

ANA MARIA GONÇALVES DE SOUSA

**IMPACTOS DO FUNDEF EM CEZARINA,
INHUMAS, SENADOR CANEDO E
TERESÓPOLIS DE GOIÁS**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS - UCG
GOIÂNIA – GOIÁS
2001**

ANA MARIA GONÇALVES DE SOUSA

**IMPACTOS DO FUNDEF EM CEZARINA,
INHUMAS, SENADOR CANEDO E
TERESÓPOLIS DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da UCG - Mestrado, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. *Iria Brzezinski*

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS - UCG
GOIÂNIA – GOIÁS
2001**

Esta dissertação foi orientada, avaliada e aprovada pela Comissão de Dissertação do(a) candidato(a) e aceita como parte dos requisitos da Universidade Católica de Goiás para a obtenção do grau de

MESTRE EM EDUCAÇÃO

POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Área de Concentração

Título da Dissertação

IMPACTOS DO FUNDEF EM CEZARINA, INHUMAS,
SENADOR CANEDO E TERESÓPOLIS DE GOIÁS

ANA MARIA GONÇALVES DE SOUSA

Candidato(a)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
STRICTO SENSU – MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Comissão:

Profa. Dra. IRIA BRZEZINSKI

Orientadora

Prof. Dr. CELESTINO ALVES DA SILVA JÚNIOR

Profa. Dra. MAURIDES BATISTA MACEDO F. OLIVEIRA

Goiânia, 28 de agosto de 2001

Data

À orientadora Iria Brzezinski,
pela habilidade em captar os sentimentos, anseios, dúvidas e
apreensões do que aqui se desenvolveu, mantendo acesa a
chama pela dedicação em busca do conhecimento.

À minha irmã, Aparecida,
exemplo de dedicação ao trabalho,
sabedoria, que jamais deixou de incentivar-me.

Ao meu esposo, Ademir,
pela compreensão de minhas
ausências e pelo companheirismo.

AGRADECIMENTOS

O meu profundo agradecimento à doutora Iria Brzezinski, grande mestra, pelas orientações recebidas, em especial pelo respeito à minha construção intelectual, na qual pude revelar minhas idéias, meus ideais, meus sonhos, minhas esperanças.

Agradeço, sensibilizada, ao professor Celestino Alves da Silva Júnior e à professora Maurides Batista Macedo F. Oliveira pelas excelentes contribuições científicas recebidas.

Aos secretários municipais de educação dos municípios pesquisados e seus assessores que viabilizaram a testagem dos instrumentos de pesquisa ou a coleta de dados.

Aos diretores e colaboradores das escolas participantes da amostra que muito se empenharam para fornecer tantas informações, muitas vezes difíceis de se obterem.

Ao Diretor do Departamento de Acompanhamento do FUNDEF – MEC, Ulysses Semeghini, pela disponibilidade das informações sobre os dados goianos pesquisados.

Ao amigo e mestre Alexandre Francisco e Silva, meu agradecimento pelo carinho, pelos conselhos precisos e pela confiança.

Às amigas Eliane Luzia Moura, Maria Antônia Gomes e Sirlene Pires Moreira e ao amigo Wayvell Wagner de Oliveira Costa e a todos os companheiros, o meu reconhecimento pela palavra amiga, pelo carinho e pela amizade.

Aos meus familiares, pelo constante incentivo, pelo amor e pela generosidade.

*Antes do
compromisso, há hesitação, a oportunidade de recuar,
uma ineficácia permanente.*

*Em todo ato de iniciativa (e de
criação) há uma verdade*

*elementar
cujo desconhecimento destrói muitas
idéias e planos esplêndidos.*

*No momento em que nos comprometemos de
fato, a Providência também age.*

*Ocorre toda espécie de coisas para nos
ajudar, coisas que de outro modo nunca ocorreriam.*

*Toda uma cadeia de eventos emana da decisão,
fazendo vir em nosso favor todo tipo*

*de encontros, de incidentes
e de apoio material imprevistos, que ninguém
poderia sonhar que surgiriam em seu caminho.*

*Começa tudo o que possas
fazer, ou que sonhas poder fazer.*

A ousadia traz em si o gênio, o poder e a magia.

Goethe

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	09
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS	13
RESUMO	15
ABSTRACT	16
I – FUNDEF: CAMINHOS PERCORRIDOS POR INTERESSE DE QUEM?.	
1. Metodologia	17
1.1. <i>A escolha dos municípios</i>	20
1.2. <i>O percurso metodológico</i>	22
1.3. <i>Os instrumentos</i>	26
1.4. <i>Os sujeitos da pesquisa</i>	31
2. Descrição de termos	31
II – PODER E EDUCAÇÃO: UMA RELAÇÃO MARCANTE	34
III – FUNDEF: HISTÓRIA, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS	67
1. Características gerais	69
2. Objetivos	77
3. Fontes recursais do FUNDEF	81
IV – O IMPACTO NO ENSINO COM A APLICAÇÃO DO FUNDEF	93
1. Goiás: educação e FUNDEF	93
1.1. <i>Contextualização da área educacional no Estado</i>	95
1.2. <i>Plano de carreira do magistério e profissionalização docente</i>	108
2. Município de Cezarina	121
2.1. <i>A educação no Município</i>	124
3. Município de Inhumas	140
3.1. <i>A educação no Município</i>	142
4. Município de Senador Canedo	162
4.1. <i>A educação no Município</i>	165
5. Município de Teresópolis de Goiás	182
5.1. <i>A educação no Município</i>	185
V – FUNDEF, “FUNDINHO”: ALGUNS IMPACTOS POSITIVOS.	198

BIBLIOGRAFIA	210
FONTES	220
ANEXOS	
Anexo A: Formulário para coleta de dados – Caracterização municipal	223
Anexo B: Formulário para coleta de dados – Caracterização do estabelecimento escolar	225
Anexo C: Roteiro de Entrevista – Secretário de educação	227
Anexo D: Roteiro de Entrevista – Direção escolar	228
Anexo E: Ordenamento jurídico essencial à análise do financiamento da educação	230
Anexo F: Quadro sintético – Estatuto e Plano de Carreira	239

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa Microrregional do Estado de Goiás	94
Figura 2 - Mapa Microrregional do Estado de Goiás: localização do município de Cezarina	122
Figura 3 - Mapa Microrregional do Estado de Goiás: localização do município de Inhumas	140
Figura 4 - Mapa Microrregional do Estado de Goiás: localização do município de Senador Canedo	163
Figura 5 - Mapa Microrregional do Estado de Goiás: localização do município de Teresópolis de Goiás	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Fatores de seleção dos municípios alvos da pesquisa	21
Tabela 2 -	Composição do FUNDEF segundo a origem dos recursos – 1998/99	85
Tabela 3 -	Estado de Goiás: Receitas da educação -1998	97
Tabela 4 -	Custo aluno/ano	99
Tabela 5 -	Estado de Goiás: Ensino Fundamental – 1 ^a a 4 ^a série – número e salário médio (20 horas em R\$) dos docentes por grau de formação - 1997	102
Tabela 6 -	Estado de Goiás – Ensino Fundamental – 5 ^a a 8 ^a Série – número e salário médio (20 horas em R\$) dos docentes por grau de formação -1997	102
Tabela 7 -	Estado de Goiás: capacitação dos professores	112
Tabela 8 -	Estado de Goiás: capacitação dos professores leigos	113
Tabela 9 -	Estado de Goiás: variação remuneração inicial – leigos (municípios beneficiados e não beneficiados com o FUNDEF)	115
Tabela 10 -	Estado de Goiás: variação remuneração inicial – leigos	116
Tabela 11 -	Estado de Goiás: variação remuneração inicial – médios	117
Tabela 12 -	Estado de Goiás: variação remuneração inicial – superior	118
Tabela 13 -	Estado de Goiás: melhorias educacionais materiais de trabalho	120
Tabela 14 -	Município de Cezarina: arrecadação – impostos e transferências constitucionais (em R\$) – 1998/99	123
Tabela 15 -	Município de Cezarina: despesas por função (em R\$) – 1998/99	124
Tabela 16 -	Município de Cezarina: aplicação de impostos em MDE – 1998/99	126
Tabela 17 -	Município de Cezarina: aplicação do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento dos professores do magistério (em R\$) – 1998/99	126
Tabela 18 -	Município de Cezarina: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Juscelino Kubitschek de	

	Oliveira - 1998	131
Tabela 19 -	Município de Cezarina: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira - 1999	132
Tabela 20 -	Município de Cezarina: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Augusto Afonso Correia - 1998	135
Tabela 21 -	Município de Cezarina: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Augusto Afonso Correia – 1999	136
Tabela 22 -	Município de Inhumas: arrecadação – impostos e transferências constitucionais (em R\$) – 1998/99	142
Tabela 23 -	Município de Inhumas: despesas por função (em R\$) – 1998/99	142
Tabela 24 -	Município de Inhumas: aplicação de impostos em MDE – 1998/99	146
Tabela 25 -	Município de Inhumas: aplicação do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento dos professores do magistério (em R\$) – 1998/99	146
Tabela 26 -	Município de Senador Canedo: arrecadação – impostos e transferências constitucionais (em R\$) – 1998/99	164
Tabela 27 -	Município de Senador Canedo: despesas por função (em R\$) – 1998/99	165
Tabela 28 -	Município de Senador Canedo: aplicação de impostos em MDE – 1998/99	166
Tabela 29 -	Município de Senador Canedo: aplicação do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento dos professores do magistério (em R\$) – 1998/99	167
Tabela 30 -	Município de Senador Canedo: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda – 1998	173
Tabela 31 -	Município de Senador Canedo: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Irmã Catarina Jardim	

	Miranda – 1999	173
Tabela 32 -	Município de Senador Canedo: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho – 1998	174
Tabela 33 -	Município de Senador Canedo: rendimento escolar do Ensino Fundamental da Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho – 1999	175
Tabela 34 -	Município de Teresópolis de Goiás: arrecadação – impostos e transferências constitucionais (em R\$) – 1998/99	184
Tabela 35 -	Município de Teresópolis de Goiás: despesas por função (em R\$) – 1998/99	184
Tabela 36 -	Município de Teresópolis de Goiás: aplicação de impostos em MDE – 1998/99	187
Tabela 37 -	Município de Teresópolis de Goiás: aplicação do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento dos professores do magistério (em R\$) – 1998/99	187

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

a.C. = antes de Cristo

ADCT = Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGM = Associação Goiana dos Municípios

CNE = Conselho Nacional de Educação

CEB = Câmara de Educação Básica

EC = Emenda Constitucional

FIPE = Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI = Fundo Monetário Internacional

FNDE = Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE = Fundo de Participação dos Estados

FPM = Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF = Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e
Valorização do Magistério

hab. = Habitantes

IBGE = Instituto Fundação Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

inc. = Inciso

INEP = Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais

INSS = Instituto Nacional do Seguro Social

IPI = Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI = Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às
exportações

IPTU = Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

IPVA = Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR = Imposto sobre Renda

IRRF = Imposto de Renda Retido na Fonte

ISSQN = Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI = Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos

ITR = Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural

LC = Lei Complementar

LDB = Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC = Ministério da Educação

MDE = Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

N = Nível

PDDE = Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB = Produto Interno Bruto

PL = Partido Liberal

PME = Projeto de Melhoria da Escola

PPB = Partido Progressista Brasileiro

PRASEM = Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

Prof. = Professor

PROFORMAÇÃO = Programa de Formação de Professores Leigos em Exercício

PSDB = Partido da Social Democracia Brasileira

Qtd. = Quantidade

SEBRAE/GO = Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Goiás

SENAC = Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI = Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SME = Secretaria Municipal de Educação

TCE = Tribunal de Contas do Estado

TCM = Tribunal de Contas dos Municípios

TCU = Tribunal de Contas da União

UCG = Universidade Católica de Goiás

UEG = Universidade Estadual de Goiás

USP = Universidade de São Paulo

UVG = União dos Vereadores de Goiás

RESUMO

Este trabalho enfoca o FUNDEF como fonte dos recursos financeiros educacionais pretendendo identificar, verificar e analisar os efeitos mais visíveis de sua aplicação em 1998/1999 nos municípios goianos de Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás. Esses municípios foram escolhidos por um processo que considerou fatores tais como: arrecadação municipal, data de emancipação, área, população, localização geográfica, número de escolas municipais, vinculação partidária do executivo e outros. O percurso metodológico desdobrou-se em fases distintas e interrelacionadas. A primeira constituiu-se de análise exploratória documental e bibliográfica e a segunda de pesquisa de campo realizada mediante entrevistas, observações e uso de formulários para coleta de dados, culminando no terceiro momento de análise dos dados obtidos, norteada pelo referencial teórico e pela experiência de campo. Constataram-se os seguintes impactos: valorização do magistério via implantação do plano de carreira e aumento salarial pago em dia; capacitação dos professores mediante convênios entre municípios, Estado e entidades educacionais, sobretudo, com a UEG; prédios escolares e sistema de transporte reestruturados; descentralização do ensino por meio da municipalização, embora sem a mesma intensidade nos municípios pesquisados; incipiente controle social dos recursos financeiros educacionais pela comunidade que não se valia de mecanismos de controle por desconhecimento, alienação ou centralização do poder; inobservância à legislação pelo controle documental e contábil e discrepâncias marcantes entre os dados estatísticos obtidos *in loco* e os oferecidos pelas fontes oficiais.

Palavras chaves: Política educacional; financiamento; FUNDEF.

ABSTRACT

This paper focuses on FUNDEF as the provider of financial resources for education and intends to identify, verify and analyze the most visible effects of its application in the towns of Cezarina, Inhumas, Senador Canedo and Teresópolis de Goiás in 1998 and 1999. These towns were chosen through a process that considered factors like municipal income, political emancipation time, area, population, location, number of municipal schools, the mayor's political party and others. The research was carried in distinct but connected phases. The first one was an initial exploratory documental and bibliographical analysis. The second phase was the field research done through interviews, observations and forms aimed at data gathering which, in a third phase, were analyzed considering the theoretical bases and the author's personal experience on the field. The following effects were verified betterment of the teaching profession by the implantation of a legal career plan and increased and punctual payments; improvement of the teachers' professional abilities by agreements among the municipalities, the State of Goiás and the educational institutions mainly UEG; school buildings and school transportation systems restructured; teaching decentralization by power sharing although not at the same level in all the researched towns; weak social control over the educational financial resources by the community who did not use the control systems due to a lack of knowledge, alienation or power centralization; disregard of the law by the fiscal and documental officials and strong discrepancies between personally and officially gathered data.

Keywords: educational politics; educational financial resources; FUNDEF.

CAPÍTULO 1

FUNDEF: CAMINHOS PERCORRIDOS POR INTERESSE DE QUEM?

“Os fatos e acontecimentos sociais são sempre materiais e imateriais, envolvendo relações, processos e estruturas de dominação, ou de poder, e apropriação, ou distribuição. Implicam em indivíduos, famílias, grupos, classes, movimentos, instituições, padrões de comportamento, valores, fantasias. Este é o mundo da liberdade e igualdade, trabalho e alienação, sofrimento e resignação, ideologia e utopia.”
(Ianni, 1990)

A experiência pedagógica da pesquisadora como professora do Ensino Fundamental, adicionada aos conhecimentos acadêmicos adquiridos no Curso de Ciências Contábeis e a especialização em Orçamento e Finanças Públicas, resultou em interesse no tocante ao assunto do financiamento da educação. O amor à sala de aula, a paixão por números exatos, o interesse pelo uso da *coisa pública* atuaram como estímulos intelectuais e provocaram a curiosidade científica para pesquisar o *onde*, o *como* e o *porquê* do mau uso, da escassez, do desaparecimento e da pouca eficácia dos recursos destinados à educação.

Considerando-se que a Constituição Federal Brasileira determina ser direito inalienável do cidadão o acesso à educação, julgou-se oportuno investigar como são aplicados os recursos financeiros públicos destinados à manutenção e

valorização do Ensino Fundamental. Com a criação e regulamentação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e sua implementação em Goiás, que ocorreu em 1º de janeiro de 1998, passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Os recursos do FUNDEF, que são transferidos da União para os Estados e municípios, com base no número de alunos, têm sua origem em 15% do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, da desoneração de exportações. Além dessas fontes, o FUNDEF recebe uma complementação da União nos Estados onde a receita gerada não é suficiente para garantir o valor mínimo aluno/ano estipulado por lei.

Os recursos do Fundo devem ser empregados exclusivamente no Ensino Fundamental, em despesas enquadradas como *manutenção e desenvolvimento do ensino* e, particularmente, na *valorização do magistério* (art. 70 da Lei nº. 9.394/96), no intuito de agregar melhorias na oferta e atendimento ao Ensino Fundamental e aos salários dos professores.

Neste estudo, tem-se a expectativa de contribuir para um aprofundamento das reflexões sobre o FUNDEF. Ao realizar a avaliação dos recursos aplicados e seus efeitos, no processo de mudanças nas escolas e na formação inicial e continuada dos professores dos municípios selecionados, pretendeu-se tratar o seguinte problema: os recursos do FUNDEF estão sendo aplicados para melhorar o Ensino Fundamental público desses municípios ou, na realidade, essa aplicação atende a interesses de outra natureza?

Acreditou-se ser essencial a realização de estudos para mostrar as experiências e resultados obtidos na aplicação desses recursos, sejam positivos ou negativos. Portanto, esse é o objetivo geral do presente estudo.

De modo específico, tem-se o intuito de:

- a) aprofundar as reflexões sobre a importância do FUNDEF para o desenvolvimento do Ensino Fundamental e para a Valorização do Magistério;
- b) verificar o processo de mudança nas escolas estudadas e na formação inicial e continuada de professores;
- c) realizar a avaliação de aplicação do FUNDEF em quatro municípios goianos: Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás.

Para atingir tais objetivos, optou-se pela metodologia a ser descrita no próximo item.

Chegou-se, finalmente, a configuração do presente estudo, dimensionada em cinco capítulos. No primeiro, descrevem-se o propósito e os objetivos que levaram à realização desta pesquisa e indicam-se os procedimentos aos quais se recorreu para apurar e analisar os dados obtidos. O segundo, constitui o embasamento teórico. Para tanto, procedeu-se a uma análise da categoria *poder* e suas implicações nas relações sociais, também foram analisadas a centralização, descentralização, desconcentração e controle social. No terceiro capítulo, apresentam-se as características do FUNDEF – objeto da pesquisa - abordando sua concepção, objetivo, estrutura e funcionamento. No quarto, é feita a análise da importância e das consequências da aplicação dos recursos do FUNDEF no Estado de Goiás, especificamente, em quatro de seus municípios, citados anteriormente. O último capítulo evidencia as conquistas e as limitações provenientes da implantação do FUNDEF.

1. Metodologia

Nesta pesquisa, optou-se por um estudo de cunho qualitativo, sem, contudo, prescindir da coleta quantitativa de dados. Desenvolveu-se, então, no primeiro momento, uma pesquisa de caráter quantitativo para subsidiar a análise

dos estudos, objetivando apreender a situação atual dos municípios, em relação ao FUNDEF, em sua inteireza e multidimensionalidade. Em um segundo momento, as análises foram feitas por meio do processo interpretativo, objetivando ultrapassar a formalidade documental, para se chegar aos problemas do âmbito das políticas educacionais do Governo Federal, favorecendo, assim, a avaliação do FUNDEF, no tocante à identificação dos resultados de sua aplicação, nos quatro municípios mencionados.

1.1. A escolha dos municípios

O elevado número de municípios goianos – 242 – exigiu a definição por amostragem, estratificada e intencional, pois era impossível abranger todo esse universo no período de 12 meses que se dispunha para realizar efetivamente a coleta de dados. A amostragem foi estratificada por incluir municípios segmentados de acordo com critérios regionais, sócio-econômicos e educacionais. Intencional por levar-se em consideração outros critérios e não o método da probabilidade ao selecionar municípios em que se pudesse destacar a perda ou ganho de repasses financeiros aos municípios, com a implantação do FUNDEF (Fonseca, 1994, p. 175-181).

O processo de seleção da amostragem dos municípios deu-se em função, entre outras, das seguintes variáveis:

- a) ganho ou perda de receita com a implementação do FUNDEF;
- b) valor *per capita* do FUNDEF em Goiás;
- c) receita tributária própria;
- d) tempo de emancipação política do município;
- e) número de habitantes;
- f) dimensão geográfica, em km²;
- g) localização quanto às mesorregiões e microrregiões;
- h) número de escolas;
- i) gestão político-partidária.

A amostragem foi composta de quatro municípios goianos, assim elencados: Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás. A população urbana varia de 4.422 a 44.266 habitantes, conforme censo realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no ano de 1996. Suas arrecadações, número de escolas, ganhos e perdas com a implementação do FUNDEF são bastante distintos, como se pode observar na tabela apresentada a seguir.

Tabela 1

FATORES DE SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALVOS DA PESQUISA

VARIÁVEIS	MUNICÍPIOS			
	CEZARINA	INHUMAS	SENADOR CANEDO	TERESÓPOLIS DE GOIÁS
Ganho/perda em R\$ com o FUNDEF (1998) (1)	- 416.667,00	- 431.042,47	+ 1.145.808,00	- 85.223,00
Ganho/perda em R\$ com o FUNDEF (1999) (2)	- 411.000,00	- 220.000,00	+ 1.636.000,00	- 102.000,00
Valor em R\$ FUNDEF <i>per capita</i> de Goiás (1988) (3)	346,00	346,00	346,00	346,00
Valor em R\$ FUNDEF <i>per capita</i> de Goiás (1999)	322,00	322,00	322,00	322,00
Arrecadação 1998	4.876.711,96	10.254.844,20	9.198.684,32	1.911.120,59
Arrecadação 1999	5.457.244,09	10.963.014,63	12.491.336,19	2.049.997,06
Emancipação do município	1988	1931	1988	1992
População do município (1996) (4)	6.236 hab.	40.118 hab.	44.266 hab.	4.422 hab.
Área do município	417,2 km ²	616,3 km ²	245,6 km ²	107,3 km ²
Mesorregião	Sul Goiano	Centro Goiano	Centro Goiano	Centro Goiano
Microrregião	Vale Rio dos Bois	Anápolis	Goiânia	Goiânia
Pertence a Região Metropolitana de Goiânia	Não	Não	Sim	Não
Número de escolas municipais urbanas	2	15	14	2
Número de escolas municipais rurais	1	21	-	5
Partido político (1998/1999)	PMDB/PSC/PL/PSD	PPB/PFL/PSDB	PL/PSD/PSDB	PST/PSC/PL

Fontes: (1) Ministério da Educação e do Desporto – Balanço do primeiro ano do FUNDEF. Brasília, 1999.

(2) MEC/STN-DF e SEADE/SP – Estimativa do FUNDEF/1999.

(3) Como pode ser visto, em esclarecimento no item valor *per capita* de Goiás 1998 e 1999, o valor estipulado para aluno/ano de R\$ 346,00 e R\$ 322,00, respectivamente, é superior ao valor mínimo legal de R\$ 315,00.

(4) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo/1996.

Os municípios selecionados para investigação possuem características díspares, portanto, apresentam uma variedade de situações. Ressalta-se que apenas um deles, Senador Canedo, encontra-se localizado na região metropolitana¹ da capital do estado de Goiás, Goiânia.

Para efeito do presente estudo, foram considerados somente os dois primeiros exercícios (1998/1999) após a implementação do FUNDEF em Goiás, que ocorreu em 1º de janeiro de 1998.

1.2. O percurso metodológico

O conjunto de conhecimentos que norteou esta pesquisa articularam os aspectos quantitativos e qualitativos. A pesquisa quantitativa vem deixando de ser pura expressão numérica associada a uma perspectiva positivista da ciência. Atualmente, nota-se a necessidade de utilizar dados quantitativos como suporte para as análises qualitativas. Ressalta-se, no entanto, que, ao realizar uma pesquisa que se utiliza da análise de dados quantitativos, deve-se levar em consideração o contexto histórico, a fundamentação teórica e outros referenciais embasadores da análise. Esses referenciais, por sua vez, permitem compreender o problema da investigação. A pesquisa assume, dessa forma, uma dimensão qualitativa, com a presença de sujeitos da pesquisa e da pesquisadora, tornando-se uma unidade racional-subjetiva.

Para Thiollent (1984):

qualquer fato social e educativo possui aspectos que podemos descrever em termos quantitativos (tamanho da população, repartição por categorias, frequência ou intensidade dos acontecimentos observados, etc.) e em termos qualitativos (significação, compreensão, 'rotulagem', etc.) (p. 46).

¹ A Lei Complementar Estadual nº. 027 aprova a criação da Região Metropolitana de Goiânia composta por onze municípios: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade.

Há, contudo, algumas restrições, no que tange às distorções existentes em ambas orientações: a quantitativa e a qualitativa. Por exemplo: ao realizar-se qualquer pesquisa quantitativa – cujo extremismo está em considerar que tudo que não pode ser medido não existe ou trata-se apenas de especulação desprovida de caráter científico e cujo tipo de observação adotado é a passiva – deve-se estar ciente das dificuldades inerentes à obtenção de dados fidedignos. Torres (1998) observa que:

O 'problema estatístico' é hoje amplamente reconhecido no campo educativo: as estatísticas disponíveis não são confiáveis e têm presumivelmente uma importante margem de erro. Por outro lado, a pesquisa educativa chegou a um ponto crítico: não é possível, a partir dos resultados disponíveis tirar conclusões de maneira definitiva sobre nenhum dos temas. E mais: temos à nossa disposição resultados de pesquisa praticamente para todos os gostos, para provar ou para refutar quase todas as teses (p. 146).

Por sua vez, a pesquisa qualitativa, que adota a observação ativa, tende, exageradamente, a considerar qualquer preocupação quantitativa como reducionismo positivista ou conservadorista. Suas distorções estariam vinculadas ao excessivo desvio positivista, ocasionando a não especificidade e até a superficialidade do tema estudado.

A exemplo de distorções qualitativas, que são mais sutis, podem ser citados o excesso de subjetividade por parte do pesquisador, a polissemia dos vocábulos com diferentes conotações, as generalizações nas conclusões indevidamente fundamentadas. A abordagem qualitativa tem uma variedade de publicações a respeito de seus fundamentos teóricos e seus procedimentos metodológicos. Entre os autores que tratam dessa questão e foram consultados, podem ser citados Thiollent (1984), Lüdke e André (1986), Chizzotti (1991), Bogdan e Biklen (1994), André (1998), Alves-Massoti e Gewansnajder (1998) e Laville e Dione (1999). A pesquisa qualitativa concorda com a perspectiva fenomenológica. Bogdan e Biklen (1994, p. 52) comentam que a maioria dos investigadores centrados na abordagem qualitativa identifica-se com a perspectiva fenomenológica, em que a realidade é construída em função do

sentido que se dá às experiências no mundo do sujeito, ou seja, enfatizam-se os aspectos subjetivos do comportamento humano.

Bogdan e Biklen (1994), citando Psathas, salientam que

os investigadores qualitativos em educação estão continuamente a questionar os sujeitos de investigação, com o objectivo de perceber 'aquilo que *eles* experimentam, o modo como *eles* interpretam as suas experiências e o modo como *eles* próprios estruturam o mundo social em que vivem' (Psathas, 1973). Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitem tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução da investigação qualitativa reflecte uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra (p. 52).

Entre as características básicas da pesquisa qualitativa, pode-se considerar alguns aspectos essenciais, tais como:

- a) a pesquisa qualitativa é descritiva;
- b) o ambiente e as pessoas nela inseridos não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo;
- c) o ambiente natural é a fonte direta dos conteúdos e o pesquisador é o instrumento fundamental;
- d) a preocupação do investigador está no significado que as pessoas dão às coisas e à própria vida;
- e) não parte de hipótese *a priori*, utiliza-se, portanto, o enfoque indutivo na análise das informações;
- f) quando o estudo é de carácter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenómeno como um todo, na sua complexidade, então é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada.

Dadas as características da presente pesquisa, foram destacados os seguintes aspectos:

- a) abrangência dos campos teóricos e práticos do objeto desta pesquisa;

- b) articulação com os métodos quantitativos e qualitativos, a fim de poder mensurar e verificar a aplicação e os resultados do FUNDEF;
- c) utilização do método dedutivo, partindo-se de experiências comprovadas, portanto, do geral para o particular e, principalmente, do método indutivo, por inferência, à medida que os dados particulares foram recolhidos e agrupados;
- d) utilização de diversos procedimentos, tais como: análise bibliográfica e documental, investigação no campo com base na observação, relatos, entrevistas e preenchimento de formulários;
- e) prioridade exclusiva ao processo de desenvolvimento da investigação durante o trabalho de campo;
- f) preocupação com os significados e com a participação da pesquisadora e dos sujeitos da pesquisa, tentando-se apreender as experiências e as visões pessoais dos sujeitos sobre o objeto de estudo;
- g) momento da análise documental, profundamente enriquecido com a descrição, os relatos de situações, os depoimentos, os diálogos e a permanência da pesquisadora nos ambientes das prefeituras, das secretarias municipais de educação e das escolas;
- h) visitas aos municípios pré-escolhidos com aproximação pessoal, em um trabalho de campo, em situações nas quais o contato direto com os sujeitos da pesquisa ocorreu de maneira natural;
- i) mediação entre os dados e as pessoas que os forneciam através do diálogo com a pesquisadora. Diálogos feitos com os responsáveis pelas diferentes instituições envolvidas e a presença constante da pesquisadora na coleta de dados.

Com base em tais considerações, buscou-se mostrar a opção metodológica desta dissertação - a pesquisa qualitativa - com inserção da pesquisadora nas instituições, durante o período de 1999/2000.

1.3. Os instrumentos

Foram utilizadas a análise bibliográfica e documental, a entrevista e a coleta de dados.

A análise bibliográfica constituiu referência para as opções conceituais e metodológicas desta pesquisa. Procedeu-se a uma análise sobre o *poder* e suas implicações nas relações sociais, buscando compreender seus mecanismos de controle, entre os quais, a centralização, a descentralização, a gestão e o controle social. Para tanto, elegeram-se obras de estudiosos que produziram profundas reflexões sobre o *poder*, em suas diversas facetas e concepções. Estes estudiosos foram Mannheim (1972), Poulantzas (1977), Gramsci (1991), Weber (1989) e Weber analisado por Cohn (1996), Foucault (1999) e Lebrun (1999).

Observa-se que, embora a maioria dos autores se alinhe à tendência progressista, um deles, intencionalmente selecionado, aproxima-se do positivismo em suas análises teóricas sobre o poder funcional, conceito significativo para este estudo.

No âmbito do objeto da pesquisa, mesclou-se a análise sobre o *poder*, embasada nos estudiosos anteriormente citados, com as análises das produções de estudiosos que versam sobre o financiamento da educação e, em especial, sobre o FUNDEF, priorizando as obras de Melchior (1997), Monlevade (1997), Costa (1997 e 1999), Davies (1999), Guimarães (1999) e Pinto (1999).

No âmbito metodológico, priorizaram-se os estudos realizados por Thiollent (1984), Lüdke e André (1986), Chizzotti (1991), Bogdan e Biklen (1994), André (1998), Alves-Massoti e Gewansnajder (1998) Laville e Dione (1999).

Por conseguinte, a análise documental tem sido uma das técnicas de dados qualitativos mais usadas na educação, vez que busca identificar informações reais nos documentos, a partir de questões de interesse. Por serem

fontes estáveis, podem ser consultados várias vezes e por diversos motivos, pois eles perduram ao longo do tempo. Deles foram retiradas informações que fundamentaram ou completaram as afirmações e declarações coletadas em outras fontes. Além disso, os documentos possibilitaram uma melhor contextualização do problema pesquisado. Entretanto, todo zelo, ao se fazer uso de documentos, é pouco. Deve-se considerar que estes não representam objetos de experiência passível, admitindo-se, pois, em sua utilização, um elevado grau de subjetividade. Embora se considere a possível intervenção da subjetividade da pesquisadora, é certo que não se pode ignorar o quão relevante é a análise documental, levando-se em conta as suas peculiaridades.

De acordo com Lüdke e André (1986, p.38), que citam Phillips, *'quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano'* são considerados documentos, ou seja, qualquer base de conhecimento, fixada materialmente e disposta de maneira que se possa utilizar para consulta, estudo e prova é considerado documento.

Nesse estudo, entre os documentos oficiais, é importante registrar que foram de relevante significado, na análise da legislação educacional, especialmente os referentes ao ordenamento específico do financiamento da educação, as Leis, os Decretos, as Resoluções, as Portarias, os Estatutos, os Relatórios e os Balanços emitidos pelo Ministério da Educação/instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – MEC/INEP e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Também foram utilizados documentos técnicos, como: relatórios, seminários, livros textos e documentos instrucionais, como: filmes, livros, propagandas, artigos de revistas, artigos de jornais.

Para a elaboração desta dissertação, aliou-se a pesquisa bibliográfica e documental à pesquisa de campo procurando confrontar dados e experiências, a fim de que as conclusões não se perdessem na valoração e na opinião, chegando-se a resultados realmente consolidados.

No tocante às entrevistas, oito foram realizadas com os Secretários de Educação dos quatro municípios; uma entrevista com o responsável pela

Secretaria Municipal de Finanças, Tesouraria e Contabilidade do Município de Cezarina; oito entrevistas com o pessoal de apoio das Secretarias Municipais de Educação e dez com as direções das escolas, coordenadores pedagógicos e professores.

As entrevistas individuais seguiram um roteiro de tópicos relativos ao tema, mas, na maioria das vezes, realizaram-se de maneira informal. Foram produzidos dois roteiros, um destinado aos Secretários de Educação e o outro aos Diretores das escolas. Constavam dos roteiros para orientação do diálogo (anexos C e D) os seguintes itens:

- a) verificar a aplicação do FUNDEF no âmbito das relações Estado/Município;
- b) identificar a intervenção do poder local na gestão e aplicação do FUNDEF;
- c) identificar os mecanismos de controle e fiscalização;
- d) complementar as informações sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF;
- e) discutir sobre projetos educacionais que visavam à melhoria do ensino, da formação do educando e do educador;
- f) captar a opinião dos sujeitos sobre os efeitos da aplicação dos recursos do FUNDEF, nas escolas de Ensino Fundamental e na formação de professores.

As entrevistas permitiram ampla interação com os sujeitos, de modo a possibilitar a obtenção das informações desejadas de maneira imediata. Os diálogos, os depoimentos e os relatos de situações contribuíram para clarear muitas lacunas e ampliar o conhecimento sobre os dados recolhidos. Foi possível, também, a obtenção de esclarecimentos e a realização de adaptações do roteiro à medida que as entrevistas foram se concretizando.

Para o registro das entrevistas, recorreu-se aos recursos simultâneos de anotações e gravações em fita cassete que foram transcritas. As dúvidas ocorridas nas transcrições foram solucionadas em encontros e entrevistas posteriores.

No preparo e no decorrer das entrevistas, esteve sempre presente uma atenção especial para que não ocorresse, ou para que fosse ínfima a ocorrência de distorções, em função de ser maior a participação e interferência da pesquisadora no processo desenvolvido, minimizando, assim, o questionamento da validade da entrevista.

De acordo com a conveniência dos entrevistados, foram pré-determinados local e horário para realização do diálogo, respeitando-se os critérios científicos de realização de entrevistas. A capacidade da pesquisadora de ouvir e estimular os entrevistados à participarem ativamente das entrevistas foi fator essencial à realização destas. Prevaleceu, assim, um clima de confiança, de maneira que o entrevistado pôde se sentir à vontade para se expressar livremente.

A elaboração dos instrumentos de coleta de dados levou em conta o ordenamento legal e constitucional da educação e, em especial, de seu financiamento. A versão inicial dos instrumentos de coleta de dados foi testada em experiência primeira, no município de Cezarina e, *a posteriori*, complementada e aperfeiçoada. Foram produzidos dois formulários para a obtenção de dados gerais sobre o município e sobre seu sistema educacional.

O formulário de caracterização do município (anexo A) foi composto dos seguintes campos: partido político do executivo; distância da capital; dados sobre a população: urbana, rural e alteração populacional; dados sobre o desenvolvimento sócio-econômico-educacional; dados sobre a rede de ensino e dados sobre docentes: quantidade, habilitações e salários.

O formulário de caracterização do estabelecimento escolar (anexo B) foi composto das seguintes categorias: dados gerais sobre a escola e suas dependências; dados de matrículas e fluxo escolar; pessoal docente: média relação estabelecimento/aluno e média relação aluno/professor; formação dos docentes; habilitações da direção e da coordenação escolar; dados sobre a relação escola-comunidade e dados sobre melhorias físicas e pedagógicas.

A coleta de dados foi feita pela pesquisadora, *in loco*, nas Secretarias Municipais de Educação e em duas escolas de cada município. Os dados foram coletados em dois momentos distintos. No primeiro, a pesquisa de campo foi realizada no município de Cezarina, como experiência inicial, e, só então, em um segundo momento, passou-se à pesquisa de campo dos municípios de Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás, simultaneamente.

No primeiro momento, no município de Cezarina, percebeu-se a dificuldade em coletar dados referentes aos registros contábeis de composição dos recursos do Fundo, em termos de arrecadação dos impostos, retenção e aplicação dos recursos. Com essas limitações, tentou-se obter os dados através das entrevistas, previamente mencionadas. Verificou-se, posteriormente, a coerência das informações, com a necessária complementação ou correção dados, a partir de novas visitas aos municípios ou recorrendo-se a outras fontes, em especial as oficiais: INEP, MEC e IBGE.

A análise e a coleta de dados foram sendo feitas simultânea e interativamente. Os resultados da pesquisa foram apresentados em duas partes: descrição e análise dos dados referentes à rede municipal de ensino e dados relativos às escolas. Em ambos os casos, construíram-se tabelas ilustrando, conforme a situação, valores absolutos e relativos.

Na rede municipal de ensino e nas escolas pesquisadas, foram caracterizados e analisados: taxa de municipalização, aplicação dos recursos do FUNDEF e suas implicações; gestão; capacitação do professor; fluxo, desempenho escolar; número de alunos por professor; aplicação dos recursos do FUNDEF; habilitação dos professores; relação escola comunidade; capacitação do professor; melhorias didático-pedagógicas e físicas provenientes dos recursos do FUNDEF e melhoria salarial.

1.4. Os sujeitos da pesquisa

A pesquisa recorreu aos sujeitos ocupantes dos cargos de Secretário Municipal de Educação e do Secretário Municipal de Finanças ou Tesoureiro, quando se fez necessário. Nas escolas, os sujeitos foram os ocupantes dos cargos de diretoria, de secretaria, de coordenação pedagógica e de docência.

É interessante que algumas denominações de cargos aparecem na legislação, muitas vezes, com termos diferentes. Isto exigiu uma atenção especial e resultou em um registro que consta do item seguinte.

2. Descrição de termos

Os dispositivos legais usam indistintamente os termos *magistério*, *professores*, *profissionais do magistério*, *profissionais do ensino e magistério*, *trabalhadores em educação* e *profissionais da educação*, conforme se verifica:

1. A Constituição Federal de 1988:
 - a) no art. 206, V – apresenta em seu texto a expressão *profissionais do ensino e magistério público*;
 - b) nos arts. 40, III, b, e 202, III – ao dispor sobre a aposentadoria especial, utiliza o vocábulo *professor*;
 - c) no art. 60, § 5º, do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme Emenda Constitucional nº. 14/97 – ao subvincular recursos do FUNDEF para o pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício de magistério, utiliza o vocábulo *professores*.

2. A Lei das Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96) utiliza diferentes expressões para se referir ao pessoal da área educacional:
 - a) no art. 71, IV – ao dispor sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, *trata dos trabalhadores em educação*;

- b) no Título VI – ao dispor sobre os recursos humanos para a educação nacional, refere-se aos *profissionais da educação*;
- c) no art. 62 – utiliza o termo *docente*;
- d) no art. 64 – utiliza os termos *profissionais da educação para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional*;
- e) no art. 67 – ao tratar dos planos de carreiras, utiliza o termo *magistério público*.

3. A Lei do FUNDEF (Lei nº. 9.424/96):

- a) no art. 7º - ao dispor sobre a subvinculação de recursos do FUNDEF para a remuneração de pessoal, substitui o vocábulo *professor*, presente na Constituição Federal (art. 60, § 5º, do ADCT, conforme EC nº. 14/97) por *profissionais do magistério* no efetivo exercício de suas atividades;

4. A Resolução nº. 03/97:

- a) no art. 2º - define que integram o *magistério os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades*;
- b) utiliza os vocábulos *docentes e professores* indistintamente.

Em suma, pode-se agrupar estas terminologias em:

- a) trabalhadores em educação – conjunto de servidores que atuam na educação, nas instituições de ensino e órgãos da educação, conforme LDB, arts. 16,17 e 18, em atividades-fim ou atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino;
- b) profissionais da educação ou magistério – profissionais que exercem a docência e as atividades de suporte pedagógico direto à docência, incluindo, portanto, os docentes e os profissionais de administração, supervisão, inspeção e orientação educacional;
- c) professor – é o titular de cargo da carreira de magistério com atribuições de docência, ou seja, o profissional da educação responsável pela função de docência;

d) docente – profissional da educação no exercício da docência.

