da ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental. Contudo, esta política tem tido conseqüências negativas para a educação infantil e o ensino médio. Deste modo, é recomendável ampliar a cobertura

do Fundo visando atender a todos os níveis da educação básica brasileira.

### *Sobre a Qualidade do Ensino*

O Fundef busca não só a universalização do ensino fundamental, como também uma oferta de ensino de boa qualidade, através de uma melhor distribuição e alocação dos recursos e da valorização do magistério. Para a análise do impacto do Fundo, foram destacados, neste estudo, alguns indicadores que podem representar a qualidade da oferta do serviço. São eles: a quantidade de alunos por turma, o gasto aluno/ano, a qualificação dos professores, o rendimento e a movimentação dos alunos.

Embora não haja estudos conclusivos sobre a questão, para fins desta pesquisa, trabalhou-se com a hipótese de que classes menores tornam o trabalho do professor mais eficiente, elevando conseqüentemente o rendimento dos alunos. Procurou-se então verificar o impacto do Fundef no tamanho das turmas do ensino fundamental. Aqui é importante registrar que os dados da pesquisa estão agregados, tendo sido calculado para cada ano do período estudado o número alunos/turma do ensino fundamental, não se obtendo este dado em relação a cada um dos segmentos - 1ª à 4ª séries e 5ª à 8ª séries. Esta ressalva é importante, uma vez que estes dois segmentos apresentam características diferenciadas quanto ao número de professores que atuam em cada turma. Assim, a discussão aqui desenvolvida está sendo conduzida a

partir de dados aproximados.

Os dados coletados mostram que, nos municípios estudados, o número de alunos por turma praticamente não variou entre 1996 e 2000, sendo que a média não ultrapassou 32 alunos/turma, média considerada adequada para os padrões aceitáveis de qualidade. É positiva a constância desse número diante do crescimento abrupto das matrículas no período em questão. Ao que parece, o referido aumento foi acompanhado por investimento na construção e/ou na ampliação das unidades escolares.

Além da relação alunos/turma, um outro indicador de qualidade é o gasto por aluno/ano. Com o Fundef, a garantia de um valor mínimo de dispêndio/aluno se concretizou via repasse acrescido de uma complementação da União, quando necessário. Mostram os dados que sem os recursos do Fundo a receita disponível seria insuficiente para atender o valor mínimo estipulado, exceto no estado e no município capital, uma vez que estes apresentam uma maior capacidade de arrecadação. Além disso, foi constatado um aumento significativo na despesa aluno/ano (em torno de 50% depois de corrigido pela inflação) em quatro dos cinco municípios pesquisados. Nesta perspectiva, pode-se concluir que o Fundef teve um impacto positivo no sentido de garantir recursos e ainda promover um aumento no gasto por aluno/ano no ensino fundamental.

Quanto à qualificação dos professores, até o ano 2001, as gestões municipais estavam autorizadas a aplicar parte dos recursos da parcela dos 60% destinada à valorização do magistério na formação dos professores leigos, para habilitação necessária ao exercício das atividades docentes. Assim sendo, a expectativa era de que fossem identificadas ações que buscassem adequar os quadros docentes das redes do estado e dos municípios às exigências legais, ou seja, formação de nível médio em curso de magistério para o ensino da 1ª à 4ª série e formação de nível superior em curso de licenciatura plena para o exercício do magistério da 5ª à 8ª série do ensino fundamental. Os dados coletados revelaram, contudo, a presença, em 2000, de professores sem a habilitação mínima exigida por lei para o exercício do magistério no ensino fundamental. Salvador e Vitória da Conquista foram os municípios, entre os pesquisados, que apresentaram o melhor quadro docente no que diz respeito à adequação do grau de formação ao nível de ensino em que o trabalho docente era exercido. Os outros três municípios, integrantes do estudo, ainda contavam com um percentual significativo de professores sem a habilitação requerida. Também na rede estadual foram encontrados professores com formação de magistério atuando no segundo segmento do ensino fundamental. No período 98-00, apenas o município de São Sebastião do Passé estava executando projetos que buscavam a melhoria de qualificação de seus profes-

sores. Também, a gestão estadual, através do Instituto Anísio Teixeira, em convênio com várias universidades, estava definindo projetos de habilitação, à distância, de professores em exercício em sua rede. No entanto, estas iniciativas são recentes demais para já terem surtido efeitos significativos.

Assim, pode-se afirmar que a situação dos quadros docentes ainda era precária no ano 2000, considerando-se a perspectiva de que todos os professores do ensino fundamental tenham formação de nível superior em cursos de licenciatura plena. Entre os casos estudados, Salvador, o município melhor situado, tinha 38,25% de professores licenciados enquanto Alagoinhas e Governador Mangabeira só contavam, em seus quadros, com 5,66% e 3,42%, respectivamente. Deste modo, considera-se recomendável que seja prolongado o período de destinação de recursos específicos para a formação dos professores leigos em exercício - findo em 2001 - para que seja assegurada uma maior participação dos docentes neste processo, com vistas a proporcionar ao alunado uma melhor qualidade de ensino.

A pesquisa mostrou que a maior disponibilidade de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino não foi capaz de modificar a situação do quadro docente. Esta situação, aliada a outras, pode ser responsável pela baixa produtividade das redes de ensino estudadas. Os dados da pesquisa indicam que o Fundef não produziu impacto positivo em relação ao rendi-

mento dos estudantes, uma vez que, no período 96-00, os índices de aprovação variaram negativamente e os de reprovação positivamente, nas redes estudadas. Quanto à permanência do aluno na escola, a situação mostrou-se mais positiva com a diminuição do índice de abandono nos casos pesquisados, exceto em Governador Mangabeira e na rede estadual.

Em síntese, fazendo-se um paralelo entre os indicadores da oferta do ensino fundamental, no que se refere às dimensões quantitativa e qualitativa, fica evidente, em todos os casos estudados, o impacto positivo do Fundef no que diz respeito à dimensão quantitativa, significando aumento da matrícula, embora se chame a atenção para a possibilidade da adoção de mecanismos para ampliar a matrícula do ensino fundamental de forma artificial. Contudo, quanto à dimensão qualitativa, este impacto só pode ser considerado positivo em relação ao crescimento da receita e, conseqüentemente, o gasto/aluno/ano, em função de o Fundo associar a matrícula aos recursos. Conclui-se que a presença de mais recursos não foi condição suficiente para alterar o perfil dos quadros docentes nem o desempenho dos alunos.

Assim sendo, recomenda-se que seja revisado o valor mínimo a ser gasto por aluno/ano, apoiado em estudos do custo real do ensino fundamental por aluno/ano, para que mais recursos sejam investidos na qualificação dos professores, além do financia-

mento de estudos qualitativos que investiguem questões específicas relativas à melhoria do ensino. Recomenda-se, também, que seja respeitada pelo Governo Federal a exigência legal que prevê um valor mínimo aluno/ano nunca inferior "a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas" (BRASIL, 2001b). Segundo Davies (1998), se a lei fosse respeitada, o valor mínimo aluno para 1998 deveria ter ficado em R\$ 444,17, e não em R\$ 315,00.

### *Sobre os Salários*

A melhoria dos salários dos professores, uma das motivações para a criação do Fundef, não se concretizou plenamente. Ao contrário, os dados coletados mostraram, em três dos casos estudados, no período 98-00, um crescimento negativo com relação ao salário-base, alcançando -21,04% na rede estadual. Por outro lado, no município onde ocorreu o maior crescimento (31,78%), isto se deu por incorporação ao salário-base dos 25% de atividades complementares, ocorrendo um reajuste real de apenas 6,78%. As informações levantadas sinalizam a insatisfação dos professores com seus níveis salariais, existindo no movimento docente a reivindicação da reformulação dos planos de carreira e remuneração do magistério. Observou-se na ação dos gestores a prática do abono ou da distribuição do saldo dos 60%, de uma só vez, a título de gratificação ("rateio"). O

que pode parecer falta de planejamento, na verdade pode ser uma estratégia para não comprometer as finanças do município, caso o Fundef não permaneça como uma política de financiamento do ensino fundamental.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado no presente artigo, o valor total do Fundo tem crescido ano a ano e em 2000 superou R\$17 bilhões. Nesse ano, como nos anteriores, oito estados se beneficiaram da complementação federal. O Fundef continua favorecendo mais as redes municipais do que as estaduais, com apenas dois governos estaduais (comparado com cinco em 1998) recebendo das transferências do Fundo um ganho líquido nos seus recursos para o ensino fundamental. Ao mesmo tempo, o percentual de municípios que tiveram receita adicional bruta em decorrência do Fundef aumentou de 49,1% para 61,9% no período 1998-2000.

Os dados referentes ao Estado da Bahia revelam que o Fundef teve um impacto de natureza mista nos seus primeiros três anos. Os dados revelam tendências em prol da municipalização e da universalização do ensino fundamental. Para a grande maioria dos municípios baianos, o valor total recebido do Fundo representou um ganho em relação ao que eles iriam receber se o Fundef não existisse, mas os dados da pesquisa não confirmaram que estes ganhos relativos produziram um ensino de

maior qualidade ou geraram mais equidade entre os municípios quanto ao seu compromisso financeiro com o ensino público. Assim, os estudos de caso revelaram um impacto por parte do Fundef de cunho misto, sinalizando a realização de algumas mudanças positivas, mas, ao mesmo tempo, indicando que os resultados do Fundef, no seu conjunto, têm sido aquém do esperado.

Como nota conclusiva é importante registrar que, com o Fundef, os municípios estudados passaram a assumir um papel de maior destaque na oferta dos serviços educacionais, responsabilizando-se pela educação infantil, ainda de forma limitada, e por uma parte significativa do ensino fundamental. Contudo, a municipalização ampla, envolvendo todo o ensino fundamental, exige planejamento e um processo de implantação acompanhado e controlado, buscando, sobretudo, cumprir a proposta do próprio Fundef de valorização e capacitação do magistério, para que gradativamente seja alcançada a eficiência e a melhoria da qualidade do ensino fundamental brasileiro.

---

Artigo recebido em: 20/01/03 e aprovado para publicação em 26/05/03.

---

### The Fundef in the State of Bahia

**Abstract:** This article presents the results of a study developed as part of a national network dealing with the implantation and impact of Fundef in the State of Bahia and the municipalities of Salvador, Vitória de Conquista, Alagoinhas, São

Sabastião de Passé and Governador Mangabeira, adopting as its methodological strategy the case study approach. The principal findings of the research pertain to Fundef during the period 98-00 and are discussed with respect to primary school coverage, educational quality and teacher salary levels.

**Keywords:** Public policy; Educational finance; Fundef

### El Fundef en el estado de Bahia

**Resumen:** Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada a nivel nacional sobre el proceso de implantación e impacto del Fundef en el Estado de Bahía y en los municipios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira, teniendo como estrategia metodológica el estudio de caso. Se analizan los principales hallazgos sobre la implantación de Fundef en el período 1998-2000 relacionados con la cobertura de la educación primaria, la calidad de la educación y los salarios de los profesores.

**Palabras-clave:** Políticas públicas; Financiamiento de la educación; Fundef.

### REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio:** exercício de 2001. Salvador, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais.** Brasília, DF, 2001a.

BRASIL. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Marcos legais.** Brasília, DF, 2001b.

CALLEGARI, C. **Ensino fundamental:** a municipalização induzida. São Paulo: SENAC, 1997.



CASTRO, J.A. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília, DF: IPEA, 1998.

DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Niterói, RJ: [s.n.], 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: maio/out. 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: maio/out. 2002.

MELCHIOR, J.C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. **Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, D.F.: Idéia, 1997.

PINTO, J.M. de R. Um fundinho chamado "fundão". In: DOURADO, L.F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Ed. UFG; Autores Associados; 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Disponível em: <<http://www.se.ba.gov.br>>. Acesso em: mai./out. 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

#### **Sobre os autores:**

<sup>2</sup>*Robert E. Verhine*

Doutor em Educação pela Universitat Hamburg, Alemanha. Pesquisador-bolsista do CNPq.

E-mail: [verhine@ufba.br](mailto:verhine@ufba.br)

Endereço postal: UFBA/Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público/ISP. Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia - Brasil. CEP:40170-110

<sup>3</sup>*Dora Leal Rosa*

Diplôme d'Études Approfondies (D.E.A) . Université des Sciences Humaines de Strasbourg - França. Doutora em Educação pela FACED/UFBA. E-mail: [doralr@ufba.br](mailto:doralr@ufba.br)

Endereço postal: UFBA/FACED. Av Reitor Miguel Calmon, s/n Canela, Salvador, Bahia, Bahia - Brasil. CEP:40110-100



---

# O Fundef: controle social e gestão democrática<sup>1</sup>

José Wellington M. de Aragão<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo discute o controle social e a gestão democrática do Fundef a partir dos resultados da pesquisa, realizada em rede nacional, sobre o processo de implantação e impacto do Fundef no Estado da Bahia e nos municípios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira. Neste artigo, são analisados a organização e o funcionamento do Condef, focalizando o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundef na Bahia e dos respectivos Conselhos Municipais que integraram o estudo, considerando o período de 1998/2000.

**Palavras-chave:** Fundef; Controle social; Gestão democrática.

## INTRODUÇÃO

Este artigo discute o controle social e a gestão democrática do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) a partir dos resultados da pesquisa realizada em rede nacional sobre o *Processo de Implantação e Impacto do Fundef no Estado da Bahia e nos Municípios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e*

*Governador Mangabeira*. O texto apresenta uma análise comparativa da organização e do funcionamento do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Condef), na Bahia e dos conselhos municipais que integraram o estudo, considerando o período de 1998/2000.

Expressando as lutas travadas pelos movimentos sociais durante os anos 80, a Constituição Federal de outubro de 1988 inscreveu como um dos princípios a reger a escola pública, a gestão democrática do ensino. Este princípio norteador indica a necessidade de se estabelecer, efetivamente, o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, quer introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, quer garantindo, institucionalmente, a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva da escola. Esses processos sociais e políticos, dialeticamente conduzidos, poderão vir a facilitar a luta

---

<sup>1</sup> Texto produzido a partir do relatório de pesquisa sobre o *Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação*; desenvolvido no Estado da Bahia sob a coordenação do professor doutor Robert E. Verhine. Integraram o projeto como pesquisadores: Dora Leal Rosa, José Wellington Marinho de Aragão, Maria Iza P. de Amorim Leite, Ana Lúcia França Magalhães, Luís Fernando Silva, Cláudia Dias Silva e como bolsistas de iniciação científica: Marcos Paulo Pereira da Assunção, Daniela Reis Vianna e Márcia Knop

por melhores condições materiais da escola, bem como promover uma valorização efetiva e consistente dos profissionais da educação (BASTOS, 1999, p.7-8).

É neste sentido que foi tomada de empréstimo para embasar a análise neste estudo, a afirmação de Luz (2000, p. 69-70), para quem:

A gestão democrática da escola tem uma abrangência, uma pluralidade de fenômenos estreitamente vinculados ao processo de democratização da sociedade, pondo em relevo o caráter privado que consubstanciou a gestão educacional. Isto implica a busca do reconhecimento dos sujeitos ao nível das unidades escolares e da política educacional, para além da representação formal do Estado.

Como também, foi assumido, como diz Dourado (1998, p. 79), que a gestão democrática constitui-se num processo de aprendizado e de luta política que vai além da prática educativa, podendo vislumbrar, nas especificidades da prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de uma participação efetiva da cidadania e de “aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas”.

Por último, é preciso estar atento às formas de apelo do poder público à participação da cidadania no acompanhamento e controle social das ações de governo, uma vez que quase sempre procedem no sentido de

cima para baixo, sendo importante observar o que alguns autores afirmam, como Paro (1996 e 1994) e Dourado (1998), que buscam diferenciar os processos de incentivo à participação política dos cidadãos, através das suas entidades de classe, considerando que uma coisa é a construção da participação política a partir dos embates dos grupos sociais no quadro institucional democrático, e outra coisa é a participação política tutelada, ou o estímulo à construção de autonomia na gestão escolar decretada pelo poder público.

## A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF

Segundo a legislação, a fiscalização e o controle social dos recursos do Fundef devem ser executados pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, como também, pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. Na Bahia, os Conselhos Estadual e Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, seguindo o que determina a legislação, foram formalmente constituídos no estado, no espaço de doze meses após o período definido em lei, bem como, em todos os municípios da amostra.

O Condef foi criado, através do Decreto Estadual n° 7.277, de 08 de abril de 1998. Sobre sua criação, em entrevista, o Secre-

tário de Educação da época, declarou que:

*[...] houve um decreto do Governador definindo que o Secretário da Educação seria o presidente do Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef, e esse Conselho teria dois grandes objetivos: (a) aprovar um plano de aplicação de recursos para o Fundef; (b) fiscalizar a aplicação desse dinheiro.*

O decreto referido acima foi de abril de 1998, três meses depois da implantação nacional do Fundef. A nomeação dos onze conselheiros previstos no Decreto nº 7.277/98 deu-se quase três meses depois de instituído o Condef, isto é, em 30 de junho de 1998. Nessa primeira composição, o poder executivo estadual estava representado diretamente por quatro desses conselheiros (Secretarias da Educação, Fazenda e Administração e Procuradoria Geral do Estado) e ainda contava com o apoio da representação de outros quatro conselheiros oriundos do Conselho Estadual da Educação (CEE), da União dos Municípios da Bahia (UPB), da Diretoria do Ministério da Educação (DMEC) que ainda não tinha sido desativada) e de escolas públicas do ensino fundamental. Esta composição do conselho, além de mostrar um certo alinhamento ao gabinete do Secretário de Educação, configurava uma situação que poderia levar o referido Conselho a não assumir plenamente as atribuições e as finalidades expressas na legislação.

Possivelmente, um controle transparente dos recursos públicos em educação, só poderia ocorrer se os Conselhos Estadual e Municipais de Acompanhamento pudes-

sem se organizar democraticamente, contando com os três segmentos sociais que compõem a educação: sociedade local (pais dos alunos, os próprios alunos, funcionários técnico-administrativos e outros atores sociais locais), professores (suas entidades de representação política) e representantes do governo local (secretarias de educação).

Atente-se à questão de que, em se tratando de um órgão colegiado de fiscalização das ações do executivo, jamais poderia o próprio governo presidir, ou pautar a conduta desse órgão colegiado. Como também, não deveria nomear conselheiros, vinculados aos interesses da política de governo, no sentido de preservar o princípio constitucional inscrito no art. 206, inciso VI, da CRFB/88: “O ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Quanto ao Regimento do Condef, este só veio a ser aprovado após um ano e oito meses, mais precisamente em 16 de fevereiro de 2000, conforme a Resolução n.001/00, publicada no Diário Oficial do Estado em 17/02/2000. Entre as competências do Condef, o Regimento previa as seguintes:

I – acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef;

II – examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais atualizados, referentes aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundef;

III – supervisionar a realização do Censo Escolar anual;

IV – elaborar relatórios gerenciais trimestrais, referentes ao Fundef;

V – manter articulação com os Conselhos Municipais do Fundef.

Ainda o Regimento do Condef estabelece a seguinte organização interna: a) presidência; b) plenário; c) secretaria executiva. Essa estrutura organizacional funciona com o apoio administrativo e técnico da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC/BA). Também, está previsto um assessoramento ao Condef, no campo da auditoria, com a finalidade de apurar reclamações e denúncias relativas a infrações disciplinares e ilícitos administrativos, referentes à aplicação dos recursos do Fundef no âmbito da administração pública do Estado da Bahia.

Sobre o funcionamento do Condef, o ex-secretário de educação e seu primeiro presidente, em entrevista aos pesquisadores, declarou que:

*Era para ter reunião do Conselho a cada mês, mas às vezes demorava dois meses, pois para ter reunião era preciso já ter prestações de contas prontas... (por isso que demorava). Nas prestações de contas verificamos que o Estado aplicava mais do que recebia.*

Acerca da periodicidade das reuniões do Condef, também assim se expressou, através de uma entrevista, a representante do Conselho Estadual de Educação no Condef, na primeira composição dos seus

membros:

*Nós tivemos pouquíssimas reuniões, mas na reunião de instalação falou-se a respeito da finalidade daquele Conselho e também se deu logo início às discussões para a elaboração do regimento interno.*

Na prática, o que foi constatado com a pesquisa é que durante quase dois anos, a ação do Condef se resumiu a discutir e a aprovar seu regimento interno. Também, a fala dos entrevistados revelou que este Conselho, durante o período pesquisado, não vinha cumprindo sua finalidade, pouco realizou no âmbito de suas competências, como também, não registrava regularmente suas reuniões. Como exemplo, pode-se citar o fato de o Regimento determinar, no art. 2º que compete ao Condef: “estimular e apoiar a criação dos Conselhos Municipais do Fundef, promovendo a sua articulação com vistas ao desenvolvimento das ações relativas ao Fundef”. Tais estímulos e apoios não foram constatados por nós nos estudos de caso dos municípios estudados pela equipe do projeto.

Diante da prática de funcionamento observada, ficou registrada a linha de ação do Condef que não vinha sendo pautada no cumprimento dos dispositivos constitucionais. Deste modo, o governo do Estado da Bahia, através da sua Secretaria de Educação, deixa também de cumprir a uma série de outras determinações legais, a exemplo do artigo 72 da LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: “As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimen-

to do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Executivo, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal”.

Ainda, complementando a citação acima, registra-se que o § 3º do art. 165 da CF/88 define: “o poder executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”, acrescentando que no caso do Condef, os pesquisadores não localizaram os referidos balanços, nem os relatórios resumidos da execução orçamentária desde a implantação do Fundef na Bahia.

Outro aspecto que vale salientar é o que diz respeito às competências individuais de cada conselheiro para entender de contabilidade pública, orçamento, balanço e relatório de prestação de contas, para que possam executar a análise e emitir pareceres sobre as receitas e despesas do Fundef. Nas entrevistas foram obtidas explicações do tipo:

- a maioria dos conselheiros do Condef não possui conhecimento suficiente para analisar e emitir parecer sobre a movimentação da conta do Fundef;
- alguns dizem sempre que entendem de educação e não de contabilidade.

Comparando-se os casos estudados, constatou-se que também os conselheiros municipais apresentavam uma imensa carência de conhecimentos em orçamento

e contas públicas para efetuar uma fiscalização mais rigorosa nas contas do Fundef. Uma exceção é o Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundef, de Salvador, que dispõe dos serviços de assessoria contábil do Fundo Municipal de Educação. Este fundo já era previsto na Lei Orgânica do Município de Salvador desde 1990, tendo sido criado em 1996, e finalmente instalado a partir da implantação do Fundef, em 1998.

Em dois dos cinco estudos de caso, o Conselho de Acompanhamento do Fundef foi criado no ano de 1998, mas nunca chegou a se reunir durante o mandato dos respectivos prefeitos. Ambos só iniciaram suas ações, incluindo a discussão e aprovação do Regimento, além de estabelecer um calendário regular de reunião a partir das novas administrações municipais (de orientação política contrária ao antecessor) empossadas em janeiro de 2001. Portanto, num período de três anos esses Conselhos não atuaram, em flagrante desobediência ao que estabelecia a Lei Federal de criação do Fundef.

Nestas notas de confrontação entre os Conselhos Municipais e Estadual de Acompanhamento do Fundef, outro item digno de destaque, diz respeito ao modo como são escolhidos e indicados os membros de representação das entidades civis e órgãos públicos nesses Conselhos. Em alguns deles, nos municípios do interior, há uma nítida separação entre os que representam o poder público municí-

pal e aqueles que representam as entidades civis. Quase sempre, esses conselheiros foram eleitos, ou indicados após algum tipo de consulta, pelas respectivas bases que representam. Em quatro desses conselhos municipais, a presidência dos trabalhos nunca esteve com o Secretário Municipal de Educação ou com o seu representante no Conselho. Como declarou um dos entrevistados:

*Não convém que seja o próprio secretário de educação ou um preposto dele a presidir os trabalhos de um órgão que se propõe fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros destinados às ações da própria Secretaria.*

Em outros Conselhos, sobretudo nos dois sediados na capital do Estado, esses mesmos aspectos não são relevantes, nem mesmo são percebidos no corpo das entrevistas realizadas pelos pesquisadores. Como também não se percebe um procedimento democrático por parte do poder público na indicação e renovação de mandato dos componentes dos Conselhos de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do Fundef.

Outro aspecto notado é de que nenhum dos conselheiros entrevistados – no interior e na capital – pronunciaram-se acerca do acompanhamento na realização anual do censo educacional. No entanto, existe uma série de denúncias na imprensa diária, nas Comissões de Educação e Cultura do poder legislativo e nos sindicatos de professores sobre a manipulação dos dados do censo escolar. Essas denúncias dão conta

de que o número de alunos matriculados no ensino fundamental cresce demais no início de cada ano letivo e de que o mais importante é reter o aluno na escola independentemente do padrão de qualidade do ensino aí desenvolvido, conforme dossiê de denúncias, da APLB / Sindicato, em três volumes.

Não há, também, por parte dos conselheiros uma rotina de fiscalização direta nas escolas do ensino fundamental para verificar *in loco* a melhoria, o aproveitamento pedagógico e o desempenho institucional e acadêmico a partir da aplicação dos recursos do Fundef. Há uma excessiva preocupação com o número de matrículas, não se observando o mesmo com a qualidade dos serviços prestados pela escola do ensino fundamental.

Também, a partir da análise do conteúdo das diversas entrevistas realizadas, foi possível perceber uma maior participação do sindicato dos professores (Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB) e do Sindicato do Magistério Municipal Público (SIMMP), Vitória da Conquista), nos municípios do interior, com uma atuação mais destacada dos conselheiros que representam o sindicato, do que no conselho de acompanhamento da capital do estado. Contudo, e apesar de haver uma representação do Sindicato da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) no Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef, não é no âmbito do órgão colegiado do Fundef no estado que



se dá uma atuação mais transparente desse organismo de controle e fiscalização na aplicação dos recursos carimbados da educação, como determina a Lei de criação do Fundef.

Mesmo assim, relativamente às competências dos conselhos de acompanhamento do Fundef, estas eram desempenhadas com maior dificuldade e alguma restrição nos municípios interioranos do que no conselho municipal situado na Capital, onde foi observada uma atuação regular, com reforço da assessoria em contas públicas, prestada aos conselheiros pelo Fundo Municipal de Educação. Contudo, no estado, o Condef, simplesmente não apresentava um funcionamento regular. Durante o período em estudo ocorreu um número mínimo de reuniões por falta de convocação.

No que se refere ao acompanhamento e ao controle social da aplicação dos recursos do Fundef, a auditoria do TCE/BA no Relatório e Parecer Prévio a ser encaminhado à Assembléia Legislativa em 2001, com base nas informações das atas das reuniões do Condef, concluiu que:

[...]o Conselho não vem acompanhando e controlando, adequadamente, a gestão dos recursos do Fundo, o que contraria o princípio básico da própria instituição do Fundef, repercutindo na efetividade e legitimidade do gerenciamento dos seus recursos (BAHIA, 2002).

Ainda, neste mesmo *Relatório e parecer prévio* foi citada uma constatação da auditoria do TCE/BA, no que diz respeito à

gestão do Fundo, ou seja,

suas contas não foram prestadas desde sua constituição, devendo a autoridade competente proceder à devida tomada de contas dos exercícios de 1998, 1999, 2000” (BAHIA, 2002).

Por último, destaca-se que os dispositivos da Lei de criação do Fundef são cobrados e fiscalizados pelos órgãos de controle externo tipo Tribunal de Contas. Sobre esta questão, os exames realizados pelo TCE/BA permitiram que fossem apresentadas as seguintes considerações, acerca da gestão dos recursos do Fundef, no Relatório e Parecer Prévio de 2001, deste Tribunal:

O procedimento adotado pela Sefaz, de transferir os recursos do Fundo do Governo Estadual, da conta do Banco do Brasil, para a CUTE (Conta Única do Tesouro), é justificado por razões operacionais: a utilização dos recursos em conjunto garante um maior percentual na aplicação. Essa justificativa, entretanto, não pode prevalecer a ponto de desfigurar a própria instituição do Fundef, transformando-o em mera vinculação de recursos, sem a garantia, como é próprio à função do fundo, de que os rendimentos de seus recursos reverterão para a realização dos seus objetivos. (BAHIA, 2002).

O que se constatou com a pesquisa é que esse fato não produziu conseqüências, pois a prestação de contas do estado em 2001 foi aprovada, apesar das considerações apresentadas em relatório pelo TCE/BA à Assembléia Legislativa.

Em caso de rejeição das contas dos governos e havendo indícios de crime contra o patrimônio público, cabe aos Tribunais de Contas encaminhá-las ao Ministério Público para a devida investigação e providências cabíveis. Contudo, na Bahia, os processos relativos à má aplicação dos recursos do Fundef encaminhados ao MP pelo TCM/BA, bem como, por outras organizações, não tinham sido julgados, até o momento em que este estudo era concluído, pois o Supremo Tribunal Federal não havia determinado a instância competente para processar e julgar esses processos. Assim sendo, constatou-se através da pesquisa que a fiscalização dos recursos Fundef ou não tem sido efetivada pelos Conselhos Estadual e Municipais de Acompanhamento e Controle Social desse Fundo, ou quando executada pelos Tribunais, não têm produzido consequências.

Contudo, nos estudos de caso, não foi observada uma ação contínua e plena desses conselhos, pautada nos objetivos propostos. Também, a pesquisa identificou alguns elementos que foram considerados inibidores ou que têm funcionado como barreiras às ações desses órgãos de fiscalização, destacando-se, dentre outros: a presença do secretário de educação como membro e/ou presidente desses conselhos; a falta de motivação e de interesse do presidente em convocar reuniões; a deficiência e a insuficiência de informações; e a morosidade no fluxo de informa-

ções; o despreparo dos conselheiros para analisar registros contábeis e demonstrativos gerenciais, bem como para elaborar relatórios e pareceres avaliativos; a dificuldade dos conselheiros para conciliar o tempo de suas atividades profissionais com o exercício das atividades nos conselhos; a escolha de conselheiros politicamente comprometidos com os gestores; a falta de infraestrutura material para o pleno funcionamento de um conselho de fiscalização e controle; a falta de canais de comunicação e de divulgação; a falta de organização de alguns segmentos da sociedade que têm participação nesses conselhos.

Dessa forma, os conselheiros não têm conseguido fiscalizar a ação dos gestores, no que diz respeito à repartição, à transferência e à aplicação dos recursos do Fundo. Assim sendo, a pesquisa constatou uma distância entre os resultados alcançados e os esperados no que diz respeito à atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social, o que mostra a falta de efetividade do desempenho desses órgãos de fiscalização, bem como sua pouca eficácia no que se refere ao alcance de objetivos mais gerais, tais como os de controle social, de representação, de participação e de democratização.

Sobre o controle externo dos recursos do Fundef, o TCE/BA e o TCM/BA têm realizado a apreciação das contas prestadas, anualmente, pelos órgãos governamentais do estado e dos municípios, com a finali-

dade de opinar por sua aprovação ou rejeição. Segundo a pesquisa, todos os municípios estudados tiveram suas contas aprovadas, com ressalvas ou rejeitadas no período 98-00, exceto o município de Salvador que teve suas contas aprovadas no ano de 1999. Ainda, com relação às contas aprovadas com ressalva ou rejeitadas, a informação é de que, em muitas delas, a causa das ressalvas ou da rejeição estava relacionada com a aplicação dos recursos do Fundef. Quanto ao Estado da Bahia, verificou-se que suas contas foram aprovadas, apesar do Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA (2001) ter chamado a atenção para o fato da Sefaz/Ba transferir os recursos do Fundo da conta específica do Banco do Brasil para a conta única do tesouro (CUTE), o que, segundo o próprio Tribunal, faz “desfigurar a própria instituição do Fundef, transformando-o em mera vinculação de recursos” (BAHIA, 2002)

Considerando as questões apontadas com relação à fiscalização do Fundef, recomenda-se que:

- seja desenvolvido um amplo movimento no sentido de envolver todos os segmentos sociais que integram o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef na discussão da função desse órgão colegiado, bem como, do papel de seus representantes nesse conselho;
- os gestores públicos responsáveis pela aplicação dos recursos do Fundef mantenham um canal de comunicação direto com o Conselho de Acompanhamento e Controle e que estabeleçam formas de divulgação dos dados das receitas e despesas desse

Fundo para a comunidade escolar, para os segmentos da sociedade que participam desse conselho e para a sociedade em geral;

- os órgãos de gestão dos recursos do Fundef, seguindo o que define a legislação, mantenham seus recursos em uma conta específica, os quais devem ser destinados a uma programação também específica no respectivo orçamento;
- os membros desses conselhos sejam preparados para a realização das suas atividades, de modo a compreender o que são as políticas públicas de financiamento da educação e a dominar as práticas específicas desses órgãos colegiados;
- seja revista a composição dos conselhos, na intenção de que o titular da pasta da educação não integre este órgão colegiado, que deve fiscalizar as ações do executivo da educação;
- seja incluída na legislação uma previsão de dispensa de carga horária dentro da jornada de trabalho dos profissionais integrantes de conselhos dessa natureza, para que possam desempenhar as atividades inerentes à condição de conselheiro.

---

Artigo recebido em: 07/02/03 e aprovado para publicação em: 04/06/03.