É preciso destacar que a LDB considera trabalhadores em educação todos aqueles que atuam no sistema de ensino. Porém, em consequência das diretrizes da Res. nº. 03/97, o plano de carreira para o magistério público, cuja existência é determinada pela Constituição Federal, pela LDB e pela Lei do FUNDEF, não inclui todos os trabalhadores em educação, conforme prescreve a Lei nº. 9.394/96.

Independentemente da terminologia, um dos objetivos do FUNDEF é valorizar o magistério. Trata-se, em síntese, de permitir ao trabalhador da educação ter acesso ao poder de decisão, porque possui qualificação e consciência política para isso. O poder político e sua influência sobre a área educacional são o foco do capítulo subsequente.

CAPÍTULO 2

PODER E EDUCAÇÃO: UMA RELAÇÃO MARCANTE

“Ainda que o poder não seja uma coisa, ele torna-se uma, pois é assim que a maioria dos homens o representa . . .”
(Lebrun, 1999, p. 21)

Pretender avaliar o FUNDEF implica debruçar-se em um referencial já disposto na literatura especializada sobre políticas educacionais e financiamento da educação, sobretudo, a partir da homologação da Lei nº. 9.394/96 - LDB. Implica também entender as diferentes relações que se estabelecem entre os conceitos que são pertinentes aos temas citados, como, por exemplo: a questão do poder.

Essa questão, de grande amplitude, permite um estudo compatível com o problema delimitado para análise neste trabalho. Inseridos nessa questão estão também conceitos, como, por exemplo, a burocracia. Outros conceitos são ainda essenciais para compreensão de certos mecanismos de controle do poder, tais como: gestão, centralização, descentralização e controle social.

Um grupo de estudiosos, dos quais tratar-se-á ainda neste capítulo, já expressou sua visão de poder, em diferentes contextos históricos. Entre eles existem pontos convergentes e divergentes. As divergências conceituais mostram um rico pluralismo, o que permite investigar diversas perspectivas

teóricas acerca do poder. Primeiramente, pretende-se fazer uma síntese das diferentes formas de organização do Estado e da influência dos aspectos ideológicos e culturais do poder para passar à análise das suas perspectivas teóricas.

No início da longa jornada da evolução humana, o poder, no sentido social, mostra-se, primitivamente, visível em sua prática constante e física: o caçador mais forte, ágil e capaz tinha o mais apetitoso pedaço da caça, as melhores peles, o lugar de honra próximo à fogueira. À proporção que as formações sociais e as instituições foram se complexificando, mudaram também as formas mais visíveis de manifestação do poder. Os modos de exercício do poder são múltiplos, vão desde a persuasão à manipulação, da ameaça de uma punição à promessa de uma recompensa.

Lebrun (1999) traça um percurso da associação semântica da palavra poder com outros termos. Inicia com potência, passando por força, por coerção, por dominação e por autoridade. Segundo o autor, essas facetas são convergentes, no vocábulo poder. Potência é uma capacidade determinada de um ator, em condições de exercê-la, de executá-la, quando isto se fizer necessário. Para que a execução do ato obtenha os efeitos desejados, é preciso agregar a este ato a força. Nesse contexto, força tem uma conotação diferente de mera aplicação de meios violentos de *coerção* que compreende o alto grau de constrangimento ou ameaça séria de privações. Força representa a capacidade de influenciar o comportamento de outra pessoa, de um modo sutil. Pela força pode-se determinar a potência das relações sociais. Disso resulta que *“a força é a canalização da potência, é a sua determinação”* (Lebrun, 1999, p.12). O que distingue poder de potência é a presença do elemento dominação no primeiro e sua ausência na segunda. Essa dominação assenta-se na probabilidade de uma ordem a ser seguida, obedecida.

O poder-domação e o poder-autoridade fazem-se atuantes por meio da coerção, das leis, dos regulamentos editados pelo poder, estando explícito que a não-obediência a estes implicará em sanção. O exercício de poder por alguns, acoplado à capacidade de sanção, leva outros à obediência, implicando

que uns detêm o poder e outros não o têm. Aquele que detém poder está em condições de impor sua vontade, dispondo, portanto, da autoridade. Quando, na vida social, ocorrem as relações de influência de um indivíduo sobre o outro, as relações de mando e de obediência se fazem presentes. Essas relações tendem a basear-se na execução de ordens ou de *“funções claramente definidas e estavelmente coordenadas entre si”* (Bobbio et alii, 2000, p. 937). A execução de ordens ou de funções impostas pelos detentores do poder, que possuem ou não um aparato administrativo, consiste na caracterização do poder institucionalizado.

Resumidamente, Lebrun (1999) declara que *“o poder não é um ser, alguma coisa que se adquire, se toma ou se divide, algo que se deixa escapar. É o nome atribuído a um conjunto de relações que formigam por toda a parte na espessura do corpo social . . .”* (p. 20).

O vocábulo *poder*, etimologicamente, deriva do latim *potere* e é uma expressão usada na linguagem corrente como verbo e como substantivo. Enquanto verbo significa *ter a faculdade de, ter possibilidade de*. É tomado no sentido de *“ser autorizado, ser permitido, dar autoridade, ter autoridade, facultar”* (Silva, 1987, p.380). Enquanto substantivo é entendido como *direito de deliberar, faculdade*. Para Silva (1987), *“significa o ‘domínio’ e a ‘posse’, tidas sobre certas coisas, ou a ‘faculdade’, ‘permissão’, ‘força’ ou ‘autorização’, para que se possam fazer ou executar certas coisas”* (p.380) .

De acordo com Bobbio et alii (2000),

a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos (. . .) em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social (p. 933).

Uma rápida incursão pela história da humanidade mostra que existem diferentes formas e mecanismos de exercício de poder. O poder acompanha as

transformações do Estado e do governo de tal maneira que a teoria política só pode existir interligada à noção de poder, pois todas as teorias estão, direta ou indiretamente, a ele correlacionadas.

No período Pré-histórico e na História Antiga eram usuais o poder tribal, o religioso, com conselhos dirigentes formados por anciões ou chefes de família. Destacou-se o surgimento das pólis, cidades-Estado gregas, com formas políticas oligárquicas² (Esparta) e democráticas³ (Atenas). Havia também as teocracias⁴, judia e egípcia, e o Império Romano, com a lendária fundação da cidade-Estado de Roma (753 a.C.), bem como a instauração da monarquia⁵ centralizada, cujas instituições principais eram o Senado, Assembléias Populares e Magistratura (Menezes, 1999).

Exceto em Atenas, em que o sistema de governo democrático teve maior expressão, prevaleceram na Antigüidade formas de governo baseadas na centralização do poder. As decisões sobre religião, finanças públicas, política externa, administração das províncias, a instituição das leis, são exemplos de medidas adotadas sem que houvesse a participação da sociedade, ocorrendo a supremacia dos interesses de uma minoria, interesses de ordem política, econômica e social, sobre os interesses de uma maioria.

Com a queda do Império Romano e o início da Idade Média, o surgimento do sistema feudal levou à descentralização do poder na Europa. O enfraquecimento do poder central e o desmembramento do território em feudos eram aspectos centrais do sistema feudal em formação. Além disso, havia a estreita vinculação entre autoridade e a posse da terra. A nobreza feudal era profundamente hierarquizada e a relação entre os senhores e os vassalos era

² Caracteriza um governo de poucas pessoas, geralmente pertencentes ao mesmo partido, classe ou família, que administram o patrimônio público.

³ Nesse sistema de governo há a distribuição eqüitativa do poder dando o direito à população de participar das decisões sobre a administração pública direta ou indiretamente, e que também significa governo do povo.

⁴ Sistema em que a autoridade provém das forças divinas, dos deuses ou de Deus. Esta autoridade é exercida por representantes na Terra.

⁵ A monarquia é a forma de governo na qual a chefia do Estado é um cargo vitalício e hereditário. Dependendo da tradição do país, o monarca pode ter o título de rei, príncipe, imperador, emir ou sultão.

revestida de juramento sagrado de fidelidade, pelo qual o vassalo, homem livre, submetia-se ao senhor feudal. O domínio do senhorio sobre a terra era exercido por cavaleiros armados. Quanto mais se recorria à guerra montada, dispendiosa e especializada, mais essa elite militar convertia-se em elite social. Registrou-se, nos séculos XIII e XIV, o nascimento de um complexo institucional, o exército, dotado de poder próprio com a função de garantir a segurança e justiça (Menezes, 1999).

No século XVI, o mercantilismo, com seu desenvolvimento comercial, expansionismo capitalista das mercadorias, mudanças no modo de produção familiar, fragmentação do sistema feudal, propiciou o fortalecimento da centralização e da burocratização do poder, originando um novo modelo de Estado: o Estado absolutista. O poder, que até o século XVII era dividido entre o rei, nobreza e clero, torna-se absoluto do rei. O soberano passou a ter autoridade de atribuir, cancelar, redistribuir direitos. As dimensões do Estado absolutista faziam-se notáveis na centralização do poder sobre o monarca. O poder hegemônico dos monarcas permitiu-lhes centralizar a administração, criar a burocracia, constituir exércitos permanentes, institucionalizar a justiça e efetuar a padronização monetária e fiscal.

O Estado absolutista foi desmantelado pelas revoluções liberais que eclodiram em vários países europeus, tais como: França, Itália, Alemanha, Hungria, entre 1848 e 1849. A burguesia, classe social que detinha os meios de produção, fortalecida com as estratégias econômicas do Estado, passou a contestar o poder dos reis, ocasionando as crises do sistema absolutista. Como contraponto fortaleceu-se o liberalismo, tradicionalmente tido como um movimento que, de modo sucinto, almejava a expansão social, econômica e política. Na política colocava-se o direito do indivíduo de seguir sua própria determinação, dentro dos limites impostos pelas normas definidas como fundamento das relações sociais. Na economia, o movimento liberal defendia a não intervenção do Estado, por acreditar que a dinâmica de produção, distribuição e consumo era regida por leis que faziam parte do processo – oferta e demanda – que estabelecia o equilíbrio. Uma vez detentora do poder, a

burguesia deixou de ser uma classe revolucionária e pôs-se em defesa da ordem (Maluf, 1999).

No século XVIII, o poder da nobreza diluiu-se com a expansão da burguesia que se espalhou sobre todos os poderes locais ocasionado, pois, seu fracionamento. O capitalismo foi se formando, caracterizando-se pela propriedade privada dos meios de produção, trabalho livre assalariado e acumulação de capital (riqueza).

A organização estatal de um sistema de cobrança de tributos variados, a instituição de orçamentos, a prévia destinação de recursos a determinados fins são conseqüências modernas do sistema capitalista em vigor. O Estado detém o monopólio da gestão do excedente econômico. Impostos, alocação de recursos públicos, mecanismos de distribuição e redistribuição de recursos são exemplos do que cabe ao poder do Estado. Os detentores do poder, seja esse de âmbito econômico, político ou militar, perpetuam-se na posição de mando. O Estado, ao procurar controlar a economia, racionalizando os meios de produção e explorando as oportunidades de mercado, para efeito de lucro e acúmulo de capital, baseando-se na iniciativa privada, acaba por favorecer cada vez mais a concentração econômica e política nas mãos de poderosos complexos empresariais que, por sua vez, estabelecem relações privilegiadas entre si.

A busca de um modelo educacional que vá de encontro à excessiva centralização do poder no Estado tem sido uma constante nos debates das políticas educacionais nos últimos anos. Na tentativa de melhor compreender o processo centralização/descentralização, torna-se necessário situá-lo aqui, porém de forma resumida.

A história da educação brasileira mostra que nos primeiros séculos de desenvolvimento de nossa civilização o poder sobre a política educacional da Colônia esteve em mãos do clero. Somente a partir da chegada de D. João VI (1807) o então Reino Unido demonstrou interesse pela educação criando as primeiras instituições brasileiras de nível superior. Proclamada a República, 1889, instala-se um diferente sistema de organização, inspirado no modelo norte

americano. Nesse modelo, existe uma distribuição de atribuições e poderes. Pela primeira vez, os municípios dispõem de atribuições e poderes educativos. No Brasil, a prática emancipalista torna-se mais evidente, a partir da primeira República, em 1889. Pode-se afirmar que, no plano federal, o município começou a ser reconhecido, ainda que de forma dissimulada e tímida, como parte do sistema federativo, ou seja, como instância identificável e separada das demais, a partir da Constituição de 1946. Com a consagração da centralização e do autoritarismo, Constituição de 1967, inaugura-se a autonomia municipal, podendo a União intervir nos Estados, quando estes não respeitassem os direitos e poderes próprios dos municípios. Na Constituição de 1988, fica estabelecida a descentralização administrativa, concedendo-se, pois, aos municípios, um novo sentido de autonomia para o gerenciamento de suas ações (Meirelles, 1988).

A realidade político-administrativa da educação e sua articulação entre as instâncias do Estado não é algo acabado que se dá a conhecer de forma única e precisa. É um fenômeno institucional, histórico e multidimensional, com as suas mais variadas implicações e relações.

Neste sentido, é preciso lembrar que nossa história é marcada pelo centralismo, sistema político que reúne todas as funções ou atribuições do poder público no governo ou de um poder central que melhor atenda aos interesses da coletividade, por todo o território em que exerce sua autoridade. Em virtude desse centralismo, todas as funções ou atividades das divisões orgânicas do governo ficam dependentes deste poder central - político e administrativo.

Entretanto, é no interior das mudanças ocorridas no período 1990-2000 que se tem desenvolvido as políticas e práticas de democratização e de descentralização. O Plano Decenal de Educação para Todos (1993), por exemplo, elegeu a descentralização como princípio, o que veio a traduzir-se em um conjunto de instrumentos legais representados, entre outros, pela EC nº. 14/96, pela Lei 9.394/96 e pela Lei 9.424/96, que explicitam um novo modelo de distribuição de responsabilidades. Esse Plano foi concebido com fins de dar continuidade aos compromissos internacionais assumidos por ocasião da Conferência de Educação para Todos em 1990, na Tailândia, do qual o Brasil é

signatário (Vieira, 2000). As práticas de descentralização são próprias do sistema administrativo que reparte para as autoridades territoriais ou governos locais os poderes de administração, de modo que, não sendo inteiramente autônomos, participam da administração geral, permitindo, às diversas divisões orgânicas do país, uma independência relativa. Dentre as várias práticas pode-se citar o regionalismo, a nuclearização, a desconcentração, a delegação e a municipalização (Casassus, 1990).

Entende-se por regionalismo o sistema de descentralização política e administrativa, em que as regiões passam a ter, como fruto desse sistema, uma relativa independência administrativa em relação ao governo central. São instituídas normas e regras específicas e próprias às regiões, em defesa de seus interesses, para que administrem independentemente os problemas inerentes a elas, caso as normas gerais não se mostrem eficientes ao serem aplicadas às suas especificidades.

A regionalização educacional brasileira apresenta-se marcada por tentativas de reduzir as desigualdades, no sentido de propiciar oportunidades iguais de acesso à educação e, também, de assegurar aos alunos qualidade educacional para que estes possam exercer sua cidadania. Comparadas às regiões Sul e Sudeste, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem características regionais próprias apresentando números elevados de alunos e sendo marcadas pela falta de professores – com predomínio de leigos. Setenta mil funções docentes do Ensino Fundamental (1^a a 4^a séries) até 1998 eram ocupadas, nessas três regiões, por professores que sequer haviam concluído o Ensino Fundamental. Portanto, é assustador a quantidade de leigos predominantes nessas regiões. Os prefeitos das regiões com recursos do FUNDEF e o Programa de Formação de Professores Leigos em Exercício - PROFORMAÇÃO/MEC estão investindo na formação inicial desses professores, oferecendo a modalidade Normal, nível mínimo exigido para exercício do professor na primeira fase do Ensino Fundamental (informações veiculadas pelo Programa PROFORMAÇÃO/MEC).

A nuclearização é um sistema administrativo que buscou, na década de 30, no Peru (Planalto Andino), aproximar as unidades escolares de um mesmo distrito, escolhendo uma unidade escolar como modelo e centro de coordenação. Essa estratégia contribuiu para o desenvolvimento de organizações educacionais descentralizadas e propiciou inovações na articulação escola/comunidade, na articulação dos unidades escolares por meio de redes e na existência de planejamento participativo (Casassus, 1990).

A desconcentração distingue-se da descentralização ao não ameaçar tanto as estruturas organizacionais. A desconcentração é destituída do aspecto decisório sendo marcada por ações que levam mais em conta aspectos territoriais. Assim, diversas divisões orgânicas do país possam a ser, tanto quanto possível, desprendidas do poder central. Nesse sistema encontra-se, ainda, uma presença marcante da hierarquia e da subordinação estando, pois, o processo mais próximo à delegação de competências do que à pura descentralização. Como no Brasil a municipalização da educação foi proposta pelo autoritarismo militar (1967), esta tende a reproduzir a estrutura militar assegurando a eficiência do poder central. Dessa forma, essa municipalização, ao refletir um movimento “*de cima para baixo*”, acaba por representar o processo de desconcentração (Casassus, 1990).

Já a delegação exprime o sistema pelo qual as autoridades públicas ou administrativas se dizem representantes do povo ou da soberania popular para o exercício de certas funções.

Por sua vez, a municipalização, divisão territorial adotada no Brasil, é o processo que oficializa a municipalidade, ou seja, o município passa a ter o poder de dirigir e administrar seus próprios negócios, por intermédio de uma corporação administrativa composta pelo prefeito e vereadores. Entretanto, conforme observa Lobo (1990), a municipalização pode ser entendida sob diferentes óticas:

municipalizar, para alguns, significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, ou seja, prefeitura municipal e

organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação dos serviços. Para outros, municipalizar pode querer dizer 'prefeiturar', entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo (p. 7-8).

Fica evidenciado na história do país que, dentre os processos de descentralização – regionalismo, nuclearização, desconcentração, delegação e municipalização – como alternativas ao centralismo, a municipalização é a forma preponderante, tendo como pressuposto a autonomia ao perseguir objetivos de democratização, consoante a Constituição de 1988.

Como se constata, a terminologia centralização, descentralização e desconcentração apresenta significados bem distintos. A legislação nacional confunde-as, freqüentemente, em uma tentativa de minimizar a tradição centralizadora, desconcentração com descentralização, e o que se tem é uma pseudo-descentralização ou desconcentração. De modo geral, nos documentos legais e nos discursos dos governantes brasileiros apresenta-se uma forma de administração descentralizada, mas a prática é outra – há uma centralização “disfarçada” ou uma desconcentração.

É bastante comum as políticas de desconcentração precederem um primeiro movimento de descentralização. A transferência de poderes do nível central para o nível local dá-se *“em dois momentos: primeiro, passaria pela desconcentração para, num segundo momento, passar à descentralização”* (Casassus, 1999, p. 16). A descentralização implica redistribuição de poder entre diferentes instâncias autônomas do sistema educacional. Costa (1997) comenta que

. . . enquanto a descentralização implica uma reconfiguração espacial do uso e do controle do poder, a desconcentração implica considerar a estrutura em que se tomam as decisões, mantendo, portanto, a subordinação entre centro e periferia nos sistemas (p. 22).

Já para Meirelles (1993)

. . . a *desconcentração* é uma técnica administrativa de *simplificação e aceleração do serviço* dentro da mesma entidade, diversamente da *descentralização* que é uma técnica de *especialização* consistente na retirada do serviço de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia (p. 272).

Do exposto, entende-se que a desconcentração, ao transferir o poder, não é ampla, visto que permanece, ainda, a existência de subordinação. Essa é uma mera delegação de competências. Já a descentralização acontece de forma mais ampla, é a ruptura com a subordinação, é a autonomia com a transferência de poderes, provocando uma quebra de hierarquia. Assim, o avanço do processo de democratização, confrontando-se com o modelo centralizado e concentrado, tem como resultado o desempenho insatisfatório e socialmente ineficaz, no tocante à melhoria do ensino, mas há um início do processo de democratização caminhando lentamente. No entanto, quando se buscam a melhoria, a universalização e a equidade educacionais vai-se ao encontro da descentralização e da desconcentração, com um possível aprimoramento do processo democrático das relações de poder. Ambas são políticas instrumentais, e não um fim em si mesmas.

Para muitos autores, com os quais concorda-se, a descentralização impõe-se como saída, no sentido de viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade, no intuito de corrigir e alterar os resultados insatisfatórios, como, por exemplo: a evasão, a repetência, a insignificante participação da família e da comunidade na vida escolar, resultados esses incrustados no princípio centralizador. Dessa forma, enquanto possível alternativa, é provável que o processo de descentralização surta melhores resultados. Para tal, o Estado capitalista precisa promover a infra-estrutura e as condições necessárias às exigências do capital e de sustentação dos processos de acumulação. Ao mesmo tempo, o Estado, ideologicamente, precisa manter sua imagem de justiça, de honestidade e dissimular a causa desses processos. É nesta trama contraditória que as políticas educacionais são colocadas.

Na última década, o Estado vem realizando reformas tanto políticas como administrativas, financeiras e educacionais, buscando propiciar ao setor educacional, mais autonomia, estimulando uma maior independência à estrutura ainda monopolizada e sem poder, sem recursos e sem mecanismos de decisão e gestão. Os principais tipos de descentralização educacional são a descentralização administrativa, a descentralização financeira e a descentralização pedagógica (Costa, 1997).

A descentralização administrativa, ao apresentar, ainda, uma estrutura administrativa marcada pela centralização, hierarquização e fragmentação, acaba por colocar os interesses da escola e dos alunos em último plano dificultando, pois, o êxito de qualquer medida de descentralização. Quando não existem condições políticas adequadas, também é difícil estabelecer um sistema educacional relevante para seus participantes e efetivo para a comunidade local. Todavia, a descentralização administrativa é limitada por princípios emanados dos poderes públicos e dos pactos fundamentais que instituíram a soberania do povo. A descentralização administrativa visa repassar ao município um contingente sempre maior de responsabilidades tendo em vista o desenvolvimento da nação, em geral, e do ensino, particularmente.

Também a União tenta promover uma maior equidade de poder, propiciando ao município uma maior capacidade de autonomia de gestão, com o suporte de recursos de toda ordem. Em nenhum instante, porém, o município ficará desarticulado da União e do Estado. A interação entre as três instâncias é fator decisivo para o sucesso da municipalização da educação. Imprescindível se faz o efetivo apoio da União e do Estado, bem como, o estímulo técnico, financeiro, político e humano para que a gestão democrática com controle social se concretize. A dimensão singular e competitiva do modelo centralizador de gestão deve ser substituída por uma gestão participativa, pela dimensão coletiva, cooperativa e solidária.

A descentralização, em seu sentido mais puro, subsidia um modelo de gestão cuja essência está na existência de um elo de ligação entre o Estado e a escola, rompendo com o desequilíbrio na distribuição de poderes e com a

hierarquização. Sendo assim, torna-se necessário o pleno exercício da ação democrática.

Com a atual estrutura administrativa descentralizadora, porém, desprovida da cultura de descentralização, não se está isento de propiciar a criação de sistemas educacionais que ficarão abandonados, por situarem-se em comunidades mais desfavorecidas e nos distantes municípios. Haja vista o que ocorreu em uma das escolas visitadas do município de Inhumas, em que foi implantado o Ensino Fundamental sem a devida preparação do quadro docente e administrativo, causando pânico na direção da escola, também despreparada. O poder dos representantes da União fica expresso nessa situação. Descentraliza, por imposição legal, sem conhecer a realidade e, o que é mais grave, abandona a escola em nome de uma “descentralização irresponsável”. Ainda são poucas as provas de que as políticas relacionadas com a descentralização educacional sejam realmente eficazes. A busca de superação das dificuldades operacionais através da descentralização necessita ser ampliada, pois esta tem se restringido, quase que exclusivamente, a programas para as administrações estaduais e municipais.

Observa-se, então, a importância de se desenvolver uma descentralização financeira tendo como princípio a equidade social. Para tal, a União procura garantir uma distribuição justa oferecendo mais recursos aos municípios que menos têm e que deles mais precisam. Em relação ao FUNDEF, vários poderiam ser os instrumentos para identificar os que mais necessitam desses recursos. Entretanto, a falta de confiança e precariedade dos dados disponíveis permitiu ao próprio Governo a opção de eleger o critério *per capita*. Esse valor, multiplicado pelo número de alunos da escola, representa o total do recursos vinculados ao FUNDEF a ser repassado ao município.

A descentralização financeira, além de objetivar a equidade social, pretende também criar condições para que o município determine em que gastar e como gastar os recursos recebidos, reduzir interferências clientelistas, criar critérios de transparência no repasse de recursos e fortalecer a credibilidade e a adesão da comunidade escolar, estimulando a prática do controle social.

Pretende-se com a descentralização financeira combater a centralização existente na gestão dos sistemas de ensino que têm vinculado grande parte dos recursos, destinados à educação, a financiamentos de macroestruturas, sobrando poucos recursos para as escolas. Porém, faltam estudos mais sistematizados para comprovar a correlação entre descentralização e eficiência administrativa.

A centralização burocrática não tem permitido que a escola crie e desenvolva sua identidade e assuma compromisso público. A escola tem dado mostras de sua pouca autonomia didática e financeira e da inexpressiva participação da comunidade que a cerca. Essas características inviabilizam a construção e a efetivação de um projeto pedagógico que venha atender às necessidades básicas de toda comunidade escolar. O projeto pedagógico é um mecanismo importante para viabilizar a descentralização pedagógica.

A descentralização pedagógica, por sua vez, permite que as instituições escolares tenham condições para estabelecer as normas didático-pedagógicas sugeridas pela comunidade, sobretudo, os professores, sem obedecer às regras oficialmente adotadas. *“A questão pedagógica é o eixo central da proposta de construção da autonomia da escola”* (Costa, 1997, p.45). A escola necessita de liberdade para ter condições de formular e executar um projeto pedagógico, com propostas adequadas à sua realidade local, de maneira que as reflexões sobre o ensino e a busca de soluções para superar o fracasso educacional aconteçam dentro do próprio espaço escolar. Essas ações devem ser subsidiadas por recursos técnicos, financeiros e humanos para que as unidades escolares possam se reorganizar direcionando todos os esforços na garantia do êxito educacional.

A descentralização facilita a interação entre a educação e a sociedade. Desse modo, ao estimular os participantes das comunidades locais a buscarem soluções educacionais, de acordo com suas realidades e limites, aumenta a efetividade e relevância do sistema educacional para seus participantes e a comunidade local, favorecendo também a prática do controle das ações educacionais pela própria comunidade. Nesse sentido, as políticas educacionais

devem pautar-se pela busca do equilíbrio do poder no processo centralização/descentralização, estando permanentemente atentas aos princípios democráticos.

Mannheim (1972), tratando de uma teoria democrática do poder, afirma que o caminho que leva à anarquia e ao caos é o seu desuso. Ressalta, contudo, que não se deve considerar o uso do poder como aspiração maior ou solução definitiva, pois esse uso sem controle, de maneira arbitrária, abusiva e centralizada, tolhe a liberdade e o livre pensar, conduzindo à alienação. O fato de haver uma sociedade, um corpo político, um grupo de pessoas vivendo em comunidade demanda o uso do poder entre essas. O autor enfatiza que o poder existe sempre que a pressão social é exercida, por meio das relações de domínio e manipulação, sobre pessoa ou grupo, levando-o a seguir determinado comportamento. Para Mannheim (1972), quando são respeitados os princípios de liberdade, eficiência e segurança, e ocorre uma pré-definição das formas de distribuição e controle do poder, acordada entre os membros da comunidade, é possível o exercício do poder democrático.

A concepção de Mannheim sobre o poder democrático adequa-se à existência de legislação a respeito da arrecadação, cálculo distributivo e uso específico dos recursos financeiros destinados à manutenção do ensino. Questiona-se, entretanto, se o FUNDEF atende aos requisitos de eficiência, segurança e liberdade considerados essenciais ao uso democrático do poder. Evidencia-se na legislação referente ao FUNDEF uma relação de domínio, na qual a União exerce controle sobre as atividades das Unidades Federadas, como esferas pouco independentes da esfera federal.

Mannheim assegura ainda que o poder é uma constante na vida da sociedade. Seu exercício pode influenciar, modificando as formas de pressão e de controle político, ou pode levar à acomodação, impedindo transformações políticas, econômicas e sociais. Essas transformações não implicam passagem de uma sociedade totalitária a uma sociedade libertária e/ou anárquica ou vice-versa, mas sim, alterações nas diferentes estruturas de poder que se

estabelecem na estrutura social, com novos critérios para escolha dos dirigentes e novas formas de pressões para o exercício do controle social.

O referido autor argumenta sobre a possibilidade de adaptação da teoria dos mecanismos operacionais e de controle do poder ao exercício do poder e das formas de controle social, existentes em grandes corpos políticos ou sociedades de larga escala. Questiona se as relações pessoais em micro-escala refletem as relações em macro-escala. O autor esclarece que a pessoa, sob o efeito de pressões sociais, assume a responsabilidade coletiva, isto é, passa a exercer o controle social. Mannheim (1972) expõe ainda que, em situações que exigem uma cooperação organizada,

a experiência 'arcaica' de um poder puramente pessoal fica unida e, por assim dizer, transvasada na função social. Talvez isso possa explicar porque falamos de 'poder' tanto se um indivíduo controla outro numa relação pessoal, como quando o faz em nome da sociedade e em vista de um objetivo funcional (p. 73).

Por um prisma das relações pessoais, o sociólogo afirma existirem três manifestações básicas de poder: o livre desaforo, a destruição organizada e o poder institucionalizado. No livre desaforo, o descontrole predomina e o poder é exercido sem limites legais ou morais. Essa manifestação de poder, grupal ou individual, é mais comum em momentos de fortes emoções, auto-induzidas, produzidas pela histeria das massas ou fruto da atividade de um pseudo-líder carismático e convincente. Exemplos comuns desse livre desaforo do poder são os linchamentos, saques de estabelecimentos comerciais, torcidas esportivas enlouquecidas e outros. A destruição organizada, segundo tipo de manifestação do poder, implica planejamento, coordenação e táticas destinadas à obliteração do inimigo. A terceira, denominada poder institucionalizado ou canalizado, apresenta múltiplas formas. Presume a existência de um corpo político organizado que elabora e faz aplicar um conjunto de normas. Esse poder institucionalizado metamorfoseia-se, acompanhando o desenvolvimento da sociedade.

Em sua fase inicial, o processo de metamorfose pode ser explicitada por uma manifestação pré-embriônica do poder, canalizado ou institucionalizado, que ocorre quando um indivíduo, utilizando os meios coercitivos de que dispõe (medo, amor, ameaça, persuasão, suborno), convence outro ou outros a realizarem ou absterem-se da prática de um ato. Nessas estruturas de relacionamento pessoal, a concentração e o controle do poder derivam da estrutura psicológica dos sujeitos da relação.

Uma segunda etapa da metamorfose do poder canalizado ocorre no momento em que, em uma relação pessoal, a submissão de um à vontade do outro transforma-se em ato rotineiro. Portanto, torna-se um costume, com base em um padrão comportamental. Nessa relação de poder, a submissão converte-se em elemento do cotidiano, natural. Nesse ciclo de transformação, um padrão de comportamento é aceito e praticado por grupos, cada vez mais amplos. Se tal padrão comportamental envolver algo mais que simples rotina, se o costume envolver tabus religiosos ou valores praticados por instituições poderosas, a desobediência pode implicar algum tipo de sanção – perda de prestígio, isolamento e outros.

A metamorfose final, indicadora da formalização do poder institucionalizado, registra-se quando os indivíduos abdicam de parcelas de poder pessoal, em favor de uma instituição, via de regra, o Estado, corpo político ou uma organização formal. Nesse caso, os indivíduos acatam um conjunto de normas (constituição, leis, decretos) cuja aplicação ficará a cargo de pessoas e instituições que atuam com competências estabelecidas *a priori*. Ou seja, o poder institucionalizado-funcional implica a escolha, por diversos meios, de pessoas ou instituições com delegação legal e formal para o exercício de determinada função.

Nas sociedades regidas pelo poder canalizado, é comum a existência de códigos legais, determinando quais comportamentos são lícitos e, simultaneamente, descrevendo um elaborado sistema de sanções para condutas ilícitas. Os referidos códigos ou leis, de acordo com Mannheim (1972), asseguram a cooperação, a criação de uma ordem humana, dentro de critérios

racionais, tendo como objetivo maior o bem comum. Assim, a pré-existência de um poder institucionalizado, substanciado em uma organização política estatal, é *conditio sine qua non* para que haja uma estrutura legal, política e econômica destinada ao financiamento da educação. A legislação que criou e regulamenta o FUNDEF atua como meio de coerção que visa assegurar a cooperação das autoridades administrativas para a obtenção dos resultados esperados.

Outro aspecto relevante tem a ver com o fato de diferentes momentos históricos suscitarem o aparecimento e o término de formas de transmissão de poder. Um dos resultados atuais deste fato é a identificação conceitual moderna que confunde poder com função. O poder não decorre da pessoa que o exerce, mas do cargo ou função que ela ocupa, dentro de um corpo político ou instituição. Para a teoria democrática de poder de Mannheim (1972), esse entendido como controle social a serviço dos objetivos da sociedade, mostra a sua mais explícita face positivista, pois esse controle leva a um ajustamento dos interesses individuais aos interesses políticos e institucionais.

Para Mannheim (1972), a conquista de poder é aspiração de todos e é o motor que impulsiona a luta diária dos homens. Mas é raro que a carga de energia desprendida na obtenção e no exercício do controle do poder mantenha-se permanentemente estável. Quando há um descuido, um momento de instabilidade, por parte daqueles que detêm o poder, outro segmento social tentará conquistá-lo e, possivelmente, um novo grupo o ocupará.

Ao se estudar Mannheim (1972), apesar de sua análise realizada com uma matriz lógico-formal-positivista, considera-se essencial perguntar: como avaliar se o uso do poder é justo ou abusivo, democrático ou totalitário, concentrado por poucos ou distribuído com equidade? Aponta o autor que, em primeiro lugar, é essencial haver um conjunto de critérios morais que permita identificar o uso do poder como justo ou iníquo. Em segundo lugar, verificar se o uso do poder é consoante com a função exercida, ou seja, se o uso é arbitrário ou justificado. Outro método de avaliação do uso do poder é o caso concreto, com avaliação posterior à prática do ato, certificando-se de que o agente fez uso de uma correta dosagem de poder na prática da ação.

Para o autor (1972):

até agora não se encontrou nenhuma medida objetiva, a não ser a quantidade e espécie de poder necessárias para a realização de funções determinadas. Sendo impossível medir com precisão a quantidade de poder necessária para certas funções, geralmente só conhecemos pela prática o máximo e o mínimo indispensáveis para funções padronizadas. (. . .). A avaliação funcional do poder parece que poderia proporcionar uma base para estabelecer critérios morais para seu uso (. . .). A quantidade de poder que deverá ser centralizado, se é que algum poder pode sê-lo, dependerá naturalmente da natureza da função estudada e da situação geral (p. 77).

Mannheim (1972) defende que os indivíduos colocados em função de poder devam ter suas atuações verificadas, aprovadas e avaliadas por altos critérios compatíveis com o que se pretende avaliar: o favorecimento e a facilitação das relações pessoais. O autor salienta que

. . . a influência pessoal não pode substituir uma organização defeituosa. O enfoque pessoal não pode tomar o lugar do organizacional. Se quisermos controlar os homens sem controlar as instituições, estaremos destinados ao fracasso (p. 76).

Comentando as similaridades e discrepâncias entre poder funcional e poder comunitário, Mannheim (1972) assegura que há concentração de poder em ambos. O poder funcional manifesta-se em torno de funções ou grupos funcionais, enquanto o poder comunitário concentra-se em torno de grupos orgânico-comunitários, sendo o mais amplo destes denominado grupo estrutural. Além de serem compostos de diferentes sujeitos, esses dois tipos de poder diferem quanto à localização e à natureza. O poder funcional tem área de jurisdição demarcada, mas o poder ou sentimento comunitário, com raízes e tradição, cultura ou língua, não atenta para fronteiras geográficas ou jurisdicionais. A maior discrepância entre o poder funcional e o comunitário resulta dos diferentes níveis de racionalidade, da existência ou não de objetivos e metas claramente estabelecidos. O poder comunitário deflui das tradições, das emoções, das raízes populares, do sentimento de “pertencer” a um grupo. É difícil obter de todos os seus usuários um comportamento solidário para com

aqueles que não façam parte da comunidade ou um comportamento crítico, em relação a valores e influências sociais predominantes. O poder funcional, por sua vez, baseia-se em leis elaboradas por seres racionais, submissas às exigências da razão. Esse poder consegue obter a cooperação da sociedade mediante os diferentes mecanismos de controle social, porém de forma pouco democrática. Cabe, portanto, à democracia, enquanto poder distribuído e controlado, conforme assinala Mannheim (1972), conter o poder funcional, vedar sua concentração excessiva, ser a guardiã dos interesses do cidadão, em uma estrutura organizacional, em que o indivíduo – servidor público – não abuse do poder funcional em interesse próprio ou de grupos específicos. Em síntese, o servidor público não pode valer-se da burocracia com abuso de poder.

Na seqüência de análise do poder far-se-á, junto com a abordagem de Weber, de “tendência fenomenológica”, a análise do conceito de burocracia.

Em Weber, citado por Cohn (1986), encontra-se um ponto central, qual seja, a análise da burocracia ou do fenômeno burocrático. Ao analisar as relações sociais, que vão da competição às formas de dominação, Weber constrói uma estrutura em que a ação social ocorre em níveis, tendo como realce o indivíduo que age em razão da situação na qual se encontra e conforme regras determinadas.

Uma vez que a burocracia é dominante, ela se torna fator social dominante. Ao estudar o poder, Weber, mencionado por Cohn (1986), discorre sobre três tipos de dominação presentes nas relações entre dominantes e dominados: a dominação legal, a dominação tradicional e dominação carismática. Dominação, segundo Weber, é “*a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato*” (p. 128).

Os tipos de dominação enumerados por Weber provocam o surgimento de um “quadro administrativo” (servidores burocratas), baseado nos preceitos da disciplina, da obediência cega, da competência pessoal, do cumprimento do dever, da fidelidade ao chefe, da honra de servir e do privilégio de ser parte da força de dominação.

Para Weber, a burocracia é um dos fenômenos de dominação legitimados. A burocracia representa um tipo de poder em que um sistema, uma organização sistematiza racionalmente o trabalho estabelecendo uma coerência da relação de meios e fins visados. Torna-se, dessa forma, “*o maior perigo ao homem*” (Tragtenberg, 1992, p. 139), uma vez que a burocracia subentende operacionalidade, impessoalidade, formalismo, normas, estrutura hierárquica, horizontalização e verticalização do trabalho, fidelidade, especialização, ou seja, pressupõe um controle político e social, no qual impera a falta de liberdade do indivíduo, enquanto personificação de um poder social. A burocracia implica, portanto, uma clara divisão de atividades integradas que são consideradas como deveres inerentes aos cargos. As atribuições de funções são baseadas nas qualificações técnicas, determinadas por procedimentos padronizados, imparciais e formalizados.

Assim também ocorre no tocante à operacionalização do FUNDEF. Para que esse alcance seus objetivos necessita-se de uma estrutura organizada. Isto é, precisa-se de burocratas. Esse conjunto de burocratas já está instalado nas prefeituras. Por exemplo, na Prefeitura de Cezarina, são três os burocratas - o Chefe do Executivo, o Chefe de Finanças e o Contador - envolvidos com os procedimentos do FUNDEF, como se mencionou anteriormente. Curiosamente, a Secretária de Educação, também uma burocrata sob a visão de Weber, não se envolve com as decisões sobre a alocação de recursos, embora se mostre muito envolvida com as questões educacionais. Quem decide, acompanha e “presta contas” são o Chefe de Finanças e o Contador. O Chefe do Executivo é informado sobre todos os procedimentos. É preciso lembrar que o Chefe do Executivo tem dado prioridade à educação em seu Município. Então, como resultado da aplicação de recursos, constata-se uma certa valorização do professor e uma melhoria no Ensino Fundamental, mesmo com toda a alienação da Secretária Municipal de Educação, no que se refere aos recursos financeiros.

Weber qualificou a burocracia como o maior perigo ao homem. No caso do FUNDEF, pode-se qualificá-la como o maior perigo à educação. Uma das formas pelas quais o poder é mais eficientemente mantido é justamente pelo quadro administrativo que executa, com cega obediência hierárquica, as

instruções e comandos dos dominantes. Weber apresenta o burocrata como um súdito, um servidor, um funcionário, um apóstolo que é tecnicamente capaz, haja vista o caráter racional da ação burocrática. Entretanto, esse burocrata é alguém que sacrifica suas convicções pessoais à obediência hierárquica, tornando-se um ser alienado e politicamente imaturo, sem nenhuma aptidão, sem capacidade de exercer o poder, considerando-se o caráter irracional da ação burocrática quando atinge, por exemplo, a esfera política.