---

### **The Fundef: social control and democratic governance**

**Abstract:** This article discusses the social control and democratic governance of Fundef, based on results from research developed as part of a national network dealing with the process of implantation and impact of Fundef in the State of Bahia and the municipalities of Salvador, Vitória de Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira. This article analyzes the organization and functioning of Condef, focusing on the State Council for the Accompaniment and Social Control of the Fundef

in Bahia and the respective Municipal Councils that were included in the study, considering the period 1998/2000.

**Keywords:** Fundef; Social control; Democratic governance.

### **El Fundef: control social y gestión democrática**

**Resumen:** Este artículo discute el control social de la gestión democrática del Fundef a partir de los resultados de la investigación realizada en rede nacional, sobre el proceso de implantación y impacto del Fundef en lo Estado da Bahia (Brasil) y en los municipios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira. En este trabajo, se analizan la organización y el funcionamiento del Condef, focalizando el Consejo Estadual de Acompanhamento y Control Social del Fundef en la Bahia e de los respectivos Consejos Municipales que integran el estudio en el periodo de 1998-2000.

**Palabras clave:** Fundef; Control social; Gestión democrática.

### REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES LICENCIADOS DA BAHIA (APLB). **Fundef: dossiê de denúncias**. Salvador, 1999-2000. 3v.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio**: exercício de 2001. Salvador, 2002.

BAHIA. Decreto Estadual n. 7.277, de 08 de abril de 1998. Cria o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundef na Bahia (Condef). **Diário Oficial do Estado da Bahia**, 08/04/1998.

BAHIA. Resolução n. 001/00, 16 de fevereiro de 2000. Regimento do Condef. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, 17/02/2000.

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas, In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999. p.7-30.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição

Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Fundescola/MEC, Brasília, DF, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.p.77-95.

LUZ, Liliene Xavier. **Conselhos escolares: cidadania, participação e gestão democrática da educação?** Teresina: EDUFPI, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. Gestão da escola pública: Alguns fundamentos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v.75, n.179/180, p.395-467, jan/dez. 1994.

### **Sobre o autor:**

*<sup>1</sup>José Wellington Marinho de Aragão*

Professor Adjunto do Departamento de Educação I da FAGED/UFBA. Mestre em Ciências Sociais, FFCH/UFBA. Doutor em Educação, FAGED/UFBA.

E-mail: aragao@ufba.br

Endereço postal: UFBA/FAGED. Av Reitor Miguel Calmon, s/n Canela, Salvador, Bahia - Brasil. CEP.:40110-100.

---

# O impacto do Fundef no contexto do Estado da Bahia: uma abordagem quantitativa

Marcos Paulo Pereira da Anunciação<sup>1</sup>

**Resumo:** A implantação do Fundef causou um impacto considerável no contexto do financiamento da educação básica no Estado da Bahia. Entretanto, o valor do gasto por aluno/ano continua aquém do mínimo proposto pelo MEC, necessitando, portanto, da complementação da União. O número de alunos matriculados no ensino fundamental aumentou de forma significativa, assim como a quantidade de recursos destinados a este nível. As matrículas dos níveis infantil e médio também cresceram, mas a falta de um fundo específico tem prejudicado estes níveis. Os professores estão sendo capacitados, mas, em se tratando da remuneração, não houve aumento significativo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Financiamento da Educação; Fundef.

## INTRODUÇÃO

A educação exerce um papel de fundamental importância no crescimento e no desenvolvimento de um país. Uma nação que objetiva participar do seleto grupo dos mais desenvolvidos no âmbito econômico, social e cultural não pode relegar este importante "investimento" ao segundo plano, sob pena de ver naufragadas todas as metas a serem alcançadas pelo Estado a médio e longo prazos e, por conseguinte, perpetuar o processo de estagnação em que o país se encontra. A pesquisa Processo de

Implantação e Impacto do Fundef no Estado da Bahia tem por objetivo analisar, de forma comparativa, o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sobre o financiamento da educação básica na Bahia, uma vez que permite comparar as receitas e despesas educacionais dos municípios baianos antes e depois da implantação do mesmo. Esta pesquisa é parte integrante de uma rede nacional, sob a coordenação geral da Universidade de São Paulo (USP), cujo objetivo é o de realizar um estudo longitudinal sobre o impacto do Fundef na educação fundamental do país. Esta investigação tem proporcionado um maior intercâmbio de informações entre os participantes do projeto permitindo, por conseguinte, uma visão mais abrangente do financiamento do sistema básico de educação no Brasil.

## METODOLOGIA

Para a consecução dos objetivos a que esta pesquisa se propõe foi feito o levantamento dos dados no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), através do livro Infor-

mações Municipais 2000, publicado anualmente. Os dados complementares foram obtidos na sede do IBGE, em Salvador, na Secretaria Estadual de Educação (SEC/BA), na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI/Seplante) e nas secretarias de Educação e de Finanças dos municípios selecionados para a investigação. Outros dados relevantes e adicionais foram coletados através de consultas à rede mundial de computadores (Internet) por intermédio dos sites do INEP, MEC, IBGE, Fundação Getúlio Vargas e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores monetários foram registrados em dólar e real e indexados através do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) o que permitiu uma melhor comparação com os dados atuais.

## CONTEXTO

O perfil da educação básica no Brasil vem apresentando significativas melhorias nas últimas décadas, refletindo os esforços do Poder Público - e às exigências dos organismos internacionais - para ampliar o atendimento e elevar o padrão de ensino. Fatores como a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes por atraso na liberação de recursos financeiros para o ensino (Lei 9.394, Art. 69) e a introdução da política de repasse direto de recursos do FNDE para as escolas também podem ser citados como importantes instrumentos na caminhada para proporcionar uma

educação de melhor qualidade. As políticas de universalização do ensino obrigatório, adotadas com maior impulso após a redemocratização do país, produziram resultados alentadores na expansão da matrícula do ensino fundamental permitindo a incorporação, nesse nível de ensino, do expressivo contingente de crianças que ainda se encontrava fora da escola.

A Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- Fundef - constituído por 15% dos recursos do ICMS, FPE, FPM, IPI e Compensação financeira, prevista na lei complementar 87/96 (Lei Kandir) para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações. Além desses recursos, integra ainda o Fundo uma complementação da União aos Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo MEC. O Fundef tem por objetivo promover a equidade na distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, diminuindo, desta forma, as desigualdades existentes quando da alocação dos recursos devido à inexistência de critérios bem definidos. Também visa combater a injustiça causada pelos baixos salários dos professores (MONLEVADE, 1997). Conforme a Emenda supracitada, os recursos do Fundef são depositados numa conta no Banco do Brasil

e devem ser gastos exclusivamente no ensino fundamental público, devendo 60% dos mesmos serem aplicados na folha de pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício, bem como na capacitação dos professores leigos (até 2001). O restante dos recursos (máximo de 40%) deve ser utilizado em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (BRASIL, 2000).

Antes da LDB de 1996, os governantes podiam distribuir as verbas da educação por órgãos e secretarias distintos desde que as atividades e projetos se enquadrassem na definição de MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), fato que dificultava a análise do orçamento, pois, para conhecermos as despesas com a educação não bastava olhar a rubrica da Secretaria de Educação, uma vez que elas poderiam estar sendo lançadas também em outros órgãos. Isto provocava a incerteza de que a soma dos gastos nestes diversos órgãos representava o valor total utilizado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A partir da LDB/96, as despesas da educação não podem mais ser distribuídas para órgãos distintos, uma vez que prevê o repasse do valor correspondente ao percentual mínimo ao órgão responsável pela educação, que cuidará da gestão de tais recursos.

Com o Fundef nasceu a identificação das fontes de recursos, o que significa um fator de grande relevância no tocante à fiscalização do cumprimento dos inúmeros dispo-

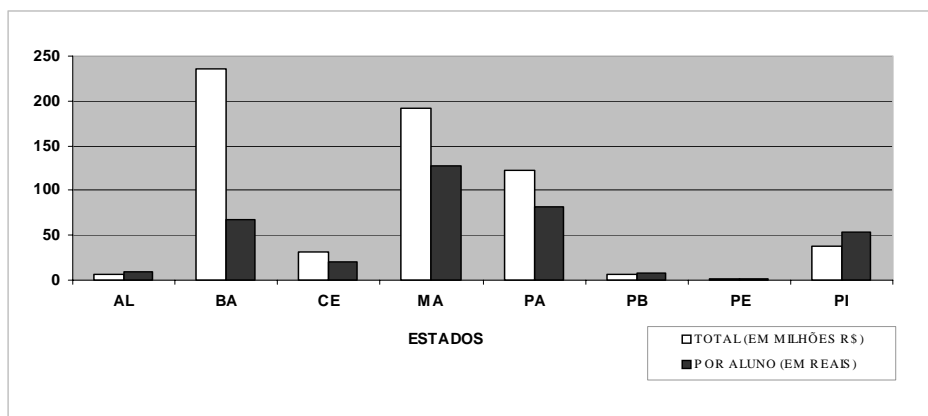
sitivos legais que determinam vinculações entre parcelas da receita e determinados tipos de despesa. A classificação de tais fontes, adotadas de forma racional, visa assegurar que os recursos dos orçamentos sejam empregados estritamente conforme suas finalidades, ou seja, os recursos destinados à educação deverão ser utilizados para esse fim. Além disso, a Emenda Constitucional (14/96) que criou o Fundef exige a criação de conselhos formados por diversos segmentos da comunidade escolar para acompanhar e fiscalizar a utilização do dinheiro envolvido. O Fundef muda a forma de financiamento do ensino fundamental no país, ao subvincular uma parcela de recursos a esse nível de ensino e introduzir novos critérios de distribuição, promovendo a partilha de recursos entre estados e municípios de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental (BRASIL, 2000).

## RESULTADOS

A pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia, iniciada em 1991, propiciou, em suas seis fases ao longo de toda a década de 90, um melhor entendimento no tocante às tendências relacionadas às receitas e despesas no financiamento da educação, bem como uma avaliação evolutiva do nível de comprometimento dos municípios para com o ensino público. O banco de dados desta pesquisa mostra

que o montante dos recursos destinados à educação vem aumentando nos últimos anos, com a introdução de políticas importantes dentro do contexto do financiamento da educação básica. Com o advento do Fundef, a garantia de um valor mínimo de dispêndio/aluno se concretizou via repasse, acrescido de uma complementação da União. Conforme demonstrado pela

Figura 1, a Bahia é o estado que mais tem recebido este recurso no Brasil. Mostram os dados que, no Estado da Bahia, sem os recursos do Fundo, a receita disponível seria insuficiente para atender ao valor mínimo estipulado pelo MEC, exceto na rede estadual e no município capital, uma vez que estes apresentam uma maior capacidade de arrecadação.



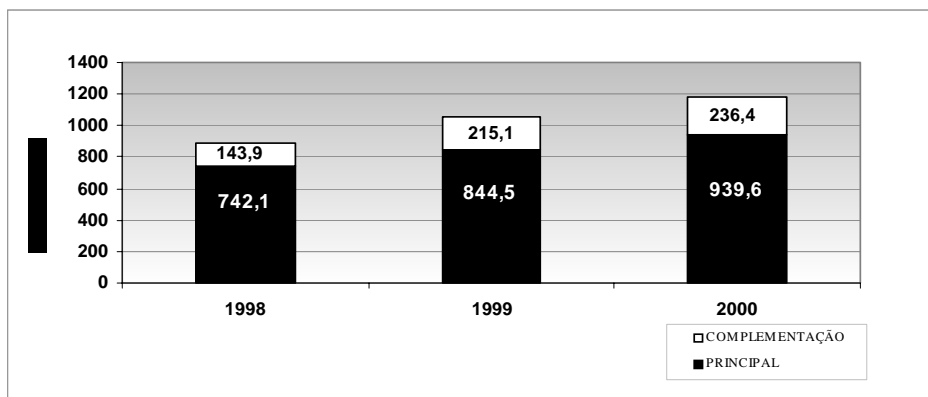
**Figura 1 - Complementação total (em R\$ milhões) e por aluno (em R\$), da União ao Fundef, por UF-2000.**

FONTE: MEC - BALANÇO DO FUNDEF.

O volume de recursos do Fundef transferido para o Estado da Bahia entre os anos de 1998 e 2000 foi cerca de 5% maior que a média nacional. Em 98 foram repassados 886 milhões de reais, 1,06 bilhão em 99 e, em 2000, 1,18 bilhão, considerando o Principal + Complementação (Figura 2). Apesar deste aumento, o Estado ainda necessita de uma maior quantidade de recursos a serem destinados à educação básica, visto que o total de alunos matriculados é alto em relação à baixa capacidade que o mesmo possui de gerar receita. Isto faz com que o montante de recursos oriundos do Fundef não seja suficiente para atender a esta demanda.

O Fundef tem por objetivo promover a equidade na distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, diminuindo, desta forma, as desigualdades existentes quando da alocação dos recursos devido à inexistência de critérios bem definidos. Entretanto, alguns municípios - notadamente os que possuem as maiores arrecadações - têm "perdido" recursos com o advento do Fundef. Isto ocorre porque eles arrecadam mais que os outros (devido à existência de fábricas, indústrias, comércio desenvolvido, turismo), o que implica numa contribuição maior para o Fundo. Enquanto isso, o montante que estes municípios recebem de volta acaba ficando aquém do valor da sua





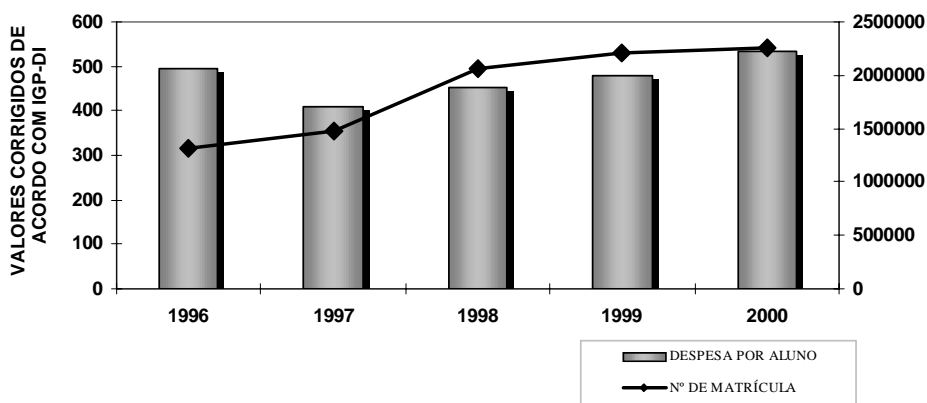
**Figura 2 - Valor do Fundef na Bahia: principal x complementação.**

Fonte: MEC - Balanço do Fundef 1998-2000.

contribuição (redistribuição). Tal situação ocorreu com maior intensidade em 1998, ano de implantação do Fundo na Bahia, onde 48 municípios - cerca de 12% do total - perderam recursos. Nos anos de 1999 e 2000 este número foi significativamente reduzido para 8 municípios, representando 2% do total.

O Fundef, no contexto da educação básica baiana, ainda não causou um impacto significativo no que se refere ao indicador despesa/aluno. Na rede municipal, to-

mando-se por base o ano de 1996 e comparando-o com o ano de 1998 - implantação do Fundo no Estado da Bahia - houve um decréscimo real de 8,5%. No período 96/00, no entanto, a variação torna-se positiva em 7,68% (Figura 3). Como fora mencionado anteriormente, no primeiro artigo deste volume, estes valores foram trazidos a valor presente (indexados) através do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), o que dá uma idéia real da variação ocorrida no período em foco.



**Figura 3 - Matrícula e despesa por aluno das redes municipais do ensino fundamental.**

Fonte: MEC - Banco de Dados da Pesquisa Financiamento da Educação.

Na rede estadual, em termos de ganhos reais, a situação chega a ser pior. No período 96/98 houve uma queda real no gasto por

aluno/ano de 29,8%. Entre 1996 e 2000 a variação negativa ficou em torno de 3,1% (Figura 4).

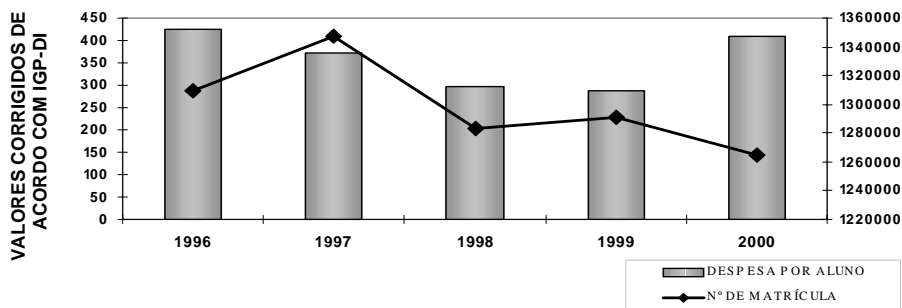


Figura 4 - Matrícula e despesa por aluno da rede estadual do ensino fundamental.

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Financiamento da Educação.

Os dados relacionados à rede estadual podem ser mais bem compreendidos quando destacada a relação receita/contribuição entre Estado e municípios. Enquanto estes têm recebido mais que o dobro do valor que contribuem para o Fundef, no Estado a situação é inversa: recebem em média 20% a menos do montante que contribuem (Figura 5). Por conseguinte, pode-se afirmar que o Estado da Bahia tem "perdido" recurso com o Fundef.

Tal fato pode ser explicado pelo processo de municipalização do ensino fundamental, em que o Estado vem transferindo parte dos alunos do ensino fundamental para as redes municipais. Como a distribuição dos recursos do Fundef é feita levando-se em conta o total de alunos matriculados - e efetivamente cursando - a rede estadual passa a receber menos recursos e, conseqüentemente, estes são alocados à rede municipal em virtude da inclusão dos novos alunos.

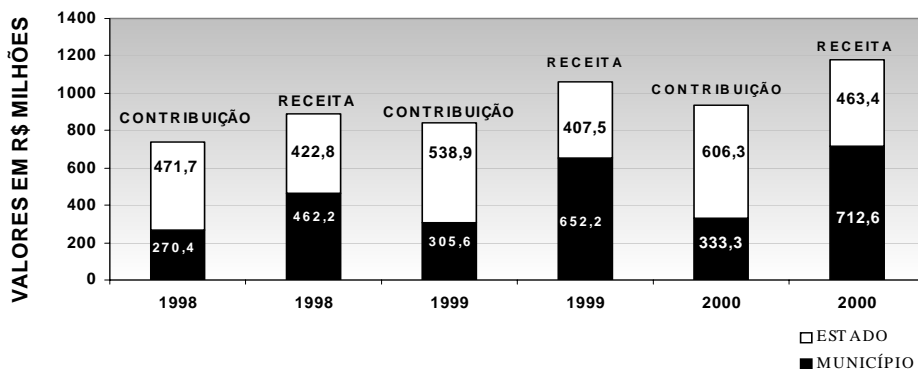


Figura 5 - Valor do Fundef na Bahia: contribuição e receita por esfera governamental.

Fonte: MEC - Balanço do Fundef 1998-2000.

Aliás, o conceito de "perda" é discutível, uma vez que o objetivo primordial do Fundo é promover a equidade na distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, diminuindo, desta forma, as desigualdades existentes quando da alocação dos mesmos.

Por sua vez, o ensino médio teve seu gasto por aluno diminuídos após o advento do Fundo, uma vez que houve um significativo aumento de 32,6% no número de matrícula no período 98/00. Se analisarmos o período 96/00 esta variação torna-se ainda mais acentuada, chegando a dobrar o número de matrículas (Figura 6). Enquanto isso, o montante dos recursos destinados a este nível de ensino decresceu 25%, entre 1996 e 2000. O gasto por aluno, por sua vez, caiu pela metade após a implantação do Fundef (Figura 6). Isto ocorre, em parte, porque o ensino médio não possui um fundo financeiro específico, tal como o ensino fundamental.

Por outro lado, o valor gasto com o ensino médio pode estar sendo subestimado. Um prédio escolar que abriga ao mesmo tempo o EF e o EM não possibilita a desagregação dos gastos por níveis de ensino. Com isto, os gastos podem estar sendo registrados basicamente no ensino fundamental tornando os seus resultados irreais (e os do EM também). Segundo um diretor da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime - os gastos com o ensino médio - e também os da educação infantil - podem estar sendo subsidiados, em parte, pelo ensino fundamental, na tentativa de amenizar a falta de cobertura a estes níveis, o que se constitui numa prática ilegal.

Vale a pena destacar que, embora o gasto por aluno/ano por parte dos municípios baianos - e também o Estado - não tenha aumentado substancialmente com o advento do Fundef, é possível que, diante das exigências legais e controles fiscais

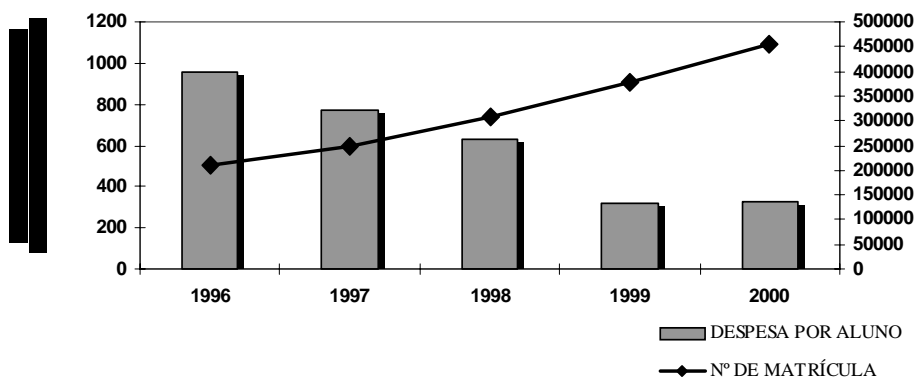


Figura 6 - Matrícula e despesa por aluno da rede estadual do ensino médio.

FONTE: BANCO DE DADOS DA PESQUISA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

referentes à utilização dos recursos do Fundo, os dispêndios são agora melhor aplicados que no passado.

Os dados relacionados à matrícula evidenciam o avanço da política de descentralização do ensino fundamental regular (municipalização), que transfere a responsabilidade deste nível de ensino para a administração municipal. Isto fica claro quando são analisados os dados da Tabela 1, que remetem ao total de matrículas no ensino fundamental nas redes de ensino da Bahia. Pode-se observar um aumento significativo de aproximadamente 60% no número

de matrículas nas escolas municipais entre os anos de 1996 e 2000. Esta variação é decorrente de um maior empenho por parte do Ministério da Educação e das respectivas secretarias no sentido de se colocar todas as crianças em idade escolar nas salas de aula e, por conta disso, as escolas públicas que oferecem ensino fundamental foram beneficiadas, uma vez que passaram a dispor de mais recursos para gerir as suas necessidades básicas. Em contrapartida, entre 1996 e 2000 o nº de alunos matriculados no ensino fundamental da rede estadual decresceu 3,4%.

**Tabela 1 - Matrícula inicial do ensino fundamental por dependência administrativa, Bahia - 1996 - 2000.**

Rede	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Municipal</b>	1.318.206	1.477.557	2.054.020	2.209.254	2.259.825
<b>Estadual</b>	1.309.135	1.347.163	1.283.338	1.291.261	1.264.337

FORNTE: BANCO DE DADOS DA PESQUISA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO DE RECEITAS E GASTOS NAS REDES DE ENSINO DA BAHIA

O Fundef produziu um aumento significativo da matrícula no ensino fundamental, tendo como elemento motivador a relação matrícula x recursos. Por outro lado, pode ter inibido o crescimento da educação infantil. Esta hipótese tem como base dois fatores. O primeiro é a inexistência do vínculo matrícula x recursos para a educação infantil, o que levou as redes municipais a não absorverem as matrículas desse nível. O segundo é o fato da LDB/96 não ter definido a idade mínima de sete anos para o ingresso no ensino fundamental, o que possibilitou às gestões municipais modificarem o registro

das estatísticas, passando a contabilizar as classes de alfabetização (crianças de cinco e meio a seis anos), que antes de 1998 eram computadas na educação infantil, como classes do ciclo inicial do ensino fundamental, que envolve a alfabetização. Pode-se observar, através da Tabela 2, que o Estado reduziu drasticamente a oferta do ensino infantil, notadamente a partir de 1998 (ano do advento do Fundef). Este fato também pode ser notado na rede municipal onde, entre os anos de 1996 e 1998, houve um significativo decréscimo da ordem de 49,71%.

**Tabela 2 - Total de matrículas nas redes estadual e municipal - EI e EJA- 96/00**

Nível/Modalidade	1996	1997	1998	1999	2000
<b>EI/Estadual</b>	150.867	107.769	15.735	10.284	11.352
<b>EI/Municipal</b>	473.870	380.727	238.319	260.532	287.320
<b>EJA/Estadual</b>	68.153	135.970	2.782	0	0
<b>EJA/Municipal</b>	20.525	30.671	4.176	4.438	7.956

FONTE: BANCO DE DADOS DA PESQUISA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO DE RECEITAS E GASTOS NAS REDES DE ENSINO DA BAHIA

Este remanejamento das estatísticas para ampliar as matrículas do ensino fundamental também ocorreu com as classes de educação de jovens e adultos (EJA), que desapareceram dos registros do Censo e passaram a ser computadas como classes de ensino fundamental regular, com enfoque na aceleração. A rede estadual deixou de oferecer esta modalidade de ensino em 1998, enquanto que a rede municipal vem oscilando negativamente seus números no período 96/00. Estas duas situações de remanejamento de dados podem estar contribuindo, também, para o aumento das matrículas no ensino fundamental.

No que se refere à questão salarial, a situação dos docentes não sofreu alterações significativas desde a implantação do Fundef. Na Tabela 3 são apresentados dados dos estudos de caso realizados em cinco municípios baianos e mais o Estado. O que se observa é que, em termos de salário-base, apenas os municípios de Vitória da Conquista, Alagoinhas e São Sebastião do Passé apresentaram uma variação positiva no período 97/00, ainda que pequena. No que se refere aos vencimentos brutos a situação é um pouco melhor. O município de Governador Mangabeira, por exemplo, apresentou um crescimento de 28,4%, en-

**Tabela 3 - Professor E.F./Salário-Base e Vencimento.**

Período: Junho-1998/2001

Localização	Vencimento Bruto	Remuneração do Professor (R\$ IGP-DI)			
		1997	1998	1999	2000
Estado da Bahia	Salário Base	242,74	255,02	229,11	201,37
	Vencimento Bruto	443,5	487,32	461,2	405,36
Salvador	Salário Base	SI	SI	SI	SI
	Vencimento Bruto	SI	SI	SI	SI
Vitória da Conquista	Salário Base - Prof. II	305,26	361,43	324,47	314,71
	Vencimento Bruto	421,93	539	500,06	486,65
Alagoinhas	Salário Base	141,69	144,14	154,4	150,91
	Vencimento Bruto	364	389,64	398	398,35
São Sebastião do Passé	Salário Base	SI	157,44	141,44	207,47
	Vencimento Bruto	SI	198,38	178,22	213,63
Governador Mangabeira	Salário Base	138,23	144,14	151,41	133,08
	Vencimento Bruto	138,23	144,14	219,54	192,96

FONTE: UFBA/ISP Relatório da Pesquisa, 2002.

quanto que Vitória da Conquista teve um aumento de 13,3%. Considerando que 60% dos recursos do Fundef devem ser destinados ao pagamento dos professores e à capacitação profissional (até 2001), parte desses recursos poderia ser utilizada na formação dos professores leigos, contudo muitos municípios não chegaram a desenvolver essas ações por considerá-las de custo elevado, pelas exigências dos convênios que requerem condições mínimas como equipamentos tecnológicos, biblioteca específica, linhas telefônicas e outros recursos. Assim sendo, as ações de formação foram adiadas, estando em fase de definição em alguns municípios, como Governador Mangabeira.

A criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef possibilitou à sociedade fiscalizar o destino dos recursos, para que não sejam utilizados em outros setores. Entretanto, o que foi verificado através dos estudos de caso em alguns municípios é a total falta de esclarecimento e despreparo dos conselheiros e da sociedade em geral em relação ao papel que estes devem desempenhar no âmbito do conselho. A impressão que se tem é a de que o conselho só existe para atender a uma exigência formal quanto à liberação dos recursos do Fundo. Deste modo, a atuação eficiente e eficaz do referido conselho fica comprometida. Além disso, desvios de verbas, mau uso do dinheiro e administradores pouco comprometidos com a causa nobre da educação têm sido empecilhos constantes para que o conselho e, conseqüentemente, o Fundo tenham melhor êxito.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa baseia-se em um importante e valioso banco de dados, não só quantitativos, como também qualitativos, disponível a todos aqueles que se interessam por este tema tão vasto, e ao mesmo tempo tão pouco explorado, que é o financiamento da educação básica no Brasil. A coleta e análise destes dados visam oferecer um retrato da real situação da educação básica na Bahia, bem como uma avaliação da implantação e impacto do Fundef no contexto do ensino fundamental baiano e suas implicações nos outros níveis.

O Estado brasileiro tem procurado desenvolver programas no sentido de obter melhorias na qualidade de ensino e aumentar a cobertura. Aliás, trata-se de uma necessidade imperiosa, visto que um país que deseja debutar no seleto rol da elite política, cultural e econômica mundial não pode relegar este campo estratégico ao segundo plano, sob pena de perpetuar-se a síndrome de eterno "país em desenvolvimento", dependente contumaz do capital internacional.

Alternativas como o FNDE e o Fundef visam oferecer autonomia às escolas no sentido de que as mesmas aprendam a diagnosticar e equacionar os seus próprios problemas, sem a intervenção do governo ao qual estão submetidas. Muitos professores também foram contemplados com alguns benefícios, tais como aumento salarial (embora aquém do esperado), capacitação

profissional e melhor condição de trabalho, o que ocasionou nos mesmos um sentimento de valorização que pode implicar, por sua vez, na melhoria da qualidade do ensino. Há também que se destacar o Programa de Merenda Escolar que permite às crianças carentes uma melhor alimentação para que possam produzir mais evitando, assim, a repetência e a evasão escolar.

Em suma, o montante de recursos que tem sido dispendido ao ensino fundamental vem aumentando nos últimos anos, notadamente após a criação do Fundef. A criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef possibilitou à sociedade fiscalizar o destino dos recursos, para que não sejam utilizados em outros setores, enfim, hoje o cidadão tem uma maior conscientização em relação ao seu papel no meio em que vive. Todavia, o aumento no volume de recursos, por si só, não tem sido suficiente para proporcionar ao alunado baiano uma melhoria acentuada da qualidade de ensino. Desvios de verbas, mau uso do dinheiro público, baixos salários pagos aos professores (ainda), administradores pouco comprometidos com a causa nobre da educação têm sido empecilhos constantes para que o Fundo tenha melhor êxito. Vale ressaltar, também, a falta de cobertura do Fundo em relação aos outros níveis de ensino, como a educação infantil e o ensino médio. O ideal seria que todos os níveis da educação básica fossem beneficiados.

O Fundef, o FNDE, o Programa de Merenda Escolar e o de Dinheiro na Escola constituem-se todos um importante conjunto de

estratégias adotadas para proporcionar educação gratuita e de boa qualidade a todas as crianças em idade escolar, visando reduzir as desigualdades sociais que assolam o país. Entretanto, para alcançar plenamente os objetivos propostos através dos programas de melhoria da educação, faz-se necessária uma rigorosa fiscalização por parte do governo - através do Ministério Público e dos Tribunais de Contas - bem como de toda a população, através das associações de moradores, de pais e mestres, enfim, de toda a sociedade no sentido de garantir que os recursos sejam realmente destinados ao fim a que eles foram constituídos, sem desvios de recursos, para que alternativas importantes como o Fundef não venha a tornar-se instrumentos obsoletos pela incompetência e falta de escrúpulos por parte de alguns administradores do dinheiro público, em detrimento do bem estar da população.

---

Artigo recebido em: 24/01/03 e aprovado para publicação: em 08/04/03.

---

### **The Impact of the Fundef in the context of the State of Bahia: a quantitative approach.**

**Abstract:** The implantation of Fundef generated a considerable impact within the context of the financing of basic education in the State of Bahia. However, the amount spent per student/year remains below the minimum proposed by MEC, requiring, therefore, a complement from the Union. The number of students enrolled in primary schooling increased significantly, as did the quantity of resources allocated to this level. Enrollments for pre-school and secondary education also increased, but the lack of a specific fund for these levels has put them in jeopardy.

The teachers are being trained, but, in terms of remuneration, there has not been any significant improvement.

**Keywords:** Public politics; Educational finance; Fundef

### **El impacto de Fundef en el contexto del estado de Bahia: un abordaje cuantitativo.**

**Resumen:** La implantación de FUNDEF causó un impacto considerable en el contexto del financiamiento de la educación básica en el Estado de Bahía. Sin embargo, el valor del gasto anual por estudiante continúa por debajo del mínimo propuesto por el MEC, necesitando, por lo tanto, un complemento de la Unión. El número de estudiantes matriculados en la educación básica primaria aumentó de forma significativa, así como la cantidad de recursos destinados a este nivel. Las matrículas del nivel de preescolar y media también crecieron, mas la falta de un fondo específico para estos niveles los ha perjudicado. Los profesores están siendo capacitados pero su remuneración no logra un aumento significativo.

**Palabras-clave:** Políticas públicas; financiamiento de la educación; Fundef.

### **REFERÊNCIAS**

BAHIA. Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. **Informações municipais**. Salvador, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília,DF., 2001a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF., 2001b.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília). In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos Legais**. Brasília, DF., 2001c.