Por sua vez, Gramsci (1991) explica que, nas sociedades modernas, todos fazem parte de alguma instituição, organização ou Estado e escreve a respeito da confusão sobre os conceitos de Estado, de classe, de sociedade regulada, de sociedade civil e sociedade política.

Para entender tais conceitos, é necessário lembrar que a concepção de Estado contemporâneo é resultado de uma mudança fundamental do tradicional conceito de Estado. Essa mudança teve início na metade do século XIX, quando houve uma *“gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração”* (Bobbio, 1986, p. 401).

Gramsci (1991) adota uma concepção de Estado que é composta pelas sociedades política e civil. A categoria central de análise da teoria do Estado, assumida por Gramsci, é a hegemonia. Essa categoria, para o autor, consiste no campo da luta política de classes do sistema capitalista. A hegemonia deve considerar os interesses sociais, culturais, morais, políticos e ideológicos daqueles sobre os quais ela será exercida, bem como o poder de decisão do grupo dirigente no campo da dominação econômica. A hegemonia é entendida não apenas no sentido da direção política, mas como direção, controle de todos os aspectos. Quem consegue ter hegemonia, capacidade de direção política, moral, cultural e ideológica, está ligado às condições político-econômicas. Afirma o autor que *“se a hegemonia é ético-política também é econômica”* (Gramsci, 1991, p. 33).

A sociedade regulada, também denominada Estado ético ou sociedade civil, implica um Estado que tem como função precípua sua auto-eliminação, pela elevação da grande massa populacional a um consenso, criando-se, assim, uma sociedade civil que dispensa a existência de sistemas coercitivos, visto que, na concepção gramsciana, todos formariam um organismo social único.

No Estado-classe⁶, denominação usada por Gramsci, o grupo hegemônico dominante, ou uma classe dominante, usa de todos os mecanismos político-culturais e de força bruta para garantir sua existência. Neste sistema hegemônico, há um tipo de democracia que permite a migração de indivíduo da classe dirigida à classe dirigente, atingindo-se certos padrões econômicos e financeiros. Essa possibilidade de ascensão tornaria mais “fácil” o exercício da hegemonia, sendo o uso da força ou coerção menos necessário. Isso ocorre quando a classe dirigente obtém o consenso da maioria, uma vez identificados os “pontos fracos” dos dirigidos e dominadas as técnicas para se alcançar obediência. Há, assim, uma combinação altamente eficiente de doses precisas de coerção e persuasão.

Aceitando-se como uma verdade histórica, no sistema capitalista, o fato de qualquer grupo social possuir divisão de classes e o de que existe um grupo de dirigentes e outro de dirigidos, deve-se também aceitar o fato de que há conflito e que há co-relação de forças entre as classes. Há oscilações de poder, em razão de um contínuo movimento, no qual equilíbrios instáveis são atingidos, destruídos e recriados no campo em que interesses antagônicos se defrontam. Estas oscilações de poder no conflito de classes atingem graus ou momentos diferentes, assim explicitados por Gramsci (1991):

1. uma relação de forças sociais que considera o grupo social e a estrutura de produção em termos numéricos e/ou demográficos;
2. uma relação de forças políticas que, no decorrer da história, atinge diferentes graus no que se refere aos níveis de homogeneidade,

⁶ No Estado-classe não se encontra a igualdade econômica e política. Utopicamente, o Estado-classe é confundido com a sociedade regulada. De acordo com Gramsci (1991, p. 144) permanece exato o conceito “*de que não pode existir igualdade política completa e perfeita sem igualdade econômica*”.

autoconsciência e organização atingidos pelos diversos grupos sociais, quais sejam:

- a) nível elementar. Neste a necessidade de organização grupal se estabelece em suas formas mais básicas e a solidariedade se estende, exclusivamente, aos elementos mais próximos do grupo;
 - b) num segundo momento o Estado forma-se como unidade político-jurídica e, concomitantemente, há solidariedade econômica entre os elementos do grupo social;
 - c) num momento posterior, existe solidariedade política, grau no qual todos os grupos sociais conscientizam-se da possível unidade de objetivos econômicos, políticos, sociais e morais e estabelecem uma coordenação de interesses;
3. uma relação de forças militares em sentido estrito (pura força) e em sentido político-militar como mecanismo de opressão da classe hegemônica.

Ao referir-se às relações de troca em sua análise da composição do Estado, Gramsci (1991) ressalta:

. . . a observação mais importante a ser feita a propósito de qualquer análise concreta das relações de força, é esta: tais análises não se encerram em si mesmas (a menos que não se escreva um capítulo da história do passado), mas só adquirem um significado se servem para justificar uma atividade prática, uma iniciativa de vontade (p. 54).

Obviamente, a história de um grupo social oscila entre diferentes momentos e as relações de forças variam em diferentes graus. Entretanto, um ator, o burocrata, está quase sempre presente, não importando a forma política e econômica adotada pelo grupo social. As novas classes dirigentes, ao ocuparem o poder, não podem dispensar o burocrata totalmente dos quadros funcionais, mesmo quando este representa interesses e objetivos da classe deposta. O referido autor coloca que a debilidade e a incompetência do liberalismo têm como fonte a burocracia que exerce poder coercitivo e cujos dirigentes encontram-se cristalizados. *“A burocracia é a força consuetudinária e conservadora mais*

perigosa, se ela chega a constituir um corpo sólido” (p. 56). O autor usa o termo burocrata em um sentido que abrange o militar, o funcionário civil, o eleito que atua em todos os grupos sociais (Estado, instituições, associações, sindicatos e outros). Gramsci, porém, defende a necessidade de um burocrata que adequue a organização à realidade, como um elemento de estabilidade que vise a garantir a hegemonia de classes progressistas, no exercício do poder governamental, e não como um elemento de estabilidade cristalizado, anacrônico, saturado e desprovido de conteúdo social.

Uma classe de dirigentes pode ser impedida de realizar seus projetos se for cercada por um corpo burocrático fossilizado que tenha o controle da máquina administrativa. O Estado, para exercer o poder, necessita de agentes, de indivíduos que atuem, que executem a política governamental. Portanto, deve eliminar o burocrata anacrônico e não inserido na realidade social.

Gramsci (1991) procura analisar as concepções de mundo, as ideologias dos grupos, ou seja, o modo de pensar e de agir que o autor denomina de “vontade coletiva”, capaz de gerar adesão com vista à uma coesão social. O autor combina o racional e o irracional, ao abordar as concepções de mundo. Essas, para serem eficientes, devem ser também subjetivamente eficientes. Para Gramsci, o racional se manifesta através da irracionalidade pela fé, pela paixão, pelo mito. A fé é um elemento irracional, uma necessidade imprescindível para suscitar a adesão a uma ação histórica. Entretanto, a fé tem uma certa racionalidade, com bases concretas na sociedade daquele momento.

Os conceitos gramscianos serviram para elucidar, por exemplo, que a regulação, aplicação e controle social do FUNDEF não se dão como em uma sociedade regulada ou inserida no Estado Ético, no qual todos são membros de uma só classe social, com idêntico poder de decisão. O fato de existir um fundo de natureza contábil, um órgão administrativo e outro gestor, encarregados de distribuir os recursos financeiros destinados à educação, demonstra a existência de um grupo hegemônico. Este faz uso de mecanismos de coerção ou cooptação para manter-se como grupo dirigente, sem levar em conta o direito da comunidade educacional de propor indicações mais compatíveis com as

necessidades educacionais. Foi o que pôde ser identificado no estudo realizado no município de Inhumas, que possuía uma Comissão Municipal de Administração de Gastos (Decreto nº. 100, de 23 de novembro de 1998), que incluía a aplicação dos recursos provenientes do FUNDEF, em que não havia participação do Secretário da Educação.

Na mesma linha de Gramsci, de quem é seguidor, Poulantzas (1977) examina o Estado, o poder, as classes sociais e vários outros conceitos fundamentais, discutidos neste trabalho, sob a ótica da filosofia da práxis. Vale lembrar que o autor referencia seu texto, além de Gramsci, na produção dos teóricos do materialismo histórico como: Marx, Engels e Lenin. Suas análises a respeito do poder e seu exercício contrapõem-se, portanto, à “ordem” lógica e racional de exercício de poder, controle social e dominação entre grupos, abraçada por Mannheim.

Poulantzas (1977) defende que o poder institucionalizado do Estado consiste em uma macro matriz organizadora de um modo de produção e de uma formação social. O autor apresenta o conceito de estrutura, definindo-a como algo muito além da matriz organizadora, externa e visível da instituição. A estrutura é a organização exterior à instituição, mas é perceptível em múltiplas formas, como parte da instituição. As instituições, sejam estas de caráter político, econômico, cultural, religioso, educacional fazem parte da matriz estrutural. São centros de poder fazendo parte dessa matriz. A gigantesca matriz organizacional denominada Estado deveria ter como função primordial instituir-se em elemento de coesão, de harmonia, de ligação entre os diferentes níveis de formação social. No entanto, essas relações, na realidade, acabam por privilegiar a classe hegemônica, qual seja, a classe dominante, em detrimento do interesse da maioria da população.

Esclarecendo a essencialidade de distinção conceitual entre estrutura e instituição, Poulantzas (1977) afirma:

. . . Entenderemos por *Instituição* um sistema de normas ou de regras socialmente sancionado. O conceito de instituição não deve ser por isso

reservado, conforme um sentido corrente e, aliás, muitas vezes admitido pelo marxismo instituições superestruturais – apenas para as instituições jurídicas-políticas: a empresa, a escola, a Igreja, etc., constituem igualmente instituições. Em contrapartida, o conceito de estrutura encerra a *matriz organizadora* das instituições. Através do funcionamento do ideológico, a estrutura permanece sempre *oculta* no – e pelo – sistema institucional que ela organiza. Devemos, a partir de agora, ter em conta estas observações no emprego que fizemos desses conceitos. Convém, não obstante, acrescentar que a estrutura *não é simplesmente o princípio de organização exterior* à instituição: a estrutura está presente, sob forma alusiva e invertida, na própria instituição, e é na reiteração destas presenças – mascaradas – sucessivas que é possível descrever o princípio de elucidação das instituições. Isto deverá ser tido igualmente em consideração quando do emprego do conceito de estrutura para a designação de lugares institucionais (p. 111).

Estão presentes, pois, nesta superestrutura política, os pontos de convergência e divergência que refletem a distribuição de poder dos diversos estágios e fases da formação social, uma vez que “*as relações entre as classes são relações de poder*” (Poulantzas, 1977, p. 95). Nessa conjuntura, o Estado assume dupla função: fator de coesão, que mantém juntos os diversos modos de produção, e fator de sintetização das contradições, dos conflitos presentes, nos diferentes níveis da estrutura social.

O Estado enquanto fator de coesão, de ligação, de unificação das estruturas, exerce uma função reguladora ou ordenadora da questão política, pela qual mantém o equilíbrio instável da formação social impedindo que se auto-destrua. Esta função organizacional ou de ordem manifesta-se de várias formas, apresentadas a seguir:

- a) função técnico-econômica, pela qual o Estado disciplina o processo de trabalho e os fatores de produção, dentro da ordem política vigente, no âmbito econômico;
- b) função ideológica, pela qual o Estado sistematiza o conteúdo, a forma e o contexto do ensino, da educação das classes, de acordo com os interesses políticos da classe dominante;

- c) função propriamente política em que o papel global do Estado implica dominação política da classe, ou seja, a classe dominante faz valer seus interesses políticos para manter o Estado coeso.

Ao se analisarem as funções organizacionais do Estado, atribuídas por Poulantzas (1977), encontra-se uma função ideológica. Por meio dessa função, o Estado usa a educação, o ensino, como meios de propagação, manutenção e reforço positivo do sistema de classes no qual se apóia.

Buscar-se-á, a seguir, relacionar essa função ideológica à situação atual do FUNDEF. Entende-se que, em nome de preceitos constitucionais e de restrições feitas pela LDB (Lei nº. 9.394/96), são atribuídos recursos desse Fundo para o Ensino Fundamental, porém, somente para o ensino regular. Ideologicamente, são excluídos do Fundo jovens e adultos que estão no Ensino Fundamental, mas em cursos de caráter supletivo. Questiona-se: esses recursos estão sendo usados para a defesa dos interesses da classe dominante ou para o benefício da coletividade? Até porque, esses jovens e adultos que ainda estão no Ensino Fundamental, porém com idade defasada legalmente, são penalizados duplamente. Uma vez, por não terem acesso à escola na idade própria. Outra vez, por não poderem ser “contados” para que a escola receba recursos, pois é uma modalidade do Ensino Fundamental não regular. Como conseqüência disso, tanto o ensino, como os seus professores não podem usufruir dos benefícios que advém da aplicação do FUNDEF, garantidos em lei. Entre esses benefícios, a possibilidade de imprimir uma melhor qualidade ao ensino noturno, pois essa modalidade (Ensino Supletivo) é majoritariamente ofertada para trabalhadores que dispõem de tempo para freqüentar a escola somente à noite. Consiste também da negação para o aperfeiçoamento e capacitação do professor e mesmo de ter seu salário complementado ou, pelo menos, pago em dia, como ocorre com dos docentes do Ensino Fundamental regular. Em síntese, estudantes e professores do mesmo nível de ensino são excluídos de seu próprio segmento social. Trata-se da perversidade da hegemonia da classe dominada sobre uma fração ou de um segmento da classe dominada. Hegemonia essa provocada pela imposição legal advinda da classe dominante.

Em Poulantzas (1977), encontra-se explicações teóricas para elucidar essa situação real vivida pelo ensino de jovens e adultos de Nível Fundamental. Segundo o autor, para compreender o complexo sistema de relações de força ou de poder, é preciso ter clareza do significado de classe social. Em seus estudos, o autor explica que os vocábulos categoria social, fração social e camada social denominam partes de classe, o que possibilita esclarecer o conceito de classe social.

Categoria social refere-se a quaisquer grupos sociais passíveis de transformarem-se em força social, que se relacionam sobredeterminante com as estruturas políticas e ideológicas.

Frações autônomas de classes são os grupos sociais passíveis de tornarem-se forças sociais, com efeitos nas estruturas econômicas e político-ideológica. O autor designa frações os conjuntos sociais, aqueles grupos com provável processo de transformação em formações autônomas.

Camada social seria um conjunto social de menor escala sem possibilidade de constituir-se em força social, mas que gera efeitos político-econômico-ideológicos.

As classes, as categorias, as frações e as camadas sociais se relacionam em um complexo sistema de relações de força ou de poder. Poder implica a capacidade de uma determinada classe de gerar efeitos sobre outras. As relações de classe são relações de poder, seja esse econômico, político ou ideológico. Se uma classe consegue alcançar a realização de seus interesses, isto é poder. O poder tem como teatro operacional uma sociedade dividida em classes na qual o conflito se manifesta quando uma delas tem como objetivo prioritário o sucesso de seus interesses próprios, criando-se, pois, na prática, uma sociedade partida entre governantes e governados, dominantes e subordinados. Poulantzas (1977) assegura que o poder é fenômeno específico da luta de classes, não sendo aplicável às relações sociais inter-individuais.

Hegemonia é um conceito que também se encontra em Poulantzas (1977), que se vale das concepções gramscianas. Hegemonia, para Gramsci, consiste no campo da luta política de classes do sistema capitalista. É o conjunto de práticas políticas pelas quais a classe dominante reafirma e mantém seu papel de direção, porque, segundo essa classe, ela representa o interesse geral do povo-nação. Ao ampliar essa aceção, Poulantzas afirma que a hegemonia pode ser exercida por um bloco no poder constituído e não apenas por uma classe, mas por um conjunto de classes e/ou frações politicamente dominantes.

A classe politicamente dominante, de acordo com Poulantzas (1977), controla o aparelho de Estado. Esse domínio administrativo é exercido pela burocracia, uma categoria que faz funcionar as instituições do poder público. Este é o primeiro sentido do termo burocracia. Numa segunda aceção, burocracia é um sistema distinto de estruturação e funcionamento do aparelho de Estado. Para o autor, a burocracia é uma categoria cujos indivíduos são oriundos de classes sociais distintas mas, via de regra, a cúpula burocrática origina-se de diversas frações: a econômica, a bancária e a industrial. Poulantzas assinala que, mesmo não tendo poder de classe próprio, a burocracia possui uma autonomia relativa defluente de sua relação com o Estado. Essa autonomia relativa reflete-se nas relações sociais entre o bloco hegemônico no poder e a forma com que o burocrata exerce as funções de Estado (p. 332-333).

Foucault (1999), embora não tenha estabelecido a articulação da burocracia com a comunidade, mostra em sua obra *Microfísica do Poder*, a trama disciplinar, os mecanismos de controle no interior das instituições coletivas: a prisão, o hospital, o exército, o ambiente de trabalho, a escola. Esses espaços são administrados burocraticamente por um emaranhado de normas, regras e controles disciplinares, com o fito de sufocar a iniciativa pessoal e a liberdade dos indivíduos. O autor destaca a difusão de mecanismos como a vigilância panóptica⁷, a organização e a economia empresarial do espaço, a economia do

⁷ Por vigilância panóptica entende-se aquela realizada em um local denominado Panóptico, que é uma figura arquitetural (Panóptico de Bentham) limitado por um espaço periférico em forma de anel com uma torre no centro; esta é repleta de janelas através das quais se pode visualizar a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, também com janelas. O dispositivo panóptico permite ver sem parar e reconhecer imediatamente as silhuetas cativas

tempo, a codificação dos movimentos, os registros e, em geral, a normalização dos indivíduos e de seus comportamentos, através das instituições, sob a ótica da organização tecnicista da empresa idealizada por Taylor e Fayol. Enfim, esses mecanismos trabalham o corpo humano, manipulam seus elementos, produzem seu comportamento, ou seja, são mecanismos que fabricam um indivíduo essencial ao funcionamento e manutenção da sociedade capitalista.

Essa disciplina, criticada por Foucault (1999), gera normas e estabelece-se como princípio de coerção; é um modo específico de controle. Por meio da disciplina, dão-se as relações de dominação que tornam possível o exercício de técnicas de domesticação, de manipulação, de regulamentação. Essas técnicas, afirma o autor, constituem uma forma nova de poder coercitivo. O poder disciplinar no corpo humano não objetiva

. . . unicamente o aumento de suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto é mais útil, e inversamente. Forma-se então uma política das coerções que são um trabalho sobre o corpo. (. . .). A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). (. . .). Se a exploração econômica separa a força do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo o elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada (Foucault, 1999, p. 119).

Para o autor, o poder disciplinar é considerado uma estratégia de poder predominante na modernidade, caracterizada principalmente pela vigilância, como instrumento de controle, e pela sanção normalizadora.

Foucault (1999) não admite as relações de poder sob uma visão econômica, mas sim em uma acepção jurídico-política, como uma instrumentação multiforme geradora do controle e da dominação. Esses

nas celas. A arquitetura panóptica conscientiza o detento da permanente visibilidade, vigilância, controle, ou seja, a estrutura cria e sustenta uma relação de poder independente daquele que o exerce. Bentham colocou o princípio de que o poder devia ser visível e inevitável. *“O panóptico é uma máquina de dissociar o par ver-ser visto: no anel periférico, se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central, vê-se tudo, sem nunca ser visto”* (Foucault, 1999, p. 162-171).

decorrem do uso da violência ou da ideologia, exercidas de forma direta ou, sutilmente, de forma indireta.

Embora critique o poder disciplinar, Foucault (1999) não deixa de ressaltar o caráter positivo existente na estratégica das relações de poder disciplinares ao afirmar que

O indivíduo é sem dúvida o átomo fictício de uma representação “ideológica” da sociedade; mas é também uma realidade fabricada por essa tecnologia específica de poder que se chama “disciplina”. Temos que deixar de descrever sempre os efeitos de poder em termos negativos: ele “exclui”, “reprime”, “recalca”, “censura”, “abstrai”, “mascara”, “esconde”. Na verdade o poder produz; ele produz realidade; produz campos de objetos e rituais da verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter se originam nessa produção (p. 161).

A disciplina possui certas características à medida que é um tipo de organização do espaço e um controle do tempo. A vigilância é um de seus principais instrumentos de controle. Pode-se perceber, ao tentar verificar os impactos da aplicação dos recursos do FUNDEF, a utilização de vários instrumentos de controle, entre os quais o censo escolar, que tem data estipulada para sua realização e para apresentação de seus resultados; a documentação, presente nos diversos níveis hierárquicos, devendo constar quanto e em que foram aplicados os recursos; a divulgação ou não das informações; a vigilância da devida aplicação dos recursos, que é estimulada na forma de controle social, e tantos outros. A disciplina é, pois, desejável nesse contexto.

Para esse autor, o poder é uma estratégia de dominação que se encontra presente tanto na classe dominante como na classe dominada, articulando-se através de vários tipos de mecanismos e modalidades, tais como: a punição, o castigo, as penalidades, a coerção, a regulamentação, a norma, a prática disciplinar e a ilegalidade, nas múltiplas e complexas relações sociais.

A situação existente na relação FUNDEF e ensino de jovens e adultos (supletivo), exemplificada na página 61, também desvela um caráter punitivo. Embora esses alunos, considerados com idade imprópria (não compreendida entre os 7 e 14 anos), e seus professores encontrem-se no Nível Fundamental (neste caso considerado não regular), esses não usufruem dos benefícios do FUNDEF, legalmente instituídos. “Idade imprópria” e nível “não regular” são utilizados como processos de individualização para marcar exclusões realizada pelo poder disciplinar por intermédio da sanção legal.

Centralização, descentralização. Faces opostas no jogo do poder. O FUNDEF foi instituído como instrumento de redistribuição eqüitativa de recursos e, como tal, promovedor de descentralização de poder. No capítulo seguinte estuda-se o FUNDEF, sua história, características e objetivos

CAPÍTULO 3

FUNDEF: HISTÓRIA, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

“As mesmas forças que ‘condicionam’ a ‘opressão’ do homem pelo homem podem criar condições para a ‘colaboração’ do homem pelo homem”.

(Tragtenberg, 1992, p. 216)

A maioria das pessoas tem uma noção intuitiva a respeito do *fundo*. Essa é, sem dúvida, uma das primeiras dificuldades para se esboçar seu conceito.

De acordo com Silva (1987), *fundo*, no singular, indica profundo; base, fundamento, justificativa, razão, essência; capital, haveres; erudição, conhecimento. Especificadamente no plural, o vocábulo *fundos* é empregado para designar recursos financeiros, disponíveis a qualquer momento e para determinado fim, ou seja, é o capital existente em poder de terceiros para atender ou cobrir os saques efetuados por quem de direito.

Na terminologia financeira, *fundos*, em sentido estrito, indica a concentração de recursos de várias procedências para, mediante financiamentos, promover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário da atividade pública ou privada. Em suma, por *fundos* compreende-se a concentração de recursos de várias procedências para um fim específico.

A instituição do FUNDEF, objeto deste estudo, como anteriormente mencionada, deu-se pela EC nº. 14, de 12 de setembro de 1996. O seu escopo é alcançar a equidade nacional, no que diz respeito à aplicação de recursos por aluno, equilibrando-se o gasto, quer esteja o aluno matriculado na rede estadual, distrital ou na rede municipal. Para tal fim, o FUNDEF separa um feixe de impostos e vincula⁸ 15% de seu valor a um Fundo redistributivo. A redistribuição é feita atendendo ao critério da proporção de matrículas, reduzindo os desníveis e distribuindo os recursos, proporcionalmente, ao número de alunos. Em consequência, o FUNDEF tem também como objetivo estimular a universalização do acesso escolar, princípio constitucional aplicável à Educação Básica. Outra vinculação relevante, prevista na Emenda Constitucional nº. 14, é a aplicação dos recursos para valorizar o magistério.

O FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº. 2.264, de junho de 1997. Essa lei dá maior abrangência à destinação de 60% dos recursos do FUNDEF que anteriormente deveriam ser aplicados, exclusivamente, ao pagamento dos professores em efetivo exercício. Permite, também, o pagamento dos profissionais do magistério envolvidos em atividades de apoio pedagógico, bem como a possibilidade de se aplicar parte desses 60% em habilitação de professores leigos⁹, nos primeiros cinco anos da vigência da citada lei.

A priori, um fator positivo da aplicação do FUNDEF deve ser ressaltado. Trata-se do propósito de valorizar o magistério, como parte de um processo que visa a garantir um melhor padrão de qualidade da educação pública brasileira. Assim, houve a destinação legal de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEF para complementar a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício no Ensino Fundamental. Lembra-se que parte destes recursos deve ser

⁸ A vinculação implica na obrigação do governo federal, estadual, distrital e municipal de destinar o referido recurso à finalidade que foi estipulada por lei. Em educação, a vinculação constitucionalmente determinada é um meio para assegurar o direito do cidadão a um ensino de melhor qualidade e, conseqüentemente, a uma melhoria da qualidade de vida. Os recursos do FUNDEF, produto de receitas específicas, destina-se à realização de determinados objetivos. Segundo a lei, os recursos deverão ser empregados *exclusivamente* na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e, *particularmente*, na valorização do seu magistério.

⁹ Professor leigo é o professor que não dispõe de formação/habilitação específica para o exercício do magistério. Também é leigo o professor que atua com desvio de função.

aplicada na capacitação dos professores leigos, nos primeiros cinco anos, a partir da publicação da Lei nº. 9.424/96 (art. 7º). Isso implica que o município deve, até 2001, capacitar seus professores leigos com os recursos do Fundo.

1. Características gerais

Com exceção do Estado do Pará¹⁰, o FUNDEF foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998. Esse foi o primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar, promovendo mudanças estruturais no financiamento, ao introduzir novos critérios de distribuição e de utilização dos recursos. Com uma duração legal prevista para dez anos, o Fundo tem data prescrita de encerramento, o que não obstará a promulgação de novas medidas legais para sua manutenção.

O FUNDEF é um Fundo de natureza contábil, sujeito ao mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados - FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, visto que os recursos são repassados automaticamente aos Estados e municípios, de acordo com os percentuais de distribuição estabelecidos e previamente determinados. Sua natureza contábil advém do fato de o Fundo não ter personalidade jurídica, como não a tem qualquer outro órgão gestor administrativo. As transações financeiras são realizadas por meio de um sistema de contas bancárias, individuais e específicas, nas quais são depositados os recursos.

O órgão público responsável pela destinação de recursos do Fundo que farão parte do FUNDEF é o Tribunal de Contas da União – TCU que tem uma

¹⁰ O Estado do Pará, em 1997, foi pioneiro na implantação do FUNDEF. Tal fato ocorreu devido à Lei Estadual nº. 6.044, de 16 de abril de 1997, que garantiu a antecipação efetiva e implantação em 1º de julho/97, conforme previsto na Lei nº. 9.424/96, art. 1º, § 4º, quando passou a realizar importantes estudos sobre os procedimentos operacionais para um melhor estabelecimento do FUNDEF.

função especial: a de efetuar o rateio¹¹. Esse procedimento objetiva promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados e municípios, mediante o cálculo das quotas e a liberação das participações, com acompanhamento pelos beneficiários. O cálculo das quotas atende ao que foi determinado na Constituição Federal, arts. 160 e 161. Conforme legislado, a União regulará a aplicação do Fundo, nos limites fixados em lei complementar e procederá à distribuição e entrega dos seus recursos, uma vez atendidos os requisitos. Em função disso, os Fundos só podem ser instituídos mediante prévia autorização legislativa da entidade criadora (Constituição Federal, art. 167, IX).

O Presidente da República fixou, através da Lei nº. 9.424/96, art. 6º, § 4, em âmbito nacional, um valor mínimo *per capita* (aluno/ano) resultante de uma média aritmética da soma das receitas de todos os Fundos Estaduais e do Distrito Federal, dividida pelo total de alunos no Ensino Fundamental regular público das Unidades Federadas. Para o ano de 1998, o valor legalmente fixado, o que não quer dizer garantido, foi de R\$ 315,00 e, em 1999, permaneceu o mesmo valor, conforme o Decreto nº. 2.935/99. Em 2000, com a diferenciação de coeficientes, este valor foi de R\$ 333,00 para 1ª a 4ª séries e R\$ 349,65 para 5ª a 8ª séries. Verifica-se que a legislação insistentemente tenta assegurar um “valor mínimo” para o valor *per capita*, o que lembra as observações de Gallegari e Gallegari (1997): “o que está posto talvez seja, de forma simplificada e para a realidade brasileira, (aplica-se) a definição do minimamente possível e não a do minimamente necessário” (p. 34).

Esse relacionamento direto entre o valor da verba educacional e o número de alunos matriculados leva escolas e municípios à prática da fraude, com a inclusão de “alunos fantasmas” no censo do INEP. Dados do censo escolar de 1999 apontaram 115.072 alunos não existentes em 306 municípios do país. Obviamente, nem todas as matrículas fantasmas são fraudulentas. Houve casos de erros e falta de organização nas matrículas. A origem dessas fraudes não está relacionada exclusivamente ao uso dos recursos oriundos do FUNDEF,

¹¹Por rateio ou rateamento entende-se a divisão proporcional/partilha de recursos entre as Unidades Federadas. O FUNDEF introduziu novos critérios de distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, com base no número de alunos em cada rede de ensino.

pois as escolas e os municípios recebem recursos dos programas federais de Merenda Escolar, Livros Didáticos e Dinheiro na Escola. Como o repasse desses recursos é, também, baseado no número de matrículas, o que os administradores tentam garantir, a qualquer preço, é o número de alunos, pois, quanto mais alunos, maior será o montante destinado às escolas e aos municípios¹².

No período anterior à instituição do FUNDEF era notória a disparidade no valor dos recursos aplicados, *per capita*, à educação, nas 27 Unidades Federadas, não havendo interdependência entre estas. O Estado de Goiás encontrava-se no patamar médio de R\$ 382,00. Com a implantação do FUNDEF, em 1998, esse valor foi reduzido para R\$ 346,00. Observa-se que o Estado mantinha um valor aluno/ano superior ao mínimo legal de R\$ 315,00. De acordo com as fontes a respeito da aplicação financeira na área da educação, o Maranhão era, até 1997, o Estado com menor proporção de gastos no cálculo custo/aluno/ano. Antes da implantação do FUNDEF, o gasto médio aluno/ano girava em torno de R\$ 101,00 para o Estado do Maranhão e de R\$ 2.986,00 para o Estado de Roraima. Isto mostra o quão diferente era a realidade gasto aluno/ano no território nacional. Roraima era o Estado que tinha a maior capacidade de aplicação de recursos. Com as mudanças provocadas pelo FUNDEF para alcançar equidade, as alterações foram significativas, houve maior equalização na capacidade de cada Estado ao realizar aplicações na educação. Com a aplicação redistributiva, as Unidades da Federação passaram, de acordo com Negri (1997, p 16), a ter um gasto médio de R\$ 495,00 *per capita*. Em 1998, com a implementação do FUNDEF, o Estado do Maranhão pôde dispor de R\$ 315,00 aluno/ano, ou seja, o valor mínimo estipulado em lei, e o Estado de Roraima passou a dispor de R\$ 901,00 aluno/ano para aplicar em educação. Esses dados foram apresentados no documento do MEC, Balanço do primeiro ano do FUNDEF (1999).

A legislação sobre o FUNDEF garante a destinação de recursos exclusivamente ao Ensino Fundamental. Portanto, não são beneficiados a

¹² A respeito das fraudes ver Escolas inventam alunos para tirar mais dinheiro. *O Popular*, 16/01/2000. p.10.

Educação Infantil, o Ensino Médio e o Superior. É importante destacar que somente os alunos matriculados no Ensino Fundamental regular público entram no cômputo geral do número de matrículas, com vistas à redistribuição eqüitativa de recursos. Os cursos e exames de Jovens e Adultos, com caráter de Suplência (antigo Ensino Supletivo), não entram neste cálculo, embora sejam de nível Fundamental. Legalmente, somente após o pleno atendimento ao Ensino Fundamental, o município poderá atender às necessidades dos demais níveis e modalidades de ensino. Como já mencionado no capítulo anterior, a demanda escolar de Jovens e Adultos para exames de Suplência é formada em sua maioria por trabalhadores penalizados duplamente pela sua condição de classe social.

Os dados estatísticos oficiais do Ensino Fundamental mostram que, em 1997, esse nível contava com um número total de 28,6 milhões de alunos, correspondentes a 75% de todos os alunos da rede pública (Negri, 1997, p. 17). Conseqüentemente, esta situação pode, a médio e longo prazos, comprometer e fragilizar o sistema educacional, à medida que os alunos vão passando para o Ensino Médio que não é financiado por recursos públicos vinculados. Se o FUNDEF visa a equalizar o acesso à educação, não é aceitável que diferentes faixas etárias de estudantes tenham tratamentos diferentes. Pergunta-se: por que eleger o Ensino Fundamental como o mais importante? Deve-se considerar que esse ensino é constitucionalmente obrigatório e pretende-se sua universalização, porém, indaga-se: os estudantes da Educação Infantil, do Ensino Médio e do Ensino Superior são “menos” cidadãos que os que estão no Ensino Fundamental? Cabe-lhes somente uma parcela de direitos sociais?

Na prática, esses cidadãos ainda “menores” são os que precisam usar, por exemplo, o Ensino Fundamental com caráter de Suplência, porque não tiveram oportunidade de entrar na escola na idade apropriada ao ensino regular. Embora pertencendo ao mesmo nível do ensino que tem a cobertura do Fundo, o Supletivo foi excluído dos recursos. São questões enviesadas da política educacional, considerando que esses estudantes já foram excluídos do sistema regular de ensino uma vez, porque não tiveram acesso à escola regular pública e gratuita, e, pela segunda vez, porque estão na faixa etária inadequada para a

freqüência no Ensino Fundamental regular. Ao procurar a Educação para Jovens e Adultos (em caráter de Suplência) eles são “penalizados” pelo FUNDEF. Outra indagação surge: será que a erradicação do analfabetismo só se processará para aqueles que estão na faixa etária prescrita em lei, de 7 aos 14 anos, para cursar o Ensino Fundamental? Em decorrência do dispositivo legal, os municípios, surpreendentemente, podem aplicar apenas “sobras” no sistema de ensino Supletivo que objetiva a alfabetização e a educação de jovens e adultos.

A Educação Infantil foi reconhecida pela Lei nº 9.394/96 como segmento componente da Educação Básica sendo excluída dos benefícios do FUNDEF sob a alegação de que os recursos devem ser destinados para o Ensino Fundamental a fim de ser atendida a determinação constitucional da obrigatoriedade desse nível de ensino.

Outro aspecto é que o objetivo de erradicação do analfabetismo não se concretiza apenas na oferta de vagas e na aplicação do valor *per capita* mínimo que garanta um padrão de qualidade de ensino. A qualidade do trabalho desenvolvido pelo professor também vem ao encontro desse objetivo. O professor deve estar capacitado e devidamente qualificado para que a qualidade do ensino seja alcançada. Portanto, a questão de valorização dos profissionais da educação também precisa ser revista. As políticas de financiamento da educação, por intermédio do FUNDEF, destinaram parte dos recursos desse Fundo para proporcionar uma remuneração mais digna e justa pelo trabalho docente. No entanto, a valorização do magistério requer ainda outros investimentos para que, na verdade, o professor venha a ser um profissional reconhecido socialmente. Entre esses investimentos encontra-se a carreira do magistério.

Visando assegurar o pagamento dos professores, a Lei nº 9.424/96 estabeleceu um prazo de seis meses, até 30 de junho de 1997, para que os Estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem um novo plano de carreira e remuneração do magistério, atendendo às disposições legais do art. 9º. Tendo em vista a prorrogação da implantação do FUNDEF para janeiro de 1998, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar suspendendo a vigência dos

dispositivos que determinavam o prazo para a elaboração do mencionado plano de carreira e remuneração do magistério. Não havendo, naquele momento, prazo legalmente definido, os Tribunais de Contas dos Estados - TCE e os Tribunais de Contas dos Municípios - TCM entenderam que os novos planos de carreira deveriam ser apresentados em conjunto com o balancete do exercício financeiro de 1998, considerando-se que a aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF, para pagamento dos professores, deveria ser concretizada naquele exercício. Em cumprimento ao art. 9º. da Lei nº. 9.424/96, as administrações municipais, ao realizarem a tarefa de elaboração e, caso já o tenha, de aperfeiçoamento do plano de carreira, devem ater-se ao estipulado pela Legislação Federal e pela Legislação Municipal. As principais leis cerceadoras são: a Constituição Federal de 1988, com as EC nº. 14/96, nº. 19/98 e nº. 20/98 disciplinadas pelas Leis nºs. 9.394/96 e 9.424/96 e esclarecidas pelo Parecer nº. 10 e Resolução nº. 03/97 da Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação. Ainda, as administrações devem considerar o disposto na Lei Orgânica Municipal, no Estatuto dos Servidores e/ou do Magistério Municipal e no Plano de Carreira do Magistério Municipal.

A Lei nº. 9.424/96 arts. 4º e 5º estabeleceu, também, um prazo para que as diversas esferas governamentais instituíssem Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos financeiros:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social, sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, serão exercidos, junto aos respectivos governos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem constituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

De forma idêntica ao ocorrido com a elaboração do plano de carreira e remuneração do magistério, esse prazo não foi cumprido. A implantação do FUNDEF foi prorrogada para janeiro de 1998. É preciso lembrar que os Conselhos possuem configuração formal e burocrática para realizar o acompanhamento e controle social visando garantir a repartição, a transferência e a aplicação correta dos recursos do FUNDEF, e também para supervisionar o

Censo Escolar. Enfim, é um mecanismo que poderá controlar a descentralização de recursos da escola e do ensino.

O Conselho deve ser integrado por, no mínimo, quatro membros: um representante da Secretaria Municipal de Educação; um representante dos professores e diretores das escolas públicas do Ensino Fundamental; um representante dos pais e alunos; um representante dos servidores das escolas públicas do Ensino Fundamental e, onde houver, um representante do Conselho Municipal de Educação.

Davies (1999) critica a formação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. O autor afirma que somente no âmbito municipal esse Conselho pode ser social, uma vez que no âmbito federal e estadual há mais representantes estatais que sociais.

Convém salientar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF não é subordinado ao executivo municipal, tampouco à Secretaria de Educação ou ao Conselho Estadual do FUNDEF. Também não possui estrutura administrativa própria. Alguns fatores contribuem para que hajam poucos resultados concretos da atuação do Conselho, tais como: a falta de pessoas com conhecimentos necessários ao exercício desta função e a desmotivação para realizar o referido controle social, pois, aos membros do Conselho, é vedado o recebimento de qualquer espécie de remuneração.

Davies (1999) enumera alguns motivos de enfraquecimento da representação social dos Conselhos, destacando que representantes da sociedade trabalham gratuitamente, em escasso horário disponível, enquanto os representantes estatais, sendo servidores públicos, são remunerados uma vez que participam do Conselho em horário de trabalho. De modo geral, os representantes da sociedade no Conselho carecem de capacitação técnica para compreensão da documentação contábil, referente aos recursos e à aplicação destes, ficando à mercê dos pareceres emitidos pelos representantes estatais. De acordo com o autor, para que o controle social do FUNDEF se concretize

. . . não basta acompanhar a execução orçamentária a partir da documentação; é preciso sair a campo e verificar se obras de construção e reforma de escolas lançadas na documentação foram efetivamente realizadas, se houve superfaturamento nelas, se as despesas com o pessoal são sobretudo com os profissionais da educação envolvidos na atividade-fim e não com assessores e burocratas que incham improdutivamente as secretarias. Assim, o controle social do orçamento envolve duas etapas interligadas: uma relacionada ao exame da documentação, outra à fiscalização da execução efetiva dos serviços lançados na documentação (p. 54).

A população deve ter condições de saber quanto seu município recebe do FUNDEF e, também, condições de verificar se o recurso está sendo aplicado corretamente. Na verdade, os mecanismos que possibilitam o acesso às informações sobre o FUNDEF ainda são insuficientes para que o cidadão acompanhe e fiscalize a aplicação do recurso do Fundo.

O controle social exercido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF encontra-se submisso ao poder do executivo municipal. Isto é perceptível quando da estipulação da constituição do Conselho, com no mínimo quatro representantes. Nota-se que três dos representantes têm vínculo direto com o executivo municipal, sendo servidores do município ocupando função de representantes da Secretaria de Educação, da direção e professores e dos servidores da escola. O quarto representante a constituir o Conselho é pai de aluno tendo, pois, vínculo indireto com o executivo municipal. Desse modo, os representantes não oferecem oposição ao executivo e acabam assumindo papel de colaboradores face a possíveis sanções por parte do executivo, como, por exemplo, demissão ou falta de vaga na escola para seus filhos. Além disso, mesmo que a legislação tenha determinado que os Conselheiros tenham livre acesso aos registros contábeis e demonstrativos relativos aos recursos recebidos pelo Fundo, nem sempre esse direito é respeitado. Como cabe ao Conselho apenas identificar problemas e irregularidades e contribuir para sua solução, tendo como instrumento de seu poder somente a argumentação, eles pouco conseguem. O executivo não os reconhece, uma vez que seu poder de interferência é mínimo, pois o Conselho

não pode dar parecer prévio, não pode julgar contas, não pode autorizar ou desautorizar ações das secretarias ou do executivo.