BRASIL. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília,DF., 2001d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balço do primeiro ano do Fundef**. Brasília, DF.,1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: maio-out.2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do Fundef**. Brasília, DF., 2000.

MONLEVADE, João; FERREIRA, B. Eduardo. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF., Idéia,1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: maio-out.2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Disponível em: <<http://www.se.ba.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Centro Interdisciplinares para o Setor Público. **Processo de implantação e impacto do Fundef no Estado da Bahia**: relatório final. Salvador, 2002.

VERHINE, Robert E. Financiamento do ensino básico no Brasil e as políticas municipais de Educação. **Revista Gestão em Ação**, Salvador, 1998. v.1, n.1, p.40-61, 1998.

### **Sobre o autor:**

<sup>1</sup>*Marcos Paulo Pereira da Anunciação*  
Mestrando em Educação/ FAGED - UFBA  
Orientador: Prof<sup>o</sup> Doutor Robert Evan Verhine  
E-mail: markosbahia@bol.com.br

Endereço postal: UFBA - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP. Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia - Brasil. CEP: 40170-110



---

# Efeitos e impactos do Fundef na rede municipal de ensino de Salvador<sup>1</sup>

Márcia Knop<sup>2</sup>

José Wellington M. de Aragão<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta uma análise quantitativa referente aos impactos do Fundef no município de Salvador, com base em uma pesquisa desenvolvida em rede nacional. A pesquisa registrou alguns impactos referentes à qualificação profissional, evolução salarial, municipalização do ensino fundamental, crescimento da matrícula, quantidade de alunos por turma, quantidade de alunos por professor e o rendimento e movimento dos alunos.

**Palavras-chave:** Fundef; Financiamento educacional; Ensino fundamental.

## INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 24 de dezembro de 1996, através da Lei nº 9.424, constitui uma importante estratégia adotada para promover uma política nacional de equidade no acesso aos recursos destinados ao ensino fundamental. Além disso, tem por objetivo a efetiva descentralização (municipalização) e melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério público.

Com a intenção de avaliar efeitos e impactos da implantação do Fundef desenvolveu-se uma pesquisa de caráter nacional, sob a coordenação geral de pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), intitulada *Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação*. O propósito dessa pesquisa era realizar um estudo longitudinal sobre o impacto do Fundef na educação básica do país.

**O impacto do Fundef no contexto do Estado da Bahia: um estudo de cunho longitudinal (1996-2000)**, proposta de trabalho que integra aquele projeto de pesquisa em rede nacional, realizou análises qualitativa/quantitativa de dados referentes a redes de ensino pré-selecionadas: a estadual e cinco municipais. No total, seis estudos de caso foram realizados envolvendo os municípios de Salvador, Vitória da Conquista, Alagoinhas, São Sebastião do Passé, Go-

---

<sup>1</sup> Texto produzido no contexto das atividades da Pesquisa em Rede Nacional sobre o "Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação", desenvolvida no Estado da Bahia sob a coordenação do Professor Doutor Robert E. Verhine. Participaram do projeto como pesquisadores: Ana Lúcia França Magalhães, Dora Leal Rosa, José Wellington Marinho de Aragão, Maria Iza P. de Amorim Leite, Luís Fernando Silva, Cláudia Dias Silva e como bolsistas de iniciação científica: Marcos Paulo Pereira da Assunção, Daniela Reis Vianna e Márcia Knop.

vernador Mangabeira e o próprio Estado da Bahia.

Este artigo limita-se a uma análise quantitativa dos resultados obtidos com a implantação do Fundef em Salvador. O intuito é possibilitar uma maior compreensão do impacto desse Fundo na melhoria do ensino público na capital baiana.

O caso Salvador envolveu o levantamento e análise de dados financeiros<sup>4</sup> e de dados educacionais relacionados aos docentes e aos alunos da rede municipal de ensino. Esses dados e informações foram coletados em arquivos da Secretaria Municipal de Educação (SMEC) e da Controladoria Geral do Município/Secretaria da Fazenda (Sefaz) e em bancos de dados disponibilizados em *sites* da Secretaria Estadual de Educação (SEC/BA); do Ministério da Educação e Cultura/Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa em Educação (MEC/ INEP); do TCM/BA (Tribunal de Contas do Município). O material coletado foi organizado, inicialmente, em planilhas a partir de modelos concebidos pela coordenação nacional desta pesquisa e passam a integrar um banco de dados sobre o Fundef, especificamente sobre o financiamento do ensino fundamental o que, sem dúvida, poderá facilitar o acompanhamento da execução orçamentária desta política educacional. Também, a partir desses dados foram construídas tabelas que integraram o relatório de pesquisa do município.

Neste artigo, são discutidos os dados financeiros do município, base para os cál-

culos do Fundef, bem como, são focalizados os impactos deste Fundo sobre a qualificação e o salário dos professores do ensino fundamental e sobre algumas questões relacionadas com o alunado, tais como: matrícula e desempenho.

## MUNICÍPIO DE SALVADOR: DADOS FINANCEIROS E O FUNDEF

Os dados financeiros apontam as principais tendências quanto às receitas e despesas do município. A relação receita arrecadada por habitante de Salvador, no período de 1996-2000, manteve-se num ritmo de crescimento médio razoável até 1998, decaindo um pouco nos dois últimos anos do período (Tabela 1). Esta queda pode estar associada às dificuldades econômicas experimentadas pelo país desde o final de 1998. Tal situação configura um decréscimo no total da arrecadação a ser rateada para atender às aplicações de recursos no custeio e investimento em educação básica - educação infantil e ensino fundamental no Município de Salvador. O ano de 1998 apresenta o maior valor na relação receita por habitante – R\$ 233,07.

**Tabela 1- Receita por habitante Município: Salvador**

Anos	Receita/ Habitante R\$ (IGP-DI)
1996	203,94
1997	216,56
<b>1998</b>	<b>233,07</b>
1999	221,32
2000	210,54

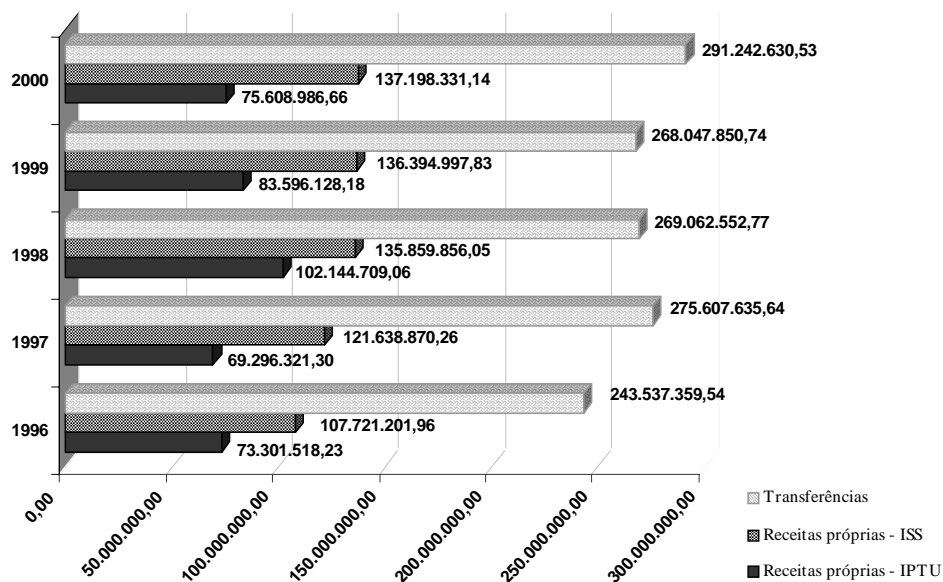
Fonte: IBGE; TCM/BA

<sup>4</sup>Os valores monetários foram indexados através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), a fim de permitir comparações longitudinais.

O gráfico a seguir apresenta uma comparação entre os impostos próprios (ISS – IPTU) e as transferências. Os valores indexados (IGP-DI) revelam que o ISS arrecadado aumentou um pouco ao longo do período, passando de R\$ 107.721.201,96 (1996) para R\$ 137.198.331,14 (2000). Quanto ao IPTU, o valor em 1996

foi R\$ 73.301.518,23 e em 2000 foi R\$ 75.608.986,66, mantendo um equilíbrio no decorrer do período. As transferências apresentaram um aumento perceptível no período, passando de R\$ 243.537.359,54 (1996) para R\$ 291.242.630,47 (2000).

**Figura 1- Comparação entre transferências e Receitas Próprias -ISS/IPTU Município de Salvador**



FONTE: TCM/BA; SEFAZ/PMS

Apesar dos dados de receita apresentarem algum crescimento, parece haver uma tendência à estagnação da arrecadação de receitas como consequência da política econômica de ajuste fiscal, juros altos como motivadoras do capital especulativo, ou volátil, e a própria recessão, com o desemprego daí gerado.

O gráfico mostra, também, que durante todo o período, as transferências da União e do estado ao município foram consideravelmente maiores em relação aos impostos próprios arrecadados. Nos anos em estudo, as transferências valem quase o dobro do ISS e o triplo do IPTU.

A tabela seguinte, que apresenta os percentuais de despesa por função entre os anos 1996-00, mostra que o município gasta a maior parte de seus recursos com as funções Administração/Planejamento e

Habituação/Urbanismo. A função Educação/ Cultura apresentou percentual crescente no período em estudo, correspondendo a 5,74% da despesa, em 2000, enquanto que a função Habituação/Urbanismo apresentou 37,23%, no mesmo ano.

**Tabela 2 - Percentual de despesa FEC e demais funções.**

**Município: Salvador**

Função	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %
Legislativa	6,27	4,93	4,62	4,20	3,94
Judiciária	0,80	0,08	0,05	0,00	0,55
Administração/Planejamento	36,50	28,70	31,91	32,40	27,88
Agricultura	1,75	0,40	0,01	0,00	0,00
<b>Educação/Cultura</b>	<b>11,10</b>	<b>8,18</b>	<b>6,26</b>	<b>5,56</b>	<b>5,74</b>
Habituação/Urbanismo	20,42	22,53	26,18	32,11	37,23
Saúde/Saneamento	4,40	10,91	8,43	6,34	7,31
Indústria/Comércio/Serviços	2,13	1,63	1,27	1,23	1,34
Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Assistência/ Previdência	13,41	20,01	18,10	16,85	15,10
Transporte	3,21	2,72	3,16	1,31	0,91
Segurança Pública	0,01	0,03	0,01	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FME/SMEC (Função Educação e Cultura); TCM/BA.

A relação entre receita própria e receita total do município, onde entram todas as transferências, mantém percentuais mais ou menos equilibrados durante os anos de 1996-2000. Conforme apresenta a Tabela 3, o maior percentual é observado no ano de 1998 – 49,24%.

**Tabela 3 - Percentual de receita própria por receita total.**

**Município: Salvador**

Anos	Receita Própria/ Receita Total (%)
1996	46,01
1997	43,32
1998	49,24
1999	47,41
2000	45,10

FONTE: TCM/BA; Sefaz/PMS.

Os dados das Tabelas 4 e 5 a seguir, permitem observar os mecanismos de composição do Fundef. A Tabela 4 apresenta o percentual de contribuição do Município de Salvador para o Fundef. Percebe-se que a participação das receitas arrecadadas, incluindo-se as transferências constitucionais, permaneceu num patamar percentual equilibrado, variando entre 27,36% e 29,33%, nos anos de 1998-2000.

**Tabela 4- Percentual da contribuição para o Fundef sobre os 25%**

**Município: Salvador**

Anos	Fundef/25%
1998	27,36
1999	28,29
2000	29,33

FONTE: TCM/BA.

Em relação ao recebimento do Fundef sobre os 25%, a Tabela 5 revela que houve um aumento percentual de 1998 para 1999, porém o valor manteve-se equilibrado nos dois últimos anos analisados.

**Tabela 5 - Percentual do recebimento do Fundef sobre os 25%**  
Município: Salvador

Anos	Recebimento Fundef/25% (%)
1998	14,31
1999	22,47
2000	22,56

FONTE: TCM/BA.

Este dado está indicando o aumento da matrícula no ensino fundamental (EF) da rede municipal, que se efetivou em função do repasse conveniado (num processo induzido de municipalização do ensino) de quase todas as escolas de 1ª a 4ª série do EF da rede estadual de ensino, o que tem sido correspondido com a procura pela população de matrículas para seus filhos nas escolas mais próximas de suas residências. Exemplo disso é a evolução do número de matrículas no EF da rede municipal, que passou de 87.755<sup>3</sup> em 1998, para mais de 100 mil<sup>4</sup> no ano 2000.

A análise dos montantes de contribuição e de recebimento à conta Fundef apresenta uma razão significativamente mais alta para o repasse de recursos à conta Fundef do que o montante de recursos recebido pela prefeitura. Assim, o muni-

cípio de Salvador contribui mais do que recebe a título de repasse do Fundef, conforme Tabela 6.

**Tabela 6 - Razão entre recebimento/contribuição para o Fundef**  
Município: Salvador

Anos	Recebimento /Contribuição (%)
1998	52,34
1999	79,53
2000	77,14

FONTE: TCM/BA.

Em Salvador, considerando os recursos carimbados de 15% para manutenção e desenvolvimento do EF conforme a lei, a previsão de despesa formal (receita) por aluno do EF, de acordo com a Tabela 7, apresenta valores indexados relativamente altos a serem aplicados por aluno/ano desse nível de ensino. Verifica-se que, embora a capacidade de arrecadação do município esteja aquém do esperado, o valor aluno/ano é maior do que o município necessita para o gasto mínimo estipulado pelo Fundef<sup>5</sup>. Entre os três anos iniciais de vigência do Fundef, os valores de despesa orçada (formal) mantêm-se próximos, com uma leve tendência à queda.

**Tabela 7 - Despesa formal por aluno do EF com Fundef**  
Rede Municipal: Salvador

Anos	15% da Receita/ Alunos do EF-RM (R\$)
1998	874,40
1999	849,68
2000	832,20

FONTE: TCM/BA; SEC/BA; MEC/INEP.  
Nota: Valor indexado pelo IGP-DI.

<sup>3</sup> Valor fornecido pelos Bancos de Dados da SEC/BA e do MEC/INEP.

<sup>4</sup> Idem

A Tabela 8, a seguir, apresenta uma outra realidade quando tomamos aquela despesa formal por aluno matriculado no EF sem a vinculação dos 15% dos recursos provenientes do Fundef. Esta tabela mostra os valores a serem gastos no EF por aluno/ano considerando apenas os 60%, dos 25% da receita total de impostos do município. Para esta despesa foi orçado um valor elevado, nos dois anos anteriores à implementação do Fundef na rede municipal de Salvador, devido ao pequeno número de matrículas no EF. Mas, ao comparar as duas Tabelas (7 e 8), nos dois últimos anos, verifica-se que o EF obteve uma injeção considerável de recursos para despesa formal a partir do Fundef. Dessa forma, os anos de 1999 e 2000, sem recursos do Fundef, apresentariam um valor aluno/ano equivalente a R\$778,10 e R\$768,03, respectivamente; enquanto que com os recursos do Fundef os valores passam a ser R\$849,68 e R\$832,20, respectivamente.

**Tabela 8 - Despesa formal por aluno do ensino fundamental sem Fundef.**  
Rede Municipal: Salvador

Anos	Receita sem Fundef/ Alunos do EF-RM (R\$)
1996	1.199,78
1997	1.291,80
1998	906,01
1999	778,10
2000	768,03

FONTE: TCM/BA; SEC/BA; MEC/INEP.

Porém, ao observar a Tabela 9, verifica-se que em todos os anos estudados os valores

reais gastos com a educação são sempre inferiores aos valores formais orçados, chegando a atingir quase metade destes, nos três últimos anos analisados.

**Tabela 9 - Despesa real por aluno do EF.**  
Rede Municipal: Salvador

Anos	Despesa do EF/ Matrícula do EF
1996	1.073,86
1997	924,78
1998	489,24
1999	382,15
2000	365,52

FONTE: TCM/BA; SEC/BA; MEC/INEP.

Nota: Valor indexado pelo IGP-DI.

A significativa diferença entre os valores orçados e os gastos executados, como foi observada nas tabelas anteriores, pode ser explicada em função da qualidade dos dados repassados aos pesquisadores, decorrente de sistemas diferenciados de registro, o que evidencia certa fragilidade ou intencionalidade na execução da política financeira. Conforme declaração do entrevistado, representante do Fundo Municipal de Educação da SMEC, os dados de receita/despesa fornecidos pelo TCM/BA são oficiais, mas não confiáveis. Por outro lado, os dados coletados na Controladoria Geral do Município/Sefaz, são compatíveis com os do TCM/BA. Neste caso, fica a indagação: quais seriam os dados confiáveis?

O que os dados coletados mostram é que a Prefeitura de Salvador não vem priorizando a educação. Além disso, é importante que

<sup>5</sup> Para o ano 2000, o Decreto nº 3.326/99 estabelece o valor de R\$ 333,00, para alunos de 1ª a 4ª série e R\$ 349,65 para alunos de 5ª a 8ª série e educação especial.

haja uma fiscalização consistente do destino dos recursos da educação para que não sejam utilizados em outros setores.

## A SITUAÇÃO DOS DOCENTES DA REDE MUNICIPAL

A análise da situação dos docentes da rede de ensino municipal de Salvador, quanto à valorização do magistério, fundamentou-se na perspectiva da qualificação profissional e do salário. A observação centrou-se no grau de formação dos professores em relação ao nível de ensino em que atuam, e na evolução do valor salarial após a implantação do Fundef.

Os dados apresentados na Tabela 10 mostram que, nas escolas situadas na zona urbana, o percentual de professores da pri-

meira etapa do EF (1ª a 4ª série), com grau de formação de nível médio – magistério manteve-se estabilizado nos dois primeiros anos de implantação do Fundef, decrescendo um pouco em 2000, enquanto que, com relação ao percentual de docentes com formação superior - licenciatura, foi observada uma permanência dos índices (16,91% - 16,90%) com uma ligeira elevação (22,62%) apenas no ano 2000. Por outro lado, quando é analisada a situação dos professores que no período considerado para a pesquisa atuavam na segunda etapa do EF (5ª a 8ª série) da zona urbana, nota-se o crescimento dos índices que indicam elevação no grau de formação do professor de nível superior/licenciatura: 57,82%; 72,14%; 85,40%. Quanto aos professores com formação de nível médio - magistério, ensinando da 5ª a 8ª série, verificou-se um decréscimo nos índices até chegar a zero em 2000.

**Tabela 10 - Percentual de docente, segundo o grau de formação e as etapas do EF em que atuam. Rede Municipal: Salvador**

Anos	EF Etapas	Localização	Rede Municipal			
			Professores EF - Graus de Formação			
			Médio Magistério (%)	Superior Licenciatura (%)	Outros (%)	(%)
1998	1ª a 4ª	Rural	1,81	0,82	0,47	100,00
		Urbana	63,88	16,91	16,11	100,00
	5ª a 8ª	Rural	0,33	9,30	0,00	100,00
		Urbana	4,98	57,82	27,57	100,00
1999 *	1ª a 4ª	Rural	0,00	0,00	0,00	100,00
		Urbana	62,38	16,90	20,72	100,00
	5ª a 8ª	Rural	0,00	0,00	0,00	100,00
		Urbana	2,58	72,14	25,28	100,00
2000 *	1ª a 4ª	Rural	0,00	0,00	0,00	100,00
		Urbana	57,42	22,62	19,95	100,00
	5ª a 8ª	Rural	0,00	0,00	0,00	100,00
		Urbana	0,00	85,40	14,60	100,00

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

\* A partir de 1999, segundo informações da SMEC, todas as escolas municipais de Salvador foram reconsideradas urbanas.

A Lei 9.394/96, em seu artigo 62, prevê o nível superior como formação para os docentes da educação básica, todavia admite para o magistério na educação infantil e nas séries de 1ª a 4ª do EF a formação mínima em nível Médio, na modalidade Normal. A mesma Lei, em suas Disposições Transitórias, no artigo 87, parágrafo quarto, aponta que até o final da década da educação (1996-2006) todos os professores devem estar habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. Considerando as exigências previstas na lei, os dados da tabela abaixo apresentam bons resultados ao revelar um crescimento do percentual do professorado do EF com o grau de formação em nível superior, em curso de licenciatura, verificado de forma mais expressiva em 2000.

**Tabela 11- Percentual de docentes licenciados. Rede Municipal: Salvador**

Anos	Localização	Professores EF - Grau de Formação Licenciatura (%)
1998	Rural	2,72
	Urbano	24,77
1999 *	Rural	0,00
	Urbano	29,44
2000 *	Rural	0,00
	Urbano	43,07

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

\* A partir de 1999 todas as escolas municipais de Salvador foram consideradas urbanas.

Sobre os salários, os valores indexados não revelaram melhorias no salário-base ao longo dos quatro anos aqui estudados. O mesmo ocorreu com os valores dos vencimentos brutos. A Tabela 12 apresenta os dados de extratos de folhas de pagamento (janeiro / 97, 98, 99, 00) de um professor da rede municipal de Salvador que se manteve no nível 1 durante o

período 1997-00, com carga horária de 20 horas.

**Tabela 12 - Extrato de pagamento de professor do EF.**

**Município: Salvador**

Anos	Professor			Salário-Base R\$ (GPI-DI)	Vencimento Bruto
	Código	Nível	Regime de Trabalho		
1997	500 004 013 01 13	N 01	20 h	171,57	494,16
1998	500 004 013 01 13	N 01	20 h	165,14	409,82
1999	500 004 013 01 13	N 01	20 h	152,06	377,51
2000	500 004 013 01 13	N 01	20 h	133,65	283,43

FONTE: FOLHA DE PAGAMENTO/SMEC.PMS.

Extrato de pagamento referente ao mês de janeiro. Incluído o adicional- férias: 1997- R\$104,12; 1998-R\$90,84; 1999-R\$93,11; 2000- R\$33,00.

Percebe-se que o Fundef não causou impacto positivo no salário dos professores da rede municipal de Salvador, considerando que o poder de compra dos docentes diminuiu ao longo dos quatro anos analisados. É possível que em vez de aumentar o salário dos docentes, tenham sido contratados mais professores ou aumentado o número de contratos de professores em regime de 40 horas semanais de trabalho.

## OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL: MATRÍCULA E DESEMPENHO

A análise dos dados dos alunos visa mostrar o crescimento da matrícula e sua relação com o processo de municipalização do ensino fundamental e a qualidade do ensino oferecido, tendo como referências: as taxas alunos/turma e aluno/professor; o rendimento escolar e a movimentação dos alunos.



A Tabela 13 abaixo mostra a evolução da matrícula do ensino fundamental nas duas redes. Ao observar a matrícula do EF na rede estadual, percebe-se que nos dois primeiros anos há um equilíbrio no número de matrículas. Já no ano de 1998 há um aumento das matrículas, mantendo o patamar até 2000, e por fim, verifica-se uma queda em 2001. Já na rede municipal, os dois primeiros anos mantêm-se equilibrados e a partir de 1998 (ano de implantação do Fundef) há um aumento progressivo nas

matrículas do EF. Esse aumento nas matrículas do EF da rede municipal deve-se, em parte, ao processo de municipalização intensificado após a implantação do Fundef. Por outro lado, o número de matrículas desse nível de ensino na rede estadual não é baixo, tendo a pesquisa registrado que o plano de municipalização do EF da SEC/BA definiu como ação inicial o repasse aos municípios apenas dos alunos das séries iniciais do EF (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup>), mantendo os alunos das séries finais (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> do EF).

**Tabela 13 - Evolução da Matrícula do EF na RE e RM  
Município: Salvador**

Anos	Ensino Fundamental/ Rede Estadual	Ensino Fundamental/ Rede Municipal
1996	305.617	56.389
1997	303.750	56.467
1998	365.185	87.755
1999	363.799	98.255
2000	367.011	100.462
2001	340.913	114.046

FONTE: SEC/BA; SEI/BA; MEC/INEP.

A Tabela 14, na próxima página (pg.150), mostra o andamento do processo de municipalização. Esta tabela traz dados referentes ao número de matrículas da educação básica nas redes estadual e municipal. Em relação à educação infantil percebe-se que nas duas redes o número de matrículas decresceu, havendo apenas um pequeno aumento no ano de 2000 na rede estadual. O EF na rede municipal apresentou aumento na sua matrícula a partir do ano de 1998, apenas com uma pequena queda em 2000. Em relação a esse mesmo nível de ensino na rede estadual

verifica-se que o ano de 1998 apresentou um aumento das matrículas, porém houve queda nos dois anos seguintes. Não são verificadas matrículas no EM da rede municipal, pois este nível de ensino é responsabilidade do estado. As taxas referentes ao EM apresentam crescimento no período em estudo. Em relação às matrículas de EJA observa-se nas duas redes que a partir de 1998 o registro passa a ser zero, portanto é provável que os alunos dessa modalidade tenham sido computados no EF, com a intenção de captar uma quantidade maior de recursos para o Fundef.

**Tabela 14 - Matrícula da Educação Básica.  
Redes Estadual e Municipal – Salvador**

Redes	NE	1996		1997		1998		1999		2000	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
RM SSA	EI	10724	2,08	7980	1,46	4323	0,74	3566	0,6	4058	0,65
	EF	56389	10,97	56467	10,34	87755	15,16	98255	16,2	100462	15,9
	EM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	EJA	14217	2,76	14745	2,7	0	0	0	0	0	0
Total	TRM	81330	15,82	79192	14,5	92078	15,9	101821	16,8	104520	16,55
RE SSA	EI	25457	4,95	16139	2,95	3774	0,65	3252	0,53	6727	1,06
	EF	305617	59,43	303750	55,65	365185	63,05	363799	60	367011	58,06
	EM	78406	15,25	93139	17,1	118087	20,4	137528	22,68	153786	24,33
	EJA	23414	4,55	53527	9,8	0	0	0	0	0	0
Total	TRE	432894	84,18	466555	85,5	487046	84,1	504579	83,2	527524	83,45
Total	TG	514224	100	545747	100	579124	100	606400	100	632044	100

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

A Tabela 15, a seguir, apresenta o número de alunos por turma nas duas redes de ensino fundamental – estadual e municipal. Notamos que há uma maior concentração de alunos por turma na rede estadual, onde predominam as séries de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>. Na rede municipal, que atende predominantemente os alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, com algumas poucas escolas com matrículas na 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, o número de alunos por turma é um pouco menor.

**Tabela 15-Alunos do Ensino fundamental por rede e turma.  
Município: Salvador**

Anos	Alunos por Turma	
	RE	RM
1996	34	31
1997	36	32
1998	37	33
1999	36	33
2000	34	32

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

Conforme os dados da Tabela 16, percebe-se um equilíbrio nas duas redes públicas quanto ao número de alunos do EF por rede

e professor. Vale ressaltar que esse equilíbrio já existia desde 1996, antes da implantação do Fundef, quando então as condições de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental eram bem mais precárias na rede municipal. Observa-se que o número de alunos por turma ficou constante, mas o número de alunos por professor aumentou. Isto significa que os professores, em média, estão lidando com uma quantidade maior de turmas.

**Tabela 16-Alunos do Ensino fundamental por rede e professor.  
Município: Salvador**

Anos	Alunos por Professor	
	RE	RM
1996	32	31
1997*	SI	SI
1998	40	38
1999	38	40
2000	35	35

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

Os dados referentes ao ano de 1997 não foram fornecidos pelo Censo Escolar.

Em relação ao rendimento e movimento dos alunos matriculados no ensino fundamen-

tal, não houve avanço perceptível nestes últimos anos de implantação do Fundef. Na Tabela 17, a seguir, os aspectos de aprovação, reprovação e abandono apresentam pequenas variações de um ano para o outro, considerando as duas redes públicas (municipal e estadual) do EF em Salvador. É válido ressaltar que os percentuais

de aprovação da rede municipal apresentaram melhor desempenho nos de 1996-97 em que o Fundef ainda não havia sido implantado. No decorrer dos anos de 1996-99 observa-se uma queda nas taxas de aprovação. Somente em 2000 há uma pequena elevação da taxa, porém o percentual de 2000 (68,47%) ainda é inferior ao de 1996 (74,88%).

**Tabela 17 - Rendimento e movimento dos alunos do ensino fundamental.  
Município: Salvador**

Ano	Aprovação		Reprovação		Abandono	
	RE (%)	RM (%)	RE (%)	RM (%)	RE (%)	RM (%)
1996	65,18	74,88	21,96	12,07	12,86	13,05
1997	72,85	71,25	14,64	13,46	12,51	15,29
1998	74,07	68,34	11,97	11,44	13,96	20,22
1999	68,5	62,97	15,39	18,63	16,11	18,4
2000	62,4	68,47	18,38	13,46	19,22	18,07

FONTE: SEC/BA; MEC/INEP.

Ainda em relação à tabela acima, vale destacar os percentuais de abandono da rede municipal que sofreram um aumento entre os anos 1996-98, apresentando uma pequena queda nos dois anos seguintes (1999-00), embora a taxa de 1996 (13,05%) apresente melhor desempenho que a de 2000 (18,07%). A inclusão dos alunos do EJA nas séries do EF pode ter influenciado os percentuais analisados.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo analisar efeitos e impactos do Fundef no município de Salvador a partir da análise dos recursos financeiros e da situação dos docentes e

alunos. Observou-se a qualificação profissional, a evolução salarial, a municipalização do EF, o crescimento da matrícula, a quantidade de alunos por turma, a quantidade de alunos por professor e o rendimento e movimento dos alunos.

Quanto aos recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, os dados revelaram, após a implantação do Fundef, uma diferença em relação aos valores orçados e os efetivamente gastos, o que remete à questão do competente controle social, em todas as aplicações, dos recursos do Fundef para assegurar a correta destinação dos recursos.

Quanto à qualificação profissional verificou-se uma melhoria no grau de formação, em relação ao nível superior - curso de licenciatura, tanto dos professores que atuam nas séries iniciais do EF, quanto, daquelas e principalmente, dos que atuam nas séries finais do EF. No que se refere aos salários, os dados não apresentaram melhorias, ao contrário, foi verificada uma diminuição do poder de compra dos docentes.

A vinculação da matrícula do ensino fundamental aos recursos financeiros fez ampliar a cobertura desse nível de ensino pela rede municipal, produzindo efeitos negativos na matrícula da educação infantil (EI) e na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). Quanto à educação infantil, a matrícula decresceu, o mesmo ocorrendo com a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), cuja matrícula chegou a zero. A pesquisa mostrou que houve uma certa manipulação da estatística, com a inclusão na matrícula do EF dos alunos da EJA e de parte dos alunos da EI, classes de alfabetização, o que produziu o crescimento da matrícula do EF. Também, constatou-se que o processo de municipalização fez ampliar essa estatística, contudo, esperava-se em Salvador um processo mais intenso de municipalização, em função das condições do ensino e do alinhamento político das gestões municipal e estadual.

Quanto aos indicadores de qualidade da rede municipal de ensino, analisados e

comparados com os da rede estadual, os dados mostraram que a quantidade de alunos por turma é um pouco maior na rede estadual, em que há uma maior concentração de alunos nas séries de 5ª a 8ª do EF. Quanto ao número de alunos por professor, há um equilíbrio nos índices nas duas redes públicas estudadas. Este equilíbrio, contudo, já era verificado antes da implantação do Fundef.

Os dados referentes ao movimento e rendimento dos alunos não mostraram avanços aparentes. Os percentuais de aprovação na rede municipal apresentam melhores índices em 1996 (ano em que o Fundef ainda não havia sido implantado) do que em 2000. Além disso, as taxas de abandono também se apresentam melhores em 1996 que em 2000.

Este estudo quantitativo, buscando perceber o impacto do Fundef no município de Salvador embora não seja uma avaliação final da implantação do Fundef, foi importante por realizar análises parciais, para o acompanhamento da situação. Contudo, é preciso dar continuidade ao processo de avaliação desse Fundo, no sentido de contribuir para melhoria da qualidade das ações educativas e a valorização do magistério da educação básica.

---

Artigo recebido em: 10/03/03 e aprovado para publicação em 04/07/03.

---

## Effects and impacts of the Fundef in Salvador's municipal schooling network.

**Abstract:** This article presents a quantitative analysis of the Fundef in the municipality of Salvador, based on a study developed as part of a nationwide network. The research documented impacts relating to professional qualification, salary level, the municipalization of fundamental schooling, enrollment levels, class size, teacher/student ratio, achievement levels, and student flows.

**Keywords:** Fundef; Educational finance; Fundamental education

## Los efectos y los impactos del Fundef en la red municipal de enseñanza de Salvador.

**Resumen:** Este artículo presenta una análisis cuantitativa referente los impactos del Fundef en municipio de Salvador (Bahia-Brasil), con base en una pesquisa desarrollada en red nacional. La pesquisa hay registrado algunos impactos referentes a calificación profesional, evaluación de salarios, municipalización de la enseñanza fundamental, crecimiento de la matrícula, cantidad de alumnos por clase, cantidad de alumnos por profesor y lo rendimiento (desempeño) y movimiento de los alumnos.

**Palabras-clave:** Fundef; Financiamiento educativo; Enseñanza fundamental.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Educação. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>> Acesso em: out. 2002 / fev. 2003

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>> Acesso em: out.2002/fev.2003

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos Legais**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: out. 2002 / fev. 2003

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: out. 2002 / fev. 2003

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: out. 2002/fev.2003

SALVADOR (BA). Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Salvador. Salvador, outubro de 1990. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Out. 1990.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Folhas de pagamento de professores**. Janeiro/97-98-99-00. Emitidas em: 20/02/2003

\_\_\_\_\_.Secretaria Municipal de Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Salvador, 1993. Versão preliminar.