O controle social não é a única implicação relacionada com os objetivos do Fundo. O FUNDEF, como explicitado anteriormente, objetiva o desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, promovendo atendimento da demanda e a valorização do seu magistério, com melhorias nas condições de trabalho e melhor remuneração. Isto implica equidade, descentralização, qualidade, municipalização, além do já discutido controle social. Essas implicações vão assumindo maiores dimensões ao se explicitarem, pormenorizadamente, os objetivos do FUNDEF.

2. Objetivos

O FUNDEF é instrumento condutor de recursos aos municípios e cumpre o papel de financiar a Educação Fundamental regular pública, isto é, financia o Ensino Fundamental regular para crianças de 7 a 14 anos. Com a nova política de descentralização do ensino instalada pela LDB – Lei nº. 9.394/96, o município passa a ter mais responsabilidades, devendo oferecer Educação Infantil e dar prioridade à oferta obrigatória do Ensino Fundamental. O município só deve atuar em outros níveis de ensino após atender plenamente às necessidades que são de sua competência e comprovar o investimento acima dos percentuais mínimos exigidos constitucionalmente para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Obviamente, a nova política educacional, que descentraliza as decisões e opta pela municipalização da educação, só se faz possível devido às reformas decorrentes da Lei nº. 9.394/96, embora a descentralização do ensino, historicamente, tenha sua origem no período imperial brasileiro, como visto no capítulo anterior.

É intenção do Governo Federal, por demais anunciada em leis, redistribuir recursos para melhoria da qualidade e atendimento do Ensino

Fundamental, obrigatório e gratuito. Entretanto, não há ampliação de percentuais dos recursos vinculados ao ensino. Tal fato obriga alguns municípios a financiarem a rede de Ensino Fundamental de outros, em consequência da aplicação do princípio da equidade social. Ao atender a esse princípio, a União deve garantir uma redistribuição justa oferecendo mais recursos aos que deles mais precisam. A respeito das reformas, com ênfase na reforma econômica, Gramsci (1991) comenta:

Pode haver reforma cultural, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma precedente reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? Eis por que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica. E mais, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral (p. 9).

A reforma constitucional, traduzida na EC nº. 14/96, provocou mudanças no sistema de financiamento do Ensino Fundamental. Com a aplicação dos recursos do FUNDEF pretende-se corrigir as iniquidades do sistema educacional que apresenta desigualdades nos padrões de funcionamento e atendimento de crianças, jovens e adultos pela escola básica. Essas mudanças pressupõem melhorias da qualidade do ensino e valorização do professor. Podem essas mudanças, conforme Gramsci, representar reforma intelectual e moral? A aplicação dos recursos do FUNDEF é suficiente para promover modificações sociais? São indagações que ainda permanecem sem respostas.

A este respeito Monlevade (1997) declara:

A fome é que mede o que quero comer e não a disponibilidade de comida, que é infinita. As verbas podem ser finitas, mas têm que ser o mais possível elásticas diante da demanda crescente de quantidade e qualidade de educação escolar (p. 164).

Sabe-se que outros instrumentos poderiam identificar aqueles municípios que mais necessitam de recursos. Entretanto, o Governo escolheu o critério *per capita* para calcular a distribuição do Fundo. Esse valor multiplicado pelo número de alunos das escolas representa o total dos recursos a ser repassado ao

município. O repasse de recursos ao município, efetuado pela União, representa indícios de um processo de descentralização financeira que, além de objetivar a equidade social, pretende: criar condições para que o município determine em que gastar e como gastar os recursos recebidos; reduzir as interferências clientelistas; criar critérios de transparência no repasse de recursos e fortalecer a credibilidade e a adesão da comunidade escolar. Tais pretensões descentralizadoras podem surtir efeitos mais concretos, quando aliadas a ações de controle social. Todavia, faltam estudos científicos sistemáticos que estabeleçam uma correlação consistente entre descentralização, eficiência administrativa e controle social dos recursos aplicados à Educação.

Ao procurar reduzir as diferenças regionais e municipais, referentes à redistribuição dos recursos constata-se que a diversidade da capacidade de arrecadação tributária de Estados e municípios, e destes entre si, leva a uma diferença significativa de gasto por aluno. Quando se aplica o princípio da equidade na redistribuição de recursos do FUNDEF, cujos critérios são uniformes para todas as Unidades Federadas, não se leva em conta as particularidades regionais e municipais, como, por exemplo, o nível de ensino, a quantidade de professores, o grau de estadualização e de municipalização. Aliás, uma prática equivocada que existe historicamente nas políticas educacionais é a de tratar os diferentes de forma igual. A distribuição do Fundo, mediante uma operação matemática, faz, numa análise teórica, a municipalização da educação parecer um processo simplificado, justo e de transparente aplicação. A visão prática da municipalização demonstra ser este um processo muito mais complexo sem um modelo que forneça soluções fáceis. Existem hierarquias a serem respeitadas, tarefas a serem executadas, regras a serem cumpridas e todo um aparato burocrático norteador das ações daqueles que pertencem a esta estrutura.

Na tentativa de superar os obstáculos, tais como: carência e inadequação de recursos, a falta de autonomia da escola, as barreiras centralizadoras de gestão, a diversidade de interesses políticos, a municipalização deve efetivar-se de acordo com as especificidades de cada região. A estratégia de descentralização, apesar de suas deficiências, ao conferir

competências ao município dinamizando os processos que ali ocorrem, provavelmente gerará maior eficiência na gestão das escolas, uma vez que a instituição passa a gerir seus recursos financeiros. Desse modo, o município caminhará para a conquista gradual de sua autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Nesse sentido, é de vital importância que se estabeleçam o equilíbrio, o apoio e a cooperação entre a União, o Estado, o município, a escola e a comunidade.

É importante ressaltar que cabe aos municípios atender à exigência da política educacional, pois, caso não o façam, ficarão sem os recursos. Nesta linha de raciocínio, considerando o que se refere à aplicação do FUNDEF, esse Fundo deve assegurar um valor mínimo de recursos, por aluno, que seja suficiente para garantir o padrão de qualidade do ensino ministrado no país, previsto no art. 208, VII da Constituição Federal. Deve, ainda, criar condições para desenvolver políticas de valorização do magistério, assegurando remuneração condigna para os professores do Ensino Fundamental público, aperfeiçoamento profissional e até formação inicial para professores leigos.

De acordo com Antônio Nóvoa (1992), *“o que está em causa é o modo como em cada situação concreta os recursos são mobilizados pelos actores sociais e traduzidos em ação educativa”* (p. 172), portanto, é possível inferir que, para cada caso, deverá haver um exame da necessidade de recursos compatíveis com as prioridades.

Na tentativa de assegurar o pretendido padrão de qualidade do ensino e a valorização do magistério que, de acordo com a política educacional, encontra-se vinculado ao valor mínimo de recurso por aluno e à remuneração do professor, depara-se com questões de caráter qualitativo e quantitativo. Por sua vez, essas duas variáveis pressupõem a mobilização de recursos financeiros para que se possam efetivar. Assim, vai-se ao encontro, como em um círculo vicioso, da questão do quantitativo e do qualitativo: *quanto* e *quais* são as origens dos recursos que irão compor o FUNDEF e fomentar seus objetivos? Sobre esta questão, tratar-se-á no próximo item.

3. Fontes recursais do FUNDEF

Vários dispositivos legais, anteriormente comentados, notadamente o art. 212 da Constituição Federal, legislam sobre o financiamento e a fonte dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. O art. 212 determina o mínimo legal, anual, da receita tributária vinculada e obrigatoriamente destinada ao ensino, fixando em 18% a quota federal e em 25% as quotas estaduais, municipais e distrital. Assim, pelo menos 25% dos impostos municipais e das transferências serão gastos na educação. A EC n.º 14/96 determinou que, durante uma década, a partir de sua promulgação, os Estados e municípios deverão destinar à Educação Fundamental o mínimo de 60% dos recursos que já estavam vinculados à educação, por força do art. 212 da Constituição Federal. Isto pode ser assim demonstrado: 60% dos 25% correspondem a 15%. Esse resultado, 15%, deve ter destinação exclusiva para o Ensino Fundamental.

Atendendo a esta complexa gama de dispositivos legais, o FUNDEF, na esfera estadual, é receptor de 15% dos listados tributos:

- a) Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- b) Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-Exportação;
- e) Desoneração de Exportação – Lei Complementar n.º 87/96.

Outros são os tributos na esfera municipal. De maneira resumida, pode-se afirmar que os municípios possuem as seguintes arrecadações de recursos: impostos e taxas municipais; parte dos impostos estaduais e federais que pertencem ao município; empréstimos bancários e recursos provenientes de convênios. Os impostos municipais, dos quais 25% têm destinação vinculada à MDE, são:

- a) Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU – incide sobre todos os imóveis e terrenos situados na zona urbana.

- b) Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN – imposto recolhido aos cofres públicos por profissionais e empresas que atuam no ramo de prestação de serviços.
- c) Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI – imposto de 2,4% sobre o valor de imóvel, recolhido aos cofres públicos municipais como condição *sine qua non* para a emissão de escritura comprovadora de domínio.

As taxas municipais são pagas pelas pessoas físicas e jurídicas, em razão da prestação de determinados serviços ou fiscalização e controle de atividades exercidas no território municipal, tais como: a taxa pelo serviço de coleta de lixo; a taxa para concessão de licença para construção de prédios; a taxa pela abertura de firmas comerciais, industriais e de prestação de serviços; a taxa pela exploração de placas e anúncios públicos.

A parte dos impostos federais e estaduais que pertence ao município, conhecida como “repassa”, é proveniente, em âmbito estadual, de 25% da arrecadação do ICMS e de 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Em âmbito federal, os “repasses” compreendem os 22,5% do Imposto sobre Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI conhecidos como Fundo de Participação do Municípios – FPM. Esse Fundo constitui a principal sustentação, fonte financeira do município, e é composto de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF.

Os recursos do FUNDEF destinados a um município específico são depositados em datas pré-fixadas, dias 10, 20 e 30 de cada mês, na conta FUNDEF do município, no Banco do Brasil. O convênio entre o Ministério de Educação e o Banco do Brasil permite que os extratos bancários referentes à movimentação sejam acessíveis aos Deputados e Vereadores, aos Promotores e Procuradores de Justiça, aos TCE e TCU e aos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Esse mecanismo visa a garantir a transparência e a lisura do processo de fiscalização. A transparência pretende assegurar a todos os cidadãos, individualmente ou por meio de

instituições sociais, acesso às informações que explicitem as ações executadas, as ações em execução e as ações a serem executadas pelos governantes. Desse modo, tenta-se construir uma cultura que valorize a participação ativa da sociedade civil e estimule o controle social sobre o Executivo.

Outra fonte adicional de financiamento para o Ensino Fundamental público é a contribuição social do salário-educação (Constituição Federal, art. 212; Lei nº. 9.424/96, art. 15; Lei nº. 9.452/97; Lei nº. 9.766/98 e Decreto nº. 2.948/99) que deve ser recolhida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas, em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. A empresa realiza o papel de agente arrecadador, pelo fato de a contribuição ao INSS ser de responsabilidade do próprio empregado. Assim, a pessoa física faz o pagamento, a empresa apenas o recolhe e repassa-o ao INSS. Sua base de cálculo é de 2½% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, ou seja, sobre a folha de pagamento. Após dedução de 1% em favor do INSS, o restante de 1½% é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em quotas, conforme arrecadação de cada Unidade Federada.

Do conjunto de quotas, a Federal corresponde a um terço do montante total dos recursos que é destinado ao FNDE e aplicado em favor da universalização do Ensino Fundamental e da redução dos desníveis sócio-econômicos. A quota Estadual, correspondente a dois terços do montante total dos recursos que é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é destinada às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. Em ambos os casos, o recurso é aplicado em financiamento de programas e projetos voltados ao Ensino Fundamental público. Quanto ao repasse da quotas municipais, este é realizado no final de cada bimestre, até o décimo dia do mês subsequente. A arrecadação do salário-educação é fiscalizada pelo INSS. Já a fiscalização da devida aplicação dos recursos provenientes do salário-educação é realizada pelo MEC, por intermédio do FNDE. Por força da lei estadual, 50% da quota, no mínimo, deve ser redistribuída entre os municípios em proporção ao número de alunos oficialmente

matriculados no Ensino Fundamental, mediante comprovação efetuada por um censo escolar oficial.

Em face do objetivo da presente pesquisa, julga-se significativo esclarecer, pormenorizadamente, quais recursos integram o FUNDEF. A receita resultante dos recursos dos próprios municípios, do Estado e da União constituem o Fundo. Sua composição pode ser assim sintetizada, conforme os arts. 155, inc. II; 158 inc. IV; e 159, inc. I, alínea A e B; inc. II da Constituição Federal:

- a) 15% de recursos do Estado: Fundo de Participação dos Estados, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação e Compensação da Lei Kandir (87/96)¹³;
- b) 15% de recursos do município: Fundo de Participação dos Municípios, quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, quota do Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação e Compensação da Lei Kandir (87/96);
- c) recurso da União: complementação aos Fundos que não atingiram o valor mínimo anual *per capita*.

A União, financeiramente, nada perde com a implantação do FUNDEF. Ao contrário, ganha, pois já não é mais obrigada a efetuar repasse de 50% dos tributos vinculados. A determinação legal da obrigatoriedade da União de complementar os Fundos que não alcancem o valor mínimo *per capita* é descumprida, conforme comprovação de Pinto (1999):

... o papel do governo federal é o de suplementar os recursos do FUNDEF de forma a garantir que, em nenhum estado, o valor resultante da divisão entre a previsão dos recursos do FUNDEF e a da matrícula no ensino fundamental regular seja inferior a um mínimo por aluno, fixado inicialmente pela Lei 9.424/96 em R\$ 300,00 para o ano de 1997, e definido, em descumprimento da lei, pela União, em R\$ 315,00 para o ano de 1998, que foi mantido em 1999. Com esse valor por ano, a contribuição da União fixada

¹³ A Lei Kandir (Lei Complementar 87/96) determina que se realize a compensação financeira pelas perdas de receitas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações.

para o ano de 1998 foi de 425 milhões de reais (Portaria MF 104/98), que representam 0,05% do PIB (Produto Interno Bruto), ou cerca de 4 centavos de real por aluno/dia! Apesar desta previsão mínima de recursos, a complementação da União efetivamente realizada em 1998 só atingiu este valor em virtude da inclusão da parcela atrasada de 1997, devida ao Estado do Pará (Brasil, STN, 99). O que é mais lamentável é que o governo federal descumpra uma lei (9.424/96) que ele próprio havia enviado e feito aprovar no Congresso Nacional (p.87).

Visando a uma melhor compreensão, cabe observar na tabela a seguir a origem dos recursos do FUNDEF, no biênio 1998/99:

Tabela 2
COMPOSIÇÃO DO FUNDEF, SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS -1998/99

ORIGEM DOS RECURSOS	1998		1999	
	FUNDEF R\$ MILHÕES	PARTICIPAÇÃO %	FUNDEF R\$ MILHÕES	PARTICIPAÇÃO %
FPM	1.838,3	13,8	2.042,0	13,4
FPE	1.638,1	12,3	1.819,9	12,0
ICMS	8.758,9	66,0	9.834,3	64,7
IPI exportação	238,0	1,8	239,7	1,6
LC 87/96	314,0	2,4	684,6	4,5
SUB-TOTAL	12.787,2	96,3	14.620,4	96,2
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	486,6 *	3,7	579,9	3,8
TOTAL DO FUNDEF	13.273,8	100,0	15.200,3	100,0

Fonte: MEC – Balanço do FUNDEF 1998-2000

* Inclusive R\$ 65,2 milhões de acerto de contas realizado em 1999.

Como anteriormente mencionado, a soma desses recursos é distribuída aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, nas escolas municipais públicas. O número de alunos é determinado com base no ano anterior e apurado pelo censo escolar realizado anualmente pelo INEP/MEC. O critério de utilização do censo anterior ocasiona uma perda de recurso para aqueles que estão municipalizando o Ensino Fundamental. O município que aumenta o número de matrículas no ano em curso só fará jus ao recurso devido do FUNDEF no ano seguinte.

Na seqüência do exame da documentação oficial sobre vinculações tributárias chega-se à Resolução nº. 03 de 08 de outubro de 1997, do Conselho Nacional de Educação que, em atendimento ao disposto no art. 60 § 5 do ADCT, ampliado pelo art. 7º da Lei nº. 9.424/96, disciplina minuciosamente o que constitui a utilização dos recursos do FUNDEF. Observe-se que a fonte legalizadora das leis hierarquicamente inferiores, o pré-citado art. 60 do ADCT, foi alterado pela EC nº. 14/96 com uma validade prescrita de 10 anos. Parece que o castelo de areia, que é o financiamento do ensino, tem data marcada para implosão: 12 de setembro de 2006. Trata-se de tradicional prática dos legisladores brasileiros de, rigorosamente, fixarem prazos sem que haja a verificação de viabilidade da aplicação das leis, mediante acompanhamento e avaliação. Demonstra-se tudo por meio de estatísticas e prazos, como foi o exemplo do Balanço do primeiro ano do FUNDEF (1999). Ocorre que se torna difícil a credibilidade nos números divulgados pelas fontes oficiais, uma vez que a presente pesquisa constatou, por diversas vezes, discrepâncias marcantes de dados sobre o mesmo indicador, em estatísticas oficiais divulgadas em veículos diferentes. Por exemplo: conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Inhumas, a rede municipal atendeu 1.457 alunos em 1998, porém, conforme dados registrados pelo INEP, o número de alunos atendidos foi de 1.681.

Essa discrepância de dados provoca questionamentos: haveria falhas nos mecanismos de controle executados pela Secretaria ou pelo INEP? Existiriam “alunos fantasmas”? Haveria manipulação de dados?

É preciso reafirmar, para maior clareza, que os recursos do FUNDEF, distribuídos aos municípios, têm dupla destinação legal: por um lado, um mínimo de 60% deve ser aplicado na remuneração dos professores habilitados ou leigos e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico no ensino regular, especial, indígena ou supletivo¹⁴. Incluem também, até 2001, gastos relacionados à capacitação de professores leigos. Observa-se que a vinculação refere-se à remuneração. Não poderão ser incluídas nos 60%

¹⁴ <http://www.mec.gov.br/set/fundef/rec.shtm>., em 09/01/2001.

despesas como vale-transporte, tíquete-alimentação ou cesta básica. Em hipótese alguma é admitido o pagamento de inativos do Ensino Fundamental com esta parcela. Por outro lado, um máximo de 40% deve ser utilizado para cobrir outras despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Quanto às despesas que podem ser cobertas pela MDE, são assim regulamentadas nos arts. 70 e 71 da LDB (Lei nº. 9.394/96):

Art. 70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
- II. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
- IV. levantamento estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento necessário da qualidade e à expansão do ensino;*
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*

- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;*
- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;*
- V. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;*
- V. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Os Estados e municípios adotavam práticas de financiamento de obras de infra-estrutura, as quais, mesmo visando beneficiar escolas, não podem mais ser consideradas como despesas educacionais. Com tal medida, a LDB, aparentemente, retirou do executivo um mecanismo que “captava” votos, pois muitas são as denúncias de malversação de recursos para a obtenção de benefícios eleitoreiros, troca de favores políticos ou, melhor dizendo, com objetivos “politiqueiros”. Por exemplo, para beneficiar um fazendeiro, os recursos do ensino subsidiavam o asfaltamento da estrada de acesso à sua fazenda porque nela estaria localizada uma escola que poderia atender ao filho de seu empregado. Assim, criava-se uma estratégia para manter votos cativos ou, como é comum na linguagem popular do Estado de Goiás: mantinha-se cativo o “curral eleitoral”, para garantir sucessivas reeleições de “caciques” políticos.

Como exemplo de erros e desvios de finalidade de recursos do FUNDEF, podem ser citados: enquadramento de despesas com inativos e pensionistas fora da função correspondente; classificação de despesas com segurança, saúde e assistência social na função educação; gastos de um órgão ou unidade registrados em outro; registro de gastos com pessoal em rubrica de serviços e vice-versa; bens adquiridos, serviços prestados ou prédios construídos por conta de dotações do ensino, cujos destinos sejam outras áreas que não a de educação. Se um veículo foi adquirido com recursos do Ensino Fundamental, ele não poderá ser utilizado para transporte de estudantes universitários, tal é a vinculação dos recursos.

Muitos representantes do Ministério Público têm questionado o caráter autoritário da vinculação de recursos, o que implica no cerceamento da autonomia das ações do poder do executivo municipal. No caso dessas situações irregulares de utilização indevida, compete denúncia às autoridades legalmente competentes para a apuração do fato ilícito. O Ministério Público, através do Promotor ou Procurador de Justiça, impetra uma ação de improbidade administrativa contra o gestor do Fundo visando à recuperação do valor. Em âmbito administrativo, o responsável pelo desvio pode ser punido com a perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Em âmbito penal, cabe denúncia por crime contra a administração pública. Na esfera política, as contas do executivo municipal, sujeitas a parecer do TCM, podem ser aprovadas ou reprovadas pela Câmara Municipal. As contas reprovadas pelos vereadores permitem desdobramentos que vão da intervenção do Estado no município ao bloqueio de verbas futuras.

A propósito, Gramsci (1991), ao definir Direito, declara:

. . . não se pode partir do ponto de vista de que o Estado não “pune” (reduzindo-se este termo ao seu significado humano), mas luta apenas contra a “periculosidade” social. Na realidade, o Estado deve ser concebido como “educador”, desde que tende a criar um novo tipo ou nível de civilização. Em virtude do fato de que se atua essencialmente sobre as forças econômicas, reorganiza-se e desenvolve-se o aparelho de produção econômica, inova-se a estrutura, não se deve concluir que os elementos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, (. . .). O Estado, inclusive neste campo, é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização, atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, pois, criadas as condições em que um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica (p.96).

Como exemplo do efeito “educativo” das leis, ao qual Gramsci se refere, têm-se as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Essa representa um importante instrumento de controle de receitas e gastos públicos, indicativo de avanço na gestão de recursos à disposição dos governantes.

A LRF, assim como a lei que rege o FUNDEF, Lei nº. 9.424/96, reflete um processo de descentralização que em muito tem beneficiado o município, mas ao mesmo tempo tem exigido do executivo municipal mudanças de comportamento, requerendo maior empenho na administração eficaz e eficiente dos recursos públicos. Esta administração eficiente implica em gastar o mínimo possível de recursos – redução de custos – para realizar determinada obra ou implantar um projeto sob pena de infringir a LRF. Os prefeitos e assessores devem conhecer com maior profundidade esta lei para não correrem o risco de gerir e aplicar indevidamente os recursos. A aplicação correta desta exige uma organização otimizada da estrutura administrativa e financeira e dos sistemas de controle interno da prefeitura. Além disso, o gestor municipal deverá buscar ampliar e aprofundar seus conhecimentos no tocante à gestão do bem público, preocupação quase inexistente entre os representantes do poder municipal antes da homologação da LRF.

O executivo municipal tem se mostrado motivado a ampliar seus conhecimentos. Essa demanda tem sendo atendida, por exemplo, pela Universidade Estadual de Goiás - UEG, com uma oferta de 1.400 vagas para o curso seqüencial¹⁵ de Gestão Pública, em duas vertentes: uma para dirigentes municipais e outra para as Câmaras de Vereadores. O curso, que foi firmado em parceria com a Associação Goiana dos Municípios – AGM, a União de Vereadores de Goiás - UVG e o TCM, pretende criar condições para que os responsáveis pelo bem público em todo o Estado ampliem seus conhecimentos¹⁶ e adotem práticas compatíveis com a correta aplicação de recursos e com a competente gerência do bem público.

Deve-se ressaltar que a LRF criou o mais importante instrumento de controle de receitas e gastos públicos, por ser uma forma legal de evitar os desvios ou má aplicação de recursos, o que representam “*periculosidade*” social (Gramsci, 1991, p.96). De modo otimista, parece que surgiu um dispositivo legal que, se não se tornar instrumento de controle da corrupção, pelo menos servirá

¹⁵ O curso seqüencial, modalidade prevista na LDB, é de nível superior e destina-se à capacitação profissional. Para maiores detalhes veja LDB, art. 44; arts. 1, 2 e da Res. nº. 1 da CES/CNE.

¹⁶ Universidade de todo o Estado de Goiás, A. *Diário da Manhã*, 15 abr. 2001. p. 9.

para impedir que os mandatários do poder pratiquem a corrupção sem sofrerem qualquer ameaça de serem controlados social ou legalmente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, provocou algumas mudanças no sistema administrativo a que os gestores municipais estão submetidos. As principais mudanças, resumidamente, referem-se a:

- a) punições: os administradores públicos que aumentarem as despesas nos últimos 180 dias de mandato poderão ser punidos. Também fica proibida a contratação de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária no último ano de mandato;
- b) geração de despesas: quando se contrai uma nova despesa, é necessário que haja alguma forma de compensação, seja pela simples redução de gastos, ou investimentos, seja pelo aumento de receita. A LRF manda que se observem os seguintes requisitos: estimativa dos impactos orçamentários e financeiro, no exercício que entrar em vigor e nos dois anos subseqüentes; declaração de que o aumento de despesas tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e está compatível com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) despesas com Seguridade Social: fica proibida a concessão de novos benefícios, ou a majoração dos já existentes, sem que seja explicitada a respectiva fonte de custeio. A única exceção é a dos casos de preenchimento dos requisitos para concessão dos já existentes, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados ou de reajustes que visam preservar o valor real do benefício;
- d) renúncia de receitas: compete ao Executivo gerenciar a arrecadação e a destinação de recursos em prol da sociedade. Dessa forma, é obrigatória a autorização dos cidadãos, formalizada pelos representantes legislativos, para que possa ser concedida uma renúncia de receita;
- e) gastos com pessoal: a legislação define percentuais da receita que possam ser usados em gastos com pessoal. Quando esse valor

atingir 95% (noventa e cinco por cento) do limite previsto, fica proibida a criação ou aumento de despesas;

- f) sanções: em casos de descumprimento da LRF, ocorrerão as suspensões de transferências voluntárias, concessão de novas vantagens aos servidores, de criação de cargos, de novas admissões e de contratações de operações de crédito e de obtenção de garantia da União. Os administradores públicos ainda estão sujeitos a punições como a perda do cargo, proibição de exercícios de emprego público e até prisão.

Assim sendo, essas mudanças no sistema de gestão pública objetivam reforçar os mecanismos de controle sobre a destinação e aplicação das verbas orçamentárias, que devem primar pela equalização das despesas e das receitas. Espera-se, também, com a LRF, o fim de práticas voltadas à dispersão dos gastos e a desvios de verbas públicas, bem como uma maior conscientização e responsabilidade, por parte do executivo para que este, ao gerir o que não lhe pertence, tenha sempre em vista a satisfação das necessidades da coletividade, bem como os efeitos decorrentes da atuação do FUNDEF, como se discutirá a seguir.

CAPÍTULO 4

O IMPACTO NO ENSINO COM A APLICAÇÃO DO FUNDEF

“As finanças são o nervo do Estado. Da mesma maneira que o sistema nervoso está escondido sob a pele, convém manter ao abrigo dos olhares a fraqueza ou a força das finanças.”
(Romano, 1989, p. 29, *apud* Burckhardt, 1970)

1. Goiás: educação e FUNDEF

Com o intuito de verificar a existência e a forma dos efeitos oriundos da atuação do FUNDEF no Estado de Goiás, em suas múltiplas dimensões político-administrativa e contábil, esta análise focaliza os aspectos referentes à distribuição e gestão dos recursos do Fundo, à organização e gestão da rede municipal de Ensino Fundamental, à valorização do magistério e aos mecanismos de controle social.

Objetivou-se um estudo, como já se registrou, da realidade do FUNDEF em quatro municípios específicos, no biênio 98/99. Trata-se de um estudo especialmente complexo e tortuoso, devido à fragmentação e distorção das fontes informativas sobre a distribuição e aplicação dos recursos financeiros destinados à educação. Mediante coleta e análise de documentos, realização de entrevistas e pesquisa bibliográfica, tentou-se chegar a um diagnóstico, a um registro dos fatos verídicos. Os quatro municípios goianos (apresentados na Tabela 1, p. 21), alvos da coleta de dados, não refletem a totalidade das

questões referentes ao FUNDEF no Estado, mas apresentam-se como realidades parciais analisadas com rigor e, espera-se, propiciem futuros e amplos estudos.

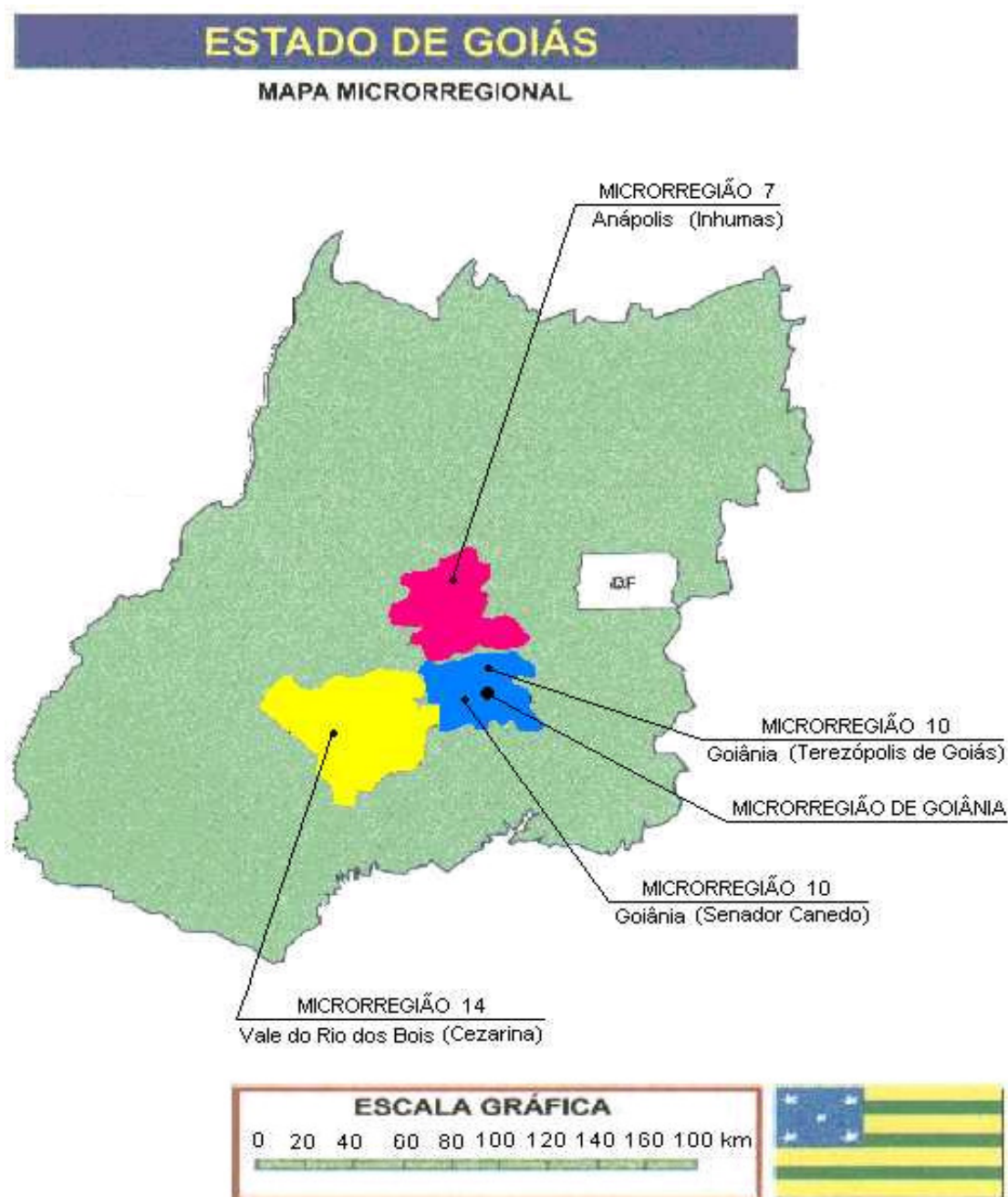


FIGURA 1 – Mapa Microrregional adaptado do Estado de Goiás.

Fonte: SEBRAE/GO: *Banco de informações municipais*. 28/06/2000.

1.1. Contextualização da área educacional no Estado

O Estado de Goiás possui uma área de 341.289,5 km², o que representa uma participação territorial de 21,17% no Centro-Oeste e de 3,99% no Brasil. Sua população, em 1999, era de 4.873.181 com um grupo economicamente ativo de 2.418.888¹⁷ concentrando-se, em ordem decrescente, no setor público, no setor agrícola, no setor de serviços, no setor industrial, no setor comercial e outros setores de importância econômica secundária.

Goiás possui grande potencial agropecuário, detém o terceiro maior rebanho bovino do país e ocupa a mesma posição nas áreas têxtil e coureira. Nos últimos anos, a produção de soja ultrapassou a de arroz, tradicionalmente, o principal produto da agricultura goiana. É o quinto produtor mineral do Brasil respondendo por 99,5% da produção nacional de amianto e 33,3% da produção nacional de níquel. É o maior produtor brasileiro de cianita e esmeraldas e ocupa a segunda posição nacional na produção de fosfato, nióbio e vermiculita. Há, no Estado, 42 Distritos Agro-industriais com infra-estrutura e localizados em regiões estratégicas para o transporte rápido da produção.

Segundo dados de 1998 (início da pesquisa), o Estado contava com 242¹⁸ municípios, dos quais 16 com mais de 50.000 habitantes. Dos 242 municípios, 219 são servidos por água tratada e 22 por esgotos.

Em 1998, a educação infantil municipal goiana tinha 37.540 alunos matriculados no Ensino Fundamental. Nas redes estadual e municipais do Ensino Fundamental havia 1.049.304 alunos. Sabe-se que a rede estadual atendia a 64,3% dos alunos matriculados no Ensino Fundamental, enquanto a rede municipal atendia a 35,7%¹⁹. Os recursos gastos para atender as redes estadual e municipais do Ensino Fundamental totalizaram R\$ 486.500.000,00,

¹⁷ <http://www.sefaz.go.gov.br/grfPopulação.htm>, 08/01/2001.

¹⁸ Foram criados, em 21 de julho de 1997, os municípios de Campo Limpo de Goiás, Lagoa Santa, Gameleira de Goiás e Ipiranga de Goiás. Estes municípios foram implantados em janeiro de 2001, com a posse do novo executivo municipal, passando, então, o Estado de Goiás, a possuir 246 municípios.

¹⁹ MEC – *Balço do FUNDEF 1998-2000*, p. 38.

ocasionando um valor por aluno/ano de R\$ 450,00 para a rede estadual e R\$ 488,00 para o aluno pertencente à rede municipal²⁰.

Já em 1999, a rede estadual contou com 668.167 alunos no Ensino Fundamental e a rede municipal com 388.789, representando, respectivamente, 63,2% e 36,8%²¹, com um ligeiro aumento do número de alunos atendidos pelas redes municipais.

Os recursos totais do FUNDEF, a partir de 1998, distribuídos proporcionalmente em relação ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, compreendiam cerca de R\$ 16 bilhões, o equivalente a 1,5% do Produto Interno Bruto - PIB brasileiro. Destes R\$ 16 bilhões, o Estado de Goiás foi aquinhado com cerca de R\$ 347 milhões, menos de 2,2% do total nacional. Do total de recursos aplicados à educação em Goiás em 1998, o FUNDEF destinou mais de R\$ 232 milhões ao Estado e mais de R\$ 114 milhões aos municípios sendo esses repasses iguais a 50,4% e a 38,5%, respectivamente, do total de recursos destinados ao Ensino Fundamental. Discorrendo sobre o financiamento da educação básica, Pinto (1999) destaca:

. . . o que se conclui é que, mesmo que o Brasil esteja de fato, gastando cerca de 4,2% do seu PIB com educação, ao contrário do que diz o governo, estes recursos não têm sido suficientes para se assegurar um patamar mínimo de qualidade. Um ensino bom custa caro. Estimativas feitas para o PL 4.155/98 indicam para a necessidade de um gasto público da ordem de 10% do PIB durante 10 anos para compensar as décadas, ou séculos, de descaso com a educação para, então, estabilizarmos num patamar de 6% do PIB, um número de país civilizado. Quando olhamos um bolo de impostos da ordem de 15,5% do PIB, esta meta parece inatingível (. . .). Desta feita, podemos concluir que, embora represente um esforço considerável, gastar 10% do PIB em educação durante 10 anos talvez seja um dos poucos desafios capazes de unir os 160 milhões de brasileiros, independentemente de credo, partido ou time de futebol (p. 95 e 97).

²⁰ MEC – *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*, p. 40.

²¹ MEC - *Balanço do FUNDEF 1998-2000*, p. 38.

A seguir, apresentam-se as receitas da educação, no Estado de Goiás e seus municípios, em 1998, no tocante à composição e seus respectivos valores nas redes estadual e municipal:

Tabela 3
ESTADO DE GOIÁS

RECEITAS DA EDUCAÇÃO (1998 – R\$ MILHÕES): GOIÁS E MUNICÍPIOS

COMPOSIÇÃO	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
1. Receita originada do FUNDEF (15%)	232,9	114,3	347,2
2. Restante (10%)	148,8	84,6	233,4
3. 25% de outros impostos e transferências	21,8	70,5	92,3
4. Salário Educação	19,9	0	19,9
5. Apoio financeiro do MEC/FNDE	37,5	26,6	64,1
Total dos Recursos	460,9	296,9	757,8

Fonte: MEC – Balanço do primeiro ano do FUNDEF.

O repasse dos recursos do FUNDEF às Unidades Federadas obedece a um fator calculado segundo o número de matrículas, denominado custo mínimo por aluno. Este método de cálculo pode ser examinado sob diferentes aspectos.

Monlevade (1997), de forma concisa e eficiente, declara:

Custo-aluno-realizado: é o resultado da divisão das despesas realizadas por um determinado sistema de ensino pelo número de alunos efetivamente atendidos.

Custo-aluno-potencial-atual: é o resultado dos recursos arrecadados e vinculados à educação divididos pelo número de alunos efetivamente atendidos.

Custo-aluno-potencial-futuro: é o resultado do potencial de arrecadação de recursos vinculados ou orçados para a educação divididos pelo número potencial de alunos a serem obrigatoriamente atendidos.

Custo-aluno-qualidade: ao contrário dos outros três, é um constructo que parte do orçamento dos insumos necessários a uma aprendizagem com sucesso divididos por um número ideal de alunos por turma ou por escola (p. 83).

Em uma primeira concepção, o custo-aluno baseia-se num simples sistema contábil com base na previsão orçamentária de receitas futuras. Opera-se o cálculo de gasto-aluno dividindo-se o total dos tributos vinculados legalmente à educação pelo número total de alunos no país. Como o valor dos recursos é uma mera possibilidade financeira, sujeita às alterações da economia, e o número de alunos é estatística merecedora de pouca confiança, o valor *per capita* custo-aluno definido é mais uma incógnita no ensino.

Diante disso, cabe ainda esclarecer que o custo mínimo aluno ou valor mínimo anual do FUNDEF não tem a mesma concepção que custo-aluno-qualidade apresentada na LDB, art. 74, na EC nº. 14/96 e no ADCT, art. 60, § 4º. Nessa legislação, o financiamento educacional pauta-se pelo financiamento do ensino de qualidade (LDB, art. 4º, IX), enquanto que na Lei nº. 9.424/96 o que se almeja é a equidade e não custo-qualidade. Portanto, o FUNDEF não é uma política que vise a garantir um padrão mínimo de qualidade. O Fundo procura definir um padrão mínimo de gasto por aluno do Ensino Fundamental. O FUNDEF, contudo, poderia representar um primeiro passo para se atingir um patamar digno de custo-qualidade, uma vez que o sucesso do aluno deve ser objetivo de todo e qualquer nível de ensino. Observa-se, todavia, que o MEC acena somente para a garantia de recursos concernentes ao custo/aluno, calculados pelo valor mínimo da *“passagem do estudante pela escola”*, sem considerar, como sugere Monlevade (1997), as mínimas condições exigidas pela qualidade, como, por exemplo, o número de alunos em sala de aula e outros aspectos indicadores da aprendizagem com êxito requerida para a continuidade de estudos em outros níveis de ensino.