## Sobre os autores:

<sup>2</sup>*Márcia Nascimento Henriques Knop*

Graduada em Pedagogia pela UFBA (Universidade Federal da Bahia)/ Bolsista de Iniciação Científica – Fapesb. Orientador: Professor Doutor Robert E. Verhine.

E-mail: [marciaknop@bol.com.br](mailto:marciaknop@bol.com.br); [mpeixes@yahoo.com.br](mailto:mpeixes@yahoo.com.br)

Endereço postal: UFBA - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP. Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia – Brasil. CEP:40170-110.

<sup>3</sup>*José Wellington Marinho de Aragão*

Professor Adjunto do Departamento de Educação I da FACED/UFBA. Mestre em Ciências Sociais, UFBA. Doutor em Educação pela FACED/UFBA. E-mail: [aragao@ufba.br](mailto:aragao@ufba.br)

Endereço postal: UFBA/FACED. Av Reitor Miguel Calmon, s/n Canela, Salvador, Bahia - Brasil. CEP:40110-100.



---

# Vitória da Conquista: política educacional e Fundef

Maria Iza Pinto de Amorim Leite<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta uma leitura da política educacional em Vitória da Conquista, frente ao Fundef, focalizando as categorias: municipalização e gestão da Educação; autonomia e democratização do sistema municipal de ensino; alunos (atendimento quantitativo e qualitativo); professores (valorização, habilitação e salário) e infraestrutura.

**Palavras-chave:** Fundef; Gestão da Educação; Vitória da Conquista.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os resultados de um estudo de caso realizado em Vitória da Conquista sobre o impacto do Fundef focalizando as seguintes categorias:

- Municipalização e gestão da Educação;
- Autonomia e democratização do Sistema Municipal de Ensino;
- Alunos (atendimento quantitativo e qualitativo);
- Professores (valorização - habilitação/capacitação e salários) e Infraestrutura.

## MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A municipalização do Ensino Fundamental constitui-se numa das propostas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) (Lei Nº 9424/96). Da implantação do Fundef (1998) até o ano de 2001 continua existindo, em Vitória da Conquista, praticamente o mesmo número de escolas de Ensino Fundamental na Rede Estadual, aumentando a matrícula de 5ª a 8ª séries e reduzindo a matrícula de 1ª a 4ª séries. Isso é analisado por um Gestor do Município, em 2001. Segundo ele o grande debate que deveria acontecer entre os representantes municipais e estaduais deveria seguir no sentido de deixar ao Município a responsabilidade por todas as classes de 1ª a 4ª séries e a divisão de responsabilidades com o Estado em relação à oferta de classes de 5ª a 8ª séries. O mesmo Gestor declarou ainda que:

*O que nós assistimos aqui foi que o Município assumiu toda, praticamente, a preocupação de aumento de vagas de 1ª a 4ª séries. Não só o Estado se retirou*

*desse segmento, praticamente, como não transferiu as suas instalações físicas para o Município. Então tivemos que alugar salas, tomar salões emprestados, construir, ampliar, reformar salas, sobretudo para a 1ª a 4ª séries, como ainda abrimos várias escolas, aumentamos várias unidades para atendimento de 5ª a 8ª séries na zona urbana e atuamos sozinhos na zona rural.*

Além disso, o Município assumiu, também, o transporte de alunos de algumas regiões para a sede do Município onde eles vão estudar em escolas da Rede Estadual, de 1ª a 8ª séries, sem nenhuma contrapartida do Estado, o que pode ser comprovado através da fala do Gestor acima mencionado:

*Em todos os municípios da Bahia, praticamente o Estado não colabora com o Ensino Fundamental. E mais ainda! Muitos municípios têm escola de segundo grau! E, por último, uma coisa grave! É que sequer, o Salário Educação, que deveria ser distribuído também para os municípios, o Estado também não repassa. Praticamente vinte Estados brasileiros já fizeram uma lei repassando parte do Salário Educação para os municípios e o Estado da Bahia não repassa um tostão sequer para os municípios baianos.*

Em 1998, nas discussões do processo de municipalização do Ensino Fundamental, foi levantada a possibilidade do Estado transferir para o Município não só os alunos, mas, também, a estrutura física, os professores e as verbas do Ensino Fundamental da Rede Estadual, passando o Município a administrar todos os recursos e toda a oferta nesse nível de ensino. Entretanto, como foi visto na fala do Gestor Muni-

pal, não se chegou a esse acordo com o Estado.

Com a redução dos alunos de 1ª a 4ª séries na Rede Estadual, os professores que atuavam nesse nível, sem formação em Ensino Superior, passam a constituir, praticamente, um grupo de excedentes. Segundo um Gestor da Direc-20 (2001), como não mais se realizou concurso para o Nível I, esses professores estão desaparecendo. "Desaparecendo por tempo de serviço, porque há uma grande quantidade aguardando aposentadoria, e também eles estão sendo absorvidos pela própria rede, nas escolas de primeira a quarta séries, com as coordenações pedagógicas."

Antes da municipalização e do Fundef os recursos da educação ficavam totalmente sob o controle do Prefeito Municipal através das Secretarias de Administração e Finanças. Segundo um Gestor do Município (2001), uma das conseqüências do Fundef foi:

*o Prefeito perder o direito de gerir 15% deles. Nós achamos que, se do ponto de vista técnico, para arrumar fontes para a Educação, isso é correto, por outro lado tem uma questão maior, que é a questão da autonomia municipal. Eu defendo sempre que cada prefeito que for eleito pela sua população deve ter a mais ampla liberdade na aplicação dos recursos. E evidentemente têm que ser criados os mecanismos de gestão democrática que permitam à população influir na destinação dos recursos. Nós aqui, através do Orçamento Participativo, conseguimos avançar bastante nessa área. Acho que a necessidade real*



*de investimento de recursos em Educação é um fato concreto mas que deve ser complementado na garantia constitucional da autonomia dos municípios. É uma relação difícil de ser abordada mas que não pode ser deixada de lado em qualquer análise que se faça das receitas públicas, particularmente das municipais.*

No desenrolar do processo de municipalização surgem novas estruturas de gestão escolar com a implantação da sistemática de eleição para diretores e a formação dos Colegiados Escolares. Na gestão Guilherme Menezes (1997 a 2000) foi ampliado o colégio eleitoral "com a participação dos pais, alunos, funcionários e professores garantindo assim, a escolha direta dos diretores e vice-diretores das escolas municipais". Os Colegiados Escolares, com representação dos pais, alunos, professores e funcionários têm por objetivo

discutir e deliberar as ações da escola garantindo assim uma gestão participativa. Além do Colegiado as escolas ainda realizam assembleias dos pais onde estas ações são amplamente discutidas. É verdade que há escolas em que a implantação da gestão participativa anda em passos largos, enquanto em outras é mais tímida (VITÓRIA DA CONQUISTA (BA), 2001, p.2).

Para acompanhamento, normalização e controle da rede de ensino são implantados o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Em todos esses Conselhos há a participação do Sindicato de professores. Um Gestor Municipal (2001)

se posicionou a respeito dessa participação do Sindicato nesses órgãos:

*Eu entendo que o fato do Sindicato participar do Conselho do Fundef e o Sindicato participar também do Conselho da Merenda Escolar é altamente positivo. Porque eles vêem que nós não estamos escondendo nenhum número, que nós não estamos fraudando nenhum número, porque nós sempre partimos do entendimento de que o Sindicato e os professores são parceiros nossos. E eles devem ter um entendimento da situação para poder ajudar a gente! Nós já tivemos diversos momentos em que os Sindicatos, os órgãos representativos dos trabalhadores da prefeitura, apresentaram sugestões excelentes para nós! Diversas vezes apresentam propostas que são melhores que as nossas e que aplicamos e dá certo!*

O Sindicato Municipal do Magistério Público Municipal (SIMMP) analisa a questão da política voltada para o conjunto da cidade confrontando-a com a importância dada à categoria dos professores e à Educação. Um dos entrevistados do SIMMP (2001) afirma que a Administração Municipal tem:

*uma política voltada mais para a comunidade do que para a categoria. E aí percebemos que o projeto da Administração, o projeto de valorização da Administração, é um projeto puramente liberal também. Porque ela não tem um projeto específico dentro de uma proposta de Educação Popular, uma proposta de Governo Participativo. Então ele acompanha simplesmente as determinações do MEC. Ele não tem propostas específicas para a categoria docente. Então o que o MEC estabelece, eles vêm cá e cumprem à risca sem nenhuma intervenção.*

Quando compara a Administração de 1994 com a Administração atual em relação aos salários dos professores, o entrevistado citado acima aponta méritos do Governo Municipal:

*Em 1994, 1995 e 1996, nós tivemos uma conjuntura muito difícil porque nós passávamos constantemente com o salário atrasado. Era uma greve a cada quinze dias! Não para pedir reajuste mas para poder brigar para receber o salário já trabalhado! De dois em dois meses é que nós recebíamos o salário. Em 96, quando o governo J. Pedral sai da Administração e entrega o Governo para a Administração Guilherme Menezes, ele entrega o Governo com cinco meses de salário atrasado, inclusive o 13º salário. Mas não porque Conquista não tivesse verba suficiente. Eu acho que isso era por conta da má administração dos recursos públicos porque quando o Governo Guilherme Menezes assumiu, em 1997, sem dinheiro do Fundef, conseguiu pagar cinco meses de salários atrasados entre janeiro e junho. Ele pagava o atual e pagava o atrasado a 3.600 funcionários públicos que existiam naquela época. Isso denota que não era falta de recursos mas era a falta de uma política administrativa séria e compromissada com a sociedade civil.*

Segundo um membro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (2001), não existe, hoje, atraso no pagamento dos servidores municipais.

*Ele tem que pagar o professor até o quinto dia útil do próximo mês e o Município paga. De 28 até o dia 30 ele paga todo mundo, dentro do mês. E o décimo terceiro, que deveria ser pago em novembro, o Municí-*

*pio paga, metade no mês de junho e metade no mês de dezembro. Até por que o recurso chega regularmente, então não tem por que estar retardando.*

A partir do Fundef e do processo de municipalização houve uma valorização muito grande das estruturas locais, das bases de dados e das informações produzidos na esfera municipal, entretanto, imposições do Estado (como a falta de liberação do Bolsa Escola) e limitações impostas pelo Ministério da Educação (MEC) (em especial a exclusão da Educação Infantil e de Jovens e Adultos das verbas do Fundef e a definição de custo mínimo aluno/ano muito baixo) têm contribuído para dificultar a evolução desse processo e restringir a autonomia do Município na gestão do Ensino Fundamental.

Observa-se que o processo de municipalização, iniciado em 1984, teve, no Fundef, um agente que acelerou os passos que até então aconteciam muito lentamente. Inseridos nesse processo encontram-se os princípios de autonomia e de democratização do sistema escolar que começam a ser repensados e revitalizados a partir da municipalização.

## AUTONOMIA E DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Em Vitória da Conquista não existe, ainda, um Sistema Municipal de Ensino legalmente constituído, apesar de funcionar uma extensa rede de escolas municipais na zona rural e na zona urbana. A necessidade de

adequação das turmas de alunos da rede às normas estabelecidas pela Lei do Fundef (BRASIL, 1996), vem provocado uma série de medidas nas redes de ensino, não só em Vitória da Conquista como em outros municípios. Segundo um Gestor Municipal (2001) "*As redes tiveram que correr, improvisar, para manter seus programas e ao mesmo tempo se adequar à linguagem, aos conceitos e aos parâmetros do MEC.*" Para manter o atendimento às crianças das classes de Alfabetização foi implantada a sistemática da Ciclagem. As classes de jovens e adultos, atendidas pelo projeto Repensando a Educação de Adolescentes, Jovens e Adultos (REAJA) (VITÓRIA DA CONQUISTA (BA), 1999) foram mantidas, "*só que registraram esses alunos no Ensino Fundamental*", conforme afirmou um Gestor Municipal (2001).

Na opinião deste Gestor para que programas como o Ciclo de Aprendizagem e a Aceleração da Aprendizagem produzam resultados é preciso que se tenha a garantia de continuidade até que se alcancem os resultados esperados. Mas isso não acontece no MEC.

*Como o MEC trabalha com macro dados, ele quer uma média nacional, então, onde ele melhora a média ele retira o apoio, aí corre para os bolsões de maior carência. Está justo o ponto de vista, mas é injusto com o programa de cá. Como é injusto para o Sul e Sudeste perder recursos para o Nordeste porque eles já tinham um padrão de funcionamento da rede pública.*

Na busca da democratização e autonomia da Rede Municipal de ensino vêm sendo estabelecidos mecanismos de representa-

ção social da sociedade civil, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, de Alimentação Escolar e de Educação. Segundo o Gestor referido (2001) o que se pretende com esses Conselhos é:

*efetivamente implantar, enraizar a cultura da cidadania ativa. Uma cidadania que elege os governantes mas participa da elaboração dos programas, das definições das prioridades dos governantes e do controle das decisões dos governantes. Esse é um processo que, com certeza, levará anos e anos num país [...] em que a res pública, quer dizer, a coisa pública não funciona. [...] Precisamos refundar a república e com essa refundação construir estruturas de poder locais em que efetivamente a cidadania participe.*

Se para a rede de ensino os Conselhos funcionam como formas de participação, envolvendo representação da sociedade civil organizada, nas escolas a implantação dos Colegiados Escolares e do processo de escolha de diretores escolares via eleição direta foi passo decisivo na construção da autonomia e da democratização das escolas e da Rede Municipal.

## ALUNOS (ATENDIMENTO QUANTITATIVO E QUALITATIVO)

Segundo um membro do Conselho de Alimentação Escolar (2002) "*tem mais crianças na sala de aula. Isso, sem dúvida! Por conta do Bolsa Escola, por conta de todos os artifícios que o governo Federal tem utilizado... o menino está aí, forçado ou não.*" Vislumbrando os recursos que recebe-

ria com o Fundef, foram abertas -na Rede Municipal de Vitória da Conquista - três mil vagas. Fato este comentado por um Gestor Municipal (2001):

*Isso em 1997, sem recurso nenhum! [...] Por quê? Os meninos estavam fora da escola! Mas nós tínhamos, de qualquer sorte, no horizonte, vislumbrado, esse foco do Fundef! [...] Em 1998 e 1999, continuamos a expandir essa rede, do ponto de vista quantitativo. E aí nós criamos, de imediato, uma série de extensões das escolas de Ensino Fundamental que não tinham a 5ª e 8ª série para possibilitar àqueles adolescentes uma vaga no Ensino Fundamental. Nós criamos até ginásios, atrasados, no mês de março, no mês de abril, correndo para não perder tempo. E o resultado disso foi que nós saltamos, nesse período, de mais ou menos 900 matrículas, para 7.500 matrículas só de 5ª a 8ª séries.*

Com a ampliação da oferta de classes de 5ª a 8ª séries, parte de uma "política de inclusão" da Secretaria de Educação, os alunos de 4ª série, que antes iam para escolas estaduais ou interrompiam os estudos, continuam na Rede Municipal. Com isso, questiona um Gestor do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (2001), "*vai aumentar a participação do Fundef? Pode aumentar. Mas o custo vai aumentar porque o professor de 5ª a 8ª séries é mais caro*".

Um primeiro impasse provocado com a implantação do Fundef se deu em relação ao atendimento para cerca de dez mil alunos que se encontravam em classes de Alfabetização. Na verdade, o Ensino Fundamental, em Vitória da Conquista,

funcionava em nove anos: da Alfabetização à 8ª série. Como o Fundef previa o atendimento aos alunos de 1ª a 8ª séries, a Secretaria de Educação teve que pensar em alternativas para incluir esses alunos no Ensino Fundamental. A necessidade de atrair mais recursos para a Rede Municipal falou mais alto que a reação dos professores e foi implantado o Ciclo de Aprendizagem (LEITE, 1999). Os alunos continuaram na rede e foram contados para os cálculos do Fundef, mas o trabalho pedagógico começou a ser desenvolvido por professores que discordavam da implantação do Ciclo. As taxas de aprovação sobem, no primeiro ano, com a promoção automática da primeira para a segunda série do Ciclo mas os professores reclamam da falta de condições de trabalho e dos resultados da aprendizagem de seus alunos. Segundo um Gestor do SIMMP (2001),

*Isso fez com que nós tivéssemos alunos chegando na terceira série sem saber ler. E o sindicato fez várias denúncias, em vários setores, no Conselho Municipal de Educação, através dos nossos debates, dentro da categoria, na mídia, em outros órgãos por onde passávamos, estávamos sempre denunciando.*

No ano da implantação do Fundef foi realizado um levantamento para verificar o número de alunos que se encontravam fora da escola em Vitória da Conquista. Segundo esse mesmo Gestor do SIMMP (2001),

*aí se percebe que Conquista tinha, mesmo com a política do Fundef, nove mil alunos fora da escola. É quando o Governo, des-*

*ses nove mil alunos, resolve absorver três mil alunos, para poder diminuir esse contingente. Então começa o processo de aluguel, de mais salas de aula, de criar escola ali, escola acolá, fazer extensões de determinadas escolas, criar salas e extensão das escolas para poder diminuir essa questão. E aí é quando começa a interferir também, diretamente no projeto de valorização. Se aumenta o número de alunos, aumenta despesas, porque tem que se contratar mais professores, tem que se contratar mais merendeiras, tem que se aumentar a merenda também, tem que começar a estruturar essas escolas e o dinheiro, os recursos que não tinham aumentado, começam a sugar isso. É quando a gente começa a falar com o prefeito: - Olha nós queremos quantidade mas com qualidade!*

*A quantidade e a qualidade não podem se separar. É importante todo aluno na escola? É. Mas é importante também que esses alunos não fiquem em depósitos parecidos com escolas.*

Com as comunidades carentes, principalmente da zona rural, solicitando escolas, a Prefeitura acaba tendo que abrir mão de padrões de qualidade para atender à demanda, para oferecer a escola possível, como relata o Gestor do Município (2001):

*De certa maneira a própria comunidade nos levou à seguinte situação: Qual é a melhor escola? A escola possível. Qual é a pior escola? A escola que não existe. Essa filosofia nós assimilamos porque a própria comunidade dizia [...] que queria uma sala de aula, pelo menos, funcionando da maneira que a Prefeitura pudesse ofertar. E é dramático isso! Porque nós sabemos que precisamos de um padrão de escola pública, precisamos de uma estrutura de escola do ponto de vista físico, pedagógico. Precisamos criar e ter esse padrão como*

*meta permanente. Mas íamos fazer o quê? Na zona rural extremamente carente! Não tínhamos condição de dar esse padrão mas tínhamos condição de colocar o professor, de colocar o transporte para levar o professor, de colocar as condições mínimas como a merenda, a merendeira, o vigia... e ainda mais, de trazer os alunos da região para aquela escola. Nós oferecíamos isso ou deixávamos de oferecer! Então é um drama! Nós assumimos a responsabilidade de que era importante incluir crianças na Rede Municipal porque significava, de uma forma ou de outra, combater a exclusão social e a exclusão cultural. Essa foi a opção do Governo nos primeiros quatro anos.*

Uma tentativa de melhorar a qualidade do ensino foi a implantação do Programa de Aceleração criado pelo MEC/FNDE. O professor, em regime de tempo integral, trabalhava cinco horas por dia com os alunos e ficava o turno contrário preparando material para as aulas. Os alunos tinham duas merendas e o Programa tinha material próprio. Segundo um Gestor Municipal esse era um Programa caro, mas que precisaria ser mantido por mais quatro ou cinco anos para regularizar o fluxo de alunos, mas "de repente, esse ano, o FNDE tira da região a possibilidade de buscar financiamento porque o índice de desenvolvimento melhorou. Isso cria descontinuidade nos programas". O Programa REAJA foi também prejudicado com a falta de continuidade de recursos do FNDE. Atualmente ele se mantém com recursos municipais. O mesmo Gestor afirma que:

*ele perdeu um pouco do suporte material que a gente conseguiu: recursos para im-*

*pressão de livros de textos, da produção do aluno, que é uma coisa interessante. Mas se mantêm, assim mesmo, com os recursos municipais. Não deixou de diminuir um pouco as condições pedagógicas dos alunos e dos professores.*

Os professores têm demonstrado insegurança frente às modificações que vêm sendo empreendidas no funcionamento das escolas municipais sem a necessária formação e informação. De 1998 para 2002 passaram pela implantação Ciclo de Aprendizagem, pela Proposta Pedagógica do ler, escrever e contar (LEC) e, em 2002 há a proposta mista conjugando Ciclagem e Sérição nas escolas. A falta de um Projeto Pedagógico definido para a Rede Municipal vem contribuindo para que as experiências de aprendizagem fiquem à mercê da criatividade e da iniciativa dos professores que nem sempre têm uma fundamentação teórico-metodológica capaz de subsidiar essas ações. A existência de um número muito grande de professores sem graduação em nível superior vem, certamente, contribuir para o agravamento desse quadro.

## PROFESSORES (VALORIZAÇÃO - HABILITAÇÃO/CAPACITAÇÃO E SALÁRIOS

Em 1998 o SIMMP realizava discussões para reformulação do Estatuto do Magistério - Lei Nº 394 de dezembro de 1986 - quando tomou conhecimento da exigência legal da elaboração do Plano de Carreira e começaram a surgir as dúvidas, conforme

relata um Gestor do SIMMP (2001):

*Como seria esse plano de Carreira? E aí nós tínhamos alguns direitos já garantidos, já incorporados e que, quando começamos a adentrar o estudo da nossa tabela salarial, começamos a perceber que se fôssemos mexer na nossa tabela a partir da imposição legal, iríamos perder muitos direitos já garantidos uma vez que a nossa tabela já estava muito além do que a Lei estava estabelecendo. Aí a Administração trouxe um perito no assunto.*

Depois do seminário com João Monlevade, em outubro de 1998, foi possível avançar nas discussões e na elaboração do projeto de Plano de Carreira, entretanto, a conjuntura política naquele momento inviabilizou o encaminhamento do projeto à Câmara dos Vereadores. A falta do Plano de Carreira dos profissionais da Educação constitui-se numa grande falha da Administração Municipal, da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, em relação às diretrizes estabelecidas pela Lei do Fundef e pela Legislação Educacional vigentes.

Enquanto é definido o Plano de Carreira, os professores vêm travando lutas e negociações pela melhoria das condições salariais da categoria. Mesmo sem as verbas do Fundef, com o início da gestão do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal, foi possível o pagamento dos salários atrasados e a regularização do pagamento mensal. Os reajustes concedidos, entretanto, ficaram aquém da expectativa dos professores já que as primeiras informações que receberam giravam em torno da possibilida-

de de 40% de aumento em 1998. Segundo um Gestor Municipal (2001),

*houve essa aspiração porque havia essa expectativa. Então o professor, de fato, não teve esses 40% de imediato. 43% ele recebeu ao longo desse período. Se somarmos índice sobre índice, nesses quatro anos de governo.[...] nós de fato, conseguimos, com muitas dificuldades, em torno de 44% em algumas categorias. Índice sobre índice, no conjunto da remuneração.*

Um Gestor do SIMMP (2001) explica que, de 1998 a 2001 houve um reajuste de 19%. Em 1998, após trinta dias de greve e negociação com a Administração Municipal, os professores tiveram 20% de reajuste. Em 1999 tiveram 2,5% por conta da recuperação da tabela salarial e 5% de reajuste. Em 2000 houve um tratamento diferenciado com acréscimos a depender do salário do professor e em 2001 não houve reajuste.

O grande problema que o Município enfrenta é a distância entre o menor e o maior salário pagos aos professores. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, e as normas do Fundef determinam que a distância entre o menor e o maior salários pagos aos professores não deve ser maior que 50%. Em Conquista, desde a implantação do Fundef a média salarial dos professores tem sido maior que o valor mínimo aluno/ano, entretanto, a distância entre o menor e maior salários tem sido bem maior que 50%. Um Gestor Educacional (2001) afirma que:

*do ponto de vista de gasto, nós já entramos no Fundef gastando bem mais do que 60% do valor do Fundef com o salário.*

*Demos aumento aos professores durante três anos, durante três oportunidades e aumentamos o comprometimento do recurso do Fundef com o salário do professor. No entanto, como os aumentos eram dados para toda a categoria, sem diferenciação, a distância continuou. A distância entre o maior e o menor salário vai se mantendo ao longo do tempo. A grande questão que nós temos que resolver, com vistas à organização da carreira do magistério e do salário do professor, é resolver esta questão da distância entre o menor e o maior salário.*

Em outubro de 2001 a média de salários com o Fundef era, segundo um Gestor Municipal (2001), de R\$550,00. Com este patamar o Município gasta 90% das verbas do Fundef com salários. Os demais 10% das verbas são gastos com transporte de alunos e professores (8%), ampliação de unidades escolares (1%) e material de consumo (1%). Da receita total de Educação, 85% vão para os salários e 10% para transporte de professores e alunos. Segundo um Gestor Educacional (2001) "*Sobram 5% para manutenção das escolas, ampliação de escolas, material de consumo e o próprio aperfeiçoamento do professor*". O Município tem uma demanda por vagas que suas verbas próprias não conseguem suprir. Nos últimos quatro anos o Município privilegiou o salário dos professores. Isso acabou provocando problemas físicos na estrutura das escolas. A educação demanda gastos que a receita municipal não é capaz de dar conta. Com as verbas do Fundef foi possível "*aumentar tanto o salário quanto o número de professores*", assim afirma um Gestor Educacional (2001). Uma questão que contribuiu para aumentar a folha de pagamentos do Município,

depois de 1996, foi o pagamento dos encargos sociais que não era feito anteriormente. Em 2001 a previsão de gasto com esses encargos era de três milhões de reais.

Um Gestor Municipal (2001) reconhece que *"os professores ainda ganham muito pouco. Deviam ganhar mais e, mesmo destinando maior parte do Fundef para isso, nós temos ainda necessidade de remuneração maior para o nosso magistério"*. Para ele a correção do salário dos professores passa pela necessidade de melhorar os recursos do Fundef já que, por conta da responsabilidade fiscal, os gastos com salários estão limitados a 51,3% da receita corrente do Município. Torna-se imprescindível o aumento da receita para que os 51,3% representem um volume maior de recursos. Ainda afirma o Gestor citado que:

*Em relação à educação tem que ser recursos do Fundef porque da nossa parte, que é aumentar nossa receita própria, nós estamos fazendo! [...] Nós conseguimos aumentar a nossa parte. Infelizmente não o suficiente para melhorar substancialmente as condições materiais de ensino e principalmente não estamos conseguindo dar salários mais justos e mais dignos para os professores. É claro que sem professores com uma justa remuneração fica impossível fazer um bom ensino!*

Além da questão salarial há o problema, ainda não resolvido, da habilitação dos professores que atuam na Rede Municipal. Para os professores que não tinham o Ensino Médio essa habilitação aconteceu através do programa Pró-Formação, do Estado e do Governo Federal.

Em Vitória da Conquista, segundo um representante do Conselho Municipal de Educação (2002), não houve desvinculação entre salário/receita e salário/complementação do Fundef. *"É tanto que daqui a cinco anos, se realmente o Fundef desparecer, a receita municipal toda vai para Educação, nessa demanda que está aí"*. A capacitação dos professores aconteceu nos projetos implementados pela Secretaria de Educação, como o REAJA. *"Além do dinheiro do projeto, o Município investiu na capacitação de professores do REAJA por entender que Jovens e Adultos é uma modalidade diferente que precisaria de capacitação"*. Também aconteceram a capacitação de professores para as classes de Aceleração e as Jornadas Pedagógicas para os professores de 5ª a 8ª séries.

*Nós temos clareza de que nós não conseguimos fazer ainda a capacitação que os professores desejavam e que nós também desejávamos. [...] Porque os recursos não eram suficientes para tanto.*

Segundo uma Diretora de escolas municipais da zona rural (2001), *"O Governo exige que o professor tenha esse nível universitário, eu acho que ele tem que dar condições para que os municípios possam trabalhar"*. Para estimular o ingresso dos professores nos cursos de graduação, a Prefeitura ofereceu, em 2001, curso pré-vestibular. Segundo um Gestor Educacional (2001), essa foi uma medida tomada *"para esse ano não ficar sem nenhuma medida para tentar ir adiantando o processo de licenciatura desses professores"*. O cursi-



no pré-vestibular, segundo um Gestor Municipal (2001), atende a mais de quatrocentos professores com *"um custo em torno de quinze mil reais mensais por esse cursinho, para pagamento de professores, estrutura mínima, etc."* Em seu depoimento um Gestor do SIMMP (2001) informa que o cursinho começou com 380 professores e, em outubro/2001 contava com apenas vinte professores. A evasão se deu, principalmente, por conta da intensificação da jornada de trabalho. O projeto não foi discutido com o sindicato de professores nem foram contratados para trabalharem no cursinho os professores habilitados, com pós-graduação, disponíveis na Rede Municipal. Conforme um Gestor Municipal (2001), esses professores poderiam trabalhar,

*até com um valor hora/aula menor do que se paga hoje, o que beneficiaria o professor, de um lado, e que lhe daria também um novo estágio na sua carreira e trabalhava com a auto-estima do professor, já que não se podia investir tanto no salário. Mas aí eles disseram que 'santo de casa não fazia milagre' e preferiram contratar, segundo o ex-secretário, os melhores professores de Conquista, que vieram da Rede Particular para atuar nesse cursinho. Porque o cursinho dele tinha que ser um cursinho de qualidade. E aí se contratou esses professores e paga-se a esses professores vinte reais por hora/aula, enquanto nós somos submetidos a receber, quatro, cinco, seis reais por uma hora/aula, a depender do nosso grau. Nós não podemos 'fazer milagre' para nós mesmos mas nós temos que 'fazer milagre' para o filho do trabalhador! É outra contradição que se percebe. Quer dizer, cada professor desse*

*recebe um salário, em média de 630 reais, por menos de vinte horas de trabalho, enquanto nós, que somos os 'santos de casa', recebemos, em média, 500 reais por quarenta horas de trabalho. Isso aí é a política de formação para habilitar os professores até 2010 como estabelece a lei.*

Um projeto de curso para graduação dos professores municipais encontra-se em discussão na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Trata-se de uma proposta de graduação em serviço, através de módulos. O principal ponto de divergência entre os professores que discutem o projeto na UESB gira em torno da questão da qualidade de ensino de um curso oferecido nesses moldes. Também está contribuindo para tornar moroso o andamento do processo a reação dos alunos do curso de Pedagogia que se sentem ameaçados com a oferta de um curso com as vagas restritas aos professores da Rede Municipal, o que aumentaria a concorrência no mercado de trabalho. Uma Gestora da Comissão de Educação da Câmara Municipal (2002) argumenta que *"esses professores já têm um mercado que é o próprio Município. Eles não vão tomar o mercado de ninguém"*. Um pré-projeto foi apresentado em reunião com a presença da Secretária de Educação e do SIMMP. Um Gestor do SIMMP (2001) declarou:

*Como nós brigamos pela ampliação da Pré-escola no Município, então nós queremos uma proposta também que inclua Educação Infantil, uma vez que nós temos professores trabalhando na área e que a própria LDB também exige profissionais com habilitação específica, tanto para*

*Educação Infantil como para a Educação Especial. Na proposta deles não tinha nenhum módulo para Educação Infantil. Depois eles pensaram que o oitavo semestre seria um módulo optativo para Educação Infantil. Mas assim nós não contemplávamos nossa expectativa. O que nós queremos é a proposta de Educação Infantil diluída em todos os módulos, e não apenas no último, como optativa, ainda!!! Foi apresentado isso, nós novamente propomos alteração.*

Enquanto a Rede Municipal continua ainda sem definir seu projeto de habilitação dos professores não graduados, um Gestor da Direc-20 (2001) informa que está acontecendo a licenciatura dos bacharéis da Rede Estadual que atuam em disciplinas que mais reprovam, como as disciplinas exatas. Em 2002 há a intenção de estender a licenciatura para os professores de 1ª a 4ª séries. O curso é ministrado em Convênio com a Universidade de Santa Catarina e conta com o acompanhamento de professores da UESB. Trata-se de uma proposta de educação à distância, com um momento presencial em Salvador (uma semana) e sem tirar o professor da sala de aula. O mesmo Gestor da Direc-20 afirmou que:

*É uma proposta da Secretaria licenciar em serviço? Claro! Nós não vamos mais tirar o professor da sala de aula para licenciar nem para capacitar, não! Acabou-se isso!! Você tem que fazer isso é na prática! É trabalhando! Para você ver até os frutos do que você está aprendendo, se vale a pena ser aplicado ou não! Ai, sim. Você vê uma licenciatura de qualidade.*

Para os professores a questão da valorização passa, principalmente, pelo paga-

mento de bons salários e se reflete na qualidade do ensino. Estes dois focos, segundo um Gestor do SIMMP (2001), não vêm sendo devidamente contemplados pelo Fundef.