O valor estimado por aluno/ano no âmbito dos municípios goianos, pré-FUNDEF, era de R\$ 382,00. Com a implementação do FUNDEF esse valor passou a ser de R\$ 346,00, o que representou uma redução de 9,4%. Com efeito, houve um impacto financeiro negativo no Estado durante o primeiro ano do FUNDEF. O Estado foi prejudicado em R\$ 11,9 milhões. De acordo com o MEC, em 1999, esse impacto financeiro estimado deve ser de R\$ 2,1 milhões. Observa-se que o Estado, mesmo com os decréscimos decorrentes da implementação do FUNDEF em 1998, continuou tendo um valor aluno/ano superior em exatos R\$

31,00 se comparado ao valor mínimo aluno/ano, estipulado em lei, que era de R\$ 315,00²². Houve outra redução de R\$ 24,00 do valor aluno/ano no Estado de Goiás, em 1999, passando de R\$ 346,00 a R\$ 322,00. Com essa alteração, o Estado manteve o valor aluno/ano superior ao mínimo exigido em lei em apenas R\$ 9,00. Resumidamente, tem-se o seguinte:

Tabela 4
CUSTO ALUNO/ANO

CUSTO-ALUNO	1997	1998	1999	2000
Valor mínimo legal nacional	-	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 333,00 para 1 ^a a 4 ^a séries. R\$ 349,65 para 5 ^a a 8 ^a séries e para educação especial
Valor Goiás	R\$ 382,00	R\$ 346,00	R\$ 322,00	-

Dos 242 municípios apenas 37 foram inicialmente beneficiados, em decorrência da atuação do FUNDEF. Um grupo de 229.468 alunos, com base no censo de 1997, foi atendido em 1998. Este atendimento gerou uma receita adicional bruta de R\$ 26,5 milhões. Em 1999, o número de municípios beneficiados aumentou de 37 para 83. O total de alunos atendidos aumentou para 314.457 propiciando uma receita adicional bruta, aos municípios, de 54,4 milhões²³. Em percentuais, o aumento de número de alunos, no biênio 1998/99, correspondeu a mais de 37% e o aumento da receita bruta adicional foi superior a 105%.

Uma segunda concepção sobre custo mínimo por aluno é nitidamente economicista. Os recursos destinados ao ensino devem ser encarados como investimentos, e estes, logicamente, devem apresentar retorno, entendido como lucro social. Sob essa perspectiva, o custo da educação deve retornar em forma de benefício. Esse conceito reflete na política educacional a lógica do mercado, ou seja, a educação é um bem econômico, uma mercadoria que deve atender a lei da oferta e da demanda. O Ensino Fundamental, para os definidores das políticas, apresenta a melhor taxa custo-benefício, pois produz, rapidamente, cidadãos alfabetizados e preparados para o mercado de trabalho, com um investimento

²² MEC – *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. p. 9.

²³ MEC - *Balanço do FUNDEF 1998-2000*, p. 34.

inicial de baixo valor. De um ponto de vista economicista, justifica-se a destinação dos recursos do FUNDEF à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. Porém, o custo social é muito questionável, tendo em vista, a falta da atenção para com a garantia da qualidade em decorrência do mínimo calculado para custear o aluno na escola fundamental.

No ano de 1998, o Estado de Goiás atingiu uma taxa de 95,9% de escolarização líquida²⁴ no Ensino Fundamental público. O Estado tinha um total de 1.049.304 alunos matriculados nesse nível de ensino, atendidos em 5.004 estabelecimentos. Dos 1.049.304 alunos, 375.021 pertenciam à esfera municipal, o equivalente a 35,7% das matrículas. Na rede estadual estavam 677.283, o equivalente a 64,3%. Do total de matrículas no Ensino Fundamental, 55% estavam distribuídas entre as quatro primeiras séries²⁵. Em 1999, o Ensino Fundamental público tinha 1.056.956 alunos, dos quais 668.167 pertenciam à rede estadual e 388.789 à rede municipal, representando, respectivamente, 63,2% e 36,8% com um leve percentual em favor da rede municipal.

Quanto à taxa de escolarização líquida, no Ensino Fundamental do Estado de Goiás, essa é semelhante à taxa nacional prevista pelo MEC para o final dos anos 90, ou seja, mais de 95% das crianças, na faixa etária de 7 a 14 anos, devem estar matriculadas. Esse indicador permite inferir que o acesso ao Ensino Fundamental parece estar quantitativamente equacionado. Contudo, pergunta-se: qual é a qualidade do Ensino Fundamental que tem como princípio formar crianças, jovens e adultos educados para que possam exercer plenamente sua cidadania?

Uma terceira concepção sobre o cálculo custo-aluno deve acrescentar a qualidade do ensino como meta. Com mais de 95% das crianças brasileiras, efetivamente matriculadas no Ensino Fundamental, o custo-aluno deve considerar, agora, a necessidade de investir em qualidade. A possibilidade de

²⁴ MEC/INEP/SEEC – *Informações Educacionais*: Estado de Goiás, p. 10.

Entende-se por *escolarização líquida* a relação entre matrículas, em determinada faixa etária, adequada ao nível de ensino, e a população desta faixa de idade, que para o Ensino Fundamental é de 7 a 14 anos.

²⁵ MEC/INEP/SEEC – *Informações Educacionais*: Estado de Goiás, p. 22.

aplicação de parte dos recursos do FUNDEF na habilitação dos professores leigos é temporária e dificilmente elevará, de modo substancial, a qualidade do ensino. Em um cálculo real do custo mínimo por aluno deve fatorar-se, também, o custo financeiro de melhoria efetiva da qualidade da educação. Essa qualidade, no entanto, não se mede apenas pelo número de alunos promovidos à série consecutiva ou pelo número de professores habilitados. A escola não deve ser considerada como uma unidade produtiva. Independentemente do futuro consenso conceitual do que seja ensinar com qualidade é possível que tal meta só seja alcançada com investimentos muito superiores aos R\$ 315,00 *per capita*.

No que se refere ao número de docentes, em 1998, Goiás contava com 44.045, assim distribuídos: 41 na esfera federal; 23.628 na esfera estadual, 14.237 na esfera municipal e 6.139 na rede privada. Dos 44.045 docentes, 22.226 exerciam funções nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. Destes, 12 pertenciam à rede federal, 8.256 à rede estadual, 10.833 à rede municipal e 3.125 à rede particular.

De acordo com Melchior (1997):

Em princípio existe a idéia de que a elevação do custo *per capita* também eleva a qualidade do ensino. Em outras palavras quanto mais se gasta em educação, mais qualidade do ensino se enseja (. . .). Em princípio, com mais recursos financeiros os serviços públicos deveriam melhorar de qualidade. No entanto, isto não se verificou. Estados e Municípios, com algumas exceções, incharam suas máquinas burocráticas, com apaniguados políticos (. . .). Por outro lado, ao se elevar o custo médio nacional dos alunos do ensino fundamental deveria haver um mínimo de variáveis previstas associadas à qualidade do ensino. Não se deseja um padrão final idealizado de qualidade do ensino, mas o que R\$ 300,00 podem produzir em termos de qualidade do ensino. Assim, poderíamos ter uma visão mais realista para saber se os recursos financeiros estão sendo bem aplicados e como caminhar desse patamar para patamares mais elevados de qualidade do ensino (p. 12).

Os docentes que exerciam funções nas quatro últimas séries (5^a a 8^a séries) do Ensino Fundamental, em 1998, totalizavam 21.819. Destes, 29

pertenciam à rede federal; 15.372 à rede estadual; 3.404 à rede municipal e 3.014 à rede particular²⁶.

Quanto à remuneração e qualificação dos docentes no Estado de Goiás, o Censo do Professor – 1997 apontou os seguintes resultados²⁷:

Tabela 5
ESTADO DE GOIÁS
**ENSINO FUNDAMENTAL – 1^a A 4^a SÉRIE – NÚMERO E SALÁRIO MÉDIO
(20 HORAS EM R\$) DOS DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO – 1997**

GRAU DE FORMAÇÃO								
Total		1 ^o Grau Incompleto/ Completo		2 ^o Grau Completo		3 ^o Grau Completo ou Mais		Não Informado
Número	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número
17.101	308,66	2.208	182,46	12.098	281,09	2714	536,43	81

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Informações Educacionais: Estado de Goiás

Tabela 6
ESTADO DE GOIÁS
**ENSINO FUNDAMENTAL – 5^a A 8^a SÉRIE – NÚMERO E SALÁRIO MÉDIO
(20 HORAS EM R\$) DOS DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO – 1997**

GRAU DE FORMAÇÃO								
Total		1 ^o Grau Incompleto/ Completo		2 ^o Grau Completo		3 ^o Grau Completo ou Mais		Não Informado
Númer o	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número	Salário Médio (R\$)	Número
15.058	420,93	161	219,18	7.690	297,27	7.147	558,57	60

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Informações Educacionais: Estado de Goiás

Obviamente tais dados não refletem a realidade da efetiva implantação da LDB e da aplicação de parte dos recursos do FUNDEF na valorização e

²⁶ MEC/INEP/SEEC – *Informações Educacionais*: Estado de Goiás, p.30-1.

O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento, ocupando mais de uma função docente. Segundo esse critério de ocupação da função, o número de docentes representa o número de funções docentes e não o número de docentes exercendo a função.

²⁷ Embora a terminologia adotada pela LDB 9.394/96 seja de Ensino Fundamental, Médio e Superior, optou-se por transcrever as Tabela 5 e 6 respeitando os termos constantes da fonte original, portanto, com terminologia não atualizada.

treinamento de professores. A qualificação dos docentes ainda em processo elevará muitos deles, em breve, para categoria de Ensino Superior, sendo que vários já estariam finalizando os cursos de especialização ou pós-graduação *latu sensu*. Entretanto, no momento da realização deste estudo, quanto à verificação do impacto do FUNDEF na qualificação do professor leigo, verificou-se o registro de 42 redes de ensino, no Centro Oeste, com atividades de capacitação de professores leigos, antes de 1998. Esse número aumentou, até junho de 2000, para 93. Isso resultou, entre 1998-2000, na região Centro Oeste, em uma redução de 80 professores leigos²⁸.

Depõe contra a qualidade do Ensino Fundamental, a existência de um número significativo de professores em exercício que possuem somente o Ensino Fundamental. Especialmente nas quatro primeiras séries, o número de docentes sem qualquer qualificação pedagógica equivalia a mais de 12% do total, ou seja, dos 17.101 professores, 2.208 possuíam apenas o Ensino Fundamental e muitos não tinham completado esse nível.

Em 1997, o Ensino Fundamental em Goiás atingiu um índice de 71,8% de aprovação, 11,4% de reprovação e 16,8% de abandono. As taxas de distorção série/idade²⁹, em 1998, apresentaram um total geral de 51,7% e a maior distorção registrada encontrava-se nas 6^a e 7^a séries com 62,7% e 62,6%, respectivamente. A menor distorção encontrava-se na 1^a série, com um índice de 33,1%³⁰. Como se nota, o índice de distorção série/idade eleva-se à medida que se eleva a faixa etária. Isto pode indicar, por um lado, que a qualidade de ensino não é preocupação do sistema, pelo fato de que há um índice substantivo de evasão e repetência à medida que os estudos ficam mais complexos nos níveis mais elevados. Por outro lado, a elevação do índice distorção série/idade nas séries mais adiantadas pode sugerir que aqueles que não tiveram oportunidade de prosseguir seus estudos voltam mais tarde para a escola, como é o caso do

²⁸ MEC – *Balanço do FUNDEF 1998-2000*, p. 42.

²⁹ A taxa de distorção série/idade ocorre quando um aluno não frequenta a série adequada na idade apropriada prescrita em lei. Segundo a LDB, art. 4^o, o Ensino Fundamental é obrigatório e deverá ser gratuito e de boa qualidade, a fim de que a criança de sete anos esteja matriculada no primeiro ano e aos quatorze tenha concluído os oito anos de escolaridade obrigatória.

³⁰ MEC – *Balanço do FUNDEF 1998-2000*, p. 12.

grande contingente de alunos das classes desfavorecidas que se evade porque precisa ingressar no mercado de trabalho.

Em 1998, registrou-se um expressivo aumento de 13,6% nas matrículas municipais goianas, acompanhado de uma redução insignificante de 0,2% na esfera estadual. Já em 1999, as matrículas estaduais diminuíram em 0,9%, em contraste com 3,7% de acréscimo de matrículas no município³¹.

Em Goiás, assim como nos Estados de Roraima, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, verificou-se, com a implantação do FUNDEF em 1998, a transferência de recursos das redes municipais para as estaduais. Naquele ano, apenas 23,94% dos 188 municípios goianos, que fizeram parte de uma pesquisa, recebiam mais recursos do que contribuía. Em 1999, esse processo foi parcialmente revertido nos estados de Goiás, Espírito Santo e Minas Gerais, em virtude da intensidade com que progrediu a municipalização do ensino³², discutida a seguir.

A municipalização é instrumento de descentralização, segundo Casassus (1990). Trata-se de processo administrativo, legal, de caráter financeiro e pedagógico, pelo qual os alunos do Ensino Fundamental são transferidos da esfera federal e estadual para a esfera municipal. Não existe dispositivo legal que obrigue essa transferência de responsabilidade. Existe um conjunto de leis que premia financeiramente os municípios que estruturam e ampliam seu sistema municipal de educação. Antes de 1997, os Estados cuidavam do Ensino Fundamental e Médio e aos municípios cabiam a Educação Pré-escolar e o Ensino Fundamental. Com a promessa legal de um grande acréscimo das receitas públicas municipais, via repasse de recursos, condicionada à municipalização, constata-se o interesse do executivo municipal em priorizar o Ensino Fundamental em rede própria. Interesse este sintonizado com o art. 11, inc. V, da Lei nº. 9.394/96.

³¹ MEC – *Balço do FUNDEF 1998-2000*. p. 39

³² MEC – *Balço do FUNDEF 1998-2000*, p. 11

A municipalização do ensino, oriunda de dispositivos legais, implica delegação de poderes das esferas federal e estadual para os municípios. A descentralização está assentada na necessidade de eliminar o autoritarismo centralizador de poder e de decisões. É em busca da melhoria, da universalização e da equidade educacional que as políticas educacionais propõem a descentralização e a desconcentração. Ambas são políticas instrumentais, e não um fim em si mesmas. A descentralização impõe-se como rota necessária à viabilização das ações educativas do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade, no intuito de corrigir e alterar os resultados insatisfatórios como a evasão, a repetência, a insignificante participação da família e da comunidade na vida escolar - inerentes ao princípio centralizador.

O Estado não pode prescindir da centralização do ordenamento jurídico, caso contrário, poderia incorrer-se ao poder arbitrário de alguns. Desse modo, a descentralização nos municípios tem ocorrido, na prática, de forma a atender às imposições legais e não de forma natural e consciente, com garantia de condições materiais para o município assumir tal responsabilidade. Tampouco foi implementado um programa de capacitação dos funcionários e docentes para o bom desempenho do processo de descentralização. A descentralização que desencadeou o processo de municipalização foi uma estratégia imposta pela União aos municípios. Os Estados e municípios foram forçados a assumir os encargos da descentralização sem condição para tal. Pode-se constatar que a municipalização tem se efetivado em condições precárias, como, por exemplo, o que aconteceu em uma das escolas pesquisadas, no município de Inhumas, fato a ser registrado oportunamente nesse trabalho. Esta é umas das facetas negativas da municipalização promovida pelo FUNDEF.

Dos 242 municípios do Estado de Goiás, 178 manifestaram-se, respondendo ao questionário enviado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – FIPE-USP em sua pesquisa por amostragem, em relação ao processo de municipalização do Ensino Fundamental, no primeiro ano do FUNDEF. Destes, apenas 30 confirmaram o processo de municipalização. Os demais municípios que fizeram parte desta pesquisa, em número proporcional de 83,15%, nada tinham feito a esse

respeito³³. Desconsideraram-se as perdas de receitas tributárias advindas desta inércia, já que, aparentemente, consideram falhos os argumentos do governo Estadual de que a forma mais efetiva de receber os recursos seria a municipalização do ensino. Para Pinto (1999), os defensores do FUNDEF não apresentam todos os lados do argumento:

O que não se diz é o seguinte: 1) o FUNDEF tem prazo para acabar (2006) e 2) juntamente com o recurso vem a despesa, um ônus que antes o município não tinha, e uma despesa que, como já foi dito, para assegurar um padrão decente, não sai por menos de R\$ 1.600. Assim, a não ser que o prefeito não esteja preocupado com a qualidade (lotando salas de aula e pagando baixos salários), receber alunos do estado implica ampliar a perda de recursos. Isto sem falar que a passagem de alunos da rede estadual para a municipal não aumenta em um centavo os recursos que os alunos do município *como um todo* (grifos do autor) (duas redes) receberiam, visto que não se altera o total de alunos (p. 92).

No entanto, no jogo do FUNDEF há municípios que ganham financeiramente, sendo beneficiados no repasse de verbas e há os que perdem. Em 1998, apenas 37 dos 242 municípios goianos foram aquinhoados nesse repasse. A União, por sua vez, não sofre prejuízos financeiros com o FUNDEF, mas Estados e municípios podem e têm sofrido perdas financeiras com a implantação do Fundo. Como este objetiva uma correção matemática, via distribuição *per capita*, as Unidades Federadas mais ricas, num processo de redistribuição ou correção de desigualdades sociais, além de não receberem a complementação federal, perdem recursos, em sua arrecadação, em favor das Unidades Federadas menos privilegiadas.

A FIPE-USP realizou uma pesquisa para averiguar se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituído em âmbito municipal, estava cumprindo as obrigações legais a esse atribuídas. Esse Conselho deveria

³³ MEC – *Relatório da pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP* – 1998.

Estes dados foram obtidos em visita realizada ao MEC – Brasília, em entrevista com o Coordenador do FUNDEF, Sr. Ulysses Cidade Semeghini, em 07/05/1999. Posteriormente, em 12/05/1999, a pesquisadora deste estudo recebeu deste órgão os arquivos que constavam os resultados apurados, referente ao Estado de Goiás, pela pesquisa da FIPE-USP. Os arquivos foram recebidos via Internet, enviados pelo e-mail: Ulysses@sef.mec.gov.br.

fiscalizar, acompanhar, controlar e avaliar a movimentação dos recursos do FUNDEF e, simultaneamente, supervisionar o censo escolar anual. A pesquisa visava, também, verificar se a Secretaria de Educação cumpria seu dever de submeter ao Conselho, mensalmente, os demonstrativos referentes à movimentação financeira da conta do FUNDEF. A pesquisa apurou que, dos 188 municípios goianos respondentes, 77% tinham constituído o Conselho. Destes, apenas 34,57% cumpriam os deveres determinados pela Lei nº. 9.424/96 e apenas 23% das Secretarias Municipais de Educação submetiam as contas mensalmente à apreciação do referido Conselho. Somente em 12% dos municípios o Conselho e a Secretaria atendiam aos dispositivos legais.

Por diversos motivos, entre eles, desconhecimento dos dispositivos legais, falta de experiência, má fé ou fraude, vários municípios goianos utilizaram inadequadamente os recursos do FUNDEF. O desvio de verba, decorrente do seu mau uso, gera a suspensão do repasse dos recursos, após comprovação da denúncia efetuada junto ao Ministério Público, TCU, TCE e TCM.

Em 1998, 7% dos 242 municípios goianos aplicaram menos de 60% na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério. Inclusos neste percentual, estavam os municípios de Inhumas e Senador Canedo, ambos alvos desta pesquisa. Houve um aumento significativo, em 1999, com 24% dos municípios não aplicando o mínimo de 60%. Neste ano, dos municípios estudados, apenas Senador Canedo fazia parte dos 24%. Indaga-se, então: que fatores justificariam o aumento de 7% para 24% de municípios não cumpridores da legislação? No primeiro ano há de se considerar os motivos acima citados, mas, e no segundo ano? Que motivos justificariam o descumprimento da lei por 58 municípios? Irresponsabilidade do gestor municipal? Não aplicação de sanções? Inexistência de um real controle social? Perda de poder de controle jurídico? Legitimação da ilegalidade? Vários são os questionamentos e poucas são as respostas.

Com o objetivo de coibir essas irregularidades o TCM do Estado de Goiás emitiu, em 9 de agosto de 2000, a Resolução Normativa nº. 07. Por meio desta Resolução foi determinada a separação total, em termos contábeis, da

movimentação da conta do FUNDEF e dos outros recursos educacionais. No ano orçamentário de 2001 deverão ser apresentados balancetes mensais e balanço anual exclusivamente destes recursos. Acredita-se que essa medida deverá facilitar o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos pelas entidades estatais e sociais.

1.2. Plano de carreira do magistério e profissionalização docente

No que diz respeito à elaboração do plano de carreira do magistério, em atendimento ao disposto na Constituição Federal (art. 206, V) e na LDB (Lei nº. 9.394/96, art. 67), 28,98% dos municípios goianos não possuíam o referido plano. Antes da implementação do FUNDEF, 28,41% estavam usando o plano de carreira em vigência e 42,61% contavam com um novo plano de carreira. Dispor de um plano de carreira e remuneração do magistério é uma condicionante para que os municípios possam receber os recursos do FUNDEF.

O plano de carreira do magistério, embora não implantado pela maioria dos municípios, consiste em um dos mecanismos de profissionalização docente e valorização do magistério.

As exigências contidas em um plano de carreira do magistério levam tanto o poder central, quanto os professores a busca de um dos componentes da profissionalização, qual seja: o aperfeiçoamento contínuo ou a formação continuada. A lei do FUNDEF favorece, em parte, a profissionalização, pois prescreve uma vinculação de recursos para capacitação e aperfeiçoamento de professores, como já se registrou neste estudo.

O impedimento de repasse de recursos em função da inexistência de plano de carreira pode ser analisado de um duplo ponto de vista. O primeiro é que essa exigência não é nova. Desde a homologação da Lei nº. 5.692/71, o plano está prescrito e apontava para a intenção de valorizar o professor. Pois bem, ser valorizado, ter seus direitos respeitados, ter um salário digno e

melhores condições de trabalho são direitos de todo cidadão. O direito à cidadania não exclui o professor. De fato, a legislação vigente parece desejar garantir direitos, ao tornar a requerer o plano de carreira e priorizar, até certo ponto, a valorização do professor. São exigências que revelam certos “ganhos políticos” da categoria, independentemente do “ganho financeiro” advindo do FUNDEF que, alguns docentes mais crédulos, pensam ser privilegiados com a complementação salarial ou com o pagamento em dia. Direitos há muito esquecidos pelos poderes públicos, em particular, pelo executivo municipal que acaba tendo ganhos políticos, pois o Fundo passa a ser um mecanismo que de certa maneira cumpre o objetivo de valorizar o professor, mesmo que seja um recurso para atender aos direitos inerentes a qualquer cidadão que exerce sua profissão. Vender o trabalho e, em contrapartida, receber um salário em dia é direito de qualquer profissional. Aperfeiçoar-se e manter-se atualizado, também são direitos dos professores. É preciso lembrar que a capacitação favorece a agência contratante, que só tem a ganhar com o profissional que se capacita continuamente, portanto, não é benefício concedido ao professor, é dever da agência contratante.

Por outro lado, o executivo municipal poderá usufruir de uma prática muito comum no Brasil, de exercer uma manipulação do que é concedido oficialmente pelo FUNDEF, para favorecer seus interesses “politiqueiros”, sobretudo em época de eleições.

De acordo com a Constituição Federal, (art. 206,V), a LDB (Lei nº. 9.394/96, art. 67), o FUNDEF (Lei nº. 9.424/96, arts. 9º e 10º) e a Resolução nº. 3, de 8 de outubro de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem assegurar estatutos e planos de carreira para o magistério público.

Assim sendo, o estatuto deve corresponder a um conjunto de normas que regulamente a relação funcional dos servidores com a administração pública, dispondo sobre a investidura, exercício, direitos, vantagens, deveres e responsabilidades destes, entre outros.

Por sua vez, o plano de carreira consiste em um conjunto de normas que define e regulamenta a estrutura, as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, estabelecendo a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração, objetivando a eficiência e a eficácia do sistema educacional e valorização do servidor público. Cabe assinalar, para melhor compreensão, o que se entende por carreira, que, de acordo com Abreu (2001), *“consiste na organização em posições escalonadas dos cargos efetivos de determinada atividade profissional”* (p. 83).

Abreu (2001) salienta a importância da organização de uma carreira no sentido em que esta *“deve ser um meio de incentivo ao servidor, para que adquira novos níveis de escolaridade e busque atualização, experiência profissional e aperfeiçoamento de seu trabalho”* (p. 83). A autora enfatiza que, de acordo com a LDB, os planos de carreira do magistério público devem assegurar a progressão baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho. Devem assegurar, também, período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga horária, aperfeiçoamento profissional continuado e valorização do vencimento profissional.

A movimentação do servidor efetivo ou promoção funcional ocorre pela aplicação da progressão vertical e horizontal. Enquanto a promoção compreende a elevação hierárquica, a progressão é o avanço automático do servidor. A progressão é considerada vertical, o mesmo que promoção, quando ocorre a passagem do servidor da educação de um nível para outro, dentro de um mesmo cargo, mediante habilitação comprovada, respeitando o tempo de serviço e, é considerada horizontal, quando ocorre a passagem de uma referência para outra imediatamente superior, do respectivo nível a que pertence.

É por meio dos critérios utilizados na progressão, seja ela vertical ou horizontal, que se pode perceber o grau de interesse que a gestão pública manifesta pela evolução dos servidores, ao dispor de instrumentos que valorizam o bom funcionário. Estes critérios também possibilitam à gestão pública condições de reduzir a acomodação e apatia do servidor. Entretanto, não basta apenas criar e utilizar estes critérios de progressão. É necessário avaliar os

resultados atingidos ao utilizarem-se esses mecanismos. Uma das formas é proceder à avaliação de desempenho do servidor, que não deverá mais ficar restrita à pontualidade, assiduidade, pontuação de certificados e outros. Outra forma de avaliação é a participação dos professores em cursos de capacitação e aperfeiçoamento, que também é um dos requisitos para a promoção na carreira conforme disposto no art. 5º, § 2º da EC nº. 19/98. Entende-se que a avaliação deverá verificar a evolução do professor, ou seja, a melhoria da prática docente e da aprendizagem dos alunos.

A avaliação especial de desempenho é obrigatória como condição para a aquisição da estabilidade e deve ser realizada por comissão instituída para essa finalidade (art. 6º, § 4º da EC nº. 19/98), no que diz respeito à participação de programas de treinamento ou desenvolvimento, com carga mínima de 40 horas. Os programas de treinamento ou desenvolvimento podem ser realizados pela Secretaria Municipal de Educação ou por instituição de ensino devidamente credenciada pelo MEC ou pelo Conselho Estadual de Educação.

Um desafio coloca-se para a administração educacional neste aspecto. É necessário vencer as resistências dos professores, das escolas e das próprias secretárias de educação no que se refere à avaliação de desempenho. Essa avaliação considera todas as dimensões do trabalho, abordando aspectos relacionados à docência, às atividades de suporte pedagógico, à produção de conhecimentos, ao desenvolvimento pessoal, ao nível de participação no projeto pedagógico da escola e na articulação com a comunidade.

Abordando a necessidade burocrática de checagem e mensuração ou controle da atividade profissional, Motta (2000) afirma:

Não é portanto surpreendente que os sistemas de controle administrativo sejam quase sempre responsáveis pela criação de resistências. Os controles são provavelmente frustrantes, na medida em que reduzem o nível de competência profissional à execução, ou na medida em que enrijessem o trabalho, padronizando-o ou automatizando-o. Os controles interferem na posição social ou *status* dos indivíduos, bem como em sua segurança e independência (p.90).

A hierarquia de poder no sistema educacional é criada, destruída, reconstruída consoante os modelos comportamentais e legais. O controle fornece subsídios à dominação que, no caso da avaliação especial de desempenho, é articulada por regulamentação, pois é obrigatória. Aceita, esta tende a se tornar uma norma à qual aqueles sujeitos a submeter-se-ão, pois oferecer resistência, desobedecer a norma implicam em sanção, perda de prestígio e até exclusão.

Outro aspecto merece destaque: com 60% de seus recursos destinados precipuamente à remuneração e aperfeiçoamento do professor leigo, a repercussão do FUNDEF no Estado de Goiás, sobre a valorização do magistério, a capacitação e qualificação do docente, a complementação do salário e a melhoria de condições materiais e de trabalho, foi parcialmente alcançada. Houve prosseguimento de uma política educacional praticada no Estado de Goiás. Em 1998, as atividades de capacitação de professores leigos atingiram 47,59% dos municípios goianos, com 440 professores capacitados, conforme comprovam dados da pesquisa realizada pela FIPE-USP.

A leitura das Tabelas 7 e 8 indica que 41 municípios do Estado de Goiás, quer tenham ou não se beneficiado com o FUNDEF, investiram um total R\$ 1.117.687,00 na capacitação de 440 professores leigos. Disso resulta um investimento médio, por capacitação, na ordem de R\$ 2.540,20 e uma média de 11 professores capacitados por município.

Tabela 7
ESTADO DE GOIÁS

CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES

Municípios	Prof. em atividade de docência no Ensino Fundamental	Nº. de professores capacitados	%	Nº. de Municípios
Beneficiaram-se com o FUNDEF	1.622	119	7,5	8
Não se beneficiaram com o FUNDEF	1.341	321	24	33

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

Tabela 8
ESTADO DE GOIÁS

CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS

Municípios	Valor do investimento R\$	Nº. Prof. Capacitados	Nº. Municípios	Média do investimento/capacitação R\$	Nº. Prof. capacitados / município
Beneficiaram-se com o FUNDEF	515.950,00	119	8	4.335,71	15
Não se beneficiaram com o FUNDEF	601.737,00	321	33	1.874,57	10

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

Fato relevante é a diferença existente nos valores de investimento por capacitação *versus* o número de professores capacitados. Os municípios que se beneficiaram com o FUNDEF desembolsaram mais recursos, em média, por capacitação (R\$ 4.335,71), porém investiram menos recursos (R\$ 515.950,00) e capacitaram menos professores (119) comparados aos municípios que não se beneficiaram com o FUNDEF. Estes (os não beneficiados) investiram mais recursos (R\$ 601.737,00) e, mesmo desembolsando menos recursos por capacitação (R\$ 1.874,57), ainda assim capacitaram 321 professores. Estaria a explicação das diferenças de investimentos por capacitação *versus* o número de professores capacitados, assentada na questão do “tipo” de capacitação?

O que se constata pelos dados apresentados é que, para atender ao disposto na LDB e com recursos próprios ou do FUNDEF, vários municípios goianos iniciaram, na última década do século XX, programas de qualificação do professor leigo e estimularam os professores habilitados a realizarem cursos de especialização e pós-graduação, incentivando esses profissionais a prepararem-se tanto na formação inicial, quanto na continuada. Sintonizado com a lei, o Estado de Goiás buscou ofertar cursos emergenciais e licenciatura parcelada, voltados, em sua grande maioria, para a formação de professores. Destaca-se, como exemplo, em Goiás o programa “Universidade para os Trabalhadores da Educação”, implantado pela Universidade Estadual de Goiás – UEG, desde 1999, também conhecido como Licenciatura Plena Parcelada, que abriu as portas do

ensino superior para quase 12.000 professores das redes estadual, municipal e privada do Estado³⁴.

A estratégia adotada pelo Estado mostra um real interesse em aplicar a legislação do FUNDEF obtendo, com isso, respaldo político por estar cumprido sua função social, ao propiciar melhores condições educacionais e promover a habilitação do professor leigo. É preciso repetir que o leigo é o professor que não dispõe de formação/habilitação específica para o exercício do magistério. Também é leigo o professor que atua com desvio de função. Muitas vezes o professor é portador de diploma do ensino superior mas é leigo porque não é formado na área em que atua.

Não se pode deixar de observar que o êxito dessa estratégia inovadora do Estado não se restringe à criação de programas de habilitação e aperfeiçoamento de professores, em especial, do leigo. Há que se notar a importância do comprometimento do executivo municipal e dos secretários municipais de educação em acompanhar, cooperar e estimular os seus professores. Considera-se também a necessidade de garantir o caráter científico-pedagógico da educação, o que vem sendo deixado de lado pelas experiências de habilitação em forma mais “aligeirada”, o que reduz a duração de cursos de quatro para dois anos, muitas vezes com a modalidade de educação à distância.

Por outro lado, a formação e o aperfeiçoamento dos professores por si só não significam melhoria da qualidade do ensino. Embora, somente professor qualificado não signifique melhoria de qualidade, sem dúvida, representa um dos aspectos que repercute positivamente na melhoria do ensino, entre tantos outros, como condições de trabalho, infra-estrutura adequada nas escolas.

Um dos maiores benefícios monetários do FUNDEF, do ponto de vista do professor, é o cumprimento de prazos no pagamento de salários. Além desta regularização, houve perceptíveis melhorias na remuneração do magistério. Em pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP (1998), apurou-se que em

³⁴ Social como diferença, O. *Diário da Manhã*, 15 abr. 2001. p. 8.

mais de 75% dos municípios pesquisados e beneficiados pelo FUNDEF houve melhoria salarial de até 20% para os professores leigos com jornada de 20 horas semanais. Inversamente, nos municípios não beneficiados pelo FUNDEF mais de um terço destes não exibiu melhoria salarial para os professores com categorias e jornadas de trabalho similares. Independente de terem sido ou não beneficiados pelo FUNDEF, os dados mostram que dos 119 municípios pesquisados, 50 (42,2%) apresentaram variação de até 20% na remuneração inicial dos professores leigos.

Tabela 9

ESTADO DE GOIÁS

VARIÇÃO REMUNERAÇÃO INICIAL – LEIGOS

(MUNICÍPIOS BENEFICIADOS E NÃO BENEFICIADOS COM O FUNDEF)

	Jor na da	Número de Município					Em %					Qty Muni- cípios
		Sem vari- ação	Até 20 %	21- 50 %	51- 100 %	Mais de 100 %	Sem vari- ação	Até 20%	21- 50%	51- 100%	Mais de 100 %	
Em municípios que se beneficiaram com o FUNDEF	20	1	9	1	1	-	8,3	75	8,3	8,3	-	12
	25	1	-	-	-	-	100	-	-	-	-	1
	30	1	1	1	1	-	25	25	25	25	-	4
	40	-	-	1	2	-	-	-	33,3	66,6	-	3
TOTAL		3	10	3	4	-	15	50	15	20	-	20
Em municípios que não se beneficiaram com o FUNDEF	20	12	17	4	2	-	34,3	48,5	11,4	5,7	-	35
	22	-	1	-	-	-	-	100	-	-	-	1
	24	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
	25	4	7	2	-	-	30,7	53,8	15,6	-	-	13
	27	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
	30	12	15	8	8	1	27,3	34	18	18	2,3	44
40	2	-	-	-	-	100	40,4	-	-	-	2	
TOTAL		34	40	14	10	1	34,3	40,4	14,1	10,1	1	99

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

É interessante esclarecer a distinção existente entre vencimento e remuneração. A primeira é a retribuição pecuniária mensal devida ao servidor, pelo efetivo exercício do cargo público. Os vencimentos, tanto para os

profissionais da educação quanto para os profissionais administrativos, são os valores observados para a mesma referência e carga horária. Os vencimentos padrões são fixados observando-se a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade, as peculiaridades e os requisitos para a investidura dos cargos componentes de cada carreira. A segunda, a remuneração, é o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias previstas em lei. O servidor poderá receber gratificações e adicionais regulamentados no estatuto.

A pesquisa mencionada envolveu 119 municípios goianos dos quais um número significativo apresentou variação positiva na remuneração do professor, conforme verifica-se na tabela a seguir.

Tabela 10
ESTADO DE GOIÁS

VARIAÇÃO REMUNERAÇÃO INICIAL - LEIGOS

Jornada	Número de Município					Em %					Qtd. Municípios
	Sem variação	Até 20%	21-50 %	51-100 %	Mais de 100%	Sem variação	Até 20%	21-50%	51-100%	Mais de 100%	
20	13	26	5	13	-	27,6	55,3	10,6	6,4	-	47
22	-	1	-	-	-	-	100	-	-	-	1
24	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
25	5	7	2	-	-	35,7	50	14,3	-	-	14
27	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
30	13	16	9	9	1	27	33,3	18,7	18,7	2	48
40	2	-	1	2	-	40	-	20	40	-	5
TOTAL	37	50	17	14	1	31	42	14,3	20	0,8	119

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

Ao realizar a pesquisa por amostragem sobre a remuneração dos professores de nível médio, em 130 municípios goianos, a realidade detectada pelo FIPE-USP foi ligeiramente diferente. A maioria absoluta dos professores tem jornada semanal de 20 ou 30 horas semanais. No caso dos professores de nível médio, com jornada de 20 horas, em 45% dos municípios houve melhoria salarial de, no máximo, 20%, enquanto em 30% dos municípios não houve variação alguma. Os professores com jornada de 30 horas tiveram aumentos diferentes, 13% tiveram reajustes até 20%, 23% tiveram reajustes entre 21% e

50%, 17% deles tiveram reajustes entre 51% e 100% e 8% tiveram reajustes superiores a 100%. Entretanto, 37% dos professores não tiveram aumento salarial. É possível verificar que houve casos excepcionais de professores com carga de 40 horas semanais recebendo reajustes superiores a 100% (Tabela 11) em dois municípios.

Tabela 11
ESTADO DE GOIÁS

VARIAÇÃO REMUNERAÇÃO INICIAL - MÉDIOS

Jornada	Número de Município					Em %					Qtd. Municípios
	Sem variação	Até 20%	21-50%	51-100%	Mais de 100%	Sem variação	Até 20%	21-50%	51-100%	Mais de 100%	
20	13	19	5	4	1	30,9	45,2	11,9	9,5	2,4	42
22	-	1	-	-	-	-	100	-	-	-	1
24	2	-	1	1	-	50	-	25	25	-	4
25	5	3	2	2	1	38,4	23	15,4	15,4	7,7	13
27	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
28	1	-	-	-	-	100	-	-	-	-	1
30	22	8	14	10	5	37,3	13,5	23,7	16,9	8,4	59
40	3	1	-	2	2	37,5	12,5	-	25,	25	8
TOTAL	48	32	22	19	9	36,9	24,6	16,9	14,6	6,9	130

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

A FIPE-USP, pesquisando professores formados em nível superior em 82 municípios goianos, apurou que, comparativamente aos professores leigos e de nível médio, esses foram menos beneficiados. Independentemente de carga horária, cerca de 40% dos professores com formação em nível superior tiveram sua remuneração “congelada”. Dos citados 82 municípios 34, ou seja, 41% apresentavam variação zero, o que indica estagnação salarial. Nos municípios em que houve melhoria salarial esta se destacou por ser percentualmente superior, entre 21% e 50%, à obtida pelos professores de nível médio e pelos leigos.

Tabela 12
ESTADO DE GOIÁS

VARIAÇÃO REMUNERAÇÃO INICIAL – SUPERIOR

Jornada	Número de Município					Em %					Qtd. Municípios
	Sem variação	Até 20%	21-50%	51-100%	Mais de 100%	Sem variação	Até 20%	21-50%	51-100%	Mais de 100%	
20	8	6	5	-	1	40	30	25,	-	5	20
24	1	-	1	-	-	50	-	50	-	-	2
25	2	1	1	-	1	40	20	20	-	20	5
27	2	-	-	-	-	100	-	-	-	-	2
30	15	4	5	9	4	40,5	10,8	13,5	24,3	10,8	37
40	6	3	3	2	2	37,5	18,7	18,7	12,5	12,5	16
TOTAL	34	14	15	11	8	41,4	17	18,3	13,4	9,7	82

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

Analisando-se sem maiores dados estatísticos a situação goiana, comparando-se as atividades de valorização do magistério, em relação a outros Estados da Federação, há, aparentemente, um menor investimento e um menor número de projetos. Constata-se também que, em congressos e reuniões sobre o tema, o número de trabalhos referentes à valorização do docente no Estado de Goiás é significativamente menor do que os apresentados pelas regiões Nordeste e Sul do país. Uma possível explicação para este fato é o maior empenho dos políticos destas regiões em investimentos educativos, com conseqüente ampliação do valor dos recursos e do número de projetos. Um simples dado evidencia este fato: na região Nordeste, 81% dos municípios possuem programas de capacitação para professores leigos³⁵, com certeza influenciando na melhoria da qualidade do ensino.

A qualidade do trabalho do professor, em sua maioria, tende a ser melhor com a melhoria salarial. Devidamente remunerado, o professor não necessita trabalhar exaustivamente com múltiplas jornadas de trabalho; além de não necessitar trabalhar em escolas diferentes, situação que provoca esgotamento físico e mental, pode ampliar seu tempo dedicado ao preparo de aulas. Enfim, o professor sente-se valorizado, o que reflete diretamente em sua auto-estima,

³⁵ Boletim Técnico. *Fundescola*, n.º 27, 1999.

procura se aperfeiçoar e dedica-se mais às questões culturais podendo até adquirir e ler livros, revistas e freqüentar congressos e outro eventos.

Há que se considerar ainda que os recursos do FUNDEF têm várias destinações, entre elas, parte dos recursos deve ser aplicado na melhoria de condições de trabalho. A FIPE-USP realizou pesquisa comparativa sobre as condições materiais de trabalho, nos anos 97/98, em 188 municípios goianos. Evidentemente vários destes não receberam recursos do Fundo já que em 1998 apenas 23,94% deste universo pesquisado recebia mais do que contribuía para o FUNDEF.

Os dados analisados mostram, curiosamente, que a maioria absoluta dos municípios goianos tem salas de aula ociosas. Acredita-se ser essa a razão de 77% dos 188 municípios respondentes não terem edificado escolas neste período. Uma maioria simples de 60% dos 188 municípios não apresentou aumento nos gastos administrativos em suas Secretarias de Educação e tampouco houve acréscimo significativo com gastos de pessoal na área de vigilância e segurança escolar.

Merece registro o fato de que 73% dos municípios demonstraram um acréscimo de gastos com a compra de material de consumo, o mesmo ocorrendo em relação a material didático sendo que apenas 43% dos municípios tiveram acréscimo com gastos referentes à compra de material para a biblioteca.

Consideram-se gastos legais com instalações e equipamentos necessários ao ensino os realizados com a compra de carteiras, equipamento eletrônico, papel, giz, material de limpeza. Obviamente, o conserto, a reforma, a manutenção em geral da estrutura física da escola constituem despesas legítimas.

Várias foram as alterações ocorridas no contexto educacional dos municípios goianos referentes às melhorias de condições de trabalho, consoante Tabela 13, a seguir, embora a presente pesquisa não tenha uma avaliação qualitativa dos evidentes impactos quantitativos largamente divulgados pelos

órgãos oficiais, como pode-se constatar. Inferiu-se, contudo, que há efeitos qualitativos, apesar de não ter sido realizada uma avaliação neste sentido. O que merece destaque são as informações levantadas durante as entrevistas e que permitem fazer inferências sobre a melhoria qualitativa com reflexo direto, por exemplo, na melhoria da qualidade do ensino.

Tabela 13
ESTADO DE GOIÁS

MELHORIAS EDUCACIONAIS MATERIAIS DE TRABALHO – 1997/98

ITENS	SIM	%	NÃO	%	TOTAL DE MUNICÍPIOS
Aumento na aquisição de material didático	120	64	62	33	188
Aumento na aquisição de material de consumo	137	73	46	24	188
Aumento na aquisição de material de biblioteca	77	41	93	50	187
Aumento na aquisição de material permanente	81	43	78	41	188
Aumento de gastos em modernização adm. e gerencial da área da S.E.	56	30	113	60	187
Foram reformadas salas de aula	95	50	83	44	188
Foram construídas salas de aula em escolas existentes	51	27	123	65	188
Foram construídas Escolas	26	14	145	77	188
Em decorrência do FUNDEF, a S.M.E. introduziu ou está introduzindo alterações em sua estrutura e organização	76	40	83	44	188
Aumento de pessoas trabalhando em vigilância e segurança das escolas	52	27	125	66	188
Aumento de pessoas trabalhando em serviços de limpeza	83	44	94	50	188

Fonte: MEC – Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP – 1998.

É importante retomar que a LDB disciplinou em seu art. 70 quais despesas poderiam ser consideradas como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Em seus oito incisos determina *como e em que* podem ser aplicados os recursos financeiros. Tais dispositivos permitem, entre outros, a manutenção de programas de transporte escolar da zona rural para a urbana ou de uma pequena cidade para as faculdades ou universidades mais próximas. É decisão do executivo municipal, executada pela Secretaria da Educação, se tal transporte será efetuado por meios próprios ou por terceirização do serviço. Em conseqüência de maior disponibilidade de recursos, houve aumento de gastos com transporte de alunos. Em 1997 foram transportados 37.113 alunos em 137 municípios goianos. Registrou-se, em 1998, um acréscimo

de 35,37% na quantidade de alunos transportados, atingindo-se 50.241 alunos. O gasto com transporte destes 50.241 alunos foi de R\$ 1.816.758,00³⁶. Tal gasto, em Goiás foi defluente da aquisição e manutenção de veículos ou de pagamento à terceiros pela execução do transporte.

Realizada a análise mais contextual em que se encontra o Estado de Goiás em relação ao FUNDEF, são apresentados, a seguir, os efeitos da aplicação dos recursos do FUNDEF, particularmente nos municípios goianos de Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás, no biênio 1998/99.

2. Município de Cezarina

O município de Cezarina situa-se na Mesorregião do Sul Goiano e na Microrregião do Vale do Rio dos Bois. Tem uma área de 417,20 km² e uma população de 6.236³⁷ habitantes. Sua densidade demográfica é de 14,41 habitantes/km² e seu crescimento anual é de 2,52%. O número de eleitores é de 5.733³⁸ e sua gestão (1997-2000) estava sob a responsabilidade do Partido Liberal - PL, representado pelo Prefeito Braz Fratari Junqueira.

Distante cerca de 65 km da Capital, o Município constituiu-se a partir de 1960, com a pavimentação da rodovia BR-060 e a instalação de uma fábrica de cimento. O povoado surgiu com o loteamento de uma fazenda de propriedade de João Argemiro Cezar e a construção de um posto de gasolina às margens da Rodovia, a primeira identificação do povoado. Foi elevado a Distrito do município de Palmeiras de Goiás e, posteriormente, emancipou-se pela Lei nº. 10.413, de 27 de janeiro de 1988. Foi mantido seu nome de Cezarina em homenagem aos pioneiros da família Cezar.

³⁶ MEC – *Relatório da pesquisa por amostragem realizada pela FIPE-USP* – 1998

³⁷ IBGE – *Censo populacional 1996*.

O resultado dos dados preliminares do Censo de 2000 do IBGE registrou uma população de 6.487 habitantes nesse Município, conforme verificado no site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

³⁸ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.



FIGURA 2 – Mapa Microrregional adaptado do Estado de Goiás: Localização do município de Cezarina

Fonte: SEBRAE/GO – *Banco de informações municipais*. 28/06/2000.

É uma área com atividades extrativistas e agropecuaristas destacando-se a produção de milho, arroz, cana-de-açúcar e soja. A atividade extrativista representa forte fonte geradora de empregos e tributos. A arrecadação e as despesas do município de Cezarina, no biênio 1998/99, apresentaram os seguintes valores, conforme Tabelas 14 e 15.

Tabela 14
MUNICÍPIO DE CEZARINA
**ARRECADAÇÃO - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS (EM R\$) – 1998/99**

ARRECADAÇÃO: Impostos e Transferências Constitucionais	1998	1999
IPTU	27.030,96	23.478,72
ITBI	28.208,66	19.292,12
ISS	59.738,28	61.695,36
FPM	1.011.474,33	1.160.068,62
IRRF	55.236,95	67.140,60
ITR	16.232,31	15.900,97
ICMS	3.013.791,88	3.406.118,34
IPVA	7.752,86	8.639,02
IPI	26.707,36	19.406,39
Outras Receitas	630.466,37	675.503,95
TOTAL	4.876.711,96	5.457.244,09

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Como já mencionado no capítulo três, a receita resultante de impostos e transferências para a esfera municipal é assim composta:

- a) Impostos próprios: IPTU, ITBI e ISS;
- b) Impostos transferidos:
 - da União: FPM (IR + IPI); ITR E IRRF;
 - do Estado: IPVA; ICMS e IPI-Exp.

O município de Cezarina arrecadou, com estes impostos e transferências, em 1998, R\$ 4.246.245,60 e, em 1999, R\$ 4.781.740,00. O município em questão aplicou mais do que arrecadou, em 1998. Em 1999, houve o equilíbrio entre as receitas e despesas. Do total gasto em 1998, R\$ 5.013.079,64, 26,25% foi aplicado em Educação e Cultura. Em 1999, este percentual foi de 23,4%. Nesta rubrica, Educação e Cultura, são classificados os gastos municipais com

programas, subprogramas, projetos e atividades que podem ser assim exemplificados: gastos destinados à construção, reformas e manutenção de escolas; com transporte de alunos e professores; com bolsa de estudo; com pagamento de professores; com cursos de aperfeiçoamento de professores e outros.

Tabela 15
MUNICÍPIO DE CEZARINA

DESPESAS POR FUNÇÃO (EM R\$) – 1998/99

Despesas por Função	1998	1999
Legislativa	449.713,76	555.000,95
Judiciária	13.415,00	14.670,89
Administrativa e Planejamento	1.225.205,17	1.314.700,06
Agricultura	50.430,45	91.678,96
Educação e Cultura	1.316.121,97	1.273.342,73
Habitação e Urbanização	443.723,45	449.862,37
Indústria, Comércio e Serviço	77.831,34	99.223,14
Saúde e Saneamento	591.141,03	7163614,76
Assistência e Previdência	465.322,37	473.428,76
Transporte	380.175,10	444.963,50
TOTAL	5.013.079,64	5.433.486,12

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

2.1. A educação no Município

O sistema educacional possuía seis estabelecimentos de Ensino Fundamental, sendo que três eram municipais e um deles encontrava-se na zona rural; dois eram estaduais e apenas um era do sistema privado.

Em 1998, o Ensino Fundamental contava com um total de 1.533 alunos. Deste total, 641 alunos estavam matriculados na rede municipal e 892 alunos estavam na rede estadual³⁹. A rede municipal contava, nessa ocasião, com 43 professores ativos em sala de aula.

³⁹ <http://www.inep.gov.br/censo/censo98>, em 08/01/2001.

Em 1999, o Município tinha um total de 927 alunos, assim distribuídos: 134 na pré-escola; 54 na alfabetização; 661 no Ensino Fundamental e 78 na Educação de Jovens e Adultos (Supletivo). O número total de alunos atendidos pela rede estadual e municipal, no Ensino Fundamental, era de 1.491. Destes, 661 estavam matriculados na rede municipal e os outros, 830, estavam na rede estadual. Os 661 alunos da rede municipal foram atendidos por 55 professores municipais, dos quais sete eram substitutos. O total de alunos do ensino médio era de 402, todos pertencentes à rede estadual⁴⁰. Cabe, ainda, salientar que a primeira fase do Ensino Fundamental (1^a a 4^a séries), conforme ficou constatado na primeira entrevista realizada com a Secretária Municipal de Educação, em junho de 2000, já se encontrava, em 1999, totalmente municipalizada.

De acordo com uma pesquisa nacional realizada em 1998 pelo órgão do Ministério dos Transportes, dois municípios goianos destacaram-se pela qualidade de atendimento ao transporte escolar. Os municípios foram o de Cezarina e de São Luiz de Montes Belos. Dos resultados pôde-se aferir que o custo aluno/ano era de R\$ 614,00. O município de Cezarina fez o transporte de 480 alunos em 1998 e de 474 alunos, em 1999, totalizando um gasto na ordem de R\$ 444.963,50. Este gasto beneficiou os alunos da rede rural e urbana, atendendo às necessidades da população de acesso às escolas, no perímetro do município e fora deste, tais como: acesso às universidades de Goiânia, Anicuns e Edéia; acesso a cursinhos pré-vestibulares; acesso a cursos profissionalizantes, principalmente os oferecidos pelo SENAI e SENAC e outros que se fizessem necessários.

A Constituição Federal, em seu art. 212, determina a aplicação mínima de 25% da receita tributária municipal e transferências em MDE. Sobre esses 25%, aplicam-se 60%, tendo como resultado 15% que devem ser aplicados exclusivamente no Ensino Fundamental. O município de Cezarina cumpriu a determinação legal mínima de 25% aplicando, respectivamente, 28% e 31% na MDE. Em Goiás, o Município fez parte, em 1998, dos 88% que aplicaram os 25% e, em 1999, dos 99% municípios que aplicaram os 25%.

⁴⁰ <http://www.inep.gov.br/censo/censo99>, em 08/01/2001.

Tabela 16
MUNICÍPIO DE CEZARINA

APLICAÇÃO DE IMPOSTOS EM MDE (EM R\$) – 1998/99

Aplicação de Impostos na MDE	1998			1999		
	Total a aplicar	Aplicado	%	Total a aplicar	Aplicado	%
	1.002.244,42	1.130.858,79	28,21	823.318,01	1.029.885,41	31,27

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Em relação aos recursos oriundos do FUNDEF, dos R\$ 601.365,82, remetidos para o Fundo no ano de 1998, retornaram R\$ 193.783,88. Portanto, o Município teve uma perda de R\$ 416.667,00. Nesse ano, o Município aplicou R\$ 460.063,52. Em 1999, o valor remetido ao FUNDEF foi de R\$ 690.567,05 e o valor retornado foi de R\$ 244.102,02. O Município teve uma perda de R\$ 411.000,00. O valor aplicado, em 1999, foi de R\$ 461.040,63. O valor repassado que retornava, via FUNDEF, era todo destinado ao pagamento dos professores ativos⁴¹. Estes dados estão sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 17
MUNICÍPIO DE CEZARINA

APLICAÇÃO DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (EM R\$) – 1998/99

Aplicação dos 60% do FUNDEF	1998			1999		
	FUNDEF	Despesa	%	FUNDEF	Despesa	%
	193.783,88	460.063,52	237,41	244.102,01	461.040,63	188,87

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Nota-se que a leitura dos efeitos do FUNDEF, por vezes demonstra resultados controversos. Embora tenha apresentado uma perda de recursos com a efetivação do FUNDEF, o município de Cezarina tem valorizado os professores, oferecendo cursos de formação, melhores condições de trabalho e melhoria salarial. Esses impactos positivos do FUNDEF, no referido Município,

⁴¹ Dados obtidos na Secretaria Municipal de Finanças, Tesouraria e Contabilidade, na primeira visita feita ao Município em junho de 2000. Nessa ocasião foi entrevistado o responsável pela Secretaria Municipal de Finanças, Tesouraria e Contabilidade, o que possibilitou a obtenção destas informações.

podem ter ocorrido em virtude de o Executivo Municipal, em exercício neste período (1998/99), ter priorizado o setor educacional. Os esforços no sentido de promover uma melhoria na qualidade do ensino e de valorizar os professores é fato relevante em depoimentos colhidos através das entrevistas realizadas com a Secretária da Educação, com as Diretoras das escolas e também com alguns professores. Como exemplo, o Executivo Municipal deu pleno apoio, em 1999, à implantação dos cursos, de nível médio, de Teologia e de Magistério.

Uma gestão consciente da prioridade educacional consegue resultados satisfatórios. Cezarina, como se observará adiante, foi o município, dentre os pesquisados, que apresentou melhores índices de aproveitamento escolar (85%) e menores índices de retenção (12%). Esse Município qualificou o maior número de diretores e professores, apresentou infra-estrutura escolar muito boa e estratégias de estímulo e apoio para o aperfeiçoamento dos profissionais da educação.

A seguir analisar-se-ão os efeitos da aplicação do FUNDEF em escolas do município de Cezarina.

Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira

Localizada no setor Calândia, a Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira foi fundada em 1991. A Escola funcionava nos turnos matutino, vespertino e noturno oferecendo a primeira fase do Ensino Fundamental. O espaço físico era delimitado por 235,50 metros de muro. Sua área total era de 3.390,75 m² dos quais 644,35 m² eram de área construída. Esta correspondia a seis salas de aula, uma sala para o administrativo (direção e secretaria), uma sala para os professores, uma copa, uma cozinha, três banheiros, um almoxarifado, um gabinete odontológico, uma sala de leitura/biblioteca. A Escola também possuía uma área de lazer de 700 m², toda arborizada e com brinquedos, e sua biblioteca tinha um acervo médio de 1.000 exemplares.

A Diretora da Escola possuía habilitação, em nível de pós-graduação, em Administração Educacional. A Escola também contava com os serviços de uma Coordenadora Pedagógica, com curso de pós-graduação *lato sensu* em Planejamento Educacional.

A Direção da Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira desconhecia o valor e como eram aplicados os recursos do FUNDEF. Em entrevista realizada tomou-se conhecimento de que os recursos financeiros dos quais a Escola dispunha eram provenientes de organização e realização de festas, tal como a Festa Junina, com o objetivo de arrecadação. O que era arrecadado era investido em datas comemorativas e com presentes para as crianças, professores, pais, mães e funcionários. A realização de festas era a única forma de mobilizar a comunidade, uma vez que a Escola não recebia nenhuma contribuição comunitária espontânea.

Dos quatro municípios pesquisados, o município de Cezarina foi o único que contava com a Direção e a Coordenação Pedagógica habilitadas, em nível de pós-graduação *lato sensu*, na área educacional. Isto demonstra a importância e a busca constante pela qualidade educacional do Município, que não se restringia à Direção e Coordenação Pedagógica. Esta situação atinge quase todos os professores da rede municipal, sendo que, conforme depoimento da Secretária da Educação, 48 deles estavam em processo de graduação em Pedagogia Plena Parcelada. Os diretores e professores do município de Cezarina, que estavam realizando seus estudos em nível de graduação, foram motivados e receberam apoio da gestão municipal, que estabeleceu convênios com alguns pólos de treinamento, tais como: os das cidades de Anápolis, Edéia, Inhumas, bem como ofereceu o custo do curso e o transporte gratuito. Tal fato não foi constatado nos outros três municípios alvos da pesquisa. Os ocupantes do cargo de Direção desses outros municípios não possuíam habilitação superior nem estavam cursando graduação no período em que foram realizadas as entrevistas (2000).

É certo que esta situação foi fortalecida após as exigências prescritas na LDB e na Lei 9.424/96, no que se refere à qualificação do professor e à formação

continuada do magistério (LDB, art. 67, II e V). Com isso reforçava-se a idéia de que a educação continuada corresponde à aspiração do ser humano de busca permanente de conhecimento e às exigências da era científica e tecnológica de aprimoramento e atualização dos indivíduos para acompanharem as constantes mudanças na sociedade. A educação continuada deverá ser integrada à carreira e devem ser implementados programas de aperfeiçoamento em serviço para os docentes em exercício. Esse maior preparo do professor repercute de modo concreto e positivo na avaliação pelo sistema de ensino.

A Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira, nos anos de 1998 e 1999, teve em seu quadro dois professores substitutos, situação esta que não perdurou no ano de 2000. O professor poderá ser substituído, em caráter emergencial, ao se afastar de suas funções, em motivo de doença ou por qualquer motivo de ordem legal, obrigatoriamente, quando o afastamento for superior a 15 dias. A Direção da Escola indica o substituto e, caso não haja professor disponível, esta substituição será por meio de professor do quadro, que tenha disponibilidade de carga horária. A remuneração é paga em forma de horas-extras.

No período 1998/99, a estrutura física da Escola não passou por reformas ou ampliações. Entretanto, quando necessário, foram feitos pequenos reparos em sua estrutura, realizados pela gestão municipal.

Nenhuma melhoria no aspecto didático-pedagógico foi realizada no período de 1998/99, até mesmo porque era uma Escola que apresentava excelentes condições nesses aspectos. Ela contava com recursos didático-pedagógicos e com todo um aparato de equipamento eletrônico. Entretanto, no que se refere a recursos humanos, a Direção da Escola ainda era da opinião, conforme afirmou em entrevista, que, mesmo com algumas melhorias já realizadas, tal como a implantação do Plano de Carreira, poucas foram as mudanças em relação a salário, condições de trabalho e condições para os professores se capacitarem.

Na Escola em estudo, no período 1998/99, houve apenas remanejamento de pessoal. A Direção do estabelecimento acreditava que a rotatividade do corpo docente deveria ser realizada em favor da melhoria da qualidade do ensino. Caso o professor não se adaptasse ao ambiente e às condições da Escola nem executasse suas funções com o devido comprometimento, então, o melhor a fazer seria remanejar o profissional ou, ainda, colocá-lo à disposição da Secretaria de Educação do Município.

A relação existente entre a Direção e o corpo docente revela uma relação de poder, própria da estrutura hierarquizada da escola, em que se estabelece o domínio e a manipulação por parte da Direção que determina ao professor o padrão de conduta a ser rigorosamente seguido. O remanejamento ou a disposição (entenda-se exclusão) de professores são mecanismos de coerção e punição, freqüentemente utilizados pela Direção que se vale da prática autoritária de gestão devido sua posição dominante.

A hierarquia de poder na instituição vai sendo criada, destruída, reconstruída, conforme os modelos comportamentais e legais da própria instituição. No interior do espaço escolar, desenvolve-se uma estrutura autoritária, com concentração do poder decisório na mãos de burocratas que, com base em suposto conhecimento técnico superior, mantém a “máquina” educativa funcionando, sem atentar às reais necessidades do ensino. As relações de poder, decorrentes da prática educativa, são de uma pluralidade proibitiva de análises finais. O inter-relacionamento no âmbito escolar permite um vasto número de relações de poder que impede uma síntese analítica (Resende, 1985).

Conforme levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Educação, a Escola possuía, em 1998, um total de 501 alunos e 22 professores. Destes, 340 estavam matriculados no Ensino Fundamental, distribuídos da seguinte forma: 98 alunos na 1^a série; 86 alunos na 2^a série; 60 alunos na 3^a série e 59 alunos na 4^a série. No entanto, apenas 303, 89% destas matrículas, foram efetivamente preenchidas. Nessa ocasião havia onze professores, nove com habilitação em magistério e dois com habilitação em nível superior, em

Pedagogia - licenciatura plena. A média para a relação aluno/professor é de 27,5.

Observa-se que, mesmo tendo registrado os maiores índices de retenção e evasão na primeira série, atingindo, respectivamente, um percentual de 10,4% e 6,4%, os resultados auferidos no ano de 1998 foram excelentes representando mais de 81% de aproveitamento do alunado. Nas demais séries, os índices de retenção e evasão foram bem inferiores aos da primeira série, tais como apontam os dados a seguir.

Tabela 18

MUNICÍPIO DE CEZARINA

**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA ESCOLA
MUNICIPAL JUSCELINO KUBITSCHKEK DE OLIVEIRA - 1998**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	TRANSFERIDOS	EVASÃO	TOTAL
1 ^a séries	77	8	8	5	98
2 ^a séries	67	4	12	3	86
3 ^a séries	50	4	5	1	60
4 ^a séries	53	0	4	2	59
TOTAL	247	16	29	11	303

Fonte: Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Em 1999, o número de alunos reduziu-se para 460. Desses, 337 alunos estavam matriculados no Ensino Fundamental, sendo 103 alunos na 1^a série; 96 alunos na 2^a série; 78 alunos na 3^a série e 59 alunos na 4^a série. O número de professores responsáveis pelo Ensino Fundamental, mesmo com a redução do número de alunos, aumentou para 13, o que propiciou uma redução na média da relação aluno/professor 1998/99 de 27,5 para 25,9.

Em 1999, os resultados obtidos não foram tão satisfatórios como os de 1998. O índice de aproveitamento caiu para 75,3%. Ainda foi a primeira série a que obteve resultados mais baixos chegando a 18% de retenção e de evasão. Observou-se também que o número de transferências aumentara, em relação a 98/99, de 9,5% para 13,3%. Este aumento de transferências de alunos da 1^a e 2^a séries pode ter sido um reflexo da insatisfação dos pais com o baixo índice de

aproveitamento. O número de alunos retidos, evadidos e transferidos na 1ª série foi superior a 40%

Tabela 19
MUNICÍPIO DE CEZARINA
**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA ESCOLA
MUNICIPAL JUSCELINO KUBITSCHKEK DE OLIVEIRA - 1999**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	TRANSFERIDOS	EVASÃO	TOTAL
1ª séries	61	11	20	11	103
2ª séries	68	7	16	5	96
3ª séries	72	4	3	0	79
4ª séries	53	0	6	0	59
TOTAL	254	22	45	16	337

Fonte: Escola Municipal Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Escola Municipal Augusto Afonso Correia

Localizada no setor Maria Franco e fundada em 1993, a Escola Municipal Augusto Afonso Correia oferecia o Ensino Fundamental nos turnos matutino e vespertino. Para tal, contava com uma estrutura física de oito salas de aula, duas salas para o administrativo, uma cozinha, um depósito, uma sala destinada para biblioteca, ainda sem acervo, sete banheiros. Esta estrutura representava 690,86 m² de área construída em um terreno de área total de 1.582,00 m², toda protegida por muro.

A Diretora da Escola possuía habilitação em nível de magistério. Porém, na ocasião das entrevistas realizadas (2000), a Diretora estava cursando Pedagogia Plena Parcelada. Esse curso é ofertado quinzenalmente, em finais de semana, no Município de Edéia. A Escola também contava com os serviços de uma Coordenadora Pedagógica com habilitação em nível de pós-graduação em Planejamento Educacional.

A Diretora da Escola Municipal Augusto Afonso Correia desconhecia quaisquer fatos sobre os recursos do FUNDEF, de acordo com sua declaração. Ela afirmou serem visíveis as melhorias realizadas pela Secretaria Municipal de

Educação como pagamento de salários, o fornecimento de material didático-pedagógico, oferta de transporte, financiamento de curso de graduação para os professores da rede. Interessante é que a Diretora não sabia dizer se os recursos aplicados nessas melhorias eram originários do FUNDEF. O desconhecimento total a respeito dos recursos do FUNDEF evidencia a inexistência da formação sócio-política da educadora e o conhecimento necessário sobre financiamento da educação. Falta-lhe consciência política. A respeito Gadotti (1989) declara:

Não basta sermos competentes para que sejamos educadores. É o grau de consciência política que define se somos ou não educadores. Portanto, a *formação do novo educador* se dará a partir de uma sólida formação política e social. Como pode o educador evidenciar as contradições internas do capitalismo se não tem qualquer formação sócio-econômica? Como pode o educador assumir um papel dirigente na sociedade se na sua formação o todo social resume-se a uns poucos conhecimentos de métodos e técnicas pedagógicas ou a uma história da educação que se perdeu no passado e nunca chega aos nossos dias? (p. 79).

A sólida formação política e social do educador, referida por Gadotti, materializa-se na prática cotidiana do professor em todas as suas atividades, em especial, no compromisso com a mudança. Para a Diretora da Escola Municipal Augusto Afonso Correia, conforme depoimentos em várias entrevistas, tal compromisso raramente se manifesta no corpo docente. A maioria dos professores é resistente a qualquer inovação. Embora haja estabilidade na Escola, o que poderia funcionar como um mecanismo estimulador do fortalecimento do compromisso político e social, os docentes são resistentes, céticos e acomodados.

Há de se considerar que a concentração de poder na direção é elemento que retrai qualquer participação, conduzindo ao que é mais grave

a omissão, a passividade dos educadores, que são freqüentemente os últimos a tomarem conhecimento das reformas educacionais, em vez deles tomarem nas suas mãos a inovação, a renovação da educação (Gadotti, 1989, p. 86).

Um dos grandes desafios para a administração da Escola é a assunção de uma gestão participativa para superar tanto a sua forma de administrar a Escola, quanto na conquista da comunidade rumo à construção de um projeto político pedagógico. Esse

só tem significado, quando ocorre mediante um trabalho interdisciplinar e coletivo, com base em relações democráticas, em gestão participativa e colegiada e na produção do conhecimento. O ponto de partida para se estabelecer esse *modus operandi* é o conjunto de atores de construção do projeto ter presente que autonomia e gestão democrática fazem parte da natureza do ato pedagógico (Brzezinski, 1999, p. 4).

Uma atitude que expressa um certo compromisso político com a mudança na Escola para uma melhor qualidade é a participação de um grupo de docentes no curso de Licenciatura Plena Parcelada, realizado em encontros de 15 em 15 dias, todas as sextas-feiras na cidade pólo Edéia. Para tanto, eles se deslocam de Cezarina e são substituídos pelos estagiários do 3^o ano do Curso de Magistério (Modalidade Normal). Essa cooperação dos alunos do ensino médio com os professores do Ensino Fundamental gera um clima de satisfação. Naqueles, pela oportunidade de exercerem a profissão mediante uma prática engajada na escola fundamental e nesses pela possibilidade de se capacitarem em serviço garantido a continuidade de seu trabalho com o alunado, mesmo em sua ausência. Gerou-se também uma certa estabilidade na gestão da Escola, pois a cooperação evitava a eventual “falta de aula” que desmobiliza alunos e provoca insatisfação nos pais. Caso a Diretora não pudesse contar com os estagiários do Magistério, contava com dois professores substitutos que cobriam as ausências dos docentes que se aperfeiçoavam e também os auxiliavam durante suas aulas.

Vale registrar que no município de Cezarina as Escolas Juscelino Kubitschek de Oliveira e a Augusto Afonso Correia contavam, no biênio 1998/99, com dois professores substitutos. Essa reserva de professores pode ser entendida como um elemento que compõe com vários outros o comprometimento do Executivo Municipal em melhorar a qualidade de ensino.

No que tange à estrutura física da Escola Municipal Augusto Afonso Correia, no período compreendido entre 1998/99, não houve reforma e ampliações. Entretanto, quando necessário, foram realizados pequenos reparos pelo gestão municipal.

O Ensino Fundamental nessa Escola compreendia apenas a primeira fase. Em 1998, a Escola possuía 421 alunos dos quais 340 estavam matriculados no Ensino Fundamental⁴². O quadro de professores era formado de um total de 19 docentes dos quais 15 em exercício no Ensino Fundamental sendo três deles com habilitação em nível superior (um em Pedagogia - licenciatura curta, um em Pedagogia - licenciatura plena e um em Matemática) e 12 com habilitação em magistério. Deflui-se destes números uma média da relação aluno/professor de 28,3. Das 340 matrículas apenas 279 delas foram realmente preenchidas, conforme dados obtidos na Escola. A distribuição dos 279 alunos e os resultados auferidos naquele ano letivo podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 20

MUNICÍPIO DE CEZARINA

**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA
ESCOLA MUNICIPAL AUGUSTO AFONSO CORREIA – 1998**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	TRANSFERIDOS E EVADIDOS	TOTAL
1ª séries	68	4	9	81
2ª séries	68	4	4	76
3ª séries	46	3	2	51
4ª séries	60	9	2	71
TOTAL	242	20	17	279

Fonte: Escola Municipal Augusto Afonso Correia.

Os números indicam um elevado índice de transferência e evasão da 1ª série que, somados, correspondem a mais de 11%, e uma taxa de mais de 12% de retenção na 4ª série. Apesar destes índices, o aproveitamento atingiu uma média de 86%.

⁴² Dados consultados na Secretaria Municipal de Educação – SME, na segunda visita feita ao Município em 21 de novembro de 2000, ocasião em que foi realizada a segunda entrevista com a Secretária de Educação.

A distribuição de alunos/série era bastante equilibrada. Os resultados mostram que, enquanto a retenção nas três primeiras séries em 1998 não ultrapassou 7%, em 1999 a mesma chegou a mais de 12%. Isto acabou por refletir no desempenho que alcançou um índice de 84%.

Em 1999, foram matriculados 327 alunos no Ensino Fundamental pela Escola Municipal Augusto Afonso Correia. O número efetivo de 258 alunos preencheu as vagas ofertadas pela Escola. O atendimento desta demanda foi feito por 11 professores da Escola, ocasionando uma média da relação aluno/professor de 29,7.

Tabela 21

MUNICÍPIO DE CEZARINA

**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA
ESCOLA MUNICIPAL AUGUSTO AFONSO CORREIA – 1999**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	TRANSFERIDOS E EVADIDOS	TOTAL
1 ^a séries	57	7	5	69
2 ^a séries	59	7	3	69
3 ^a séries	58	7	2	67
4 ^a séries	44	5	4	53
TOTAL	218	26	14	258

Fonte: Escola Municipal Augusto Afonso Correia.

A implantação do Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores da Educação Pública do Município de Cezarina ocorreu com a homologação da Lei nº. 054/89 de 10 de novembro de 1989 e do Estatuto dos Servidores da Educação Pública do Município, com a Lei nº. 053/89 de 10 de novembro de 1989.

O regime jurídico do município de Cezarina é o estatutário⁴³, conforme prescrito nos artigos 39, 40 e 41 da Constituição Federal. O termo estatuto

⁴³ O regime estatutário refere-se às relações jurídicas, isto é, preceitos sobre o ingresso, forma e limites de remuneração, deveres, direitos, planos de carreira, investidura em cargo em comissão e função de confiança e casos de contratação por prazo determinado, entre o servidor público e a administração pública, conforme prescrito na Constituição Federal. É da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecerem em lei a sua relação com os respectivos servidores.

encerra o sentido de regulamentação. Nele estarão contidas as normas definidoras de direitos e obrigações.

O Plano de Carreira e Remuneração do Servidor da Educação do município de Cezarina versa sobre o conteúdo e sobre os profissionais que integram a carreira por ele estabelecida abrangendo todas as etapas da educação básica oferecida pelo município. Todavia, não dispõe sobre matéria estatutária. Pode haver, no entanto, pontos de contato entre matérias de conteúdo estatutário e de conteúdo de plano de carreira. Nem sempre é muito nítida a linha divisória entre matéria de conteúdo estatutário e de plano de carreira. Por exemplo: no caso de o magistério estar integrado ao estatuto do conjunto dos servidores, essa matéria pode ser tratada como exceção no próprio estatuto ou na lei que estabelece o plano de carreira dos profissionais da educação e, na inexistência de estatuto próprio do magistério, devem ser nele reguladas. Será visto adiante que o município de Senador Canedo encontra-se nesta situação. Esse Município possui apenas o Estatuto, encontrando-se a matéria de conteúdo do plano de carreira nele regulada.

Quanto aos profissionais, o Plano de Carreira e Remuneração do Servidor da Educação do município de Cezarina abrange o servidor público da educação, que é pessoa legalmente investida em cargo público, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, com atribuições específicas de docência, de suporte pedagógico e de apoio administrativo do sistema educacional do Município.

A posição básica existente na carreira, no município de Cezarina, é dividida em níveis. A posição na tabela de vencimento dos níveis dá-se em conformidade com a habilitação, o tempo de serviço e a progressão vertical.

A participação dos professores em cursos de capacitação e aperfeiçoamento é um dos requisitos para a promoção na carreira, como mencionado no capítulo anterior. É preciso destacar que foram mais de oito cursos ofertados aos educadores do município de Cezarina, no biênio 1998/99. Alguns individuais e outros não. Entre os cursos ofertados estavam Curso na

Capacitação de Jovens e Adultos; Curso Formação Magistério modalidade Lumem; Treinamento em Formação Social; Curso de Educação Especial – Educação Inclusiva; Curso de Informática e outros. Embora tenham sido oferecidos a partir de programas e projetos da Secretaria de Educação do Município, não foram custeados por recursos do FUNDEF. A constante oferta de cursos para qualificar o professor é uma prática relevante no município de Cezarina que garante o acesso dos profissionais da educação básica a programas de educação continuada. O aperfeiçoamento de professor é contínuo, o que permite concluir que o profissional da educação é valorizado e sua capacitação, sem dúvida, refletirá na melhor qualidade do ensino no Município.

A movimentação do servidor efetivo ou promoção funcional, por habilitação, no município de Cezarina, ocorre pela aplicação da progressão vertical e horizontal. O Município optou por um diferencial de 5% entre uma referência e outra superior, não cumulativo, no primeiro dia após o cumprimento de três anos de efetivo exercício na referência.

O servidor poderá receber gratificações e adicionais regulamentados no estatuto. As vantagens pecuniárias enumeradas no Plano de Carreira do referido Município são gratificações pelo exercício de cargo de comissão, pelo exercício de função de confiança, pelo encargo de instrutor em treinamento ou desenvolvimento, pelo encargo de membro ou auxiliar de banca ou comissão de concursos e de regência especial. Os adicionais são de titularidade, por tempo de serviço, atuação em período noturno e de férias. Os servidores da educação do município de Cezarina têm como data base o mês de maio, quando são discutidos possíveis perdas e ganhos reais de salário.

Os vencimentos base para carga horária de 30 horas, eram assim determinados: para N-I era de R\$ 168,00; N-II era de R\$ 202,00; N-III era de R\$ 262,00; N-IV era de 353,00; N-V era de R\$ 495,00 e N-VI era de R\$ 718,00 até março de 1995, ocasião em que foi incorporada ao salário base uma gratificação de 50% a título de atividades extra-classe. No período de 1998-99, o salário base para N-I era de R\$ 168,00 mais 50% de atividades extra-classe. As atividades extra-classe perfaziam um total de 16 horas/mês a serem realizadas

fora do horário de sala de aula, no estabelecimento escolar, coordenadas e acompanhadas pelo coordenador pedagógico. Para os profissionais da educação enquadrados N-I que trabalhavam com educandos até a 1^a série havia uma gratificação de 35%; para os que trabalhavam com as 2^a, 3^a e 4^a série havia uma gratificação de 25%. Com estes adicionais o professor N-I do município de Cezarina passou a ter um salário superior a R\$ 300,00 (R\$ 168,00 x 50% = R\$ 84,00 → R\$ 168,00 + R\$ 84,00 = R\$ 252,00 → R\$ 252,00 x 25% = R\$ 63,00 → R\$ 252,00 + R\$ 63,00 = R\$ 315,00).

Os profissionais da educação contam com seis níveis: nível I, II, III, IV, V e VI na estruturação de seu cargo. As exigências na capacitação e os vencimento de cada nível são:

- a) N-I - habilitação em Magistério, nível Médio, com vencimento de R\$ 315,00 para carga horária de 30 horas;
- b) N-II - habilitação em Licenciatura Curta, com vencimento de R\$ 378,75 para carga horária de 30 horas;
- c) N-III - habilitação em Licenciatura Plena, com vencimento de R\$ 492,37 para carga horária de 30 horas;
- d) N-IV - habilitação em Licenciatura Plena acrescida de pós-graduação, com vencimento de R\$ 664,67 para carga horária de 30 horas;
- e) N-V - habilitação em Mestrado, com vencimento de R\$ 930,54 para carga horária de 30 horas;
- f) N-VI - habilitação em Doutorado, com vencimento de R\$ 1.348,50 para carga horária de 30 horas.

Outras considerações sobre os efeitos da aplicação dos recursos do FUNDEF no município de Cezarina serão apresentadas no quinto capítulo. A seguir, apresenta-se a análise do município de Inhumas.

3. Município de Inhumas

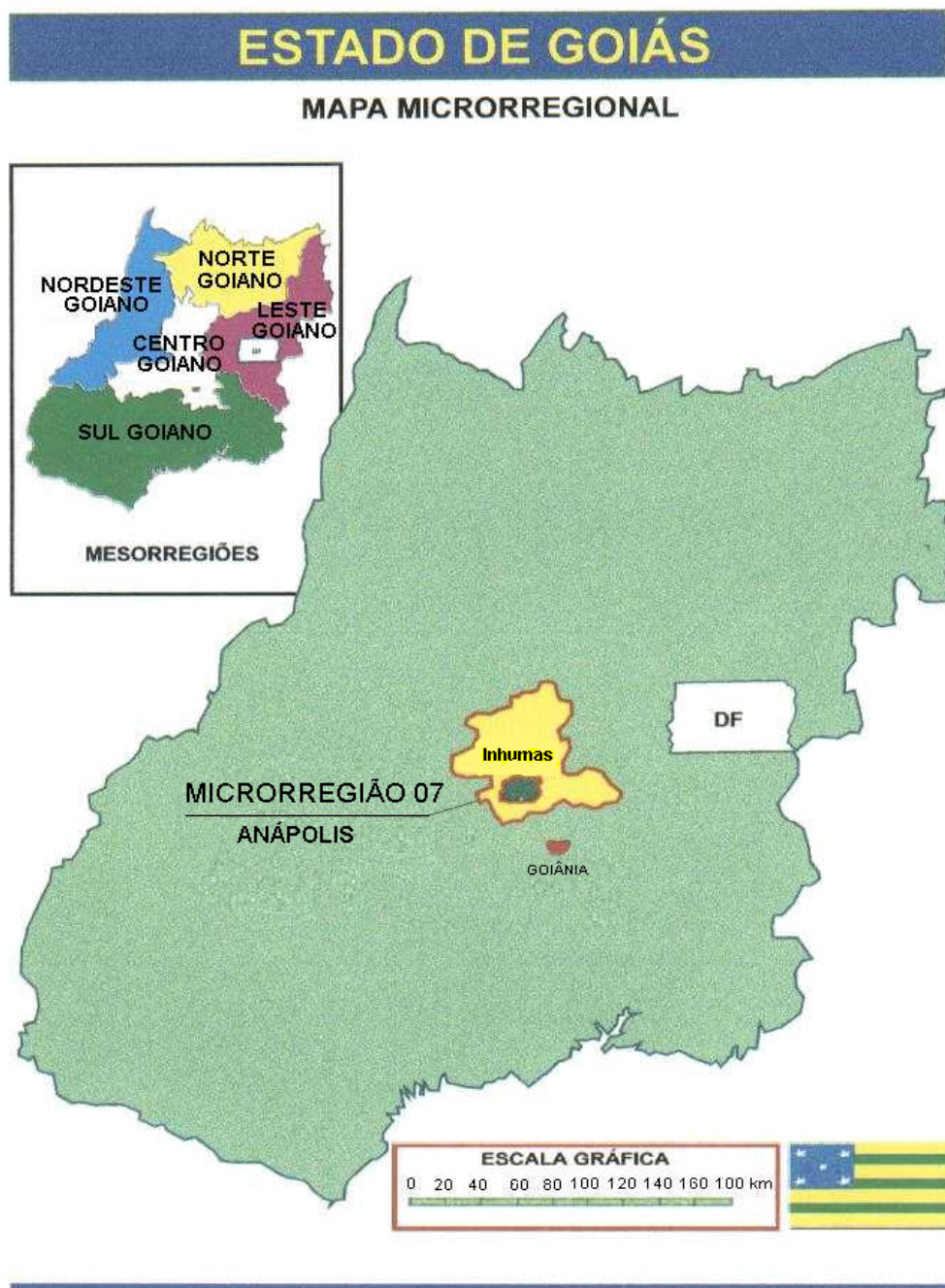


FIGURA 3 – Mapa Microrregional adaptado do Estado de Goiás: Localização do município de Inhumas

Fonte: SEBRAE/GO: *Banco de informações municipais*. 28/06/2000.