*Na verdade, nós não tivemos nenhum impacto financeiro. [...] Hoje o piso salarial do professor em Vitória da Conquista está abaixo do salário mínimo! A referência é abaixo do salário mínimo. O salário mínimo hoje está em torno de cento e oitenta reais e o nosso piso referencial está em torno de cento e cinquenta e cinco reais. [...] A condição do nosso professor hoje, é pior do que em 1997 porque naquela época nós não tínhamos crédito, portanto nós não devíamos! E hoje nós temos crédito e estamos enrolados nos bancos porque abriram-se para empréstimos.[...]*

*Existe hoje uma administrador dentro da SMEC que não é um educador. Está muito preocupado agora em organizar a estrutura das escolas e a questão pedagógica continua realmente muito embrulhada. Nós ainda não conseguimos esclarecer qual é mesmo a proposta pedagógica que existe. [...] Então nós nos debruçamos realmente na mobilização, na organização, no trabalho de formação, para que nós possamos adquirir uma consciência mais crítica, um grau de politização maior, entendendo que o trabalhador só vai conseguir mesmo alcançar a sua dignidade, nesse processo de valorização financeira e profissional, a partir do seu engajamento na luta, a partir da sua consciência crítica. Eu acho que a política do Fundef contribuiu um pouquinho também para aguçar a rebeldia dos professores porque saíram do anonimato, saíram do adormecimento e perceberam a necessidade de muito engajamento, muita união, um processo de mobilização mais forte, um grau de organização maior deles nas unidades de ensino.*

Um Gestor do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (2002) enfatiza a importância do envolvimento e da preparação do professor: *“Tudo depende do profissional! Até a qualidade do ensino!”* Evasão, aprovação, reprovação, repetência, dependem do profissional da Educação, do compromisso com a Educação. *“Tem que ter qualidade de ensino! Tem que ter o aperfeiçoamento do professor!”*.

As discussões do Projeto para Habilitação dos Professores da Rede Municipal começaram em 1999 e prosseguiram por todo o ano 2000. Em 2001 foi apresentado publicamente, num seminário, e encaminhado ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe), da UESB, onde foi *“aprovado com uma ressalva de aprimorar o projeto e é com essa ressalva, que está uma polêmica danada dentro da Universidade”*, afirma um Gestor do SIMMP (2001). A Prefeitura está estudando as condições para bancar o projeto. Este estudo, entretanto, não tem avançado em função da reavaliação e de uma nova proposta que a UESB está preparando. Não há, portanto, nada definido: ainda não existe a proposta e ainda não se sabe se, nem como, a Prefeitura encontrará verbas para a implementação desse curso.

Em documento divulgado pela internet em fevereiro de 2002 com o título *“Sabe por que os professores do Município estão paralisando?!!!”*, o SIMMP, apresenta um esboço, em dez itens, da situação educacional do Município sob a ótica dos professores: 1. as reformas educacionais propos-

tas pela atual Administração Municipal estão sucateando o Ensino Público Municipal em Vitória da Conquista; 2. não existe um Projeto Pedagógico definido para o Ensino Público Municipal; 3. pela ausência do Projeto Pedagógico do Município, a qualidade de ensino está ficando precária e quem sofre com isso são professores e alunos; 4. existem 85% de docentes - aproximadamente 800 professores no Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries) - necessitando de formação profissional em nível universitário, conforme exigência da nova LDB, com prazo até 2010; 5. o Governo Municipal não tem tomado medidas eficientes para agilizar a formação universitária dos professores; 6. A falta de formação universitária pode causar demissões futuras; 7. a nova programação para as turmas de 5ª a 8ª séries está distanciando os professores das suas áreas de ensino, acumulando disciplinas; 8. os professores têm sofrido maus tratos quando atendidos pelos cargos de confiança da Secretaria Municipal de Educação (SMED); 9. as salas de leitura estão sendo fechadas impedindo o incentivo à construção de leitores; 10. o salário dos professores municipais é o menor do estado da Bahia (SIMMP, 2002).

## INFRAESTRUTURA

Em 1998 o reajuste de 20% para os professores foi negociado para vigorar a partir de fevereiro. Como as verbas do Fundef foram liberadas a partir do mês de janeiro, a Administração Municipal teve, nesse mês, as verbas correspondentes ao reajuste dos

professores para aplicar em reforma e construção de escolas e na compra de carteiras. *"Isso só foi possível em janeiro de 1998. De lá para cá a gente tem percebido que houve muitas dificuldades, muita disparidade entre os recursos e a manutenção do Ensino Fundamental"*, declarou um Gestor do SIMMP (2001).

A Rede Municipal vinha mantendo, tanto na zona rural como na zona urbana, escolas funcionando em casas e salas alugadas, sem as condições necessárias para o desenvolvimento das atividades escolares. Com o aumento do número de alunos de 1ª a 4ª séries e a criação de turmas de 5ª a 8ª séries, a partir de 1997, a prática de aluguel de espaço físico pouco apropriado se acen- tuou. O depoimento de um Gestor da Direc- 20 (2001) dá conta da precariedade das escolas que funcionavam em espaços alu- gados:

*Infelizmente, o que a gente percebe, às vezes, é que não há uma preocupação muito grande com o espaço físico. Qual- quer lugar é lugar, contanto que o aluno venha para a Rede Municipal! Então, às vezes a gente fica um pouco chocada de ver os ambientes nos quais os meninos ficam. Não são ambientes confortáveis!*

Para um Gestor Educacional (2001) o privi- légio dado ao salário dos professores nos últimos quatro anos levou à existência de *"problemas físicos grandes. Nós temos problemas nas estruturas das escolas"*. Com o Orçamento Participativo foi possí- vel aprovar a construção de prédios pró- prios para escolas que funcionavam em casas alugadas, como foi o caso da Escola

Municipal Zica Pedral e da Vila Vicentina, e para a ampliação de escolas que tinham turmas funcionando em salas alugadas, como aconteceu nas escolas de José Gon- çalves e Inhobim. Segundo um represen- tante do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (2001) os 10% que sobram para a manutenção da rede *"é pouco num Município onde nós temos 232 escolas, inclusive na zona rural"*. Há escolas, principalmente na zona rural, que não dispõem de espaço físico adequado para guardar merenda nem de instalações hidráulicas, recebendo, geralmente, água de cacimba, de açudes ou trazidas em cami- nhões-pipa.

Um representante do Conselho Municipal de Educação (2002) afirma que:

*o Fundef favoreceu a ampliação da rede, a melhoria dos prédios escolares, a aqui- sição de material didático básico: tinta, giz, papel... não o supérfluo, mas, o básico para fazer funcionar as atividades pedagógicas. Isso melhorou consideravelmente.*

Às escolas da zona rural isoladas, que funcionavam sem nenhuma estrutura, foi dada uma infra-estrutura mínima. *"Quase todas elas foram reformadas"*. Para uma das Diretoras das escolas municipais da zona rural (2002) *"a parte de material di- dático está deixando mais a desejar do que a estrutura física da escola e o mo- biliário"*. Um Gestor Municipal (2001) afirma que:

*nesse momento nós estamos com um de- bate de como melhorar essas estruturas. E temos melhorado! Há escolas que fun- cionam com metade das salas alugadas e*

*hoje já estamos construindo quatro, cinco, seis, oito salas.*

Para uma das Diretoras de escolas municipais da zona rural (2002),

*de um modo geral, de 1997 para cá houve melhoria tanto na questão física da escola quanto material. A gente sabe que esse material pedagógico ainda é muito pouco mas em relação a antes de 1997, houve uma melhora substancial. Está facilitando para o professor. Inclusive já tem escolas que têm computadores.*

Muitas das pequenas reformas na escola vêm sendo realizadas com dinheiro do Caixa Escolar, como: reparos em paredes rachadas, construção de sala para o professor e construção de muro ao redor da escola. Neste caso, segundo um Gestor do SIMMP (2001), os professores tiveram que optar pelo muro porque:

*estava um perigo danado. O professor estava dando aula e, daqui a pouco, recebendo pedra na cabeça. Então muitos diretores começam a utilizar o dinheiro do Caixa Escolar para investir também na estrutura da escola. Eu acho que nosso professor tem feito muito malabarismo para conseguir manter as escolas funcionando.*

A precariedade do transporte de professores vinha dificultando o funcionamento regular das escolas localizadas na zona rural. A partir de 1998 medidas vêm sendo empreendidas no sentido de atender tanto os professores quanto os alunos. Além do transporte de professores e alunos do Ensino Fundamental da Rede Municipal, a Prefeitura vem assumindo tam-

bém o transporte de alunos para o Ensino Fundamental e Médio da Rede Estadual, como explica um Gestor do Município (2001):

*Hoje nós estamos trazendo 840 adolescentes e jovens para estudar o 2º Grau em Vitória da Conquista. Gastamos em torno de R\$45.000,00 a R\$50.000,00 por mês de ônibus e passagens por conta dos ginásios que abrimos!.*

A aplicação de verbas municipais para o transporte de alunos para o 2º grau<sup>2</sup> na Rede Estadual tem sido motivo de controvérsias entre os professores. Referente a isso comenta um Gestor do SIMMP (2001):

*Nós percebemos que o valor que se gastava para transporte estava muito alto pelo serviço que a Administração estava prestando. Aí nós descobrimos que uma parte desse dinheiro estava sendo destinada à compra de vale transporte para bancar alunos da zona rural para Conquista, que não estavam no Ensino Fundamental mas que já estavam no Ensino Médio. E que esses recursos quem deveria estar bancando era o Estado! E no entanto o Estado não está cuidando da obrigação dele. Nós entendemos que é um benefício social, mas isso está prejudicando diretamente o professor do Ensino Fundamental porque ele está deixando de ter esse dinheiro injetado no seu salário. A escola está deixando de receber o benefício porque o Governo está beneficiando uma camada da sociedade, ou um serviço que não é mais dele. Mas aí vêm todos os interesses políticos por trás disso tudo. A política do populismo. Infelizmente[...] o Governo Popular Participativo não é muito diferente dos governos neoliberais que nós temos por aí, não.*

<sup>2</sup> 2º grau- atual Ensino Médio

Apesar das controvérsias, a importância das verbas do Fundef no empreendimento do transporte escolar para professores e alunos é reconhecida, como se pode constatar no depoimento da representante do Conselho Municipal de Educação (2002):

*O transporte escolar para os alunos foi garantido. Continua sendo garantido. Sem o Fundef nós não poderíamos garantir a rede de transporte que nós possuímos hoje, em Vitória da Conquista. Sem o Fundef seria impossível!*

Segundo as planilhas fornecidas pela SMEC (2001), 3.559 alunos foram beneficiados com o serviço de transporte escolar gastando-se nesse ano R\$ 339.391,63 com passagens e aluguel de ônibus.

## RESUMINDO

A partir das entrevistas e de dados coletados durante o estudo verifica-se que em Vitória da Conquista há um esforço por parte do Governo Municipal no sentido de ampliar o atendimento ao Ensino Fundamental e empreender uma Gestão Educacional Participativa. Os achados principais do estudo apontam que:

- a Rede Municipal, que ainda não se constituiu enquanto Sistema Municipal de Educação, tem procurado empreender formas de atuação democrática através da instalação de Colegiados Escolares, entretanto autonomia e democratização constituem-se ainda objetos de luta e construção coletivas;
- as escolas municipais passaram de 22.394 alunos no Ensino Fundamental, em 1997,

para 36.205 em 2000, com maior concentração nas classes de 1ª a 4ª séries. A Rede Estadual, com maior concentração em classes de 5ª a 8ª séries, passou de 22.806 alunos em 1997 para 26.618 em 2000 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS, 1997-2000). O aumento quantitativo, entretanto, não se fez acompanhar de melhor desempenho de professores e alunos;

- os professores da Rede Municipal tiveram regularizado o pagamento mensal de seus salários entretanto, de 1998 a 2001, indexando-se os valores, houve uma redução salarial de 25,30% em relação ao piso salarial, de 22,05% em relação ao salário médio e de 20,26% em relação ao teto salarial (VITÓRIA DA CONQUISTA, SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, 2001);

- o projeto para habilitação de cerca de 80% dos professores do quadro municipal ainda sem curso superior caminha vagarosamente entre focos de discussão na UESB, na Prefeitura Municipal e no SIMMP, e a Secretaria de Finanças ainda não sabe quando nem como arcar com as despesas desse projeto;

- a estrutura física das unidades escolares tem sido objeto de atenção mas ainda há muito o que fazer para o provimento regular de materiais didático-pedagógicos quantitativa e qualitativamente adequados às necessidades de cada escola;

- a Prefeitura Municipal tem arcado com o transporte não só de professores e alunos da sua rede de ensino mas, também, de alunos da zona rural que estudam em classes de Ensino Fundamental e Médio de Escolas Estaduais. A utilização de verbas municipais para cobrir despesas que o Estado se nega a realizar, tem sido objeto de discussão entre os professores que, entretanto, reconhecem o benefício prestado a esses alunos.

Todas as pessoas entrevistadas concordam que a situação das escolas municipais está melhor depois que foi implementado o Fundef e pode-se apresentar com o impactos positivos em Vitória da Conquista:

- o aumento da matrícula no Ensino Fundamental;
- a implantação de classes de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries;
- a construção de escolas e salas de aula;
- a regularização do pagamento dos professores e o serviço de transporte escolar para alunos e professores da zona rural.

Entretanto, muito há ainda por fazer no sentido de conseguir a aprovação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação, a melhoria da qualidade de ensino, a qualificação dos professores, a otimização das condições salariais dos professores, o aumento dos índices de aprovação escolar, a redução dos índices de abandono escolar e a atuação eficiente de todos os profissionais envolvidos no processo educativo: na escola, nos Colegiados Escolares, nos Conselhos (de Educação, de Alimentação Escolar, do Fundef), na Universidade (UESB), na Secretaria Municipal de Educação e na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista.

---

Artigo recebido em: 30/01/03 e aprovado para publicação em: 16/06/03.

---

### **Vitória da Conquista: educational policy and the Fundef**

**Abstract:** This paper presents an overview of Vitória da Conquista's educational politics, as they pertain to the Fundef, focusing on the categories: municipalization and educational management; autonomy and democratization of the municipal education system; student enrollments (qualitative and quantitative attendance); teachers (valorization, qualification and salary level); and infrastructure.

**Keywords:** Fundef; Educational management; Vitória da Conquista (BA); Brazil.

### **Vitória da Conquista: política educativa y Fundef**

**Resumen:** Este trabajo presenta una lectura de la política educativa en Vitória da Conquista en relación con Fundef, focalizando las categorías: municipalización y gestión de la educación; autonomía y democratización del sistema municipal de educación; estudiantes (atención cuantitativa y cualitativa); profesores (valorización cualificación y salarios) e infraestructura.

**Palabras-clave:** Fundef; Gestión de la educación; Vitória da Conquista(BA); Brazil.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias e dá outras providências. In: OLIVEIRA, Valdeci Augusto de. **Educação pública e seus trabalhadores**. São Paulo: Xamã, 1999. p.76-88.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**. 2.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p.163-188.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Censo Educacional 1997**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 11 jul.2001.

\_\_\_\_\_. **Censo Educacional 1998**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 11 de jul.2001.

\_\_\_\_\_. **Censo Educacional 1999**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 15 nov.2000.

\_\_\_\_\_. **Censo Educacional 2000**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/censo/senso2000>> Acesso em: 13 abr. 2002.

LEITE, Maria Iza Pinto de Amorim. **Méritos e pecados do ciclo no ensino fundamental**: análise da implantação do ciclo de aprendizagem nas escolas da Rede Municipal de Vitória da Conquista. 272 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Processo de implantação e impacto do Fundef no Estado da Bahia. Município: Vitória da Conquista. 1996 a 2000**. Salvador, 2002. Relatório de pesquisa encaminhado aos coordenadores estadual (Dr. Robert E. Verhine, UFBA) e nacional (Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira, USP).

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. **Processo de implantação e impacto do Fundef em estados e municípios: casos e comparações com vistas a uma análise**: projeto de pesquisa em rede nacional. São Paulo, 2001.

SINDICATO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL PÚBLICO, SIMMP. **Sabe por que os professores estão paralisando?!!!**. Vitória da Conquista 2002. Documento/panfleto divulgado via e-mail, 28 de fevereiro de 2002.

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Lei N° 394/87: dispõe sobre a estruturação do Magistério Público Municipal de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista (BA), [1987].

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Secretaria Municipal de Educação. **Planilhas de gastos com transporte escolar**. Vitória da Conquista, 2001.

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Secretaria de administração. **Tabelas salariais dos professores da rede municipal**. 1996 a 2001. Vitória da Conquista, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Coordenação Administrativa da Secretaria Municipal de Educação de Vitória da Conquista - 1997 a 2000**. Vitória da Conquista, 2000.

\_\_\_\_\_. Coordenação Pedagógica. **Programa de educação de jovens e adultos. REAJA. Fundamentos I**. Vitória da Conquista, 1999.

#### Sobre a autora:

<sup>1</sup>*Maria Iza Pinto de Amorim Leite*  
Licenciada em Pedagogia. Mestre em Ciências Sociais, PUC/SP. Doutoranda em Educação, UFBA. Orientador: Dr. Robert E. Verhine.  
E-mail: iza@uesb.br

Endereço Postal: Avenida Olívia Flores, 900- Bairro Candeias. Vitória da Conquista - Bahia, Brasil. CEP: 45055-090



---

# O Fundef no município de Alagoinhas: uma avaliação de impactos<sup>1</sup>.

*Luiz Fernando Silva<sup>2</sup>*

*Daniela Reis Vianna<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo, elaborado a partir de um estudo de caso que trata da avaliação de impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, realizado no Município de Alagoinhas, Bahia, destaca um dos aspectos do estudo, ou seja, a percepção de gestores e de outros profissionais envolvidos com a educação no município, tais como conselheiros e sindicalistas, quanto às novas políticas públicas de ensino e suas interfaces com o Fundef, buscando uma avaliação dos responsáveis por sua implantação.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de ensino; Avaliação de políticas públicas; Fundef

## INTRODUÇÃO

Estudar o processo de implantação e o impacto do Fundef em estados e municípios, analisando e comparando casos com vistas a uma avaliação, são ações que integram um projeto de pesquisa, desenvolvido em rede nacional, sob a responsabilidade técnica e institucional da Universidade de São Paulo, (USP) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), envolvendo na Bahia, os municípios de Salvador, Alagoinhas, Vitória

da Conquista, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira.

A avaliação realizada no município de Alagoinhas envolveu o levantamento e análise de dados financeiros relacionados com o Fundef e das políticas públicas direcionadas à educação básica, com destaque para o ensino fundamental uma vez que esse Fundo se destina exclusivamente a esse nível de ensino. Contudo, este artigo dá mais destaque a um dos aspectos do estudo, ou seja, a percepção de gestores e de outros profissionais envolvidos com a educação no município, conselheiros e sindicalistas, quanto às novas políticas públicas de ensino e suas interfaces com o Fundef, buscando uma avaliação dos responsáveis por sua implantação.

## PERFIL DO MUNICÍPIO

O Município de Alagoinhas está localizado no litoral norte da Bahia, na região econômica RE-02 e é sede da região adminis-

---

<sup>1</sup>Texto produzido no contexto das atividades da Pesquisa em Rede Nacional sobre o "Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação", desenvolvida no Estado da Bahia sob a coordenação do Professor Doutor Robert E. Verhine. Participaram do projeto como pesquisadores: Ana Lúcia França Magalhães, Dora Leal Rosa, José Wellington Marinho de Aragão, Maria Iza P. de Amorim Leite, Luís Fernando Silva, Cláudia Dias Silva e como bolsistas de iniciação científica: Marcos Paulo Pereira da Assunção, Daniela Reis Vianna e Márcia Knop.

trativa RA-03. O Município de Alagoinhas teve origem em um povoado, que cresceu em torno de uma capela construída por um padre português, em terras do município de Inhambupe, em fins do século XVIII. Este povoado nasceu com o nome de Freguesia da Água Fria, depois denominado Freguesia de Santo Antônio das Lagoinhas e Vila de Santo Antônio d' Alagoinhas. O novo município, criado em 1853, teve seu território desmembrado de Inhambupe (*Site Oficial da Prefeitura*).

Em 1863, com a inauguração de um trecho da estrada de ferro Bahia - Sergipe, foi construída a Estação de Alagoinhas, cuja localização ficava a 3km da sede do município. A estação de ferro atraiu moradores e comerciantes gerando um processo de decadência do núcleo municipal. Mais tarde, em 1868, a própria sede do governo foi transferida para a área da estação e a partir daí, a vila progrediu muito, até tornar-se

cidade, através da Lei Provincial 1957, de 07/061880.

O nome Alagoinhas deriva de uma característica geográfica da região, ou seja, a presença de muitos rios (Sauípe, Catu, Subaúma, Quiricó), lagoas e córregos. Uma de suas maiores riquezas é a excelência da qualidade de sua água, que faz parte do aquífero que vai de Dias D'Ávila até Tucano.

Nos últimos trinta anos, foi registrado um aumento de 60% da população residente no município de Alagoinhas. Enquanto a população urbana aumentou a rural, em 1991, decresceu, registrando-se um crescimento da taxa de urbanização de 7,18%. Contudo, não houve aumento significativo da taxa de urbanização entre os anos de 1991 e 2000, sendo a diferença apenas 1,3%, como mostra o gráfico apresentado a seguir:

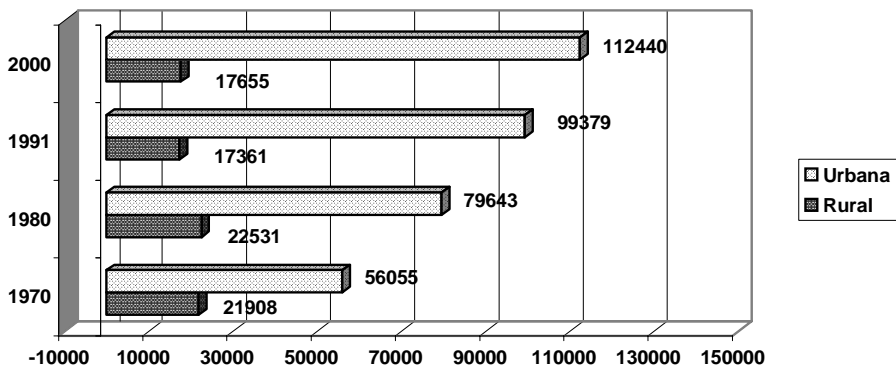


Figura 1 - População do Município de Alagoinhas no período de 1970 a 2000

No município a população feminina é mais numerosa que a masculina, registrando-se maior presença das mulheres no ambiente

urbano, quadro este que se inverte na zona rural, onde a população masculina é mais numerosa. Apesar de não existir pesquisa

que confirme, a observação direta indica uma fuga constante e significativa dos jovens para a Região Metropolitana de Salvador - RMS, onde é maior e mais variada a oferta de empregos e, sobretudo, em função da atração exercida pela maior possibilidade de realização de cursos de nível superior na capital, mesmo dispondo o município de uma unidade universitária pública, que integra a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Hoje, a cidade de Alagoinhas é considerada um grande centro urbano dispondo de várias organizações e serviços. Considerando o aspecto econômico, o Município de Alagoinhas tem na atividade agropecuária uma grande fonte de arrecadação. Estão instaladas no município várias indústrias que integram o Distrito Industrial de Sauípe, com empresas de médio porte, além de estabelecimentos comerciais.

Também, Alagoinhas dispõe de uma razoável infra-estrutura no que tange à energia elétrica, ferrovia e rodovias Estadual (BR 110) e Federal (BR 101) que lhe dão acesso às áreas circunvizinhas do Estado da Bahia e a outras Unidades da Federação, destacando-se no setor dos transportes as empresas rodoviárias Catuense e Santa Maria.

Atualmente, estão à frente da gestão municipal, governantes eleitos em 2000, representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), juntamente com a coligação feita pelos partidos de oposição (PT / PSB / PDT / PC do B/PPS). Os eleitos contaram com 44% de aprovação do eleitorado no mu-

nício de Alagoinhas.

Esta gestão adotou o planejamento participativo para traçar o desenvolvimento sustentável para o município, definindo metas de intervenção nas principais áreas, como: assentamento, educação, saúde, desenvolvimento rural e agrícola, meio ambiente e desenvolvimento, pobreza e recursos hídricos.

Passando a destacar o perfil educacional do município, registra-se que a política educacional, cultural e desportiva de Alagoinhas tem sua definição nas leis e nos planos de ação municipal.

A Lei Orgânica do Município (LOM), criada em 23 de dezembro de 1990 trata, em vários artigos, da oferta do ensino municipal, envolvendo determinações relativas a: obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental; atendimento especializado a portadores de necessidades especiais; atendimento em creches e pré-escolas; oferta de ensino noturno regular; desenvolvimento de programas de suprimento de material didático, de oferta de transporte escolar, de alimentação e assistência à saúde; garantia de acesso do adolescente trabalhador à escola; aplicação dos 25% resultantes da receita de impostos e transferências (LOM, artigos 120, 122 e 129).

A LOM também regulamenta a obrigatoriedade de oferta do Ensino Fundamental na zona rural, a todo cidadão em idade escolar correspondente e implantação de programa de alfabetização de adultos. As-

seguram-se também as instalações de creches e unidades escolares para atendimento à pré-escola e ao ensino fundamental, estabelecendo que, nas comunidades onde houver a impossibilidade de implantação de escolas, será fornecido o transporte gratuito ao estudante.

No que diz respeito à duração das atividades escolares, a LOM de Alagoinhas define, como prioridade, a criação de escolas de tempo integral, com áreas de esporte e lazer e com ênfase em atividades que desenvolvam a criatividade do educando, considerando os setores da população de baixa renda, estendendo-se progressivamente a toda rede municipal, pela ampliação das escolas já existentes até alcançar a mesma organização das que serão criadas. (LOM, artigos 121 e 133).

O Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei 1.187/97, passou por algumas reformulações através do Decreto 1.234/98, tem por finalidade exercer as funções normativas, deliberativas e consultivas referentes à educação, na área de competência do Município de Alagoinhas. Este Conselho tem em sua composição, representantes dos servidores municipais, da comissão de educação da Câmara Municipal, do Sindicato dos Servidores Municipais, da Secretaria Estadual de Educação, dos alunos matriculados na rede municipal, de associações de moradores, de associações de pais e alunos, de professores lotados na zona rural da rede municipal, de servidores municipais lotados na Secretaria Municipal de Administração e

Fazenda, da Delegacia Sindical (APLB), da comunidade acadêmica. Os Conselheiros têm mandato de 02 anos com a possibilidade de recondução por mais um período, desde que obedecida a renovação em pelo menos um terço.

É competência do CME: (a) elaborar e reformar seu regimento, que será submetido à aprovação do Chefe do Executivo Municipal; (b) interpretar, no campo de sua competência e jurisdição, as disposições das leis educacionais; (c) fixar normas para autorização e funcionamento dos estabelecimentos; (d) fixar critérios, sugestões e medidas para a matrícula na 1ª série do Ensino Fundamental; (e) recomendar fiscalização dos estabelecimentos de Ensino Fundamental, da rede escolar do Município de Alagoinhas, propondo a interdição daqueles cujo funcionamento contraria a legislação em vigor e outras competências relacionadas com a análise de recursos interpostos pela interpretação da legislação educacional e com seu próprio regimento.

Em 2002, ano da realização da pesquisa, o município de Alagoinhas contava com 47 escolas estaduais (educação infantil, ensino fundamental e médio), com um total de 29.915 alunos; 110 escolas municipais (educação infantil e ensino fundamental), com matrícula de 14.138 alunos; 35 escolas particulares (educação infantil, ensino fundamental e médio), com 6.966 alunos, além de uma Unidade Universitária Estadual-UNEB- Campus II Alagoinhas com uma oferta concentrada

em cursos de licenciatura, inclusive a Licenciatura para as Séries Iniciais do EF, além de cursos de especialização na área de educação.

## POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL E O FUNDEF

Para perceber a visão de gestores e de pessoas da comunidade, representantes de órgãos ou instituições que lidam direta ou indiretamente com a educação, acerca das políticas educacionais locais, foram realizadas 09 entrevistas. O Quadro 1, a seguir, apresenta os entrevistados e as instituições ou órgãos a que estavam

vinculados no período de realização da pesquisa.

A atual gestão do município de Alagoinhas, que teve início em 2000, vem conduzindo uma série de mudanças, seguido as diretrizes partidárias(PT) envolvendo a participação da população nas definições de políticas públicas o que, conseqüentemente, fortalece o controle social, através da prática do planejamento/orçamento participativos na busca de uma gestão democrática. No campo da educação, o que se deseja conquistar é a democratização da educação envolvendo a democratização do acesso à escola e do conhecimento e a democratização da gestão.

Entrevistados	Instituição/Órgão
<b>Gestores</b>	* Secretaria Municipal de Educação
	* DIREC 3 - Alagoinhas
	* Diretor de Escola Estadual
	* Diretor de Escola Municipal
<b>Vereadores</b>	* Câmara Municipal - Representante da Comissão de Educação
<b>Conselheiros Municipais</b>	* Conselho Municipal de Educação
	* Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef
	* Conselho Municipal de Alimentação Escolar
<b>Sindicato</b>	* Representante da APLB - Alagoinhas

**Quadro 1-Entrevistas realizadas**  
**Município: Alagoinhas**

Deste modo, em 2002, quando foram levantados os dados e informações para composição do estudo de caso sobre Alagoinhas, ainda estavam sendo conduzidas as ações de reorganização dos órgãos de participação social nas questões de educação, ou seja, dos Conselhos Municipais - Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e

Controle Social do Fundef, Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Também, para conquistar mais autonomia estava sendo elaborada a Lei para a criação do Sistema Municipal de Ensino.

Enquanto em 2002, a reorganização dos conselhos e a montagem do sistema municipal de ensino ainda estavam em processo,

já tinham sido implantados, em todas as Unidades de Ensino, os Colegiados Escolares, criando-se desta forma, segundo um dos entrevistados:

*mecanismos que estimulam a iniciativa e a participação das comunidades escolares e locais nas decisões da Instituição, proporcionando a parceria entre comunidade e escola, oportunizando assim uma gestão democrática. (DIREC 03 - Alagoinhas)*

Também, a Secretaria Municipal de Educação (SME), para a realização dessas ações, estava buscando a parceria de universidades, como a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

### A Visão dos Gestores

O representante da SMEC ao ser indagado quanto às mudanças ocorridas nos dois últimos anos no campo educacional deu maior destaque às questões de capacitação e de reorganização do trabalho pedagógico, enfatizando que a prioridade estabelecida em 2001 voltava-se para a capacitação em serviço, através de jornadas pedagógicas, que buscavam a capacitação dos professores,

*[...] no que diz respeito à reflexão e ao pensar. Nós fizemos uma primeira jornada toda baseada no trato reflexivo do professor, na consciência crítica, do que é a educação, o porque da educação e o como da educação e não somente, o que fazer com a educação, o que até então era uma preocupação da Secretaria - equipar o*

*professor para trabalhar em sala de aula, mas muitas vezes isso se fazia de forma mecânica, porque não se tinha um acompanhamento desse desenvolvimento crítico do professor[...] Então nós partimos assim, de uma jornada em que foram discutidos os temas: o que é educação de qualidade, o que é ética, o que é pluralidade. Depois disso, nós já tivemos o primeiro encontro de nucleação de planejamento, onde já foram discutidos alguns projetos pedagógicos. Algumas escolas já definiram o projeto pedagógico, uma meta, para o ano letivo de 2002, mas nesse ano nós vamos também estar trabalhando com o Projeto de Desenvolvimento Escolar, o PDE, não da forma que o Estado faz, mas de uma forma mais consciente, de se trabalhar com projeto, mas o porque desse projeto, o que é que se quer alcançar realmente.*

Também, destacou que,

*[...] estão sendo desenvolvidos - um Projeto de Aprendizagem Sequencial (PAS), que transformou a seriação em ciclo e um Projeto de Aprendizagem em Ciclo pra Jovens e Adultos (PRAJAC). Trabalhamos com a Pedagogia de Projetos, cabendo à escola, escolher sub-temas, a partir de um tema geral que é desenvolvido por todos os professores nas jornadas pedagógicas. Nós fazemos os planejamentos nucleados... algumas escolas se reúnem, pró-afinidade, e fazem um planejamento conjunto, a partir daí se define o tema geral do trabalho e são destacados os sub-temas pra se trabalhar durante o ano. (Secretária de Educação).*

As diretoras entrevistadas<sup>4</sup> expressaram sua percepção no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros à educação, afirmando a dirigente da escola municipal que as questões relacionadas com dinheiro sempre ficam "camufladas", não sendo abertamente apresentadas e discutidas,

<sup>4</sup>Foram entrevistados dois dirigentes de escolas públicas - uma escola municipal de ensino fundamental (1ª a 8ª série) de porte médio e uma escola, de grande porte, que oferece ensino fundamental (5ª a 8ª série) e ensino médio.

destacando que essa forma de proceder impede que professores e diretores conheçam em profundidade este assunto. Em certo momento, chegou mesmo a declarar que desconhece o Fundo e os objetivos de sua criação, indagando qual o significado da sigla Fundef. Também, esta mesma diretora, não tendo clareza quanto à origem dos recursos financeiros que chegam à unidade escolar, atribuiu ao Fundef o financiamento de todos os projetos desenvolvidos pela instituição que dirigia.

A diretora da rede estadual, em sua entrevista, mostrou que conhece os objetivos do Fundef, chegando a fazer uma apreciação dos projetos que estavam sendo desenvolvidos no município e em sua unidade escolar, indicando a relação entre a expansão das matrículas, a melhoria da qualidade do ensino e da infra-estrutura educacional e os recursos destinados ao ensino fundamental.

As duas diretoras, analisando o quadro de mudanças no município, destacaram questões relacionadas ao aumento de número de vagas no ensino fundamental, aos projetos pedagógicos, à insatisfação dos professores quanto às políticas salariais e à participação da comunidade nas questões educacionais.