O município de Inhumas localiza-se na Mesorregião do Centro Goiano, na Microrregião de Anápolis, com uma população de 40.118⁴⁴ habitantes. Apresenta uma densidade demográfica de 63,81 habitantes/km² que se encontra distribuído em uma área de 616,30 km² e cuja taxa de crescimento anual é de 1,8%. Dista, aproximadamente, 45 km da capital do Estado. O número de eleitores é de 26.699⁴⁵ e o Executivo Municipal no período de 1997-2000 estava sob o controle do Partido Progressista Brasileiro - PPB, representado pelo Prefeito Luís Otávio do Nascimento.

Inhumas nasceu em 1858, quando o pioneiro João Antônio Barra Ramos, proprietário da fazenda Cedro ou Goiabeiras, mudou-se para a área onde formou-se um povoado, junto ao Vale do Rio Meia Ponte. Goiabeiras foi elevado a Distrito de Itaberaí em 1896. Em 1908 recebeu oficialmente o nome de Inhumas. Emancipou-se por força do Decreto nº. 602, de 19 de janeiro de 1931, mediante Ato do Interventor do Estado Pedro Ludovico Teixeira.

Inhumas é um dos municípios mais importantes para o Estado, graças a sua considerável produção agropecuária, destacando-se as culturas de cana-de-açúcar, milho, mandioca, alho e a de cítricos, principalmente laranja e limão. Sua base industrial é transformadora, com um setor agroindustrial emergente, merecendo destaque a destilaria de álcool e o frigorífico, que estão entre os maiores de Goiás. Os curtumes, os laticínios e as cooperativas também contribuem muito para a manutenção do setor de serviços, que é bastante ativo.

A arrecadação municipal, no biênio 1998/99, apresentou os seguintes valores, conforme Tabelas 22 e 23, a seguir. O município de Inhumas, tanto em 1998 como em 1999, apresentou despesas superiores às suas receitas. Em 1998, as despesas totalizaram R\$ 11.528.581,11, representando um gasto de 34,7% em Educação e Cultura. Em 1999, esse gasto foi de 20,8%.

⁴⁴ IBGE – *Censo populacional 1996*.

O resultado dos dados preliminares do Censo de 2000 do IBGE registrou uma população de 43.938 habitantes nesse Município, conforme verificado no site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

⁴⁵ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

Tabela 22
MUNICÍPIO DE INHUMAS
**ARRECADAÇÃO: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS (EM R\$) – 1998/99**

ARRECADAÇÃO: Impostos e Transferências Constitucionais	1998	1999
IPTU	319.143,32	298.130,43
ITBI	121.494,87	145.591,46
ISS	166.424,18	207.098,81
FPM	3.034423,01	3.480.205,84
IRRF	90.699,12	108.669,34
ITR	30.589,87	26.506,63
ICMS	2.255.048,05	2.550.441,70
IPVA	205.408,20	203.116,64
IPI	19.991,72	14.547,31
Outras Receitas	4.011.621,86	3.928.706,47
TOTAL	10.254.844,20	10.963.014,63

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Tabela 23
MUNICÍPIO DE INHUMAS
DESPESAS POR FUNÇÃO (EM R\$) – 1998/99

Despesas por Função	1998	1999
Legislativa	727.652,69	738.210,39
Administrativa e Planejamento	1.592.904,52	2.397.906,37
Agricultura	225.998,42	73.579,33
Educação e Cultura	4.005.445,43	2.699.654,35
Habitação e Urbanização	2.436.715,26	1.835.151,07
Indústria, Comércio e Serviço	2.268,00	17.000,00
Saúde e Saneamento	2.073.645,48	4.512.531,27
Assistência e Previdência	463.951,31	697.680,61
TOTAL	11.528.581,11	12.971.713,39

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

3.1. A educação no Município

O sistema educacional do Município possui 63 estabelecimentos de ensino. Destes, 36 pertencem à rede municipal, com 15 escolas na zona urbana e 21 na zona rural. Das 21 escolas rurais, apenas 12 estavam funcionando em 1998/99, havendo nove escolas com as atividades paralisadas, por falta de

alunos. A maioria das escolas rurais funcionava sob regime multisseriado, exceto as Escolas Rurais Municipais Dona Mariquinha, Odilon José de Oliveira e Robert Kennedy que funcionavam sob regime seriado. O Ensino Fundamental atendeu na área rural, nas 12 unidades em funcionamento no Município, o total de 238 alunos, em 1998.

Em 1999, com o mesmo número de unidades escolares em funcionamento, houve atendimento de 220 alunos. Na zona urbana, a rede municipal atendeu, em 1998, 1.219 alunos e, em 1999, o número de alunos atendidos atingiu 1.366⁴⁶.

Toda essa estrutura educacional do município de Inhumas propiciou, em 1998, o atendimento de 1.681 alunos no Ensino Fundamental. Destes, 238 na zona rural. Em 1999, houve atendimento de 1.589 alunos sendo 220 na zona rural. Nessa ocasião, a rede estadual era responsável pelo atendimento de 7.302 alunos matriculados no Ensino Fundamental em 1998 e 7.351 em 1999. Isso demonstra um acréscimo de alunos atendidos na rede estadual, em relação 1998/99, de 49 alunos, ou seja, 1%. Na rede municipal, houve decréscimo de 0,9%⁴⁷. Para o atendimento do 7.351 alunos, a rede estadual contava com 229 professores e a rede municipal com 71.

Em 1998 estavam concentrados, na zona urbana, 1.219 alunos matriculados na rede municipal e na zona rural havia 238, totalizando 1.457 alunos atendidos pelo Ensino Fundamental. Esses dados, fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, divergem dos INEP, que registrou um total de 1.681 alunos matriculados no Ensino Fundamental⁴⁸. Há, portanto, uma diferença, para maior, de 224 alunos no resultado final do censo educacional de 1998 realizado pelo INEP. Em razão disso, há de se assinalar a dificuldade, por parte da pesquisadora, para proceder uma análise correta em relação aos impactos do FUNDEF nesse Município.

⁴⁶ <http://www.inep.gov.br/censo/censo98>. 23/01/2001, em 23/01/2001,

www.inep.gov.br/censo/censo99. 23/01/2001 e Secretaria Municipal de Educação de Inhumas.

⁴⁷ <http://www.inep.gov.br/censo98> em 23/01/2001 e <http://www.inep.gov.br/censo99> em 3/01/2001.

⁴⁸ <http://www.inep.gov.br/censo/censo98/municipios98.asp?method=1>. 08/01/2001

Em primeiro lugar questiona-se: qual será a fonte fidedigna? Qual delas merece credibilidade? Qual delas deve ser escolhida para os cálculos e análises que se processam nesta pesquisa?

Em segundo lugar infere-se: o Executivo Municipal disponibilizou para o INEP um número elevado de falsas matrículas com a possível intenção de receber um quantitativo maior de recursos do que na realidade lhe competia. Em face dessa inferência tomou-se por base o número inferior de alunos fornecidos à pesquisadora *in loco* pela Secretaria Municipal de Educação.

Outra questão pode ser levantada ainda sobre a discrepância de dados estatísticos e diz respeito ao controle. Sabe-se que existem controles distintos: o interno, de responsabilidade da prefeitura; o externo, exercido pela Câmara de Vereadores com o auxílio do TCM. Esses, entretanto, não se confundem com o controle social, exercido pelos Conselhos. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem a função de acompanhar e exercer o “controle social” sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. É especificamente com base na repartição dos recursos que lhe é atribuída a supervisão do censo escolar. O controle sobre o censo escolar é um operador econômico presente na hierarquia de funções fiscalizadoras que deveria ser eficiente. Contudo, o que se percebe é que, mesmo com tantas instâncias responsáveis pelo controle, esse processo tem sido ineficiente para vigiar as atividades. Entende-se que não só as atividades precisam de controle, pois os resultados também deveriam ser alvo desses mecanismos.

Em 1999, o sistema municipal de educação atendeu a uma demanda de 3.320 alunos distribuídos da seguinte forma: 1.070 alunos na pré-escola; 661 alunos na alfabetização e 1.589 no Ensino Fundamental⁴⁹. Dos 1.589 alunos, conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, 220 estavam na zona rural e 1.366 estavam concentrados na zona urbana. Novamente, percebe-se, nesse ano, a divergência de dados registrados e fornecidos pelo Município e pelo INEP. Embora pareça ser insignificante, com variação de

⁴⁹ <http://www.inep.gov.br/censo/censo99>. 23/01/2001.

apenas três alunos a mais nos dados do INEP, a dificuldade em trabalhar com os dados continuou a existir.

Até 1998, apenas quatro escolas urbanas ofereciam o Ensino Fundamental. A partir desta data o número de escolas passou para nove e, em 1999, já eram 11 as escolas que ofereciam o Ensino Fundamental. Conseqüentemente, o número de alunos também aumentou, registrando, respectivamente, 1.219 e 1.366. O acréscimo 1998-99 foi superior a 12%. Com esses dados fica constatada a rapidez do processo de municipalização, subsequente à implementação do FUNDEF. Em um biênio houve quase duplicação do número de alunos atendidos pela rede municipal do Ensino Fundamental.

Em 1998, o total de professores da rede municipal era de 113, dos quais 68 estavam no Ensino Fundamental responsáveis pelo atendimento de 1.457 alunos. Em percentuais, estes dados demonstram que 60,17% dos professores do Município estavam no Ensino Fundamental e representam uma média de 21,42 aluno/professor. No ano de 1999, a rede municipal contava com 138 professores, dos quais 77 estavam lotados no Ensino Fundamental, atendendo a 1.589 alunos, ou seja 55,79% dos professores atuavam no Ensino Fundamental resultando em uma média aluno/professor de 20,63⁵⁰.

No que se refere à aplicação dos recursos vinculados à educação, o município de Inhumas, no biênio 1998/99, cumpriu a determinação legal mínima de 25% aplicando, respectivamente, mais de 47% e 44% na MDE. Em 1998, o Município fez parte dos 88% dos municípios goianos que aplicaram os 25%. Em 1999, fez parte dos 99% dos municípios.

Em relação aos recursos do FUNDEF, o município de Inhumas teve uma perda de R\$ 431.042,47 no ano de 1998. Em 1999, esta perda foi de R\$ 220.000,00.

⁵⁰ Dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação de Inhumas, por ocasião da terceira visita realizada ao Município, em entrevista realizada com a Secretária de Educação

Tabela 24
MUNICÍPIO DE INHUMAS

APLICAÇÃO DE IMPOSTOS EM MDE (EM R\$) – 1998/99

Aplicação de Impostos na MDE	1998			1999		
	Total a aplicar	Aplicado	%	Total a aplicar	Aplicado	%
	1.914.041,77	3.624.882,38	47,35	1.493.243,65	2.668.431,14	44,68

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Tabela 25
MUNICÍPIO DE INHUMAS

**APLICAÇÃO DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS
PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (EM R\$) – 1998/99**

Aplicação dos 60% do FUNDEF	1998			1999		
	FUNDEF	Despesa	%	FUNDEF	Despesa	%
	361.615,59	332.393,41	91,92	640.879,76	853.023,27	133,10

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Nota-se que o Município em análise, apesar de destinar mais de 25% de sua receita na MDE, nos anos de 1998 e 1999, não procedeu da mesma forma com a cota mínima de 60% dos recursos do FUNDEF, destinada à remuneração e aperfeiçoamento dos professores no ano de 1998, colocando-se entre 7% dos municípios goianos que, não aplicaram os 60%. Em 1999, esta destinação mínima foi realizada, passando o Município a fazer parte dos 76% dos municípios que atenderam à disposição legal. Porém, comparando-se os valores aplicados na MDE e os 60% do FUNDEF, é visível a redução de aplicação da MDE de 1998 para 1999 e o aumento dos 60% do FUNDEF de 1998 para 1999. Questiona-se: não estaria ocorrendo uma compensação de valores, mesmo que em parte, dos recursos destinados à educação?

A Secretária de Educação do município de Inhumas não tinha participação nas decisões de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF. Essas decisões estavam centralizadas na Secretaria de Controle Financeiro que possuía uma Comissão Municipal de Gastos. A Secretária de Educação é de opinião, conforme declarou em entrevista realizada por ocasião da terceira visita

ao Município, de que esta situação não deve manter-se, devendo haver maior valorização do secretário de educação de modo que este possa tomar parte nas decisões e, conseqüentemente, usufruir de mais autonomia.

A gestão municipal pauta-se pela total centralização do poder político e econômico. A Secretária de Educação é excluída da Comissão Municipal de Gastos que trata dos recursos municipais. Desse modo, ela fica desprovida de qualquer instrumento de gestão sobre esses recursos. Todavia isso não é motivo de acomodação, ela questiona as atitudes de centralização de poder e, especialmente, sua exclusão de determinadas decisões. Essa não ignora as exigências do poder discutindo as relações que dele deflui, porém não o enfrenta. A Secretária deve obediência ao gestor municipal, autoridade que a indicou para ocupar o cargo. O poder é efetivamente mantido pelo quadro administrativo que executa, em cega obediência à hierarquia, às instruções e aos comandos dos que ocupam funções superiores, como bem assinala Mannheim (1972) ao caracterizar o poder institucionalizado ou canalizado: este *“encontra-se concentrado em instituições e produz normas ordenadas de interação humana, sujeitas a princípios, códigos e regras. O poder é controlado e, por sua vez, controla o comportamento”* (p. 70).

No período de 1998/99, o sistema educacional do Município citado não apresentou alterações salariais. Também não realizou concurso público. A ausência do concurso público para ingresso na Carreira do Magistério é criticada, sobretudo, pelos professores.

Essa prática é comum no Estado de Goiás. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação passou um período de nove anos sem realizar concurso público para o cargo de professor. É possível que, inspirado no exemplo do sistema do Estado, o Executivo Municipal tenha adotado tal comportamento. Isso significa o uso do clientelismo, pois a falta de concurso impede que os melhores qualificados ingressem no sistema, já que os “selecionados” pelo Executivo ocupam os cargos, mediante contratos especiais.

O município de Inhumas apresentou situação privilegiada no sistema educacional, no tocante à manutenção do transporte escolar e à reforma e ampliação de unidades escolares municipais. Após o devido suprimento das deficiências destas duas áreas, o Município passou, então, a atender às necessidades dos recursos humanos no quesito de qualificação e capacitação, quando já se encontrava com poucos recursos monetários oferecendo, assim, escassa ajuda aos professores leigos.

Desse modo, a gestão municipal de Inhumas não equalizou a aplicação dos recursos destinados à MDE, nos termos do art. 70, I, da LDB – Lei nº. 9.394/96, que permite o custeio de manutenção de programas de formação continuada tanto para os profissionais da Educação Infantil como os do Ensino Fundamental. O Município ainda dispõe, no caso específico do Ensino Fundamental, dos recursos do FUNDEF que permitem o custeio de programas de habilitação de professores leigos, até 2001. Esse custeio é embutido na parcela do Fundo (mínimo de 60%) destinada à remuneração do magistério. Dedicção à formação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação deve constituir responsabilidade primordial dos sistemas de ensino, fator essencial a uma educação com qualidade.

Segundo depoimento da Secretária de Educação de Inhumas, é preciso que as autoridades educacionais da esfera federal dêem mais atenção às questões, como: verbas específicas para a Educação Infantil que, com o advento do FUNDEF, foi desprezada. Ainda, a Secretária insiste na importância do estímulo para que os educadores se atualizem, melhorando sua capacitação e, também, que a gestão educacional do Município seja mais democrática. A gestão democrática ainda não consta do novo estatuto que entrou em vigor no ano de 2.000.

A seguir analisar-se-ão os efeitos da aplicação do FUNDEF em escolas do município de Inhumas.

Escola Municipal Alessandro Miguel

A Escola Municipal Alessandro Miguel encontra-se no setor Teodoro Alves Rezende, na periferia da cidade de Inhumas. Fundada em 1992, a Escola divide um terreno de 3.353,53 m² com uma horta comunitária. Possuía, até 1998, uma área de 243,28 m² construídos, demarcados com 110 metros de muro de proteção.

Em 1999 a Escola foi duplamente beneficiada com reforma e uma ampliação de 200,15 m², as quais foram realizadas com recursos do Município e do FUNDEF. Nessa ocasião, a Escola passou a contar com oito salas de aula, uma sala que atendia a Direção e a Secretária, uma sala destinada aos professores e que também acomodava o acervo de livros da escola. Dos seis banheiros que possuía, dois eram destinados ao uso de funcionários e quatro ao uso dos alunos. Tinha uma dependência que funcionava como copa/cozinha/depósito e outro cômodo que servia para acomodar material de limpeza, denominado pelos funcionários da Escola de “almoxarifado”.

Em decorrência do convênio firmado entre a Prefeitura e UEG, os professores puderam contar com a possibilidade de graduarem-se em nível superior. A Escola tinha com 17 professores cursando Licenciatura Plena Parcelada, realizada aos finais de semana no próprio Município e cujo custo mensal individual era de R\$ 77,00 já descontados na folha de pagamento pela Prefeitura para posterior repasse à UEG. É lamentável que os recursos educacionais não sejam usados para a habilitação do professor, sendo este lesado em seu salário. Por exemplo: o professor de Inhumas, nível PE –I com 30 horas, recebe R\$ 200,00 (piso salarial do Município). Ao descontarem os R\$ 77,00 dos R\$ 200,00, restará a este professor o valor de apenas R\$ 123,00 para satisfazer suas necessidades de sobrevivência.

A Diretora da Escola possui habilitação em Magistério e estava cursando Licenciatura Plena Parcelada, por ocasião da entrevista realizada em novembro de 2000. Ela estava presente no estabelecimento escolar nos três

turnos. Sua assiduidade dava-se em virtude do reduzido quadro de funcionários, situação que requeria da Direção o exercício de diversas funções: diretora, secretária, coordenadora pedagógica, porteira, atendimento de alunos nos recreios, entre outras. Esta dedicação (entenda-se falta de profissionalização) ao trabalho e ao poder público é fruto da regulamentação que, ao mesmo tempo em que exige o desempenho de várias tarefas da direção, também estabelece uma relação que a torna mais obediente, submissa e, cada vez mais aberta à exploração econômica, portanto, menos profissional.

A Escola possui Coordenadora Pedagógica que, no decorrer das visitas realizadas, não foi encontrada.

A Direção informa que tem a autonomia bastante restrita para desempenhar suas funções de Diretora. Ela é obrigada a desenvolver seu trabalho com os recursos humanos que lhe são destinados pela Secretaria Municipal de Educação. Embora seja escolhida pelo Executivo Municipal, ela não pode selecionar seus funcionários. Talvez seja este um dos fatores que, em 1998, levou a Escola a registrar uma rotatividade de quatro professores por motivo de divergências com a Direção anterior. Situações como esta são expressão do autoritarismo da Secretaria de Educação Municipal que tem dificuldade em desenvolver um processo de descentralização. O poder inerente ao exercício do cargo de Direção (poder funcional para Mannheim) é usurpado pela Secretaria de Educação, tolhendo a participação de quem é subordinado. Divergência entre professores e direção só vem reforçar a prática autoritária desse sistema de ensino. Os conflitos existem e precisam ser administrados até mesmo em processos mais democráticos. Eles são inevitáveis, mas são passíveis de enfrentamento desde que não seja pela força simbólica de um poder excessivamente centralizado em pessoas autoritárias e intransigentes.

Cabe salientar que a Diretora ocupou a Direção na Escola Municipal Alessandro Miguel em 2000, vindo de um remanejamento da Escola Municipal Dentinho de Leite, para assumir o cargo. De acordo com seus depoimentos, foi retirada da Escola Municipal Dentinho de Leite porque essa instituição encontrava-se em ótimas condições e a Escola atual necessitava da dedicação

de uma gestora competente. Acreditava que o Executivo Municipal reserva a ela a “missão”, como educadora, de promover melhorias, mas nunca usufruir de seu trabalho, pois, reconhecendo-se boa gestora, organizava a escola e constatava reflexos muito positivos para a comunidade educacional, sem contudo receber recompensas.

Curioso é que, com relação ao FUNDEF, a Direção da Escola encontrava-se pouco informada, a exemplo do que acontecia com a própria Secretária Municipal. Quando questionada sobre valores, sobre os possíveis benefícios que a escola teria obtido, que tipo de melhoria salarial, qual a capacitação e qualificação de professores fomentadas por esses recursos, ela chegou a confundi-los com o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. A Secretária Geral da Escola também fez essa confusão.

O silêncio, a falta de esclarecimento e a falta de uma ampla divulgação de informações constituem estratégias burocráticas. Embora se pretenda uma maior participação e acompanhamento da aplicação dos recursos educacionais, especificamente, do FUNDEF, pouco ou quase nada tem sido feito para que a comunidade possa realmente desempenhar essas funções. É preciso, ainda, informar e esclarecer mais e mais.

Consoante depoimento da Direção da Escola Municipal Alessandro Miguel, não houve aperfeiçoamento dos professores com recursos do FUNDEF. O único benefício, além da reforma e ampliação do estabelecimento, ao qual ela tinha conhecimento, era o de aquisição de cerca de 300 livros para compor a biblioteca ambulante que ficava por determinado tempo em cada escola do Município. Este conhecimento foi obtido em uma reunião com a Secretária Municipal de Educação.

Por ocasião da entrevista, a Direção relatou que a biblioteca ambulante chegou à Escola Municipal Alessandro Miguel e lá ficou. Nenhuma outra escola e nem a Secretaria de Educação do Município a solicitava. Como a Escola não possuía nenhum acervo e como “ninguém se lembrava mais” da “biblioteca ambulante”, esta não hesitou em apossar-se do acervo, chegando mesmo a

colocar o carimbo da Escola nos exemplares. Este fato retrata o descaso, pelo patrimônio público, das autoridades constituídas: aquele que toma a iniciativa primeiro sai beneficiado. Tal atitude também denota o desrespeito ao bem comum.

Constatou-se que os recursos financeiros eram poucos. A Escola não contava com qualquer tipo de contribuição comunitária espontânea. Para obter recursos, tinha de pedir aos alunos contribuições, situação esta de pouco resultado em virtude do baixo poder aquisitivo das famílias da área. A contribuição espontânea era muito reduzida, o que forçava a Escola Municipal Alessandro Miguel a organizar campanhas e festas. O que era arrecadado através da contribuição de alunos e, em especial, festa junina, era destinado à realização de eventos escolares, tais como: dia das crianças, dia das mães, dia dos pais e outras datas comemorativas. A propósito, é relevante, neste caso, a afirmação de Gadotti (1989):

. . . vejo como primeira tarefa do novo educador o combate à *diferenciação escolar*, isto é, lutar contra a existência de escolas para ricos e escolas para pobres. É preciso aqui não cair na ingenuidade de pensar que é a escola que deve construir uma sociedade igualitária. A divisão escolar em escola de ricos e escola de pobres já é reflexo da própria divisão social em ricos e pobres. (. . .). É preciso dar prioridade absoluta aos postergados da educação e às periferias escolares, às escolas pobres, à educação no campo, aos operários, aos assalariados, aos trabalhadores rurais (p. 80-81).

No que tange à relação da comunidade com a Escola, era quase inexistente. Um dos maiores desafios era o desinteresse por parte da comunidade e, em especial, por parte dos pais. Por exemplo, em reuniões promovidas pela Escola, para turmas com até 30 alunos, verificou-se o comparecimento de apenas cinco pais. Segundo depoimento da Direção, em entrevista, quando esta foi questionada sobre a atitude dos pais dos alunos, a resposta foi que *“nem para reclamar eles aparecem”*. A Direção, no entanto, justificou a situação devido ao fato de ser uma comunidade muito carente. Por ocasião do início do ano letivo, a Direção e a Secretária Geral da Escola percorriam e visitavam as residências do setor, no intuito de trazerem os alunos

para a Escola. Consoante a Direção, *“os pais estão, agora, mais satisfeitos com a Escola, mas preferem ficar alheios”*. Outro desafio enfrentado pela Direção era quanto aos professores, que também pouco participavam, salvo exceções, preferindo ficar totalmente alheios aos problemas educacionais extra-classes vividos e enfrentados pela Escola.

Reporta-se a Gadotti (1989), mais uma vez, para reconhecer a importância de a criança, o jovem e o adulto das camadas populares serem trazidos para a escola:

. . . A escola não é a alavanca da transformação social mas essa transformação não se fará sem ela, não se efetivará sem ela. Ela tem sido o lugar do retrocesso social e político; ela nunca está em “primeiro lugar” na questão social e política. Nem poderia sê-lo. Ela só poderá definitivamente ser o lugar onde os oprimidos adquirirão “lucidez e força” no dia em que eles aí estiverem. Por isso sua primeira tarefa seria abrir suas portas para eles e provavelmente ir buscá-los (p.73).

A participação da comunidade de forma mais eficiente poderá ser efetivada no Conselho Escolar. Mas, embora criado legalmente, não funcionava. Seus membros acabavam por se envolver com questões mais rotineiras, por exemplo, o professor, membro, corrigia provas, e o Conselho “ia ficando”. Funcionários da Escola levavam os documentos às residências dos membros do Conselho, exceto os que eram funcionários da própria Escola, para que fossem assinados.

O atendimento ao transporte de alunos no município de Inhumas era considerado, pela Diretora, como sendo muito bom. No entanto, a pesquisadora ficou impossibilitada de fazer a análise da quantidade de alunos beneficiados por este serviço, bem como o de sua estrutura e funcionamento. Por quatro vezes, tentou-se obter dados que consubstanciassem essa análise junto à Secretaria de Educação. A única informação obtida a este respeito foi um relatório de contratos de locação de veículos, relatório este insuficiente para proceder-se à referida análise.

A Escola Municipal Alessandro Miguel ofertava a pré-escola e o Ensino Fundamental, da 1^a à 4^a séries, nos turnos matutino, vespertino e noturno. Era a maior escola do Município no que se refere ao número de alunos atendidos nos períodos de 1998 e 1999. Em 1998, a Escola atendeu a 485 alunos do Ensino Fundamental, de acordo com a Secretaria de Educação, ou a 496, de acordo com a Escola, os quais ficaram sob a responsabilidade de 11 professores. Todos esses com habilitação no Magistério, o que dá uma média da relação aluno/professor de 45. Em 1999, a Escola teve 442 alunos do Ensino Fundamental, de acordo com a Secretaria de Educação, ou 434, de acordo com a Escola, atendidos também por 11 professores devidamente habilitados, mostrando uma média da relação aluno/professor de 39. Verifica-se, novamente, a divergência de dados. Nesse caso, entre os fornecidos pela Secretaria de Educação e os dados registrados pela Escola. Esta apresentou um registro de 11 alunos a mais em 1998 e, em 1999, oito alunos a menos. Convém salientar que a escola possuía três turmas de aceleração com um total de 78 alunos no ano de 1999.

Mais uma vez, não é possível aqui deixar de denunciar a existência de manipulação de dados estatísticos, com sérias conseqüências. Por um lado, se o registro do número de alunos é para menos, o município e a escola receberão menos recursos dos que lhes cabem. Isso implica alunos e professores lesados em seus direitos. Implica, também, quanto menos a União repassar aos Estados e municípios mais abastado estará seu cofre, embora corra o risco de sofrer represálias dos organismos internacionais por não atingir as metas de escolarização e de erradicação do analfabetismo.

A realidade aqui representada mostra que o gestor municipal, as escolas, os professores, os pais, a comunidade estão descuidando-se do controle, descomprometem-se com suas funções, sejam elas administrativas, educacionais ou de controle social, portanto, eximindo-se de cumprir um dever de cidadãos conscientes.

Por outro lado, se o registro de números de alunos é para mais, com pseudo matrículas (aluno fantasma), quem tira vantagem disso? A rigor, a União

se beneficia na publicação dos dados mostrando o atingimento de metas pré-estabelecidas em cumprimento às imposições de organismos financiadores internacionais. Assim, a União mantém sua credibilidade. Em contrapartida beneficiam-se os organismos internacionais fortalecendo sua situação de dominante perante a pronta obediência, por parte do país receptor dos recursos. Neste contexto, na ponta do sistema, o executivo municipal e a escola disporão de “recursos extras”. Por seu turno, o professor terá assegurada sua remuneração, talvez até com bônus. Na seqüência, beneficia-se a comunidade. Seus filhos usufruirão de melhorias realizadas nas escolas com os “recursos extras”. Ao final do processo, resta lamentar pela “corrupção”, independentemente qual seja o quantitativo, pois de acordo com a ética, pouco importa o montante, o que conta é o ato desonesto praticado com a anuência de todos. Nesse sentido, todos perdem. Trata-se do respeito, da credibilidade, da postura norteada por princípios de justiça, de ética e de solidariedade apregoados por todo o sistema educacional.

Escola Municipal Dentinho de Leite

A Escola Municipal Dentinho de Leite localiza-se no setor periférico, Vila 31 de Março, de Inhumas. Fundada em 1985, oferecia, no biênio 1998/99, o Ensino Infantil (Pré-escolar) e o Ensino Fundamental no período matutino. Suas instalações encontram-se em um terreno de 673,96 m² delimitadas por 102,50 metros de muro. A área construída, até 1998, era de 299,36 m². Em 1999, a área construída era de 403,15 m², devido a uma ampliação de três salas de aula, correspondente a 113,79 m², passando a contar com seis salas de aula e cinco banheiros. Possuía uma pequena sala onde concentravam-se a direção, a secretaria e a sala dos professores e uma copa/cozinha. Na Escola não havia biblioteca, área de lazer e laboratórios.

A Escola não possuía Coordenação Pedagógica nem Conselho Escolar. A Direção é habilitada em Magistério (Ensino Médio) e estava cursando graduação em Licenciatura Plena Parcelada, quando a entrevista foi realizada (novembro de 2000). A Diretora desconhecia o valor/ano correspondente aos

alunos matriculados no Ensino Fundamental no que se refere aos recursos do FUNDEF, bem como as condições de aplicação deste recurso por parte da gestão municipal.

A relação da comunidade com a Escola era positiva. Os pais encontravam-se satisfeitos com o trabalho ali desenvolvido. Compareciam às reuniões convocadas, em número significativo. Nesse momento, os pais participavam fazendo críticas e dando sugestões com total apoio à Escola para que esta continuasse a oferecer o Ensino Fundamental que fora implantado em 1998. Esse apoio, por parte da comunidade, era reforçado pela localização estratégica da Escola tendo em vista que as demais instituições escolares de Ensino Fundamental estão distantes da Vila 31 de Março. Esta relação comunidade/escola, ao mesmo tempo que desvela a força que a comunidade representa na solução de problemas da Escola, também mostra que há o envolvimento dos pais, quando de sua conveniência. Destaca-se que a oferta do Ensino Fundamental por essa Escola era uma antiga reivindicação da comunidade local, mas que foi atendida somente a partir do FUNDEF.

Esta situação denota o caráter imediatista em alocar recursos. Nessa ocasião o Executivo preocupou-se em instalar o Ensino Fundamental na Escola Municipal Dentinho de Leite, decorrente da possibilidade do aumento dos recursos recebidos provenientes do FUNDEF, com o aumento do número de alunos.

Resulta que as condições da implantação do Ensino Fundamental nessa Escola trouxe a tona sérias questões, tais como: o comprometimento do Executivo Municipal para com o sistema de ensino, o despreparo dos recursos humanos administrativos da escola, a falta de adequação espacial, tanto de infraestrutura da escola quanto de atendimento à demanda de uma região do Município que não tinha outra escola com esse nível de ensino. Agrava-se a situação com as atitudes da Diretora que mantém-se fiel colaboradora dos detentores de cargos superiores, adequando-se a ordem estabelecida e imposta pelo poder de quem exerce a dominação e a coerção política sobre todos os cargos do Município.

A Escola Municipal Dentinho de Leite era uma das cinco escolas municipais nas quais foi implantando o Ensino Fundamental, em 1998. Também, nesta Escola, houve divergências de dados, como já se registrou anteriormente. Em 1998, a Escola atendeu a 224 alunos na Pré-escola e, com a implantação da 1ª série, atendeu a 31 alunos, de acordo com a Secretaria de Educação, ou a 29 alunos, de acordo com a Escola, sob responsabilidade de uma professora com habilitação em magistério. Dos 29 alunos apenas um foi reprovado e dois foram transferidos. Mais um fato nessa Escola merece destaque. A discrepância de dados, já mencionada, tornou a repetir-se no ano seguinte. Em 1999, a Escola Municipal Dentinho de Leite atendeu a 403 alunos no Ensino Pré-escolar e a 98 alunos, de acordo com a Secretaria de Educação, no Ensino Fundamental nas 1ª e 2ª séries. A Escola porém informou durante uma visita que atendia apenas 89 alunos, no turno matutino e vespertino, com duas professoras habilitadas em Magistério, sendo que uma delas trabalhava em dois turnos. Nas 1ªs séries foram reprovados cinco alunos e na 2ª série três. Tanto nas 1ª séries como na 2ª houve transferência de cinco alunos.

No biênio 1998/99, a Escola foi beneficiada somente com reformas de instalações e a ampliação de três salas de aula, como já se registrou, bem como a reforma do espaço reservado para a cantina. Com relação ao aspecto didático-pedagógico e de pessoal havia sintomas de insatisfação. Professores e diretor encontravam-se insatisfeitos com seus salários, com as práticas de remanejamentos de diretores, com a implantação do Ensino Fundamental, sem a necessária condição física e administrativa nas escolas, e outras. As condições de trabalho, exceto pelo espaço físico, continuavam precárias. Não houve melhorias salariais, o que levou ao aumento de carga horária, por parte de alguns professores, na tentativa de amenizar a baixa remuneração.

Atendendo a exigência do FUNDEF, o município de Inhumas implantou o Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores pela Lei nº. 2.432, de 26 de junho de 2.000 e o Estatuto dos Servidores da Educação Pública do respectivo município foi regulamentado, através da Lei nº. 2.431 de 26 de junho de 2.000. Até então, o Município não possuía o Estatuto, tampouco Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores da Educação Pública. Este versa sobre matérias de

conteúdo do plano de carreira e sobre os profissionais da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, da Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, de atividades técnico-pedagógicas e administrativas. O regime jurídico do Município é o estatutário, conforme prescrito na Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao conteúdo, o Plano de Carreira deste Município também dispõe sobre matéria estatutária, conforme já foi mencionado, a respeito do município de Cezarina. São matérias de conteúdos estatutários, por exemplo, a estrutura e organização dos servidores da educação, o provimento, a administração escolar, a jornada de trabalho, direitos e vantagens, vencimento e remuneração, adicional de titularidade e gratificações, deveres, licença, aposentadoria. A remuneração, o provimento, a promoção também são abordados no Plano de Carreira. Isto denota uma indefinição quanto às matérias de conteúdo desse documento, até porque, em alguns casos, em virtude das características próprias das atividade profissional, há a exigência de tratamento específico de conteúdos do estatuto.

Quanto aos profissionais, o Plano de Carreira abrange o servidor público da educação, pessoa legalmente investida em cargo público com atribuições específicas de docência, atividades técnico-pedagógicas (apoio pedagógico) e administrativas no âmbito da rede pública de ensino do município. A posição básica existente na Carreira, no município de Inhumas, é dividida em níveis, compreendendo as atribuições do cargo de acordo com a escolaridade, grau de complexidade das tarefas e tabelas de vencimento.

É curioso notar que o Município não cita, em seu Plano de Carreira e Vencimento (art. 6º), a avaliação de desempenho e a participação em programas de aperfeiçoamento, como base para a ocorrência da promoção funcional, porém, estes fatores são enumerados como exigências para atendimento do direito à promoção funcional (art. 7º), em atendimento ao disposto nos art. 5º § 2º e art. 6º § 4º da EC nº. 19/98.

A movimentação do servidor efetivo ou promoção funcional, por habilitação, no referido Município, dá-se pela aplicação da progressão vertical e

horizontal. O cumprimento do interstício mínimo de três anos de permanência no cargo é condição determinante para que ocorra a progressão horizontal. A posição na tabela de vencimento dos níveis desdobra-se em conformidade com a habilitação e o tempo de serviço para a progressão vertical. O Plano de Carreira e Vencimento do município de Inhumas estipulou um diferencial de 2,5% entre uma referência e outra superior, não cumulativo, no primeiro dia após o cumprimento de três anos de efetivo exercício na referência. Conta com oito referências para os profissionais da educação. Após a aplicação do diferencial acima citado, atinge-se o percentual máximo de 20%. Para os profissionais da administração, são 11 referências atingindo-se, com a aplicação do diferencial, o valor máximo de 27,5%.

No biênio 98/99, o município de Inhumas, buscando melhorar aspectos didáticos, proporcionou aos servidores da educação os seguintes cursos: Curso de Relações Humanas e suas Práticas Pedagógicas; Curso sobre Construtivismo na Educação Infantil; Treinamento em Língua Portuguesa e Curso de Estratégia no Ensino de Matemática. O Município também estimulou a formação dos profissionais da educação, em nível de graduação, firmando convênio com a UEG para cursos de Licenciatura Plena Parcelada cujo custo mensal, para o aluno-docente, era de R\$ 77,00 que já vinham descontados na folha de pagamento. Registrou-se grande interesse e procura por parte dos professores, talvez pela localização do Campus da UEG no município de Inhumas.

A jornada de trabalho do profissional da educação no município de Inhumas, conforme disposto em seu Estatuto, é de, no mínimo, 30 horas-aula semanais, inclusive para o Ensino Fundamental até a 4^a série e de, no máximo, 40 horas-aula semanais, cuja equivalência mensal é de, no mínimo, 157 horas-aula e de, no máximo, 210 horas-aula. O disposto para os servidores da administração é uma jornada de 30 horas semanais. Os profissionais da educação têm 30% da carga horária destinada às atividades extra-classe, que devem ser cumpridas na unidade escolar de lotação do professor, para o desenvolvimento de planejamento das tarefas docentes, atividades de pesquisa, confecção de material pedagógico, atendimento a alunos e à comunidade escolar, elaboração de atividades e avaliações.

Da estruturação dos cargos para os profissionais da educação constam três níveis: I, II e III. O quadro provisório, ou em extinção, do profissional da educação é compreendido pelo professor PELC e PEA – I, PEA – II, PEA – III. Para os profissionais administrativos estes níveis são estruturados em nível básico, elementar, médio e superior. As diferenças de vencimento são:

a) para os profissionais da educação:

1 – Quadro permanente

De PE – I para PE – II obtém-se um acréscimo de 30%;

De PE – II para PE – III obtém-se um acréscimo de 15%⁵¹;

2 – Quadro em extinção

De PE LC é 80% sobre o vencimento do PE - II;

De PEA – I é 90,6% sobre o vencimento do PE - I;

De PEA – II é 92% sobre o vencimento do PE – I;

De PEA – III é 95% sobre o vencimento do PE – I⁵².

Consoante disposto no Plano de Carreira e Vencimento do citado Município, o quadro permanente de profissionais da educação é composto por 210 vagas para PE – I, 20 para PE – II e 15 vagas para PE - III. No quadro provisório encontra-se um profissional da educação – Licenciatura Curta, dois assistentes PEA – I, 19 assistentes PEA – II e nove assistentes PEA – III.

b) para os profissionais administrativos:

De Nível Básico para Nível Elementar obtém-se um acréscimo de 10%;

De Nível Elementar para Nível Médio obtém-se um acréscimo de 15%;

De Nível Médio para Nível Superior obtém-se um acréscimo de 20%⁵³.

⁵¹ O município de Inhumas adota a nomenclatura de PE – I para habilitação em Magistério; PE – II Graduação Licenciatura Plena; PE – III Pós-graduação nível *latu sensu*.

⁵² No quadro em extinção a simbologia apresentada é PELC para Graduação Licenciatura Curta; PEA – I para o docente que não completou o Ensino Fundamental em sua escolarização; PEA – II para o docente que cursou o Ensino Fundamental, até 8ª série e PEA – III ensino médio completo, exceto Magistério. Encontra-se neste quadro o professor leigo em docência no Ensino Infantil, Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries) e de Educação de Jovens e Adultos, cuja habilitação é o Ensino Fundamental incompleto. Este professor tem, de acordo com a Lei 9.424/96, até 2001 para se habilitar na modalidade Normal do Ensino Médio. Esta lei estipula um prazo de cinco anos, contados da data de sua aprovação, para o professor leigo se habilitar em curso de Magistério ou equivalente, sob pena de perder o cargo.

Nos casos mencionados, os valores são para a mesma referência e carga horária.

O quantitativo de vagas para os profissionais administrativos, estipulado no Plano de Carreira e Vencimento deste Município, é de 70 vagas para o nível básico, 10 para o nível elementar, 20 para o nível médio e cinco vagas para o nível superior.