Quanto à expansão das matrículas, as diretoras foram unânimes em declarar um crescimento significativo das escolas de bairros com oferta de ensino fundamental de 1ª a 8ª série. Por outro lado, observaram

que não houve um dimensionamento do espaço físico para atender a grande demanda em alguns bairros, o que tem resultado em turmas de 48/50 alunos para espaços pequenos.

Quanto à melhoria da qualidade do ensino, as diretoras entrevistadas centraram sua fala nas questões pedagógicas, sendo destacados os projetos que buscam: (a) correção da distorção idade-série através da regularização do fluxo (projeto de aceleração na rede estadual e projeto de aprendizagem seqüencial (PAS) na rede municipal); (b) melhoria da produtividade do ensino ou da diminuição da repetência e da evasão (projetos de: alunos monitores, esporte na escola, rádio estudantil e jornal estudantil da rede estadual); (c) melhoria da qualidade do ensino (capacitação de professores, ampliação do acervo de livros, assinatura de revistas, aquisição de equipamentos de informática e de tecnologias educacionais e outros).

Considerando a relação estreita entre formação/capacitação dos professores como um dos fatores da qualidade do ensino, as diretoras avaliaram a situação dos seus professores como bastante satisfatória, tendo a grande maioria curso superior e especialização ou reciclagem. Contudo observam que este nível de formação não tem sido suficiente para marcar uma melhoria do trabalho escolar, considerando a insatisfação do professorado frente às questões relacionadas com o salário. Como exemplo, são registrados a seguir alguns

depoimentos das duas diretoras entrevistadas:

*[...] quando um professor conclui um curso e tem o direito de mudar de nível, a Prefeitura alega que não tem verba. Isso cria uma certa insatisfação [...]* (Diretora da escola municipal).

*[...] também, na última gestão houve muitas greves, porque os salários estavam sempre atrasados, o que não se justifica, porque uma parte da verba do FUNDEF é destinada, exclusivamente, para o pagamento dos professores.* (Diretora da escola municipal).

*[...] no ano passado tive um professor de 30 anos de serviço, que chegou aqui na minha sala e disse: Professora, se eu não voltar pra dar aula é porque não tenho R\$1,00 real pra pegar o transporte...isto me deixa muito preocupada com o nosso professor, com o professor de uma maneira geral, com o docente, porque quando você ouve, um professor de 30 anos de serviço dizer que não tem dinheiro, R\$1,00 real pra pegar o transporte, isso dá uma grande revolta...eu me pergunto, como é que esse professor vai voltar pra sala de aula, se não tem R\$1,00 real para retornar [...]* Percebo também, a questão da alimentação, do poder aquisitivo mesmo, professores que muitas vezes ficam olhando o que tem na merenda do aluno, porque ele também gostaria de merendar. Essas coisas preocupam, deixam a gente assim com o espírito de revolta muito grande, então a questão que eu volto a frisar, o FUNDEF tem o objetivo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, essa valorização tem que estar, ela teria de estar em primeiro lugar, porque isso aí é o ponto de partida. (Diretora da escola estadual).

*[...] os professores e outros profissionais de educação têm se manifestado com a relação às questões salariais com muita*

*revolta e com muita angústia [...] eu, enquanto gestora dessa escola percebo que isso reflete no funcionamento mesmo, porque o professor desestimulado ele procura justificar muitas coisas, a sua ausência, os seus atrasos, através de sua insatisfação [...] começa a agir de uma forma que compromete o funcionamento da escola [...]* (Diretora da escola estadual).

*[...] os professores daqui são bastante politizados, estão envolvidos diretamente com o sindicato e têm participado de todas as paralisações e movimentos grevistas... após cada momento de greve e paralisação, eles retornam mais angustiados e mais revoltados, porque percebem que não houve avanço, progresso nenhum e isso reflete na qualidade do ensino.* (Diretora da escola estadual).

*[...] eu não sei se eu posso dizer que tem havido negociação, infelizmente as coisas são impostas, eles voltam... os professores fazem suas paralisações, aguardam sempre essas negociações, agora todos querem preservar seu emprego, querem se manter, então acabam retornando, mas permanecem insatisfeitos.* (Diretora da escola estadual).

Estes depoimentos, relacionados ao período da gestão municipal anterior, quando os docentes se mobilizaram através de várias greves por atraso de pagamento, mostram a insatisfação dos professores com relação às questões salariais. As referidas paralisações afetam o calendário escolar com reflexos negativos na oferta do ensino municipal. Por outro lado, indica que o profissional, que se considera politizado, não faz opção por deixar esse emprego que não o respeita e não o valoriza, considerando que sua admissão, por concurso público, lhe oferece certa estabilidade e segurança nesta



sociedade marcada pelo desemprego, pelos baixos salários, pelas desigualdades sociais. Nesse caso, prefere lutar pelos seus direitos e pelo cumprimento da lei, mesmo que isso possa significar alteração de seu período de férias, bem como ampliação dos turnos e semana de trabalho, para reposição dos dias não trabalhados, uma vez que a categoria tem mantido o compromisso de reposição das aulas para não prejudicar os alunos.

Quanto à participação social nas questões da educação escolar, as diretoras apontaram as formas de atuação que têm sido propostas como: Família na Escola, Amigo da Escola, Colegiado Escolar, Comissões e Conselhos de Educação. Essa participação tem se realizado de forma ampla, no executar de tarefas, na divisão de responsabilidades e através de outras ações coletivas. As diretoras entrevistadas acreditam que o município de Alagoinhas, atualmente, administrado pelo PT, tem estimulado a participação popular e

*[...] passa a dar primazia à participação da comunidade, nas discussões de problemas em geral, tanto educacionais, quanto econômicos e sociais. A Prefeitura, a Secretaria de Educação, convidam a população para reuniões, há uma abertura maior. A população, os pais de alunos, os próprios alunos estão participando mais. A participação da comunidade em Conselhos é muito benéfica, disse a diretora. Os pais têm conhecimento de tudo o que acontece na escola, a comunidade em geral só tem a ganhar com isso. (Diretora da escola estadual).*

*[...] hoje, para legitimar qualquer ação dentro de uma escola há necessidade de*

*Colegiados, de Associações... de certa forma, esses colegiados e associações fiscalizam a execução de ações dentro da unidade escolar... eu acho muito importante a criação desses colegiados, porque eles são formados por vários segmentos: aluno, pais, professores, funcionários, então, nos momentos de discussão nós vamos fazer o que, vamos legitimar determinadas ações. O Colegiado Escolar é de extrema importância dentro de uma instituição de ensino. O grêmio estudantil, ele também tem uma importância muito grande [...] essas 'coisas' estão sendo criadas, o propósito, os objetivos são importantes, agora é preciso ver como estão realmente sendo realizadas, porque em muitas instituições, as 'coisas' acontecem apenas no papel... o Colegiado Escolar é um órgão consultivo, fiscalizador, ele colabora na gestão escolar, ele detecta problemas, ele ajuda, ele facilita muito o processo educacional, então, é preciso que saia do papel e entre em ação, efetivamente. (Diretora da escola estadual).*

#### *O Controle da Aplicação dos Recursos: a visão dos conselheiros e sindicalistas*

Em Alagoinhas, o Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundef é constituído por 05 membros que representam a Secretaria Municipal de Educação, os diretores das escolas públicas do ensino fundamental do município, os pais de alunos regularmente matriculados no ensino fundamental, os professores lotados nas escolas públicas do ensino fundamental e o Conselho Municipal de Educação, todos com mandato de 2 anos. Tem como competência acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

supervisionar a realização do Censo Educacional Anual; examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais; emitir em caráter de assessoria, parecer sobre a política de pessoal do magistério municipal (Lei Nº1.185/97).

O acompanhamento do Fundef vem ocorrendo através de reuniões mensais dos membros do conselho, quando são discutidos assuntos relevantes sobre a gestão municipal e principalmente são analisados os recursos gastos, relativos ao Fundef, sendo realizadas verificações dos extratos bancários e das despesas correntes, não se observando, contudo, um aprofundamento em relação à análise contábil<sup>5</sup>.

O controle da aplicação dos recursos da educação deve ser realizado tanto por órgãos internos das Secretarias de Educação como por órgãos externos, destacando-se neste caso, não só o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, como outros conselhos formalmente instituídos nos Municípios. Também, as Associações e Sindicatos de profissionais da educação estão envolvidos com estas ações de controle dos gastos dos recursos aplicados em educação, buscando cada vez mais tomar conhecimento da correta aplicação do dinheiro público. Também, os Sindicatos têm acompanhado os processos de prestações de contas e caso observem o uso indevido

dos recursos, têm iniciado ações de denúncia ao Ministério Público.

No Município de Alagoinhas, na gestão municipal que findou em 2000, o Sindicato dos Professores Estaduais (APLB), que também representa os Professores da rede municipal, acompanhou a aplicação dos recursos do Fundef e fez várias denúncias ao Ministério Público relativas a obras (Representante da APLB).

Segundo o entrevistado, membro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, ocorreram mudanças significativas em relação à gestão educacional no município de Alagoinhas, principalmente em relação a: regularização do pagamento do funcionalismo público municipal; preocupação com as condições de funcionamento da escola; atenção redobrada com os orçamentos do município; concurso público para suprir as necessidades da rede municipal; capacitação de professores e incentivo na participação do funcionalismo no Orçamento Participativo.

## NOTAS FINAIS

A gestão atual adotou em seu projeto político-administrativo uma postura de transparência que busca facilitar, a todo o cidadão, o acesso às informações relativas ao uso dos recursos públicos.

<sup>5</sup>Aqui é importante lembrar que os pesquisadores só tiveram acesso às atas do período 2000/2001, isto porque os atuais gestores municipais encontraram as estantes e os computadores "limpos", o que significa que os arquivos digitais foram "deletados" e os processos orçamentários e de prestação de contas não integravam a documentação que foi repassada pelos dirigentes que deixaram a prefeitura de Alagoinhas, em dezembro 2000.

Desta forma, os pesquisadores puderam chegar às pessoas-fonte com uma certa facilidade e conseguiram suprir a ausência de dados com as informações coletadas através de entrevistas e de indicações de fontes que substituíram de certa forma a falta dos dados arquivados na Prefeitura e na Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Importa reafirmar que uma lei, que uma política pública de financiamento da educação não têm força suficiente para mudar uma realidade, contudo, uma vontade política forte, aliada a uma política pública pode constituir em elementos essenciais de mudanças.

Em conclusão, são destacadas ações que, a partir de 2001, na perspectiva dos entrevistados, têm tido um impacto positivo na situação da educação no Município de Alagoinhas as quais resultam de uma gestão responsável com os recursos públicos e portanto com os recursos do Fundef:

- Ação administrativa:
  - Controle e avaliação dos recursos financeiros, humanos e materiais, especificamente nos dois últimos anos.
- Ação de participação da comunidade:
  - Gestão democrática e participativa, pautada na transparência e na agilidade, começa a acontecer em todos os níveis do trabalho escolar.

- Participação da comunidade nos Conselhos - do Fundef e da Alimentação Escolar;
- Ação de valorização do magistério da gestão atual.
  - Pagamento regular dos salários e atualização dos salários atrasados.
  - Concessão do vale transporte e auxílio alimentação aos professores;
  - Início de discussão de um novo Plano de Carreira para melhorar o salário do trabalhador da educação em Alagoinhas.
  - Incentivo financeiro para professores que realizarem Curso de Pedagogia, segundo o que define o convênio firmado com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).
- Ação de melhoria da infraestrutura e material didático:
  - Reforma física e construção de prédios escolares na gestão atual;
  - Aquisição de livros escolares e recursos pedagógicos. (Representante da Câmara Municipal).

---

Artigo recebido em: 10/03/03 e aprovado para publicação em 25/07/03.

---

## **The Fundef of the municipality of Alagoinhas: an impact evaluation**

**Abstract:** This article is the result of a case study that deals with the implantation and impact of Fundef in Alagoinhas, a municipality in the State of Bahia. It focuses on one of the aspects of the case study, or rather, the perception of policy makers and other professionals involved in education in the municipality, such as council members and union leaders, regarding the new public educational policies and their interface with the Fundef, in an attempt to obtain an evaluation by those responsible its implantation.

**Keywords:** Public education policy; Evaluation of public education policy; Fundef.

## **El Fundef en el municipio de Alagoinhas: una evaluación de impactos**

**Resumen:** Este artículo, elaborado a partir de un estudio de caso trata de la evaluación de impacto del Fondo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-Fundef-, realizado en el Municipio de Alagoinhas, Bahia. El texto centra su atención en uno de los aspectos del estudio: la percepción de los gestores y otros profesionales involucrados en la educación del municipio, tales como consejeros y sindicalistas con relación a las nuevas políticas públicas de educación y sus relaciones con Fundef, buscando una evaluación desde los responsables de su implantación.

**Palabras-clave:** Políticas públicas de educación; Evaluación de políticas públicas; Fundef.

## **REFERÊNCIAS**

ALAGOINHAS (BA). Disponível em: <<http://www.alagoinhas.com.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

ALAGOINHAS (BA). Lei de Criação do Conselho de Acompanhamento do Fundef. Lei nº 1.185/97. **Jornal de Alagoinhas**, dez/1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso no período: maio-out./ 2002.

### **Sobre os autores:**

<sup>2</sup>*Luiz Fernando Silva*  
Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Salvador  
E-mail: [Inando@ufba.br](mailto:Inando@ufba.br)

Endereço postal: UFBA -Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP. Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia - Brasil. CEP:40170-110

<sup>3</sup>*Daniela Reis Vianna*  
Bolsista de Iniciação Científica - PIBIC /CNPq. Professor Orientador Doutor Robert E. Verhine. Aluna do Curso de Graduação em Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (FACED / UFBA).  
E-mail: [dani.vianna@bol.com.br](mailto:dani.vianna@bol.com.br)

Endereço postal: UFBA /FACED. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n. Campus Canela, Salvador, Bahia, Brasil. CEP:40110-100

# Implantação e impacto do Fundef: o caso de São Sebastião do Passé<sup>1</sup>

Ana Lúcia França Magalhães<sup>2</sup>  
Daniela Reis Vianna<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo trata da avaliação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em São Sebastião do Passé, Bahia, destacando sua implantação e impacto. O texto apresenta o perfil do município e os resultados do estudo, na perspectiva quantitativa. Os achados da pesquisa indicam um impacto positivo do Fundef no que diz respeito à maior disponibilidade de recursos para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e à cobertura da matrícula deste nível da educação básica. Contudo, no que concerne aos docentes, não foram observadas mudanças significativas nos principais indicadores da valorização do magistério, como: grau de formação e salário.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Financiamento da educação; Fundef.

## INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados de um dos estudos de caso da pesquisa Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação, de abrangência nacional e coordenada por

uma rede institucionalizada de pesquisadores<sup>4</sup>.

O estudo de caso, ora apresentado, foi desenvolvido no município baiano de São Sebastião do Passé, buscando avaliar o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) no sistema municipal de ensino, considerando as perspectivas quantitativa e qualitativa. Neste artigo, o foco foi delimitado pela dimensão quantitativa, uma vez que os achados da pesquisa mostraram que as mudanças qualitativas ainda não foram observadas em sua totalidade, pois as ações estão em processo, reque-rendo um maior tempo para produzir resultados significativos.

Na perspectiva quantitativa foram destacados dados financeiros sobre as receitas e as despesas da educação básica, especi-

<sup>1</sup>Texto produzido no contexto das atividades da Pesquisa em Rede Nacional sobre o Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação, desenvolvida no Estado da Bahia sob a coordenação do Professor Doutor Robert E. Verhine. Participaram do projeto como pesquisadores: Ana Lúcia França Magalhães, Dora Leal Rosa, José Wellington Marinho de Aragão, Maria Iza P. de Amorim Leite, Luís Fernando Silva, Cláudia Dias Silva e como bolsistas de iniciação científica: Marcos Paulo Pereira da Assunção, Daniela Reis Vianna e Márcia Knop.

<sup>4</sup>A responsabilidade técnica e institucional desta rede nacional de pesquisadores são atribuições de um Comitê Executivo coordenado pelos pesquisadores Lisete Regina G. Arelaro e Romualdo Portela de Oliveira da USP e Maria Beatriz Moreira Luce da UFRGS.

ficamente sobre o ensino fundamental, bem como, dados educacionais, envolvendo alunos e professores. A coleta foi realizada no município, em órgãos do executivo municipal, como Secretaria de Educação e Cultura (Seduc/SSPassé), Secretaria da Fazenda (Sefaz/SSPassé); Secretaria de Ação Social (Depas/SSPassé) e fora do município, na Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC/BA). Também, foram consultados sites de instituições públicas, como: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA); Ministério de Educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (MEC/INEP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia (Seplantec/BA); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/SEI-BA).

O material levantado no trabalho de campo, através de entrevistas e de consultas a arquivos e documentos oficiais, foi digitado em planilhas que possibilitaram, não só, a montagem de tabelas com dados financeiros e educacionais, bem como, uma análise envolvendo: (a) os recursos financeiros aplicados na educação básica, focalizando principalmente as despesas com o ensino fundamental da rede municipal; (b) o atendimento à população escolar, com destaque para a cobertura da matrícula e para as ações que pudessem garantir sua expansão; (c) a valorização do magistério, enfocando os indicadores de grau de formação e salário.

## SOBRE O PERFIL MUNICIPAL

São Sebastião do Passé, município da Bahia, situa-se na grande área tradicionalmente denominada recôncavo baiano, contudo, segundo as regiões econômicas do estado localiza-se no litoral norte, no entorno da região metropolitana, ocupando uma área de 551 km<sup>2</sup>, distando de Salvador apenas 58 km. Sua população, levantada no censo 2000, era de 39.960 habitantes, com uma taxa de urbanização de 73,94%.

SSPassé teve, historicamente, na produção agro-pecuária a base de sua economia, passando da cultura canavieira, que entrou em declínio nos anos 50 do século passado, para o desenvolvimento da pecuária leiteira e de corte. Também, nesse mesmo período a Petrobrás instalou-se no município, dando início à exploração de suas jazidas, sendo perfurados vários poços e limitadas as áreas dos campos petrolíferos em diversas fazendas do município. O petróleo jorrou pela primeira vez, em dezembro de 1958, do poço da Fazenda Taquipe, um dos primeiros campos da Petrobrás. A partir daí, cresceu a extração do petróleo chegando o município a se colocar em terceiro lugar na produção do Estado da Bahia.

A instalação da Petrobrás em São Sebastião do Passé gerou um grande fluxo migratório, com aumento crescente da população e, conseqüentemente, da urbanização forçando mudanças nas áreas de saúde, educação, saneamento, transporte, rede bancária e infra-estrutura ur-

bana, não sendo notadas, contudo, grandes transformações no setor de comércio, isto provavelmente devido à proximidade do município com grandes centros urbanos como: Feira de Santana, Alagoinhas e Salvador (OLIVEIRA, 1997).

A exploração do petróleo, segundo declaração de um dos entrevistados, deu origem a uma nova fonte de receita, a dos royalties, representando aproximadamente 5% do petróleo produzido no município. Também, esta atividade por restringir outras, principalmente no campo, forçou a Petrobrás a pagar ao "superfidiário" sobre o lucro cessante, uma vez que as áreas ocupadas pelos campos petrolíferos deixaram de produzir para os proprietários da terra.

Vendo a mesma questão, na perspectiva da absorção de mão-de-obra, constatou-se que a Petrobrás foi buscar fora do município de SSPassé os petroleiros de nível de escolaridade superior e média como os engenheiros e técnicos especializados. O cidadão sebastianense foi absorvido em atividades de perfuração de poços, pela baixa exigência de escolaridade e qualificação profissional. Assim, foram admitidos, na função de petroleiros, trabalhadores rurais, liberados do campo pela retração das atividades nos canais e nas fazendas produtoras de farinha de mandioca, de carvão vegetal e de gado leiteiro ou de corte, bem como, trabalhadores urbanos: mecânicos, pedreiros, marceneiros, carpinteiros e motoristas. Também, para as atividades burocráticas e de escritório foram recrutados profissionais com

escolaridade de nível médio-ginásial, colegial ou profissional. Sobre essa questão J. Oliveira (1997) faz um registro significativo:

Acontece que até naquela ocasião essa classe proletária do município estava condicionada a sobreviver com a renda muito abaixo do que necessitava. De repente, acontece em suas vidas uma transformação radical, tornam-se petroleiros! A Petrobrás é a empresa da época que paga os mais altos salários a funcionários de qualquer categoria. Teve trabalhadores do campo que passaram a receber em um mês o que antes não conseguiam ganhar durante um ano de trabalho.

Esse fluxo de dinheiro que repentinamente começou a circular, inicialmente, inflacionou a região a ponto de criar sérias dificuldades para aqueles que não tiveram o privilégio de se tornar petroleiros. Grande parte daqueles operários enfrentou dificuldades para se adaptar com a nova situação; alguns entraram em delírio e chegaram ao desequilíbrio econômico e mental. Entre os mais desequilibrados, existia um que ao terminar de fazer refeições no restaurante da Pensão Menezes, tinha o hábito de enrolar uma nota de CR\$500,00 (quinhentos cruzeiros) e fazer um cigarro para fumar.

Nos últimos anos, com a desaceleração da extração do petróleo o município vem buscando uma reorganização de suas atividades econômicas, registrando como as principais os serviços, o comércio, o transporte e a comunicação, a construção, a indústria de transformação e a agricultura. Desta forma, essas atividades constituem hoje a base da economia municipal.

Toda a transformação econômica, registrada no município a partir do final dos anos 50, não foi capaz de produzir uma alta qualidade de vida para os sebastianenses,

como mostram os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH-M), registrados na Tabela 1: IDH - M Renda, IDH-M Educação e IDH-M Longevidade, no período 1970 a 1990.

O IDH-M, que mede a qualidade de vida e o progresso humano, só alcançou o nível médio em 1991 (0,542). No que concerne à educação e à longevidade a posição ocupada pelo município, no ano citado, situava-se também no nível médio, respectivamente 0,528; 0,653.

**Tabela 1- IDH-M**  
**Município: SSPassé**

Índices	1970	1980	1991
IDH - M	0,348	0,493	0,542
IDH - M Renda	0,239	0,527	0,445
IDH - M Educação	0,336	0,426	0,528
IDH - M Longevidade	0,470	0,525	0,653

FONTE: PNUD, IPEA, IBGE, FJP.

É possível que hoje essa situação tenha se transformado, contudo, não foram encontrados dados mais recentes que possibilitassem perceber mudanças nos índices de qualidade de vida no final da década de 90.

Considerando os indicadores sócio-econômicos básicos calculados pelo SEI/BA (1998), SSPassé apresentava em 1996 um Índice Geral de Desenvolvimento Sócio-Econômico (IGDS) igual a 68,06 que o situava em 29% em relação aos outros municípios do Estado da Bahia. Quando são considerados os Índices de Nível Educacional e Qualidade de Mão-de-Obra, o município ocupava naquele ano o 126<sup>o</sup> lugar (842,9).

Nos últimos anos, considerando a disponibilidade de recursos para sustentar a gestão municipal, foi possível observar que a receita total por habitante/ano vem crescendo em SSPassé, passando de R\$ 125,34 em 1996 para R\$ 143,87, ou seja, um aumento equivalente a 14,78% em 2000.

Na perspectiva política, é importante destacar que os atuais dirigentes, filiados ao PMDB e ao PT partidos políticos do prefeito e vice-prefeito, respectivamente, têm procurado desenvolver uma gestão democrática e participativa, estimulando o envolvimento da população em geral, das organizações sociais e das lideranças comunitárias nas discussões das questões da municipalidade.

Na área do desenvolvimento econômico a gestão do município vem buscando parcerias com a Petrobrás, o Sebrae, o Banco do Nordeste do Brasil e outros, para reativar a agricultura e também a indústria.

Também, é meta desta administração o Turismo Rural Educacional, uma vez que SSPassé é uma parte da história viva do recôncavo baiano.

## SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Os dados levantados sobre a receita do município, no período de 1996 a 2000, mos-



traram inicialmente um aumento e depois uma diminuição dos impostos próprios. Por um lado, o ISS em valores indexados (IGP-DI) passou de R\$ 182.566,86 (1996) para R\$ 661.996,73 (1998), diminuindo para R\$ 450.821,28 (2000), representando um baixo valor, quando comparado às transferências, contudo, representava nesse último ano 92,45% das receitas próprias e 7,84% do total da receita. Por outro, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) cresceu gradativamente no mesmo período (1996 - 2000), mas sua arrecadação continuava muito baixa em 2000, equivalente a 7,55% do total de impostos próprios e a 0,64% do total da receita (2000). A Tabela 2, que apresenta os percentuais da receita própria sobre a

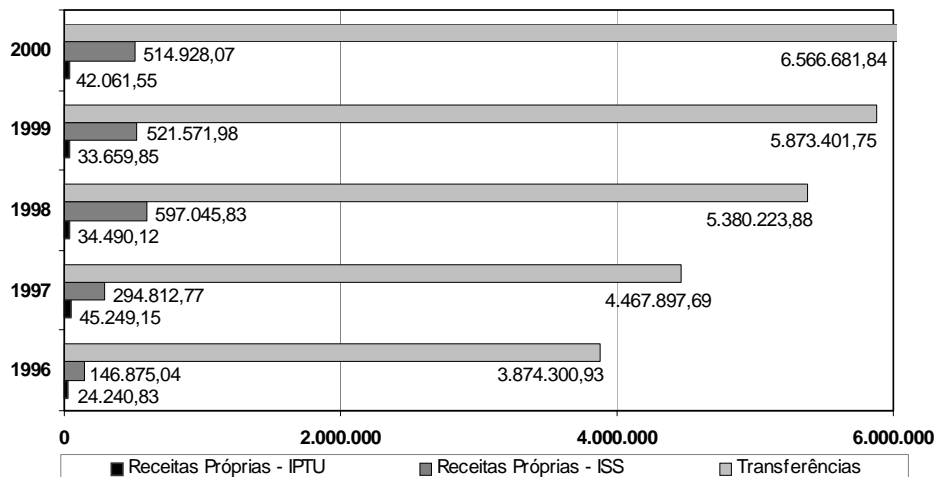
receita total, no período de 1996 a 2000, confirma a observação registrada anteriormente.

**Tabela 2 - Receita própria/receita total Município: SSPassé**

Anos	Receita própria/Receita total (%)
1996	4,42
1997	7,61
1998	11,74
1999	9,45
2000	8,48

FONTE: TCM/BA.

O gráfico a seguir (Figura 1) destaca a participação das transferências, no período estudado, que chegou a alcançar mais de 90% da receita total, sendo de 95,58% (1996) e de 91,52% (2000).



FONTE: TCM/BA; SEFAZ/SSPASSÉ.

**Figura 1 - Comparação entre transferências e receitas próprias - ISS e IPTU Município: SSPassé**

Também, considerando a relação entre o total da população e da receita de impostos, ficou evidente que a disponibilidade

de recursos/habitante/ano dos impostos próprios era muito pequena, chegando em 2000 a R\$12,20/ano e sendo de apenas

R\$5,53/ano, em 1996; ao passo que, em 2000, o FPM alcançou o valor/ano/habitante de R\$ 89,32 e a receita orçamentária total chegou a R\$ 143,87. A receita orçamentária por habitante, em 2000, foi equivalente a 14,78% desta mesma receita de 1996, respectivamente, R\$ 143,87 e R\$ 125,34. (Tabela 3).

**Tabela 3 - Receita por Habitante**  
Município: SSPassé

Anos	Receita/ Habitante R\$ (IGP-DI)
1996	125,34
1997	132,02
1998	151,18
1999	146,51
2000	143,87

FONTE: IBGE, TCM/BA.

Os dados apresentados apontam para um modesto crescimento das receitas, o que não deixa de gerar uma ampliação mesmo que pequena dos recursos destinados à contribuição para o Fundef, (1998-2000). No período 1996 a 2000, a receita total do município de São Sebastião do Passé alcançou o montante de R\$ 6.566.681,84 (2000), tendo como valor no ano de referência R\$ 3.874.300,93 (1996), significando um crescimento da ordem de 59,90%.

Passando a observar os mecanismos de composição do Fundef, os registros das Tabelas 4 e 5 mostram os percentuais de contribuição e de recebimento deste Fundo, revelando que o município de SSPassé contribui menos, em relação ao que recebe do Fundef, sendo o maior percentual alcançado de contribuição sobre os 25% destinados à função educação igual a

53,47% em 1999, com uma pequena variação de 1,58% pontos percentuais em 1998 e de 3,02% pontos percentuais em 2000. (Tabela 4).

**Tabela 4 - Percentual da contribuição para o Fundef sobre os 25%**  
Município: SSPassé

Anos	Fundef/ 25% (%)
1998	51,88
1999	53,47
2000	50,45

FONTE: TCM/BA.

Na perspectiva do recebimento do Fundef sobre os 25%, o percentual ultrapassou a 150%, nos 03 anos, ficando na faixa de 153% a 167%. (Tabela 5).

**Tabela 5 - Percentual do recebimento do Fundef sobre os 25%**  
Município: SSPassé

Anos	Recebimento Fundef/ 25% (%)
1998	153,62
1999	167,52
2000	158,82

FONTE: TCM/BA.

Ainda, buscando a razão entre os dados de recebimento e os de contribuição para o Fundef foram encontrados percentuais elevados, cujo limite inferior foi de 296,10% (1998) enquanto o superior alcançou 314,79% (2000). (Tabela 6).

**Tabela 6 - Razão entre recebimento/contribuição para o Fundef**  
Município: SSPassé

Anos	Recebimento/Contribuição (%)
1998	296,09
1999	313,33
2000	314,79

FONTE: TCM/BA.

Os dados da tabela anterior, associados a outros já apresentados, indicam que a razão recebimento/contribuição superior a 290% tem sido definida pelas transferências de recursos do Estado e pela complementação da União.

Passando a tratar da destinação dos recursos em SSPassé, os achados da pesquisa mostraram que no período estudado, a função educação foi assumida como primeira prioridade, passando seu percentual de despesas de 35,87% (1996) para 43,09% (2000), seguida da função saúde e saneamento nos anos 98 e 99 e da função habitação e urbanismo em 2000.

Na tentativa de ver mais de perto as despesas com educação, os recursos aplicados com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) foram analisados, considerando os três níveis da educação básica do sistema municipal - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Os dados coletados mostraram que os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE Formal - receita) aumentaram a partir de 1998, iniciando um decréscimo em 2000. Por outro lado, cresceram os recursos realmente utilizados (MDE Real - despesas) com todos os níveis e modalidades da educação básica, representando os gastos em 2000 um aumento em relação às despesas realizadas em 1996 da ordem de 130,29%.

Fechando o foco sobre o EF, procurando estabelecer a relação entre as despesas

com esse nível de ensino e as receitas do Fundef no período 1998-2000, os dados apresentados na Tabela 7 indicam que no município as despesas com ensino fundamental ultrapassaram as receitas do Fundo.

**Tabela 7 - Despesa do EF/ Receitas do Fundef  
Município: SSPassé**

Anos	Despesas EF/Receitas Fundef (%)
1998	130,18
1999	151,40
2000	165,27

FONTE: SEDUC/ SSPASSÉ.

A partir da implantação do Fundef, os recursos programados para serem aplicados no EF se avolumaram, chegando o município a registrar uma despesa formal (receita) além do mínimo fixado para o gasto aluno/ano, respectivamente R\$ 363,41; R\$ 370,58 e R\$ 378,02 no período 98/00.

A discussão encaminhada acima pode ser confirmada com os dados da Tabela 8 que mostram os valores gastos no EF por aluno/ano sem os recursos do Fundef, isto é, considerando apenas os 60% dos 25% da receita total de impostos do município.

**Tabela 8 - Recursos sem Fundef - Despesa formal por aluno do EF  
Município: SSPassé**

Anos	Receita sem Fundef/ Alunos do EF-RM R\$ (IGP-DI)
1996	136,32
1997	113,07
1998	119,48
1999	113,77
2000	120,29

FONTE: TCM/BA; SEC/BA; MEC/INEP.

A observação e a análise dos dados relativos ao gasto/aluno/ano (Tabela 9) podem conduzir o pesquisador a inferir que o município vem aplicando no ensino fundamental um valor superior ao fixado nacionalmente, contudo, esta pode ser uma conclusão equivocada se for levada em conta a situação, também observada na pesquisa, de que os gastos com a educação infantil e com o ensino médio, em alguns elementos de despesas, estão agregados aos gastos com o ensino fundamental. Desta forma, não se pode afirmar com segurança que os valores apresentados na tabela a seguir, na coluna ensino fundamental, sejam exclusivamente relativos a este nível. Assim sendo, a impossibilidade de desagregar os dados de despesas dos níveis da educação básica não permitiu o desenvolvimento de uma análise que conduzisse a uma avaliação sobre os gastos reais com o ensino fundamental.

**Tabela 9-Despesa total por aluno da EB da RM Município: SSPassé**

Anos	Infantil (IGP-DI) R\$	Fundamental (IGP-DI) R\$	Médio (IGP-DI) R\$
1996	0,64	333,71	Sl
1997	2,89	264,94	Sl
1998	130,9	395,08	6,86
1999	138,78	480,94	0,25
2000	147,17	526,26	0,00

FORNTE: SEDUC/ SSPASSÉ.

Quando se toma o Fundef como elemento de análise, inicialmente, no que se refere à contribuição do município ao Fundo, os dados coletados em SSPassé mostraram que a contribuição do município representou com relação ao total de recursos recebidos, 51,88%, 53,47% e 50,45% no período

de 1998 a 2000 (Tabela 04, p.190).

A complementação da União, nesses anos, foi da ordem de 13,15%, 22,91% e 10,27% do total, enquanto as transferências de recursos do Fundef foram de 86,85%, 77,09% e 89,73%. Estas variações das transferências e da complementação podem ser explicadas, não só pelo volume de recursos da receita, mas também, pela matrícula no ensino fundamental. Desse modo, o crescimento dos recursos para a oferta do ensino fundamental, no município objeto de estudo, tem ocorrido em função da redistribuição gerada pelo Fundef, entre as redes de ensino.

Destacando as despesas com o ensino fundamental não se pode excluir um dos programas de assistência a educandos, ou seja, o transporte escolar. Em SSPassé, segundo os gestores entrevistados, esta tem sido uma ação de custo elevado, uma vez que o município vem assumindo essa despesa com seus alunos e também com os da rede estadual. Deste modo, os valores aplicados consomem grande parcela dos 40% dos recursos recebidos do Fundef, o que pode ser observado na Tabela 10 (p.193). Este gasto extra, com o transporte dos estudantes da rede estadual, reduz os recursos a serem aplicados em outras atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino da rede municipal.

Também o Programa Nacional de Alimentação Escolar, destinado aos alunos do ensino fundamental e da educação infantil, que tem por referência o número de alunos matriculados, vem alcançando em

**Tabela 10 - Razão entre os gastos com Transporte escolar/ 40% recursos recebidos do Fundef****Município: SSPassé**

Anos	Gasto Transporte escolar/ recursos Fundef (40%) (%)
1998	44,80
1999	29,91
2000	49,60

FONTE: TCM/BA E SEDUC/SSPASSÉ

SSPassé um valor aluno/ano da ordem de R\$ 24,05 (98), R\$ 26,56 (99) e R\$ 25,71 (00). As despesas com esta ação têm como fonte de recursos Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - FNDE/MEC.

Ainda é importante registrar, quanto à disponibilidade de recursos para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, que a pesquisa constatou um volume maior no gasto/aluno/ano, decorrente do Fundo, em relação aos valores mínimos definidos nacionalmente, o que tem produzido um impacto positivo no que diz respeito à melhoria da infraestrutura das escolas; à disponibilidade de material de ensino; ao acesso da população estudantil das redes

públicas de ensino ao transporte escolar e, sobretudo à ampliação da cobertura desse nível da educação básica, o que passa a ser discutido no item seguinte.

*Sobre o Atendimento à População Escolar*

A análise quantitativa do alunado mostrou o movimento da matrícula, a reorganização das redes de ensino e, conseqüentemente, o processo de municipalização do ensino fundamental, bem como, o impacto do Fundef sobre a cobertura dos níveis da educação básica - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e sobre a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

Os dados apresentados na Tabela 11 relativos à matrícula da educação básica sinalizam que, em São Sebastião do Passé, o processo de municipalização do ensino fundamental já vinha ocorrendo antes da implantação do Fundef. Esse processo se intensificou com relação à educação infantil, que a partir de 1998 deixou de ser oferecida pela rede estadual.

**Tabela 11- Matrícula da Educação Básica-Níveis e Modalidade de Ensino - Redes Municipal e Estadual****Município: SSPassé**

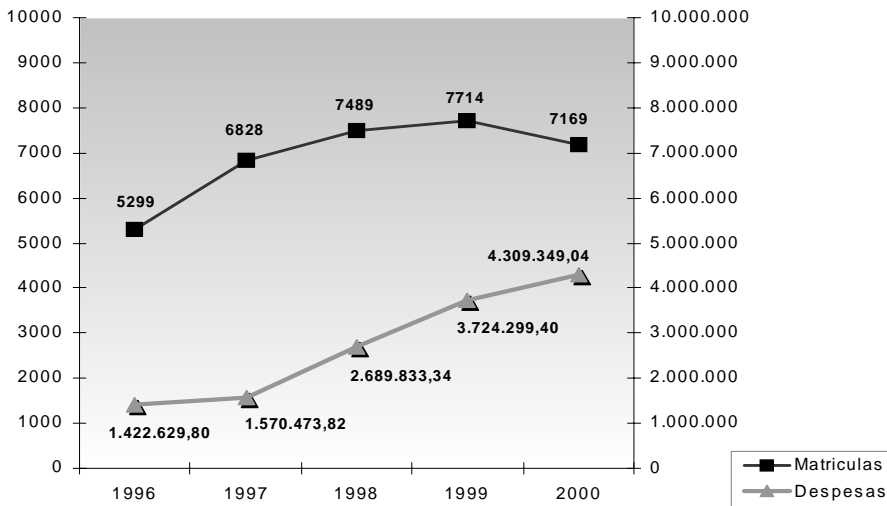
Redes	NE/ME	1996		1997		1998		1999		2000	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
RM	EI	855	7,0	1.119	8,1	837	5,9	615	4,4	673	4,9
	EF	5.299	43,4	6.828	49,1	7.489	53,0	7.714	55,8	7.169	51,4
	EM	807	6,6	1.081	7,8	743	5,2	563	4,1	377	2,7
	EJA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total RM</b>	-	<b>6.961</b>	<b>57,0</b>	<b>9.028</b>	<b>65,0</b>	<b>9.069</b>	<b>64,1</b>	<b>8.892</b>	<b>64,3</b>	<b>8.219</b>	<b>59,0</b>
RE	EI	240	2,0	220	1,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	EF	4.745	38,9	4.398	31,5	4.278	30,4	3.658	26,5	3.927	28,2
	EM	252	2,1	273	2,0	777	5,5	1.262	9,2	1.781	12,8
	EJA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total RE</b>	-	<b>5.237</b>	<b>43,0</b>	<b>4.891</b>	<b>35,0</b>	<b>5.055</b>	<b>35,9</b>	<b>4.920</b>	<b>35,7</b>	<b>5.708</b>	<b>41,0</b>
<b>T.Geral</b>	-	<b>12.198</b>	<b>100</b>	<b>13.919</b>	<b>100</b>	<b>14.124</b>	<b>100</b>	<b>13.812</b>	<b>100,0</b>	<b>13.927</b>	<b>100</b>

FONTE: SEC/BA;MEC/INEP.

Sobre o ensino fundamental público, a matrícula, em 2000, era de 11.096 alunos dos quais 65% pertenciam a rede municipal e 35% a rede estadual, enquanto em 1997, ano que antecedeu a implantação do Fundef, o total de alunos inscritos nesse nível de ensino era de 11.226 alunos, distribuídos entre as duas redes de ensino público: 61% (municipal) e 39% (estadual). Também, os dados da Tabela 11 (p.193) deixam claro que a matrícula no ensino fundamental municipal passou por um movimento de expansão até 99, iniciando um processo de queda a partir de 2000. Este crescimento da matrícula na rede municipal, até 1999, pode ter sido motivado pela implantação do Fundef, consequen-

temente, da municipalização, que vem se consolidando, na zona rural e na zona urbana, principalmente, pela transferência de escolas de pequeno porte da rede estadual para a municipal. Isto porque, o critério adotado pelo Estado da Bahia tem sido o de transferir para a gestão municipal apenas unidades escolares rurais e unidades urbanas de até 04 salas de aula.

A Figura 2 apresenta o movimento da matrícula do ensino fundamental de SSPassé no período 1996 a 2000, comparado com as despesas nesse nível de educação básica, observando-se que o declínio da matrícula não levou à diminuição de recursos aplicados.



FONTE: TCM/BA; SEFAZ/ SSPASSÉ; MEC/INEP; SEC/BA.

**Figura 2 -Comparação entre evolução/involução de matrícula e despesas reais com o EF. Município: SSPassé**

Passando-se aos dados da educação infantil (Tabela 11, p.193), foi possível observar a diminuição da matrícula, o que pode ser resultante do corte de vagas,

que deixaram de ser oferecidas na rede estadual, a partir de 1998, mostrando os dados que, de certa forma, os alunos da rede estadual não foram absorvidos pela

municipal, ocorrendo uma perda de 502 matrículas na passagem de 1997 para 1998, sendo 220 da rede estadual e 282 da municipal. A matrícula nesse nível só vai registrar um pequeno crescimento em 2000, contudo, nesse ano ainda não atinge o patamar de 1996. Os dados destacados mostram o movimento de municipalização, bem como, sinalizam um impacto negativo do Fundef sobre as matrículas desse nível da educação básica. Também sobre esta questão pode-se levantar a hipótese de que alunos das classes de alfabetização, até 1997 computados na educação infantil, passaram a ter seu registro de matrícula no ensino fundamental a partir de 1998.

Com relação ao ensino médio<sup>5</sup>, a matrícula da rede municipal começou a decrescer a partir de 1998, contudo na rede estadual, apresentou um movimento de expansão de 1998 a 2000. Por um lado, o movimento de diminuição da matrícula do ensino fundamental estadual a partir de 1998 e, por outro, o de expansão do ensino médio têm sido explicados pelos resultados produzidos pelo projeto da rede estadual de regularização de fluxo. Os alunos que permaneciam retidos no ensino fundamental estão concluindo este nível e ingressando no médio.

Ainda, considerando os dados registrados na Tabela 11, assinala-se o fato do município não ter alunos matriculados na educação de jovens e adultos (EJA), o que significa matrícula zero para esta modalidade de ensino.

#### *Sobre a Valorização do Magistério*

A análise da situação dos professores que ensinam em São Sebastião do Passé foi conduzida a partir de variáveis relativas à valorização do magistério, na perspectiva da qualificação e do salário. Considerando a qualificação, o que se pretendia observar era o grau de formação dos professores em relação ao nível de ensino em que atuavam.

Em 2000, no ensino fundamental ainda era baixo o percentual de professores com nível superior (16,89%), mesmo considerando que em 1996 este percentual era igual a 8,00%. Constatou-se também no ano 2000, 4,64% de professores com formação apenas de nível fundamental, percentual superior ao encontrado em 1996 (1,54%). Com relação ao ensino médio, nível em que todos os professores devem ter curso superior de licenciatura plena, ainda são encontrados, em 2000, professores considerados "leigos"<sup>6</sup> (33,84%), por serem portadores de diploma apenas de nível médio.

<sup>5</sup>O Município de SSPassé até 2000 vinha mantendo o curso de magistério, de nível médio, em virtude da rede estadual não ter absorvido esta modalidade de ensino. Contudo, em 2000 o curso apresentava matrícula bastante reduzida, registrando-se apenas 377 alunos, representando 34,87% da matrícula de 1997.

<sup>6</sup>Usualmente o conceito de professor leigo era utilizado apenas para nomear o docente que lecionava no primeiro segmento do ensino fundamental, cuja formação era também de grau fundamental. Contudo, hoje, tem-se usado a expressão professor leigo para designar todos os professores que não têm a formação mínima, exigida por lei, para atuar num determinado nível de ensino. Como é o caso dos professores com formação de nível médio - magistério que dão aulas nas quatro últimas séries do EF, ou no EM.

Fazendo-se uma leitura da situação dos professores que ensinam apenas na rede municipal, tanto na zona urbana como na rural, considerando separadamente as etapas do ensino fundamental, foram constatadas algumas mudanças ainda que não muito amplas.

Em 1998, ano da implantação do Fundef, apenas 13,89% dos professores que atuavam na segunda etapa do ensino fundamental tinham formação de nível superior com licenciatura, enquanto em 2001 este percentual era de 21,18%. Contudo, em 1999 chegava a 38,38%, quando foram consideradas as duas localizações - rural e urbana, o que mostra o aumento e depois a diminuição da qualificação do quadro docente.

O que estes dados indicam é que o município não tem conseguido fixar o professor mais qualificado. Segundo informações colhidas na SEDUC, a diminuição do percentual de professores licenciados foi motivada por solicitação de desligamento de docentes que fizeram concurso e foram aprovados para outras localidades, inclusive Salvador.

No que diz respeito à primeira etapa do ensino fundamental, a situação relativa à função docente também não apresenta avanços. Em 1998, a rede municipal já contava com 95,83% de professores com formação de nível médio e em 2001 este percentual passa a ser de 89,51% com este mesmo nível de formação. Também, não havia registro de professores licenciados

nesse segmento como também ainda era encontrado o professor leigo, com escolaridade apenas de nível fundamental.

Quando se considera apenas a formação de nível superior em cursos de licenciatura plena para o exercício da função docente nos dois segmentos do ensino fundamental, o que a pesquisa revela é uma situação ainda bastante precária, chegando o município de SSPassé ao ano 2001 com apenas 7,28% de licenciados. (Tabela 12).

**Tabela 12 - % da Função Docente da 1ª à 8ª série do EF com Hab.Plena - Licenciatura. Município: SSPassé**

Anos	Localização	Professores EF/RM Licenciatura (%)
1998	Rural	0,41
	Urbano	4,16
1999	Rural	4,74
	Urbano	10,27
2000	Rural	1,97
	Urbano	7,90
2001	Rural	0,40
	Urbano	6,88

FONTE: SEC/BA;MEC/INEP.

Deste modo, os dados relativos à formação dos professores não mostram ainda um impacto positivo do Fundef, transformador da situação da presença de professores leigos em exercício no município estudado. Contudo, de certa forma ampliou o número de professores com formação de nível superior ensinando da 5ª a 8ª série. Ainda, com relação a 2001, os dados mostraram que do total dos 158 professores que deveriam, por lei, ter formação de nível superior, em cursos de licenciatura plena, uma vez que exercem a atividade



docente no segundo segmento do ensino fundamental, apenas 21,18% atendem à determinação legal. Assim sendo, o impacto do Fundef ainda não se fez efetivo. Considerando o que define o Plano Municipal de Educação, Cultura e Desporto (1999/2001) de São Sebastião do Passé, o processo de qualificação através de habilitação específica está em curso.

Também, no que diz respeito à melhoria salarial, os dados não revelaram grandes alterações. A tabela abaixo apresenta os dados de extratos de folhas de pagamento (junho / 98, 99, 00, 01) de um professor do primeiro segmento do ensino fundamental da rede municipal. O professor, cujos dados salariais foram tomados para fins

de análise dessa pesquisa, não mudou de nível durante o período 1998/2001. Apenas em 2000 atingiu uma nova classe do plano de cargos e carreira em decorrência de progressão horizontal por interstício de três anos. Também, nesse período um novo plano de carreira foi aprovado e o profissional passa a ter uma carga horária semanal de trabalho acrescida de cinco horas, passando de 20 para 25 horas semanais. Isto significa a incorporação da atividade complementar (25% do salário-base) para compensar a execução de atividades relacionadas ao ensino e realizadas fora da sala de aula, como: preparação de aulas, exercícios e trabalhos a serem realizados pelos alunos, correção de exercícios e atividades de avaliação, e execução de atividade extra-classe.

**Tabela 13 - Professor EF - Salário-Base e Vencimento.**

**Período: mês de junho - 1998 a 2001.**

**Município: SSPassé**

Anos	Professor			Salário-Base R\$ (GPI-DI)	Vencimento Bruto R\$ (GPI-DI)
	Código	Nível	Regime Trabalho		
1998	1605 - 3	NI	20	157,44	198,38 (1)
1999	1605 - 3	NI	20	141,44	178,22 (2)
2000	1605 - 3	NE / B	25	207,47	213,63 (3)
2001	1605 - 3	NE / B	25	199,91	207,91 (3)

FONTE: FOLHA DE PAGAMENTO/ SSPASSÉ - JUN/98 A 2001.

(1) Nesse mês o professor recebeu uma diferença salarial relativa aos meses de janeiro a maio, igual a R\$131,33. Vencimento bruto + diferença = R\$329,71. (2) Vencimento (98 e 99) = SB+AC (25%) + Anuênio. (3)Vencimento (2000 e 2001) = SB + Anuênio.

Os dados da Tabela 13, acima, mostram que de 1998 a 2001 o reajuste do salário-base foi à primeira vista de R\$42,47. Como aí estão incluídos os 25% da incorporação, no valor indexado de R\$39,36, o reajuste foi de apenas R\$3,11 em quatro anos. Como se pode observar, os dados salariais destacados indicam que o professor em 2001 ganhava pouco mais que o salário mínimo

para uma jornada de trabalho de 25 horas semanais.

Os dados da Tabela 14, a seguir, mostram a dinâmica do salário-base segundo o PCS, confrontando dados de 1997, 1998 e 2000 com os valores do Fundef e despesas com MDE por aluno.

**Tabela 14 - Dinâmica do Salário Base (20 a 25 horas semanais), segundo os Níveis do PCS/Valor/Aluno/Ano com recursos ou sem recursos do Fundef**  
**Município: SSPassé**

Ano	Nível Plano Carreira	Salário Base R\$	Salário Indexado (IGP-DI)	Fundef		Sem Fundef
				V. Aluno/Ano (IGP-DI)		V./Aluno /Ano (IGP-DI)
				V.Nac.	Des. Formal	Des. Formal
1997	Professor 1	141,12	162,56			113,06
	Professor 2	149,88	172,65			
	Professor 3	179,10	206,31			
	Professor 4	189,22	217,97			
	Professor 5	200,57	231,04			
1998	Nível I	142,00	157,44	349,26	336,41	119,48
	Nível II	170,17	188,67			
	Nível III	206,84	229,33			
	Nível IV	251,41	278,75			
2000	Magistério	230,00	201,36	291,54	378,02	120,29
	Licenciatura	310,00	227,40	306,12		
	Especialização	341,00	298,54			
	Mestre/Doutor	392,15	343,32			

FONTE: SEDUC/SSPASSÉ; TCM/BA; MEC/INEP.

A leitura dos dados da Tabela 14, acima, permite perceber que o salário base dos professores situados no nível magistério, que trabalhavam 20 a 25 horas por semana (89,51% das funções docentes do primeiro segmento do EF) estava ainda em 2000 bem distante da despesa formal por aluno/ano, com recursos do Fundef. Contudo, maior aproximação desses valores pode ser observada nos níveis de pós-graduação, categorias que integram o plano de cargos e salários, mas que em 2000 o quadro de professores do município ainda não registrava docentes com esta qualificação. Este é um indicador de que o Fundo não chegou a provocar um impacto nos salários dos professores, tanto daqueles que têm formação de nível médio - magistério, como

dos que têm nível superior - licenciatura.

#### NOTA FINAL

Este estudo de caso objetivou examinar e avaliar a implantação e o impacto do Fundef, em São Sebastião do Passé. A pesquisa registrou alguns resultados positivos, bem como, ações em processo na perspectiva da melhoria da oferta do ensino e da valorização dos profissionais da educação básica, em particular dos docentes do ensino fundamental.

Como impacto positivo da implantação do Fundef destaca-se a ampliação da cobertura desse nível da educação básica tendo como elemento motivador o próprio

eixo da estrutura do Fundef, ou seja, a vinculação da matrícula do ensino fundamental aos recursos financeiros, disponibilizando um maior volume de recursos para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Também, vinculado ao propósito de expandir a matrícula, foi implantado o programa de transporte escolar dando condições à população estudantil residente na zona rural a prosseguir seus estudos. Estes resultados apontam para uma ampliação de oportunidades educacionais e conseqüentemente para um movimento de democratização da educação no município, ainda que limitado ao nível do ensino fundamental.

Quanto à valorização do magistério, com destaque para a melhoria de formação dos profissionais de ensino, não foram notadas mudanças significativas no quadro docente. Decorridos três anos de implantação de Fundef (1998-2001), ainda era muito alto, em 2001, o percentual de professores com formação de nível médio, atuando no segundo segmento do ensino fundamental (63,52%) e, considerando a totalidade da função docente da rede municipal, o percentual de habilitados em licenciatura plena era de apenas 7,28%.

Em 2000, a situação salarial dos professores ainda não era a desejável, o que pode estar associado ao nível de habilitação dos docentes. Os dados mostram que mais de 90% dos docentes tinham formação de nível médio e aqueles cuja

carga semanal de trabalho era de 25 horas recebiam um salário base de R\$207,47 (valor indexado pelo GPI-DI), ainda distante da faixa de cinco salários mínimos, tomada como indicador de renda que leva o trabalhador acima das condições de simples sobrevivência.

Como nota final, é importante deixar um registro de que, no período em que a pesquisa foi realizada, algumas ações relacionadas com a melhoria da habilitação dos professores ainda eram objeto de negociação e de tomada de decisão, enquanto outras estavam sendo executadas não tendo, portanto, produzido os efeitos esperados com a implantação do Fundef, nestes três primeiros anos de existência do Fundo.

Vale destacar que esta não pode ser considerada uma avaliação final da implantação do Fundef em São Sebastião do Passé. É preciso dar continuidade ao processo avaliativo, sobretudo através da discussão dos resultados, da reflexão que conduza ao replanejamento e execução de novas ações, buscando em cada comunidade escolar da rede municipal de ensino a melhoria da qualidade das ações educativas e a valorização do magistério da educação básica.

---

Artigo recebido em: 24/04/03 e aprovado para publicação em: 11/06/03.

---

## Implantation and impact of the Fundef: the case of São Sebastião do Passé

**Abstract:** This article deals with the evaluation of the Fundef in São Sebastião do Passé, Bahia, focusing on its implantation and impact. This text presents the profile of the municipality and the results of the quantitative case study. The principal findings indicate a Fundef positive impact, in that it increases the availability of resources to be applied in primary education and expands the enrollment coverage for this basic education level. However, in respect to teacher salary and qualification levels, no significant changes were observed.

**Keywords:** Public policy; Educational finance; Fundef.

## Implantación e impacto de Fundef: el caso de São Sebastião do Passé

**Resumen:** Este artículo trata de la evaluación del Fondo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) en São Sebastião do Passé, Bahia, resaltando su implantación e impacto. El texto presenta el perfil del municipio y los resultados del estudio desde una perspectiva cuantitativa. Los hallazgos de la investigación indican un impacto positivo de Fundef con respecto a una mayor disponibilidad de recursos para ser aplicados en el sostenimiento y el desarrollo de la educación primaria y una ampliación de cobertura de este nivel de la educación básica. Sin embargo, en lo que concierne a los profesores, no se observaron cambios significativos en los principales indicadores de valorización del magisterio, como grado de formación y salario.

**Palabras-clave:** Políticas públicas, Financiamiento de la educación; Fundef.

## REFERÊNCIAS

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. [S.n.]: PNUD/IPEA/IBGE/FJP, 1998.CD

BAHIA.Secretaria de Educação.Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

BOLETIM INFORMATIVO: FIQUE POR DENTRO. São Sebastião do Passé, 2001-2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

ENCICLOPÉDIA dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE,1958.v. 21

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em:<<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

OLIVEIRA, Jardilina de Santana. **São Sebastião do Passé: 278 Anos de História**. São Sebastião do Passé, 1997.

SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA). **Projeto de lei do plano de cargos e carreira do Magistério Público Municipal**. São Sebastião do Passé, 2000.

\_\_\_\_\_.**Plano Municipal de Educação Cultura e Desporto**: 1999-2001. São Sebastião do Passé, 1999.

\_\_\_\_\_.Prefeitura Municipal.**Tabela de salários dos trabalhadores da Educação Municipal**.: anexa ao Projeto do Plano de Cargos e de Carreira. São Sebastião do Passé, 2000.

\_\_\_\_\_.Prefeitura Municipal.**Folhas de pagamento dos professores**. São Sebastião do Passé, 1998-1999. Emitidas em: junho 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Disponível em:<<http://www.se.ba.gov.br>>.Acesso em: maio-out.2002.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Bahia**. Salvador,1996-2001.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Educação Bahia**. Salvador. 1999 e 2000.

\_\_\_\_\_. **Classificação dos Municípios Baianos**: indicadores selecionados. Salvador, 1996-1998.v.1

**Sobre as autoras:**

<sup>2</sup>*Ana Lúcia França Magalhães*

Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense - UFF/RJ (1984) e por San Diego State University-Califórnia/USA (1974).

E-mail: analu-jmayor@uol.com.br

Endereço postal: UFBA - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP). Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia, Brasil. CEP: 40170-110.

<sup>3</sup>*Daniela Reis Vianna*

Bolsista de Iniciação Científica - PIBIC /CNPq. Professor Orientador Doutor Robert E. Verhine. Aluna do Curso de Graduação em Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (FACED/UFBA).

E-mail: dani.vianna@bol.com.br

Endereço postal: UFBA/FACED. Av.Reitor Miguel Calmon, s/n. Campus Canela, Salvador, Bahia, Brasil. CEP: 40110-100



---

# Impactos do Fundef em Governador Mangabeira

*Claudia Dias Silva<sup>1</sup>*

**Resumo:** O estudo aborda os impactos do Fundef no município de Governador Mangabeira e foi desenvolvido a partir de uma pesquisa realizada em rede nacional. Os impactos foram observados a partir de análises qualitativa e quantitativa visando identificar a melhoria da qualidade do ensino fundamental oferecido pela rede de ensino pública municipal a partir da implementação do Fundo.

**Palavras-chave:** Fundef; Políticas públicas; Financiamento da educação.

## INTRODUÇÃO

A década de 90 constituiu-se num período de grandes inovações para a educação brasileira. A promoção da melhoria na qualidade do ensino público esteve presente na pauta de discussões das reformas educacionais, e as dimensões de tal reforma puderam ser observadas nos seus planos quantitativos e qualitativos (DAVIES, 2001). Como exemplos dessas reformas podem ser citados: a Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional (L.D.B.E.N.) 9.394/96; os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio; as diretrizes curriculares para os cursos de graduação; os Processos de

Avaliação da Educação Brasileira; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A implementação do Fundef ocupa lugar de destaque no conjunto de políticas instituídas para o ensino fundamental devido às propostas de: maior equidade na distribuição dos recursos vinculados à educação; aumento da remuneração e melhoria da qualificação dos profissionais da educação.

O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9424 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto nº 2264 de junho de 1997. A composição deste Fundo, definida de acordo com a Lei de regulamentação, que passou a vigorar, obrigatoriamente, em 1º de janeiro de 1998, integra recursos provenientes de impostos municipais e estaduais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e Imposto sobre

Produtos Industrializados (IPI), e complementação da União, quando necessário, a fim de assegurar o mínimo do valor ins-tituído para o gasto aluno/ano para todo o território nacional.

A criação desse Fundo também se cons-tituiu numa possibilidade de mobilizar as comunidades locais para a participação nas questões que se referem à educação pública já que a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef se formaliza numa oportunidade de exercício da democracia, via participa-ção dos conselheiros no processo de to-mada de decisões relativas às aplicações dos recursos.

## METODOLOGIA

O que se pretendeu, a partir deste estudo de caso, foi analisar os impactos causados pela implantação do Fundef no município baiano de Governador Mangabeira. Para alcançar esse objetivo realizou-se um tra-balho de campo envolvendo a coleta de dados financeiros e educacionais relativos ao período de 1996 a 2001, realizando-se também entrevistas semi-estruturadas com o secretário de educação, o presidente da comissão de educação da Câmara Muni-cipal e representantes de conselhos, do sindicato de professores do município e diretores escolares.

Inicialmente pretendeu-se pesquisar o

Fundef em Governador Mangabeira, con-siderando um intervalo de tempo que abrangesse dois anos antes e dois depois da implantação do Fundo. No entanto, dada a impossibilidade de se coletar todas as informações referentes ao período de 1996-2000, foi decidido que seria acres-centado o ano de 2001 para que um maior volume de dados permitisse uma melhor percepção do impacto do Fundo.

A falta de registro das informações fi-nanceiras relativas ao período de 1996-1999 dificultou a análise quantitativa, con-seqüentemente, das questões relativas aos impactos do Fundef na educação municipal suprindo-se tal carência com a coleta de informações através de entre-vistas com "pessoas-fonte".

Integra o estudo o perfil do município tra-çado a partir de informações referentes à caracterização histórica, geográfica, só-cio-econômica, educacional e política. Aos dados e informações coletados no município foi dispensado um tratamento quantitativo e qualitativo.

O tratamento quantitativo dos dados fi-nanceiros e educacionais de Governador Mangabeira<sup>2</sup>, possibilitou a avaliação dos impactos causados pelo Fundef na co-bertura, rendimento e movimentação dos alunos, envolvendo matrícula, aprovação, reprovação e abandono nesses cinco anos, nas redes estadual e municipal, além da situação dos professores.

<sup>2</sup>Foram levantados dados referentes à receita municipal, gasto por programas, despesa com a função educação, investimentos realizados por nível educacional, pagamento de professores



A análise qualitativa das informações coletadas, através de entrevistas, avaliou a política educacional local e o Fundef e o controle e a aplicação dos recursos a partir da visão de gestores municipais e membros dos Conselhos e da Comissão Municipal de Educação.

## PERFIL DO MUNICÍPIO

O município de Governador Mangabeira, que recebe este nome em homenagem a um governador baiano, Otávio Mangabeira (1886 - 1960), foi criado em 14 de março de 1962. Antes dessa data, era conhecido como Distrito de Cabeças e pertencia ao município de Muritiba.

Estando localizado a 132 Km da capital baiana, esse município está situado na região econômica conhecida como Recôncavo Sul e integra a região administrativa de Santo Antonio de Jesus, estabelecendo fronteira com as cidades históricas de Cachoeira, localidade onde aconteceu a batalha para independência do Estado da Bahia, Muritiba, Conceição da Feira e Cabaceiras do Paraguaçu, cidade onde nasceu o poeta Castro Alves.

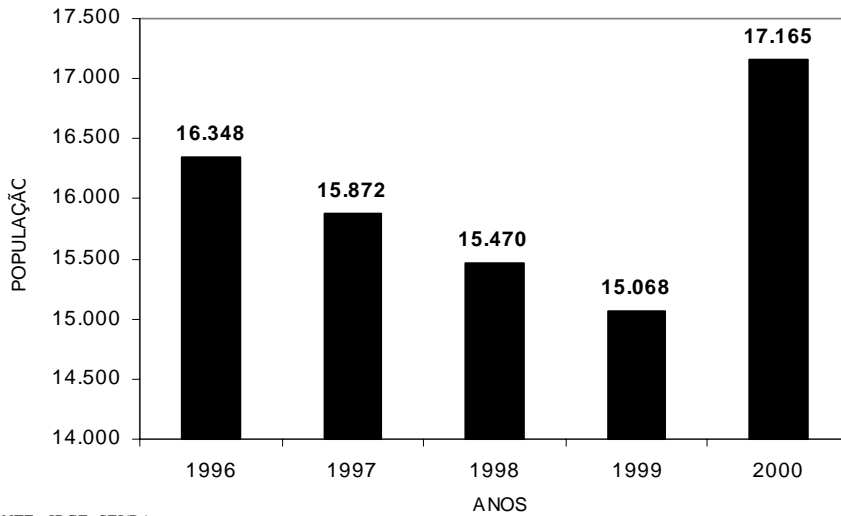
A grande produção de fumo propiciou o destaque econômico do município nessa região, pois o tabaco foi a primeira planta introduzida na região pelos colonizadores, sendo a especialidade da região a produção de fumo tipo Mata Fina. Esta produção era destinada totalmente à exportação,

sendo a Espanha a grande nação compradora. Foi, decididamente, em 1950, a transferência da coletoria - repartição pública para pagamento de impostos - de Muritiba para o Distrito de Cabeças, que ajudou na arrecadação de impostos, promovendo a elevação de sua receita e fortalecendo a luta pela sua emancipação política.

Governador Mangabeira apresenta uma área territorial de 94 Km<sup>2</sup>. Segundo dados do último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2000, estavam distribuídos por esta área, o total de sua população residente, 17.165 habitantes.

Ao longo desses últimos cinco anos, a demografia do município, segundo dados estimados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia (SEI/BA), apresentou variação com diminuição e aumento da população residente. A partir de 1997, a população residente do município começa a diminuir, chegando ao ano de 1999 com uma queda de, aproximadamente, 8% em relação aos números da contagem populacional do IBGE no penúltimo ano do censo demográfico, 1996.

Em 2000, a população aumenta, passando de 15.068 habitantes em 1999 para 17.165 habitantes, o que representa um crescimento percentual de, aproximadamente, 12%. (Figura 1, p.206).



FONTE: IBGE; SEI/BA.

**Figura 1-Evolução demográfica do município.**

A diminuição observada nos números que representam a demografia do município pode ser explicada pela migração de seus residentes para outras localidades em busca de melhores condições de vida e emprego, pois a economia do município é essencialmente agrícola e essa atividade não vem garantindo a manutenção da população. Contudo, esta hipótese não pode ser considerada para explicar o movimento da população uma vez que, em 2000, o aumento é superior à queda registrada no período 97-99, e nada foi registrado que justifique o aumento de quase 12% da população em 2000, a não ser um erro de contagem.

A análise dos dados coletados no último censo demográfico realizado pelo IBGE referentes à composição da população, segundo o sexo indica haver há um equi-

líbrio entre o número de pessoas do sexo feminino (50,97%) e masculino (49,03%) residentes no município.

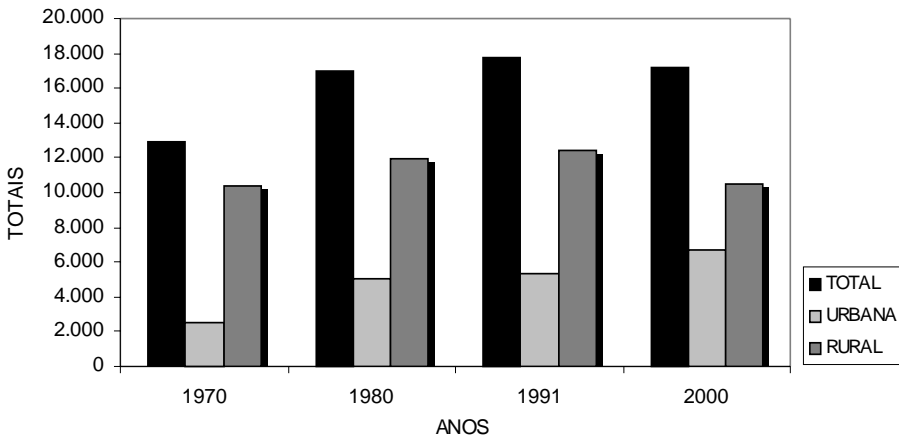
O maior número de habitantes residentes no município concentra-se na zona rural e essa população até o ano 2000 representa mais que o dobro da população urbana. Através da visualização da figura seguinte é possível notar que entre as décadas de 70 e 90 a população residente nas duas zonas vai apresentando um crescimento gradativo. O período que demonstra o maior crescimento na população residente na área urbana é a década de 90, que apresenta diminuição na contagem de habitantes em todo o município, mas também um aumento de 38,94% na taxa de habitantes que residem nessa área e redução no número de habitantes da zona rural. No ano 2000, havia 6.684 pessoas residindo na zona

FORNTE: IBGE; SEI/BA

**Figura 2 - População residente por zona**

urbana num total de 2.720 domicílios, enquanto que 10.481 pessoas habitavam a área rural, distribuídos em 1.923 domicílios. Segundo dados do censo demográfico do IBGE realizado em 2000, a população do

te, como fumo, laranja, mandioca e outros, e da lavoura temporária, como amendoim, batata-doce, feijão, mandioca, milho e abacaxi, que são comercializados nas feiras livres e domicílios do município e em ou-



o extrativista ntícios, como omo madeira, xplorada.

programa mu-  
iovas culturas  
tos ao seu cul-  
ento econômi-  
le sua comer-  
foi instalada  
a de produtos

e ainda existe um pequeno número de residências que possui outra forma, não especificada, de abastecimento.

alimentícios que emprega 14 funcionários e vem ajudando na arrecadação de impostos.

Este município agrega à sua economia o cultivo de produtos da lavoura permanen-

Desde a emancipação política, ocorrida em 14 de março de 1962, o município já

elegeu 10 prefeitos e 90 vereadores, sendo que alguns prefeitos e vereadores foram reeleitos para suas funções. No último processo eleitoral realizado no ano 2000, o município contou com a participação de 13.716 eleitores, que elegeram seu prefeito e vereadores. O atual prefeito do município foi eleito pelo Partido Verde (PV). Desde o início de sua gestão o prefeito vem administrando um município com grandes problemas, aparentemente decorrentes de administrações passadas. As contas públicas encontram-se comprometidas devido às irregularidades cometidas no governo passado, conforme declaração do Secretário Municipal de Educação.

## RESULTADOS

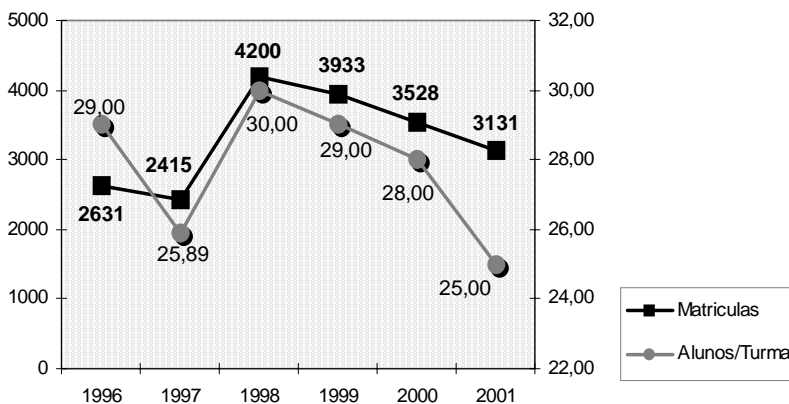
Os achados da pesquisa foram distribuídos em quatro grupos que abordam a atual situação da educação pública no município. Estes grupos abordam informações sobre: os alunos, os professores, os conselhos e o processo de municipalização da educação no município.

### *Sobre os alunos*

O aumento na oferta de vagas no ensino fundamental foi uma das mudanças citadas pelos entrevistados, Secretário de Educação, Diretoras de Escolas, Presidente do Sindicato dos Professores e membros de Conselhos Municipais, decorrente da implantação do Fundef demonstrando um

passo em direção à municipalização do ensino fundamental, ou seja, transferências de matrículas nesse nível educacional da rede estadual para a rede municipal de ensino. No ano de implementação do Fundo as matrículas oferecidas pela rede municipal aumentaram 74% em relação ao ano anterior atingindo o número máximo do período de estudo. Também se percebeu que mesmo tendo matriculado mais alunos a partir do ano de implementação do Fundo, ao longo dos anos o número de matrículas começa a decrescer. Essa diferença pode ser explicada pela matrícula de alunos do município em escolas de cidades próximas, de acordo com depoimento dos Gestores da Secretaria de Educação do Município e da Escola Pública Municipal.

Quanto à matrícula e ao agrupamento de alunos, a Figura 3 (p.209) ilustra a evolução/involução da matrícula na rede municipal e a distribuição desses alunos por turma. A observação dos dados deixa claro que o número de turmas continua constante uma vez que a distribuição de alunos por turma acompanha a variação no número de matrículas, pois à medida que aumenta o número de alunos matriculados também cresce o número de alunos por turma e quando diminui o número de matrículas também decresce o número de alunos por turmas. Esta movimentação é um indicador de que não estão sendo contratados professores para atender ao crescimento do número de alunos.

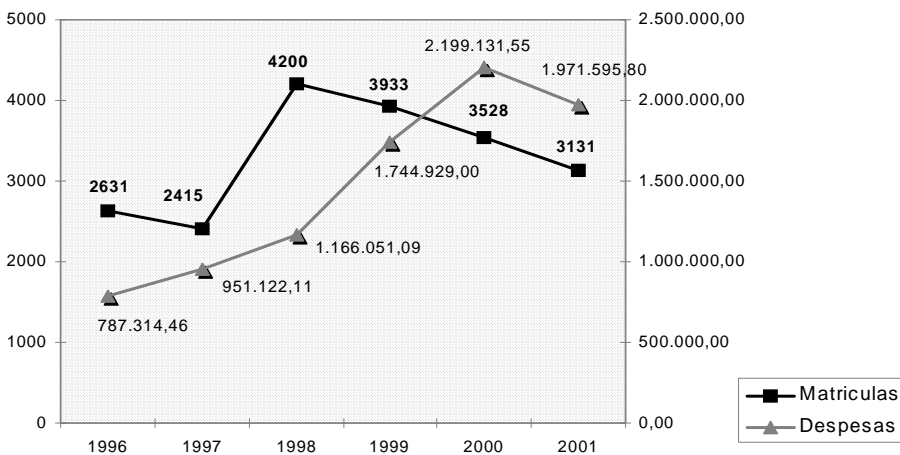


FORNTE: INEP; SEC/BA.

**Figura 3-Distribuição das matrículas no Ensino Fundamental X número de alunos por turma - Rede Municipal.**

A implementação do referido Fundo também contribuiu para o aumento de recursos gastos na educação pública municipal. A partir da comparação das matrículas

com a despesa, percebeu-se que independente do aumento da matrícula, o volume de recursos gasto com educação aumentou até o ano 2000 (Figura 4).



FORNTE: INEP; SEC/BA.

**Figura 4-Distribuição das matrículas na Rede Municipal X despesas do ensino fundamental**

De acordo com a Figura 4, observa-se que a partir de 1999 o número de matrículas já apresentou queda, mas o valor das despesas só começou a reduzir em 2001. Também,

as despesas com o ensino fundamental são superiores aos valores repassados pelo Fundef para o município. A implantação do Fundef no município vem propiciando mais

gastos com a educação, alcançando no ano de 2000, aproximadamente, o dobro do ano 98 e, nesse ano, o número de matrículas já apresenta redução. Também nesse ano, o município apresenta o maior gasto por aluno do ensino fundamental no período, R\$ 545,73.

Quando é analisado o impacto do Fundef sobre os índices de rendimento e movimento dos alunos do ensino fundamental encontra-se uma variação. A Tabela 1 mostra dados sobre a aprovação, reprovação e abandono escolar nas redes estadual e municipal de

ensino. O ano de implementação do Fundo é o que apresenta melhores resultados nesses índices. O índice de aprovação na rede municipal chega a 82,05%, superando a rede estadual, que durante o período em estudo apresentou percentual maior de aprovação. Mas, no ano 2000, o índice de aprovação decresce e aumenta o de reprovação. Contudo, o abandono é uma outra variável a ser considerada dentro do quadro de movimentação, pois este índice vem aumentando e diminuindo ao longo desse período. Em 1998, ocorre uma queda nos números desse indicador voltando a aumentar nos anos posteriores.

**Tabela 1 - Rendimento e movimento dos alunos do EF**

Ano	RE (%)	RM (%)	RE (%)	RM (%)	RE (%)	RM (%)
1996	69,40	59,74	18,77	23,75	11,83	16,51
1997	73,52	68,16	13,04	16,86	13,44	14,98
1998	78,24	82,05	12,73	9,80	9,03	8,15
1999	78,49	71,50	12,25	17,21	9,26	11,29
2000	74,91	71,17	13,64	14,83	11,45	14,00

FONTE: SEC/BA; INEP.

No ano de implantação do Fundef há o maior índice de aprovação da rede municipal que ultrapassa, inclusive, o percentual da rede estadual de ensino. Esse ano também apresenta mudança no índice de abandono que é o menor do período nas duas redes públicas. Através da comparação entre os índices de produtividade das redes estadual e municipal de ensino verifica-se que os dados revelados na primeira representam um resultado mais positivo que a segunda. Pode-se perceber que a implantação do Fundef interfere positivamente nesses índices, pois após a sua

criação, nas duas redes, aumentam os percentuais de aprovação, decrescendo os de reprovação e abandono.

#### *Sobre os professores*

A aprovação da Lei 9.424/96 que implementa o Fundef no Distrito Federal, Estados e Municípios brasileiros formalizou-se numa tentativa de melhorar a remuneração dos professores e ajudar na sua formação. De acordo com seu Art. 7º, pelo menos 60% do total dos recursos desse Fundo devem ser destinados à remuneração dos profissio-

nais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, possibilitando a aplicação de parte dessa parcela, nos primeiros cinco anos, ou seja, até 2001, na capacitação de professores leigos, que deveriam ser contemplados nos novos planos de carreira e remuneração do magistério.

O governo federal tem apresentado o Fundef como a "tábua de salvação do magistério, que teria sua remuneração melhorada por conta dele" (DAVIES, 2001, p.29), mas o resultado do estudo não demonstrou exatamente isso. Apesar da Lei nº 9.424/96 determinar no Art. 9º o prazo de seis meses, a partir da data de sua promulgação, para criação nos Estados, Distrito Federal e municípios dos novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, em Governador

Mangabeira a aprovação do primeiro Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município (Lei Municipal nº 040/1998) ocorreu em junho de 1998, e do Plano de Cargos de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público do Município (Lei Municipal nº 0110/2001), em outubro de 2000.

Através da análise de cinco contra-cheques do mês de junho do período 1997 a 2001 de uma professora do ensino fundamental cujo contrato é de 20 horas semanais (Tabela 2), verifica-se que nos dois primeiros anos o vencimento bruto desse profissional era igual ao salário-base que correspondia ao valor de um salário mínimo fixado nacionalmente para aquele ano. É a partir de 1999, quando algumas gratificações foram incorporadas ao salário, que ocorre um aumento salarial.

**Tabela 2 - Extrato de pagamento de professor EF**

Anos	Professor			Salário Base R\$ (IGP-DI)	Vencimento Bruto R\$ (IGP-DI)
	Código	Nível	Regime de Trabalho		
1997	00288	-	20h	138,23	138,23
1998	00075	-	20h	144,14	144,14
1999	00075	-	20h	151,41	219,54
2000	00075	-	20h	133,08	192,96
2001	46	I	20h	194,01	281,32

FONTE: CONTRA-CHEQUE DO PROFESSOR

Comparando o salário-base no ano de 2001 com o primeiro ano de implantação do Fundef no município em 1998, percebe-se que esse aumento, quando indexado pelo IGP-DI, foi de R\$49,87. Até o ano de 1998,

antes da criação do Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município, o salário-base do professor era o seu vencimento bruto, e que a partir da vigência desta Lei em 1999, adiciona-se ao salário-

base algumas gratificações, como 20% de ação complementar e 25% de regência de classe, que fazem com que este alcance um valor superior. O aumento no salário-base do professor no ano de 2001 representa um acréscimo real de R\$60,93 em relação ao salário de 2000, mas quando são acrescentadas as mesmas gratificações este passa a ser de R\$281,32, o que representa um acréscimo real no vencimento bruto do ano anterior de R\$88,36. O que chama atenção no salário desse professor é que as gratificações constituem 31% do total do valor base, que podem sofrer alteração de acordo com a receita da prefeitura. O procedimento de atribuir um valor mais baixo ao salário-base e complementá-lo com gratificações pode significar uma certa insegurança dos gestores municipais que temem o término do repasse das verbas do Fundef e a conseqüente falta de fontes para retirar os recursos necessários ao pagamento dos salários dos professores.

No que tange à formação dos profissionais da educação básica (Tabela 3), é possível perceber um grande número de professores leigos. Entende-se por professor leigo aquele profissional que não possui a formação mínima necessária para exercício da profissão. Assim, o professor leigo do ensino fundamental é todo professor que não tem a formação exigida por lei, ou seja: “formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal” (LDB / 96, art. 62); “formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação”. (LDB / 96, art. 62)<sup>3</sup>. A partir das informações dispostas na tabela abaixo pode-se identificar a existência de profissionais sem a educação básica concluída exercendo atividades no magistério.

**Tabela 3 - Função docente por nível de ensino e por grau de formação Redes Estadual e Municipal.**

Anos	Nível de Ensino	Grau de Formação dos Professores por Localização						Total
		Fundamental		Médio		Superior		
		Rural (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Urbano (%)	
1998	EI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	EF	0,42	1,69	57,80	35,44	0,00	4,65	100,00
	EM	0,00	0,00	0,00	62,07	0,00	37,93	100,00
1999	EI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	EF	2,68	2,68	51,78	37,95	0,89	4,02	100,00
	EM	0,00	0,00	0,00	40,00	0,00	60,00	100,00
2000	EI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	EF	0,00	0,00	52,45	37,25	4,42	5,88	100,00
	EM	0,00	0,00	0,00	63,08	0,00	36,92	100,00
2001	EI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	EF	0,00	0,51	53,85	37,95	0,00	7,69	100,00
	EM	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

FONTE: SEC/BA; INEP.

<sup>3</sup>Processo de implantação e impacto do Fundef no Estado da Bahia: relatório de pesquisa



A maior parte dos professores de toda a rede pública no município tem formação de nível médio e o maior número deles atuam na zona rural, enquanto a maior quantidade de professores com formação superior trabalha na zona urbana. A maioria dos professores da rede de ensino municipal possui formação em nível médio com habilitação no magistério e estes professores atuam tanto no primeiro quanto no segundo segmento do ensino fundamental.

Se foi possível identificar algum impacto na remuneração dos professores, o mesmo não aconteceu com a formação desses profissionais. O município até o presente momento não estabeleceu nenhuma parceria com instituições que oferecem cursos de habilitação para professores leigos, argumentando que os recursos do Fundo são insuficientes para investir em tal item. De acordo com o Secretário de Educação Municipal, um projeto do governo municipal é o de criação de núcleos com municípios vizinhos para que juntos possam atender às exigências do Programa Rede UNEB 2000<sup>4</sup>, mantido pela Universidade do Estado da Bahia, para a oferta aos seus professores do curso de licenciatura - habilitação plena.

Vale ressaltar também que de acordo com o gestor municipal 80% dos professores da educação infantil e do primeiro seg-

mento do ensino fundamental não são concursados, pois foram admitidos no período 1984-1987, quando no município ainda não era exigida a realização de concurso público para admissão como funcionário efetivo<sup>5</sup>, negando o que definia a Lei 5692/71 que já estabelecia essa exigência. Contudo, a legislação educacional atual e as normas municipais desta área vêm colocando à disposição dos professores uma base legal que, se por um lado contém determinações precisas quanto ao processo de admissão na carreira docente, por outro, apresenta uma série de dispositivos que protege o trabalhador da educação.

### *Sobre os Conselhos*

A atual gestão municipal de educação de Governador Mangabeira tem conduzido seu plano de trabalho numa perspectiva de participação, democratização e autonomia, envolvendo a sociedade e a comunidade escolar na busca de soluções para os desafios no setor da educação e, sobretudo, no acompanhamento e controle dos recursos do Fundef. A observação destas ações tem possibilitado a constatação de mudanças na gestão pública da educação municipal, o que não foi percebido na gestão anterior, como afirmaram alguns entrevistados.

*As políticas educacionais para o ensino fundamental, a exemplo do Fundef, estão provocando a participação da comunidade*

<sup>4</sup>O Programa exige que a Secretaria de Educação disponibilize uma sala com vinte computadores e uma biblioteca para que o curso possa acontecer.

<sup>5</sup>A Lei 5692/71 que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, em seu art. 34 já definia a exigência de concurso público de provas e títulos para a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus.

*nas questões que dizem respeito à educação, o que implica em acesso às informações relativas às receitas e aos gastos com educação. Hoje, a administração desses recursos vem acontecendo de forma transparente, participativa e democrática, contando a Secretaria Municipal de Educação com três grandes parceiros, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Educação. Os dois primeiros já estão em pleno funcionamento e o terceiro está em processo de implantação. (Gestor Municipal).*

*Quanto ao Conselho Municipal de Educação (CME) que se encontra na fase final do processo de implantação, deverá dar o suporte legal para que seja criado o sistema municipal de ensino, cujo estudo preliminar vem se desenvolvendo com a assessoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA)/Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP)/Programa de Apoio e Desenvolvimento da Educação Municipal (PRADEM) - UFBA/ISP/PRADEM. (Gestor Municipal).*

*O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, no município de Governador Mangabeira, foi criado em 1998. Segundo a atual presidente, até sua segunda composição em outubro de 2001, este conselho só existia no papel, formalmente. Não há atas ou outros documentos divulgados que possam comprovar seu funcionamento ou sobre o que acontecia com os recursos do Fundef. Hoje, segundo a entrevistada a atuação desse conselho tem sido mais efetiva, pois os membros se reúnem quando necessário para discutir questões relacionadas com a aplicação dos recursos. Contudo, até o momento, ainda não foi aprovado o regimento interno, nem definido um local de funcionamento do órgão. Também, atualmente todo o trabalho deste conselho é realizado em parceria com a Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB)/Sindicato, e a presidente desta instituição tem participado ativamente no que se refere*

*ao acompanhamento da aplicação dos recursos deste fundo. (Presidentes do Conselho e do Sindicato).*

Além da participação nos conselhos, a comunidade tem atuado de forma ampla e positiva nas escolas, onde muitas pessoas têm trabalhado, como voluntárias, principalmente na merenda escolar. Para valorizar e estimular a participação da comunidade no que concerne à educação, uma lei municipal aprovada nesta gestão determina que cerca de 20 associações de moradores rurais devem receber um valor mensal de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) para interferir, diretamente, nas escolas situadas em sua área de atuação, nas atividades de limpeza, capinagem, substituição de lâmpadas, quadro e/ou telha e atendimento a outras necessidades. Estas novas tarefas atribuídas às associações de moradores rurais ampliam suas funções e atribuições, passando a ser consideradas, também, como veículos de democratização na aplicação dos recursos.

*Além de estimular a participação da comunidade, a gestão municipal da educação vem adotando uma linha de ação que busca a autonomia da rede municipal de ensino e das próprias unidades escolares. A autonomia da gestão escolar, um projeto em desenvolvimento em duas escolas municipais, significa que a direção tem total liberdade para administrar, inclusive empregando ou demitindo profissionais, uma vez que, até o momento, o município ainda não realizou concurso público para contratação de professores. Os profissionais são submetidos a um processo seletivo e são contratados no regime de prestação de serviço. (Gestor Municipal).*

*Ainda, no meio rural, a rede municipal de ensino está implantando o projeto de*

*núcleos escolares, que visa um melhor aproveitamento do grande número de pequenas escolas, no que diz respeito a espaço físico e matrícula. Este projeto visa a ampliação de um certo número dessas pequenas unidades escolares, que se constituirão em núcleos para atendimento a um maior número de crianças e adolescentes que residem na área. Isto poderá promover a fixação das pessoas na zona rural e um maior aproveitamento das escolas já existentes, equilibrando, inclusive, a busca muito grande dos pais de alunos pelas escolas situadas na sede municipal. Com este projeto, o município deseja também promover sua autonomia em relação ao estado no que diz respeito à oferta de ensino no meio rural. (Gestor Municipal).*

#### *Sobre a municipalização do ensino*

Para atender à sua população em idade escolar, existem no município 45 esta-

belecimentos que se destinam à oferta da educação básica, sendo que 39 destes estabelecimentos pertencem à rede pública de ensino municipal. Integra a rede de ensino pública estadual um total de 5 escolas e a rede particular conta somente com 1 estabelecimento.

Como pode-se observar na Tabela 4, abaixo, no período de 1996-2000 houve uma diminuição no número de matrículas da rede estadual, o que vem demonstrando o efeito do processo de municipalização da educação. Outra mudança decorrente desse processo é a matrícula de alunos no ensino médio na rede estadual de ensino, pois até o ano 2000 apenas a rede municipal mantinha alunos desse nível educacional.

**Tabela 4 - Situação das matrículas na educação básica Rede Estadual e Municipal**

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Total
	Município	Estado	Município	Estado	Município	Estado	
1996	1.116	637	2.631	2.522	456	0	7.362
1997	928	667	2.415	3.549	600	0	8.159
1998	798	0	4.200	2.344	746	0	8.088
1999	939	128	3.833	2.365	873	0	8.138
2000	1.292	0	3.528	2.375	1.157	0	8.352
2001	1.082	0	3.131	2.273	791	430	7.707

FONTE: SEC/INEP.

De acordo com informações coletadas, o processo de municipalização da educação gera o problema da falta de recursos para manter as escolas e os outros níveis educacionais já que em Governador Mangabeira a rede de ensino municipal ainda oferece o ensino médio. Para diminuir os impactos negativos da falta de políticas públicas para os outros níveis da educa-

ção básica no município, o Ensino Infantil vem contando com uma atenção especial da administração municipal, com o estabelecimento de metas de atendimento, e o Ensino Médio mantido com recursos do FPM - Fundo de Participação do Município. A previsão é de que em 2003 o ensino médio esteja sob total responsabilidade da rede estadual de ensino.

## NOTAS FINAIS

Pode-se perceber que a implementação do Fundo proporcionou impactos na educação pública do município, mas depois de decorridos cinco anos de regulamentação da lei 9424/96 e metade do período previsto para sua vigência, ainda não foram atingidos todos os objetivos propostos.

No que se refere a Melhoria e Desenvolvimento da Educação, foi identificado que mais recursos foram gastos com a educação pública municipal após a implementação do Fundo. Enquanto em 1996, o gasto por aluno/ano do ensino fundamental foi R\$371,96, em 2001, esse valor aumentou para R\$531,39, o que pode ter contribuído para uma melhoria das condições da oferta do ensino municipal, possibilitando a construção de novos prédios escolares, recuperação de salas de aulas, construção de cisternas em escolas da zona rural, construção de cozinhas e aumento na quantidade de materiais didáticos disponíveis em sala de aula. Outra mudança foi a garantia de deslocamento dos alunos da zona rural para as escolas na sede do município através do transporte fornecido pela prefeitura e mantido com recursos do Fundef.

Os índices de produtividade e movimentação desses alunos vêm apresentando variação. Enquanto no ano 1998 os percentuais de reprovação e de abandono diminuíram, respectivamente, para 9,80% e 8,15% em comparação com 1997 e, conseqüente-

mente, o percentual de aprovação aumentou (82,05%), em 2000 os percentuais de aprovação e reprovação diminuíram (71,17% e 14,83%, respectivamente), aumentando o de abandono (14%).

Também pôde-se perceber que a rede de ensino do município de Governador Mangabeira vem se estruturando de maneira lenta, pois apesar da legislação de criação e funcionamento dos conselhos - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CMACSF), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE) - já ter sido aprovada desde a implementação do Fundo em 1998, somente a partir de 2001 esses iniciaram suas atividades, de acordo com depoimentos dos entrevistados.

Quanto à valorização do profissional do magistério foi identificado que, somente dois anos após a implementação do Fundo, foram aprovadas as primeiras leis que garantiriam sua valorização. Quanto a qualificação, até o momento da realização da pesquisa, nenhuma parceria e/ou convênio havia sido firmada para oferta de cursos de habilitação de professores leigos, e o aumento salarial recebido pelos professores constituiu-se em inserção de gratificações ao seu ordenado.

De acordo com os entrevistados, somente a partir do início da atual gestão municipal foi possível identificar ações voltadas para a melhoria da educação pública no

município. Diante dos resultados encontrados, sugere-se a realização de estudos que contribuam para o acompanhamento e avaliação dessas e de outras ações que vêm sendo implantadas no município a fim de identificar outras mudanças proporcionadas pela implementação do Fundef no sistema de educação municipal e fornecer subsídios para a implementação de novas ações em busca de um ensino público de qualidade.

---

Artigo recebido em: 24/04/03 e aprovado para publicação em: 21/07/03.

---

### Impacts of the Fundef in Governador Mangabeira

**Abstract:** The study addresses the impacts of the Fundef in the municipality of Governador Mangabeira and was developed as part of a research project that is a component of a national network. The impacts were observed using qualitative and quantitative analysis seeking to identify improvements in the quality of primary schooling offered by the municipal public school system resulting from the implementation of Fundef.

**Keywords:** Fundef; Public Policies; Educational Finance.

### Impactos de Fundef en Governador Mangabeira

**Resumen:** El estudio aborda los impactos de Fundef en el municipio de Governador Mangabeira y fue desarrollado a partir de una investigación realizada en la red nacional. Los impactos fueron observados a partir de análisis cualitativos y cuantitativos buscando identificar la mejora de la calidad de la educación primaria ofrecida por la red pública municipal a partir de la implementación del Fondo.

**Palabras-clave:** Fundef; Políticas públicas; Financiamiento de la educación.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Educação. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>> Acesso em: maio - out. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos Legais**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. **Marcos legais**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: maio-out. 2002.

DAVIES, N. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

GOVERNADOR MANGABEIRA (BA). **Lei 0110/2001 de 25 de outubro de 2001**. Dispõe sobre o Plano de Cargos de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público do Município de Governador Mangabeira. [Governador Mangabeira, BA., 2001]

GOVERNADOR MANGABEIRA (BA). **Lei 105/2001 de 19 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, Governador Mangabeira. [Governador Mangabeira, BA., 2001].

GOVERNADOR MANGABEIRA (BA). **Lei 031 de 30 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. [Governador Mangabeira, BA., 2001].

GOVERNADOR MANGABEIRA (BA). **Lei 016/97 de 17 de junho de 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Alimentação Escolar. [Governador Mangabeira, BA., 2001].

GOVERNADOR MANGABEIRA (BA). **Lei 0110/2001 de 25 de outubro de 2001**. Tabela de Salários dos Trabalhadores da Educação Municipal. Anexa ao Novo Plano de cargos e Carreira. [Governador Mangabeira, BA., 2001].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: maio- out. 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: maio - out. 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Disponível em:<<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: maio-out. 2002.

**Sobre a autora:**

*<sup>1</sup>Cláudia Dias Silva*

Formada em Pedagogia - FACED/UFBA; Pesquisadora do ISP/UFBA.

E-mail: [claudias\\_ba@yahoo.com.br](mailto:claudias_ba@yahoo.com.br)

Endereço postal: UFBA - Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP. Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão IV, Salvador, Bahia - Brasil. CEP: 40170-110

---

## Instruções editoriais para autores

A GESTÃO EM AÇÃO (GA) é uma publicação semestral e irá considerar para fins de publicação trabalhos originais que sejam classificados em uma das seguintes modalidades:

- Resultados de pesquisas sob a forma de artigos;
- Ensaios;
- Resumos de teses;
- Dissertações;
- Monografias;
- Estudos de caso.

Os trabalhos deverão ser entregues em três vias impressas e em disquete WinWord 7.0 ou superior (contendo o texto completo, tabelas etc.). A aceitação para publicação de qualquer trabalho está subordinada à prévia aprovação do Conselho Editorial da GA e ao atendimento das condições especificadas.

- Devem estar de acordo com a NBR6022/2003, norma referente a artigo em publicação periódica científica impressa.
- Devem ter entre 8 e 20 páginas e obedecer o seguinte formato: papel tamanho A4; espaçamento de 1,5 linhas; margens 2,5cm; fonte Times New Roman 12 e parágrafo justificado. Na etiqueta do disquete deverá constar o título do trabalho, o nome do autor, a instituição a que está vinculado, e-mail e telefone de contato.
- Os dados **sobre o autor** (nome completo, endereço postal, telefone, e-mail, titulação acadêmica, cargo, função e vinculação institucional) e o título completo do artigo, devem ser colocados em página de rosto. Mestrandos e doutorandos devem indicar o nome dos seus orientadores. Na primeira página do texto deve constar o título completo do artigo, omitindo-se o nome do autor.
- As **citações e notas** devem ser apresentadas de acordo com a NBR 10520/2002.
- Citações curtas: integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parenteses com o sobrenome do autor, ano da publicação e indicação da página. Citações longas: serão separadas do texto (parágrafo único), corpo menor que o do texto, espaço simples, com indicação do autor, ano e página.
- As menções a autores, no decorrer do texto, devem seguir o sistema de citação Autor/Data (Ver NBR 10520/2003).
- **Figuras, gráficos, tabelas, mapas** etc. devem ser apresentados em folhas separadas do texto (com a devida indicação dos locais onde serão inseridos); devem ser numerados, titulados e apresentar indicações sobre as suas fontes.
- **Siglas e abreviações**, quando mencionadas pela primeira vez no texto deverão estar escritas por extenso.

- 
- Os artigos podem ser apresentados em português, espanhol, francês ou inglês e devem ser acompanhados de um **resumo** informativo no idioma original e em inglês (*Abstract*), de até 10 linhas e de no máximo três palavras-chave (ver NBR 6028/1990, da ABNT).
  - As **referências** bibliográficas devem ser completas, apresentadas ao final do artigo, em ordem alfabética, obedecendo às Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 6023/2002), por exemplo:

Monografias - autor; título; edição; imprensa (local, editor e ano de publicação); descrição física (nº de páginas/volumes); série ou coleção.

Artigos em periódicos – autor; título; nome do periódico; local onde foi publicado; número do volume e do fascículo; páginas inicial e final do artigo; mês; ano.

ESTÊVÃO, C. V. A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v.2, n.6, p.9-20, jul./dez.2000a.

Heller, Agnes. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Ministro dá posse ao Conselho do FUNDEF**. 27 de maio de 1998. Disponível em:< <http://www.inwp.gov.br/noticias/news>> Acesso em: 12 fev.2003

- Serão fornecidos, gratuitamente, ao autor principal de cada artigo cinco exemplares do número da revista em que seu trabalho foi publicado. A *Gestão em Ação* não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas. Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.
- As colaborações deverão ser encaminhadas para:

*Revista Gestão em Ação*  
A/c Dra. Katia Siqueira de Freitas,  
Universidade Federal da Bahia  
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público  
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pav.IV – Salvador – BA.  
Brasil CEP. 40.170-110, ou para o e-mail:[liderisp@ufba.br](mailto:liderisp@ufba.br).



---

## **PUBLICAÇÕES RECEBIDAS/PERMUTAS**

CADERNO CRH  
**EDUFBA**

CADERNOS CAMILLIANI  
**Revista da São Camilo/ES**

CADERNOS UFS  
**UFS**

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE  
**CEDES**

ENSAIO - Avaliação e Políticas Públicas em educação  
**Fundação CESGRANRIO**

GESTÃO EM REDE  
**CONSED**

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
**Associação Brasileira de Educação Política e Administração da Educação - ANPAE**

REVISTA CANADART  
**UNEB/ABECAN**

REVISTA DA AATR  
**Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia - AATR**

REVISTA DA FAEEBA  
**UNEB**

REVISTA DE EDUCAÇÃO  
**Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica - CEAP**

REVISTA DO MESTRADO EM EDUCAÇÃO  
**UFS**

REVISTA EDUCAÇÃO  
**PUC/RS**

REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO  
**CCSA/UFRN**

REVISTA EM ABERTO  
**INEP**

REVISTA LINHAS CRÍTICAS  
**UnB**

---

TEIAS - REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UERJ  
**UERJ**

REVISTA DE EDUCACIÓN - PAIDEIA  
**Universidad de Concepción - Chile**

REVISTA DIÁLOGO IBEROAMERICANO  
**Universidad de Granada - Espanha**

REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO  
**Universidade do Minho - Portugal**

REVISTA PSICOLOGIA, EDUCAÇÃO E CULTURA  
**Colégio Internato dos Carvalhos - Portugal**

REVISTA TAREA  
**Asociación de Publicaciones Educativas -Perú**