A função de Diretor de unidade escolar é provida pelo Prefeito Municipal em ato próprio. O vencimento do cargo de Diretor é de acordo com sua habilitação, devendo a mesma ser em nível superior, na área do magistério, ou habilitação em magistério, equivalente à carga horária de 30 horas-aula para escolas com até 100 alunos e apenas um turno de funcionamento e de 40 horas-aula para escolas com mais de 100 alunos e com mais de um turno de funcionamento. Os mesmos critérios aplicam-se ao titular da secretaria geral de unidade escolar.

A remuneração é o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias previstas em lei. O servidor poderá receber gratificações pelo exercício de cargo em comissão e pelo exercício de função de confiança e adicional por tempo de serviço regulamentados no estatuto. As vantagens na remuneração dos servidores no Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores da Educação Pública de Inhumas referem-se às gratificações e aos adicionais, entre os quais se pode citar: gratificação pelo exercício de cargo em comissão; gratificação pelo exercício de função de confiança; adicional de titularidade e adicional por tempo de serviço. O adicional de titularidade é aplicado sobre o vencimento, não cumulativo e considerando cursos com, no mínimo, 40 horas. A progressão adotada pelo Município é de 5% para cursos com carga de até 180 horas; 10% para cursos com 360 horas; 15% para cursos com 540 horas; 20% para cursos com 720 horas; 35% para pós-graduação em nível de mestrado e 50% para pós-graduação em nível de doutorado.

⁵³ Os profissionais administrativos enquadram-se no nível básico quando possuem o Ensino Fundamental incompleto; no elementar com o Ensino Fundamental completo; no médio com habilitação em curso de nível médio e superior com habilitação em graduação.

Como mencionado anteriormente, outros resultados conclusivos serão apresentados ao se realizar a análise dos municípios restantes. Segue-se a análise do município de Senador Canedo.

4. Município de Senador Canedo

O município de Senador Canedo localiza-se na Mesorregião do Centro Goiano e na Microrregião de Goiânia ocupando uma área de 245,6 km². Distante da Capital do Estado 18 km, é um dos municípios pertencentes à área metropolitana denominada Aglomerado Urbano de Goiânia. Segundo o censo de 1996, tinha uma população de 44.266⁵⁴ habitantes, com densidade demográfica de 180,24 hab/km². Sua taxa de crescimento anual era de 4,62%, sendo um dos municípios que mais cresce em todo o Estado⁵⁵. O número de eleitores era de 21.100⁵⁶ e sua gestão (1997-2000) estava sob a égide do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, representado pelo Prefeito Divino Pereira Lemes.

A origem do Município deu-se na década de 1930, em função da construção da estrada de ferro da Rede Ferroviária Federal S/A, que atraiu mão-de-obra oriunda dos Estados de Minas Gerais e Bahia.

A área, inicialmente ocupada pelos acampamentos e pequenos estabelecimentos comerciais, foi a da fazenda Vargem Bonita, de propriedade do senador Antônio Amaro Leite Canedo. Mais tarde, com a ajuda da Igreja, o povoamento se desenvolveu, dando origem aos povoados de São Sebastião e Esplanada.

⁵⁴ IBGE – Censo populacional 1996.

A pesquisa em dados preliminares do Censo de 2000 do IBGE registrou uma população de 53.030 habitantes, conforme verificado no site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

⁵⁵ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

A quantidade de pessoas que migraram para o Município com quatro anos ou mais de idade em 01/09/1991 foi de 17.820. Os migrantes são, principalmente, de outros município goianos (14.327), da Bahia (1.021), do Maranhão (481), do Tocantins (438) e do Pará (327).

⁵⁶ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

Em 31 de março de 1953, conforme Lei n.º. 239, Esplanada foi elevado à condição de Distrito pertencente ao município de Goiânia, sendo, por sinal, o mais importante Distrito de Goiânia devido a sua população e riqueza econômica.

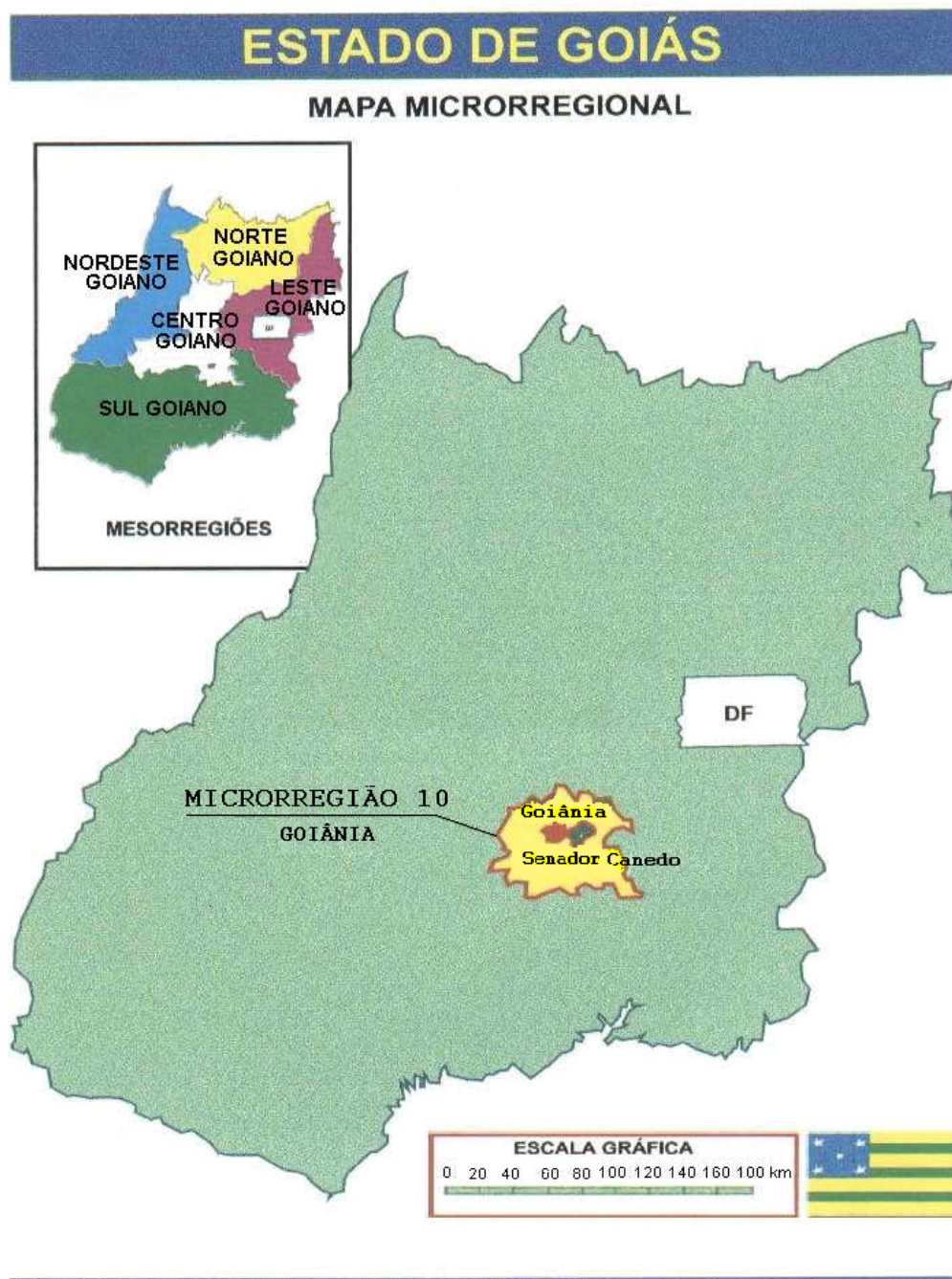


FIGURA 4 - Mapa Microrregional adaptado do Estado de Goiás: Localização do município de Senador Canedo

Fonte: SEBRAE/GO: *Banco de informações municipais*. 28/06/2000.

Em 1988, a Assembléia Legislativa de Goiás, pela Lei nº. 10.435, de 9 de janeiro de 1988, aprovou a emancipação do Município, que recebeu os foros de cidade e passou a denominar-se Município de Senador Canedo.

Senador Canedo foi instalado em 1º de junho de 1989 e mantém-se como um Município dormitório, em virtude da economia e do mercado de trabalho locais serem muito precários. De acordo com Leonardo & Hamu (2001, p. 10) a “*migração diária de pessoas para Goiânia é rotina em Senador Canedo*”. Eles vão em busca de estudo, médicos, compras, lazer e trabalho. Cerca de 5,5% da população do Município utiliza o transporte coletivo de Goiânia, por não haver transporte municipal. Situações como esta levam a uma queda de qualidade de vida dos moradores do Município. Sua maior riqueza econômica está ligada à agropecuária. Conta com frigoríficos e com o Distrito Agroindustrial de Senador Canedo – DASEC - sede de grandes empresas, tais como: Goiás Carne, Curtume Centro-Oeste, Petrobras, Brasil Spuma e várias distribuidoras de gás liqüefeito de petróleo.

A arrecadação municipal, apresenta os seguintes valores:

Tabela 26
MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
**ARRECADAÇÃO: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS (EM R\$) – 1998/99**

ARRECADAÇÃO: Impostos e Transferências Constitucionais	1998	1999
IPTU	206.037,98	371.318,23
ITBI	76.962,85	75.735,57
ISS	146.990,55	220.605,55
FPM	3.371.581,13	3.866.895,37
IRRF	71.224,61	81.585,23
ITR	18.815,38	17.776,96
ICMS	1202.414,81	2.888.373,06
IPVA	51.317,33	62.338,74
IPI	4.263,90	14.612,51
Outras Receitas	4.049.075,78	4.892.094,97
TOTAL	9.198.684,32	12.491.336,19

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Tabela 27
MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
DESPESAS POR FUNÇÃO (EM R\$) – 1998/99

Despesas por Função	1998	1999
Legislativa	469.408,03	521.690,24
Administrativa e Planejamento	1.936.800,27	2.871.441,49
Agricultura	242,10	736,07
Educação e Cultura	2.787.509,49	4.014.060,09
Habitação e Urbanização	3.573.355,09	2.418.721,31
Indústria, Comércio e Serviço	6.334,29	2.938,14
Saúde e Saneamento	1.127.709,39	1.704.290,81
Assistência e Previdência	623.447,36	767.252,12
TOTAL	10.524.807,02	12.301.130,27

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

O município de Senador Canedo, em 1998, não conseguiu manter o equilíbrio entre receita e despesa, aplicando mais do que arrecadou e, em Educação e Cultura aplicou 26,5% de sua arrecadação. Em 1999, o Município teve uma arrecadação superior às suas despesas e aumentou esse percentual de aplicação para 32,6%.

4.1. A educação no Município

O sistema educacional de Senador Canedo possuía 23 estabelecimentos de Ensino Fundamental, dos quais 14 pertenciam à rede municipal, seis à rede estadual e três eram particulares.

Em 1998 havia um total de 10.939 alunos matriculados no Ensino Fundamental. Destes, 4.305 eram atendidos pela rede estadual e 6.634 alunos eram atendidos pela rede municipal⁵⁷.

O sistema educacional do município de Senador Canedo tinha, em 1999, 11.345 alunos no Ensino Fundamental, atendidos pela rede estadual e municipal.

⁵⁷ <http://www.inep.gov.br/censo/censo98>, em 08/01/2001.

Nesse ano, a rede municipal atendeu 7.269 alunos que se encontravam assim distribuídos: 101 na Pré-escola e 7.168 alunos no Ensino Fundamental⁵⁸.

Em 1999, a rede municipal atendeu um número de alunos superior a 8% em relação ao ano anterior. O processo de municipalização levou o Município a assumir parte significativa dos alunos do Ensino Fundamental que anteriormente atendidos na rede estadual. Esse processo de municipalização deu-se sem prévia adequação da estrutura municipal para atender a demanda.

O total de professores que atuavam no Ensino Fundamental era de 376, no ano de 1998. Destes, 135 estavam na rede estadual, 220 na rede municipal e 21 na particular. Como o Município atendia a 6.634 alunos no Ensino Fundamental, isto aponta para uma média de 30,1 na relação aluno/professor.

O município de Senador Canedo, em 1998, não cumpriu a determinação legal mínima de 25%, já mencionada, registrando uma aplicação de 24,49% (Tabela 28) em MDE. Portanto, Senador Canedo, no ano de 1998, faz parte dos 12% dos 242 municípios que assim procederam. Já em 1999, a determinação legal foi cumprida, ocasião em que o Município enquadrou-se nos 99% dos municípios goianos que cumpriram a determinação legal.

Tabela 28

MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO

APLICAÇÃO DE IMPOSTOS EM MDE (EM R\$) – 1998/99

Aplicação de Impostos na MDE	1998			1999		
	Total a aplicar	Aplicado	%	Total a aplicar	Aplicado	%
	2.549.906,26	2.498.203,63	24,49	3.418.569,21	3.496.234,83	25,57

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Em relação aos recursos oriundos do FUNDEF remetidos para o Fundo, no ano de 1998, Senador Canedo teve um ganho de R\$ 1.145.808,0 e, em 1999, o ganho foi de R\$ 1.636.000,00.

⁵⁸ <http://www.inep.gov.br/censo/censo99>, em 08/01/2001.

A Tabela 29, a seguir, mostra a aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento do magistério. O Município não cumpriu a determinação legal mínima quanto a esta aplicação, no biênio de 1998/99. Portanto, Senador Canedo encontra-se entre os 7% dos municípios goianos que não aplicaram, no mínimo, os 60% no ano de 1998. Em 1999, o Município constou, novamente, dos 24% dos 242 municípios que não atenderam a esta disposição legal.

Tabela 29

MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO

**APLICAÇÃO DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS
PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (EM R\$) – 1998/99**

Aplicação dos 60% do FUNDEF	1998			1999		
	FUNDEF	Despesa	%	FUNDEF	Despesa	%
	1.764.417,32	1.728.448,13	97,96	2.526.315,51	2.287.104,49	90,53

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Os efeitos da aplicação do FUNDEF no município de Inhumas serão analisados a seguir, em duas escolas:

Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda

Localizada na Vila São João, a Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda possuía seis salas de aula, uma dependência que servia como copa, cozinha e depósito de material de limpeza e três sanitários. Seu terreno era todo delimitado por alambrado.

A atual Direção da Escola, em entrevista, informou que assumira o cargo em 1997, quando a Escola encontrava-se abandonada. A ex-direção tinha desaparecido, em 1996, com o dinheiro da Escola. Os professores encontravam-se em greve, pois há quatro meses não recebiam seus salários. Os alunos não concluíram o ano letivo de 1996. As transferências eram solicitadas constantemente pelos pais de alunos. A Direção de uma unidade escolar

desaparecer com os recursos financeiros da escola é um ato de corrupção tangível. Corrupção por se tratar de um comportamento que se desviou dos deveres legais e formais da função que lhe é inerente, em virtude de interesses pessoais. Tangível por ser de natureza pecuniária.

A dificuldade do Município para controlar e fiscalizar e proteger seu patrimônio, principalmente contra fraudes e corrupção, e de selecionar funcionários de honestidade comprovada fica comprovada. Além disso, atos de corrupção têm sido motivados, também, pela impunibilidade criminal e pela ausência do controle social. O controle anticorrupção deveria existir de modo a oferecer para a sociedade segurança e confiabilidade na gestão do Executivo Municipal. Sendo esse controle ineficaz, necessário se torna que a própria sociedade persiga e contribua para a prevenção, investigação e combate da corrupção pública exercendo sua função social, isto é, o controle social. As leis anticorrupção existentes são pouco efetivas contra administradores de bens público. Espera-se que a LRF seja mais eficaz.

A Direção atual conseguiu concluir o ano letivo de 1996 em 1997, ocasião em que recorreu ao serviço de alto-falantes, convocando os alunos a retornarem à Escola. Houve uma reversão do processo de decadência. A Escola voltou a ser respeitada pela comunidade local, o que levou, em 1998/99, a uma concorrência pelas vagas ofertadas nessa Escola, anteriormente abandonada.

No biênio 1998/99, a Escola oferecia uma série de vantagens. O ambiente de trabalho era agradável. Havia o Conselho Escolar. A Escola mantinha parceria com as empresas do Município e sua gestão escolar era participativa. A Direção primava por uma gestão escolar transparente, “sem maquiagem” e participativa. Os professores, em nível P - I⁵⁹ estavam tendo a oportunidade de se graduarem com o auxílio da Secretaria de Educação do Município.

⁵⁹ P – I habilitação em Magistério, nível médio.

A Direção declarou, durante a entrevista, que ficava angustiada, preocupada em encontrar soluções para os problemas que a Escola enfrentava. Entre os principais problemas a serem superados podem ser citados: a pouca participação dos pais; a grande evasão no turno noturno; falta de capacitação profissional dos professores; os altos índices de retenção, principalmente nas disciplinas de português e matemática, e os índices significativos de gravidez precoce das adolescentes e de usuários de drogas. Tentando amenizar e também solucionar parte dessas questões, a Escola promovia eventos semestrais, como confraternização, propiciando a participação dos pais e da comunidade. Promovia encontros que procuravam, em sua essência, trabalhar a questão da auto-estima da comunidade, em especial dos pais⁶⁰.

Merece destaque o fato de a Direção desta Escola ter conhecimento de que a verba mensal oriunda do FUNDEF correspondente ao número de alunos da Escola que, em 1999, era de aproximadamente, R\$ 155.000,00. Apesar desse recurso ser administrado pela Secretaria de Educação do Município, a direção afirmou que cerca de R\$ 80.000,00 eram gastos com professores e R\$ 70.000,00 com manutenção.

Nesse Município também ficou comprovado que o conhecimento acerca do FUNDEF e de seus mecanismos de distribuição dos recursos é raro entre os sujeitos da presente pesquisa. De acordo com Monlevade (1999):

. . . O domínio pelos profissionais da educação dos mecanismos do Fundo, da legislação pertinente, de suas conseqüências para as finanças de cada Estado e de cada Município projetando ganhos e perdas salariais, é fundamental para viabilizar o que ele traz de positivo e superar suas perversidades e limitações (p. 16-17).

⁶⁰ Os encontros realizados com a participação da comunidade, em que era priorizada a questão da auto-estima, eram uma tentativa de reverter o quadro em que a comunidade se encontrava. A comunidade na qual a Escola estava inserida tinha uma baixa expectativa de qualidade de vida, por ser remanescente da Colônia Santa Marta que acolhia pessoas acometidas pela hanseníase. Os alunos da Escola, em sua grande maioria, são filhos de aposentados acometidos pela hanseníase, que, em muitos casos, não possuíam condições físicas para trabalhar.

Outro fato que merece ser registrado foi que comprovou-se, mais uma vez que, também, a Direção dessa Escola não fora convidada a participar ou dar sugestões sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF. As decisões eram centralizadas no Executivo e na Secretaria Municipal de Educação. A centralização do poder no Executivo Municipal é analisada por Draibe (1999) que denuncia:

. . . o processo de descentralização é complexo e extrapola a dimensão federativa. De fato, também no plano hierárquico, decisório e funcional da prestação do serviço, o ensino fundamental organizou-se segundo um padrão concentrado de poder, presente nas duas redes públicas que, de forma concorrente, oferecem este nível de ensino – a municipal e a estadual. Em nenhuma delas, nem a escola nem a comunidade escolar próxima gozaram de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica, uma vez que tradicionalmente estiveram monopolizadas nas secretarias estaduais de educação – no caso das redes estaduais -, e nas prefeituras municipais – no caso das municipais -, o poder, os recursos e os instrumentos de decisão e gestão (p.68-69).

Diferentemente do que aconteceu com os Diretores do município de Inhumas, na Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda, os benefícios em decorrência da implementação do FUNDEF eram conhecidos e foram citados pela Direção: melhorias no aspecto físico com reforma e ampliação de três salas de aula em 1999; melhoria no transporte escolar; oferta de capacitação, exclusivamente para os professores P - I, pelo convênio firmado entre o Município e a UEG; sensível melhoria salarial: o professor P - I, com 30 horas recebia até 1997 R\$ 179,00 e, após a implementação do FUNDEF, passou a receber R\$ 320,00.

Mesmo após as campanhas de divulgação e esclarecimento realizadas pelo Governo Federal, a comunidade local não tem consciência do processo desencadeado pelo FUNDEF. A Direção da Escola defende a necessidade de melhor esclarecimento à comunidade, por parte da Secretaria Municipal de Educação, sobre esse Fundo. Esse processo faz parte da conscientização da comunidade para colaborar com o controle social dos recursos públicos. Nota-se,

ainda, uma alienação da comunidade a esse respeito. A respeito da necessidade da participação da comunidade, assim afirma Melchior (1997):

Os grupos que exercem o Poder, por mais competentes que sejam, tendem a não dominar todas as variáveis que intervêm no processo de mudança. A colaboração externa, por meio de crítica construtiva, com sugestões de aperfeiçoamento, torna-se imprescindível. Assim, abre-se o caminho para a democracia mais profunda e eficaz (p. 91).

No que se refere à qualificação de professores, a Secretaria de Educação, de conformidade com o declarado pela Direção da Escola, não ofereceu qualquer curso em 1998 e apenas um curso de aperfeiçoamento em 1999, que abrangeu a participação de todos os educadores da rede municipal. Esse curso contou com a parceria da Escola que contribuiu com recursos recebidos do Projeto de Melhoria da Escola – PME. O curso foi ministrado por uma empresa privada e teve a duração de uma semana. Segundo o Diretor, essa é uma parceria que não gostaria de repetir, pois, ao compartilhar o curso com os demais professores da rede municipal, a experiência não surtiu o efeito desejado, uma vez que deixou de ser direcionado para as necessidades específicas dos professores daquela Escola.

O Diretor salientou a grande satisfação em possuir uma excelente equipe de profissionais, recomendada por esse como a melhor equipe do Município, apesar da rotatividade dos professores. Em 1998 houve dois remanejamentos e, em 1999, mais dois. A Direção percebia que a rotatividade representava uma certa autonomia da gestão da Escola, pois é um mecanismo que facilita a dispensa daqueles que não assumem as responsabilidades profissionais, colocando-os à disposição da Secretaria Municipal de Educação. Com efeito, essa relativa autonomia é entendida pelo diretor como *“benéfica, vez que a substituição dos profissionais apáticos por profissionais dinâmicos e dispostos a produzir com qualidade, sempre buscando melhorias acabava por repercutir na qualidade e no resultado dos alunos”*.

É preciso ressaltar que essa relação de poder funcional é exercida mediante uma hierarquização. A Direção é detentora do poder de excluir o professor da unidade escolar. A exclusão, nestas circunstâncias, tem sido prática constante. Será esta a melhor maneira de solucionar a inadaptação da pessoa ao trabalho? Talvez se devesse começar a pensar em uma relação pessoa-trabalho que seja capaz de garantir resultados mais eficientes e de melhor qualidade oferecida pela burocrática relação trabalho-pessoa, a qual ignora as características da natureza humana.

Outro ponto positivo nas relações da Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda é a constante implementação de ações para estreitar sua relação com a comunidade local. Mesmo quando diminuía a participação da comunidade, a Escola sempre conseguia mobilizá-la, apesar da acomodação dos muitos que não possuem maiores expectativas de vida. A comunidade tem contribuído, em caráter espontâneo, com a Escola auxiliando em concertos de carteiras, em reparos das instalações hidráulicas e elétricas, em doação de alimentos oriundos de hortas comunitárias.

A respeito do atendimento educacional à comunidade, a Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda oferecia o Ensino Fundamental nos três turnos. O turno matutino atendia apenas a primeira fase totalizando, em 1998, 159 alunos. Os turnos vespertino e noturno atendiam da 1^a à 8^a séries, totalizando, no mesmo ano, 277 alunos. Com uma capacidade de atender uma média de 520 alunos, houve uma demanda, em 1998, equivalente a 436 alunos no Ensino Fundamental. Para atender a essa demanda, a Escola contava com 20 professores. A primeira fase apresentou uma relação média de 26,8 professor/aluno.

No ano de 1999, com a mesma capacidade de atendimento, a Escola teve uma demanda de 530 alunos, atendidos por 25 professores, dos quais nove tinham habilitação em nível de graduação, 12 em nível de magistério e quatro professores tinham o ensino médio. Do total de 530 alunos, 166 encontravam-se nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, no período matutino, 164 no período vespertino e 200 no período noturno. A média da relação professor

aluno atingiu 20,4 nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. O problema da distorção série/idade tinha sido sensivelmente solucionado até 1998.

Tabela 30
MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA ESCOLA
MUNICIPAL IRMÃ CATARINA JARDIM MIRANDA - 1998**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	EVASÃO	TOTAL	DISTORÇÃO SÉRIE/IDADE
1 ^a séries	61	20	10	99	36
2 ^a séries	41	07	02	56	34
3 ^a séries	21	08	01	34	19
4 ^a séries	22	16	02	44	34
5 ^a séries	45	16	02	72	49
6 ^a séries	33	04	15	56	51
7 ^a séries	19	08	13	44	41
8 ^a séries	18	05	04	31	28
TOTAL	260	84	49	436	320

Fonte: Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda

Tabela 31
MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA ESCOLA
MUNICIPAL IRMÃ CATARINA JARDIM MIRANDA – 1999**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	EVASÃO	TOTAL
1 ^a séries	45	11	09	67
2 ^a séries	59	08	08	75
3 ^a séries	33	16	05	57
4 ^a séries	46	02	04	46
5 ^a séries	64	12	34	108
6 ^a séries	56	03	22	80
7 ^a séries	45	03	17	61
8 ^a séries	28	00	09	36
TOTAL				530

Fonte: Escola Municipal Irmã Catarina Jardim Miranda

Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho

Localizada na Vila Santa Rosa, a Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho atendia a primeira e segunda fases do Ensino Fundamental nos três turnos. Em termos de alunos, a Escola era a maior do Município, responsável pelo atendimento de uma demanda superior a 1.000 alunos. A caracterização física da estrutura foi dificultada pela incapacidade dos servidores da Escola de localizarem esta documentação.

Em 1998, a Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho tinha um total de 1.035 alunos matriculados. Destes, 454 encontravam-se na primeira fase do Ensino Fundamental, o que representava 43% do total de alunos. Dos 1.065 alunos matriculados, somente 907 concluíram o ano letivo, o que resultou em uma taxa de mais de 5,8% de evasão. Os maiores índices de retenção foram registrados nas 1^a, 2^a e 5^a séries, que atingiram, respectivamente, 18,9%, 22,5% e 13,5%. A Escola apresentou um desempenho médio de 83,3%.

Tabela 32

MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA
ESCOLA MUNICIPAL WALTER FERREIRA DE CARVALHO –
1998

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	EVASÃO	TOTAL
1 ^a séries	107	25	00	132
2 ^a séries	67	21	05	93
3 ^a séries	81	10	06	97
4 ^a séries	96	2	06	104
5 ^a séries	129	24	24	177
6 ^a séries	121	14	9	144
7 ^a séries	115	3	9	127
8 ^a séries	91	1	2	94
TOTAL	807	100	61	968

Fonte: Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho

A Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho, em 1999, possuía um total de 1.230 alunos matriculados, dos quais 495 estavam na primeira fase do ensino fundamental representando mais de 40% dos alunos da Escola. Dos 1.230 alunos matriculados, apenas 872 concluíram o ano letivo. A 1ª série foi a que apresentou o maior índice de retenção atingindo 33,9%. A Escola apresentou um índice superior a 21% de evasão e seu desempenho médio foi de 70,8%.

Tabela 33
MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO
**RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA
ESCOLA
MUNICIPAL WALTER FERREIRA DE CARVALHO – 1999**

SÉRIES	APROVADOS	RETIDOS	EVASÃO	TOTAL
1ª séries	108	36	22	166
2ª séries	89	10	07	106
3ª séries	77	7	02	86
4ª séries	87	00	07	94
5ª séries	138	13	66	217
6ª séries	117	6	54	177
7ª séries	85	8	44	137
8ª séries	88	3	40	131
TOTAL	789	83	242	1.114

Fonte: Escola Municipal Walter Ferreira de Carvalho

Em entrevista realizada com o Secretário de Educação do município de Senador Canedo, ele declarou a satisfação de o Município ser objeto da pesquisa e o reconhecimento do quão importante é o levantamento de informações e sua divulgação. O Secretário de Educação demonstrou grande interesse em abordar as vantagens que o Município vinha obtendo, em decorrência da implantação do FUNDEF, lamentando o caráter temporário do Fundo.

O município de Senador Canedo foi imensamente beneficiado pela criação do FUNDEF. Sem esse aporte financeiro não teria dado conta dos encargos educacionais, confirma a gestão atual, reportando-se à precária situação do sistema educacional de Senador Canedo.

Os benefícios mais significativos, enumerados pelo Secretário de Educação foram: melhoria do aspecto físico das escolas; melhoria do ambiente escolar com a aquisição e instalação de ventiladores; novo mobiliário escolar; construção de muros e portões nas escolas com finalidade de aumentar a segurança; aumento salarial e pagamento dos professores em dia; aumento de oferta de vagas nas escolas e criação e melhoria do transporte escolar.

Senador Canedo não possuía um sistema de transporte escolar antes do FUNDEF. O atendimento ao transporte de alunos nesse Município era considerado, pela Secretário de Educação, como sendo muito bom. No entanto, a pesquisadora ficou impossibilitada de fazer a análise da quantidade de alunos beneficiados por este serviço, bem como de sua estrutura e funcionamento. Por quatro vezes, tentou-se obter dados que consubstanciassem essa análise junto à Secretaria de Educação não os conseguindo.

O Município aplicava, em média, 14% a 15% dos recursos do FUNDEF na manutenção do transporte escolar; na aquisição de veículos e locação de ônibus; na manutenção física dos prédios escolares; na manutenção de material pedagógico e de limpeza; na ampliação e reformas das escolas; na construção de novas escolas; na reposição de mobiliário escolar; na aquisição de televisores, vídeos e computadores. Os últimos foram adquiridos para uso administrativo da escola. Aplicava, ainda, na realização de eventos nas datas comemorativas; nas viagens com alunos para realização de estudos fora da unidade escolar; na aquisição de máquina xerocopiadora que atendesse às necessidades das escolas municipais e outros mais.

Embora contasse com todos esses impactos positivos, o Município não se encontrava em situação invejável. Enquanto Goiânia registrou um crescimento populacional de 2,15%, Senador Canedo enfrentou uma explosão demográfica de 4,62% saltando de 1996 para 2000 de 44.266 para 53.040 habitantes (Leonardo & Hamu, 2001, p 10-11). Os migrantes, com um índice de três a oito crianças por família, vindos principalmente do Estado da Bahia, eram estimulados pelo fornecimento de cestas alimentares por parte do governo goiano e pela expectativa de oferta de trabalho nas indústrias instaladas no Município. Senador

Canedo era o principal ponto de moradia destes migrantes, o que agravou cada vez mais a precária infra-estrutura social e educacional da região. Um exemplo, e até mesmo uma singularidade decorrente deste desenfreado aumento populacional de Senador Canedo, é a concentração de cinco grandes escolas em um raio de 1 km², na região oeste do Município, onde se localizam os setores Jardim Oliveira e Vila Martinha.

É com os recursos do FUNDEF que o Executivo Municipal tem conseguido atender à crescente demanda, com melhores condições e qualidade. O restante dos recursos do FUNDEF, mais de 85%, é aplicado em programas de salários, obedecendo ao disposto no estatuto municipal, especificado a seguir.

A implantação do Estatuto dos Servidores em Educação da Rede Pública Municipal de Senador Canedo foi regulamentado através da Lei nº. 540 de 30 de junho de 1998. De acordo com o Estatuto do Município, o regime jurídico é o estatutário. Quanto aos profissionais, ele abrange os professores, os especialistas em educação e os servidores administrativos. Por especialistas em educação compreende-se aqueles que exercem funções de direção, secretaria, coordenação escolar e orientação educacional. Por servidores administrativos da educação entende-se: coordenador de departamento, auxiliar administrativo (funções de auxiliar de secretaria, datilógrafo e mecanógrafo), advogado, psicólogo, fonoaudiólogo, orientação educacional, auxiliar de serviços gerais e merendeira.

O ingresso na carreira do magistério efetiva-se por concurso público de provas e títulos. A ocupação do cargo de direção se dá por meio de eleição secreta e direta pela comunidade eleitoral (servidores da escola, pai ou mãe de aluno menor de 16 anos ou responsável legal deste e todos os alunos maiores de 16 anos), com mandato de dois anos, admitindo-se uma única reeleição. É interessante a manutenção da eleição direta para diretor de escola, prática pouco comum no Estado de Goiás na rede estadual, porém bastante usada pela rede municipal.

O cargo de professor, na carreira do magistério municipal de Senador Canedo é constituído de seis níveis. Cada nível possui dez referências, da letra A à J, que compreendem a variação remuneratória do professor de uma para outra letra, dentro do mesmo nível, obedecido o critério de antigüidade.

Os níveis, com suas respectivas capacitações e vencimentos, de acordo com o Estatuto de Senador Canedo podem ser assim sintetizados:

- a) Professor I (P-I) – habilitação em Magistério, nível médio, com vencimento base de R\$ 320,28 por carga horária de 30 horas semanais;
- b) Professor II(P-II) – habilitação em Licenciatura Curta em Magistério com vencimento base de R\$ 383,08 por carga horária de 30 horas semanais;
- c) Professor III (P-III) – habilitação em Licenciatura Plena em Magistério, com vencimento base de R\$ 458,44 por carga horária de 30 horas semanais;
- d) Professor IV (P-IV) – habilitação em Licenciatura Plena em Magistério mais pós-graduação *latu sensu*, com vencimento base de R\$ 549,50 por carga horária de 30 horas semanais;
- e) Professor V (P-V) – habilitação em Licenciatura Plena em Magistério mais pós-graduação *strictu sensu* - Mestrado, com vencimento base de R\$ 656,40 por carga horária de 30 horas semanais;
- f) Professor VI (P-VI) – habilitação em Licenciatura Plena em Magistério mais pós-graduação *strictu sensu* - Doutorado, com vencimento base de R\$ 791,20 por carga horária de 30 horas semanais;

A movimentação do servidor efetivo, no referido Município, é feita por progressão funcional, que pode ser vertical e/ou horizontal. Verticalmente, o professor passa de um nível para outro superior. Esta passagem é feita em função da capacitação e experiência, com um acréscimo de 20% sobre o vencimento base. Horizontalmente, o professor passa de uma referência para outra superior do mesmo nível. O critério adotado para esta passagem é o da antigüidade, a cada dois anos, tendo um acréscimo de 3% sobre o vencimento base.

O servidor efetivo do município de Senador Canedo conta com algumas gratificações como:

- a) adicional, por tempo de serviço, a cada quinquênio, de 5% sobre o vencimento base;
- b) de titularidade, para cursos com no mínimo 40 horas de duração, variando de 5% a 20%, sobre o vencimento base somado a este o adicional citado acima, na seguinte proporção: cursos com carga horária igual ou superior a 180 horas – 5%; cursos com carga horária igual ou superior a 360 horas – 10%; cursos com carga horária igual ou superior a 540 horas – 15% e cursos com carga horária igual ou superior a 720 horas – 20%;
- c) atividade em local de difícil acesso⁶¹, gratificação de 20% sobre o vencimento e de 30%, também sobre o vencimento, para o professor da zona rural;
- d) gratificação pelo eventual desempenho de atividade em local insalubre, perigoso ou penoso de 10% do vencimento;
- e) gratificação de regência ao ensino pré-escolar, especial e de 1ª série do Ensino Fundamental de 20%.

O Secretário de Educação afirmou que o Município aplicava, em média 85% dos recursos proveniente do FUNDEF no pagamento da folha dos professores. Com a aprovação do estatuto em 1998, o professor que possui habilitação em Magistério, nível médio (PE –I), que antes do FUNDEF recebia uma salário de R\$ 179,07, pós FUNDEF passou a receber um salário de R\$ 320,28 referente à carga horária de 30 horas. O vale transporte é fornecido aos professores gratuitamente, pela gestão municipal.

Há incentivo por parte do Município, conforme informação obtida em entrevista realizada com o Secretário de Educação Municipal, para que os professores se qualificarem, principalmente os professores P – I . Para tanto, foi firmado convênio com a UEG que possibilitou a 182 professores conseguirem

⁶¹ O Município, para fins do seu Estatuto dos Servidores da Educação, entende por difícil acesso a dificuldade de se fazer o percurso entre o local de residência do professor e sua lotação, considerando a distância, estipulada no mínimo de 5 km, o tempo gasto e o meio de transporte utilizado.

qualificação em nível de graduação e pós-graduação, por um custo de R\$ 77,00 por professor-estudante. Constata-se, neste Município a mesma prática observada no município de Inhumas: a cobrança do curso. Causa estranheza que os professores necessitem pagar por estudos realizados em fins de semana na Universidade Estadual, em princípio pública e gratuita. É lamentável que seja desrespeitada a cidadania do professor, que fica duplamente prejudicado ao realizar seu curso e autopromover sua formação continuada. Primeiro, por não ter tido condições de habilitar-se na devida ocasião. Segundo pela diminuição de seu salário. Ameniza esse prejuízo os 30% sobre o salário recebido pelo professor-cursista, a título de ajuda de custo. O Município também propicia ao professor o transporte e a reprodução do material didático.

Ressalta-se que o Estatuto dos Servidores em Educação do município de Senador Canedo, no que se refere à ajuda de custo ao servidor em educação, institui o atendimento apenas para as despesas de viagem realizada a interesse da educação.

Este Estatuto foi regulamentado em junho de 1998 precedendo o início do processo de municipalização que só foi efetivado no ano 2000. A rede estadual no Município, em 1998/1999, era de seis escolas. Em 2000, três destas escolas foram municipalizadas e as outras três transferiram os alunos da 1^a à 8^a séries para a rede municipal, o que acarretou um acréscimo de 3.200 alunos sob a responsabilidade do Município. A partir de 2000, as três escolas da rede estadual ficaram responsáveis apenas pelo ensino médio.

Melchior (1997) enumera múltiplos ganhos municipais, resultado do impacto positivo do recebimento dos recursos do FUNDEF. São eles: ganhos políticos, administrativos, financeiros e filosóficos. Melchior afirma que os municípios ganham politicamente tendo melhor condição para o exercício da autonomia já que o município com maior número de alunos no Ensino Fundamental receberá uma verba proporcionalmente maior. Haverá ganhos financeiros advindos dos novos recursos do Fundo. De um ponto de vista administrativo, o município ganha, ausente a politicagem, pela possibilidade de

implantação de um sistema educacional eficiente e mais autônomo. O município lucra filosoficamente pela aplicação prática dos princípios da equalização.

Quanto ao controle e fiscalização no sistema educacional, o Secretário de Educação de Senador Canedo admitiu que esses deveriam ser mais eficientes e rigorosas. Lembra que foi fiscalizado apenas pelo MEC e denuncia o descumprimento da função fiscalizadora por parte da Câmara Municipal e a inação do Ministério Público em fiscalização preventiva.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem apresentado pouco ou nenhum resultado como avaliador da aplicação de recursos. Sua atuação tem se restringido ao caráter legal obrigatório de ser criado. A gestão municipal reconhece que a comunidade não possui, ainda, consciência do seu papel fiscalizador e controlador, embora reconheça que nenhuma política foi direcionada pelas autoridades para criar envolvimento da comunidade visando um Conselho mais efetivo.

Both (1997) salienta:

Certamente o sucesso de uma municipalização da educação também depende do bom uso dos recursos colocados à disposição e da vigilância exercida sobre seu emprego. A distribuição dos recursos aos municípios por parte dos governos da União e dos estados deve, possivelmente, ser acompanhada, sobremaneira, pelos políticos e administradores municipais. Mas a vigilância sobre o correto emprego dos recursos nos e pelos municípios cabe a toda sociedade (p. 16).

A conscientização e o envolvimento da comunidade, já mencionados, não excluem as autoridades executivas. Entende-se que seja um processo que envolva toda a sociedade, como assinala Both (1997). Nesse sentido, há sugestões por parte do Secretário de Educação, de que não apenas os secretários de educação mas também o gestor municipal tenham freqüência e sejam “condicionados” a freqüentarem cursos referentes à Administração Pública. Salienta, como exemplo, que o executivo municipal que já teve experiência no setor educacional como professor, consegue ser mais eficiente quanto às

aplicações dos recursos públicos. Alerta, também, para o fato de que as melhorias, até então realizadas pelo Município, em virtude dos recursos do FUNDEF, precisam ter uma continuidade, pois o Município necessita implementar ações mais eficientes para reduzir os problemas aos quais está sujeito, tais como:

- a) o combate à violência nas escolas, principalmente as situadas no entorno da região, na área periférica da cidade;
- b) o combate ao tráfico de drogas, que é intenso na região;
- c) o acompanhamento da evolução tecnológica didática através de cursos;
- d) a redução das distorções série/idade;
- e) a melhoria contínua do salário dos professores.

Finalmente, apresentar-se-á a seguir a análise do município de Teresópolis de Goiás e, após esta, as conclusões referentes aos quatro municípios enfocados.

5. Município de Teresópolis de Goiás

Teresópolis de Goiás é um dos municípios da Microrregião de Goiânia localizado na Mesorregião do Centro Goiano. Dista cerca de 36 km da capital do Estado. Tem uma área de 107,30 km² e uma população de 4.422⁶² habitantes, com densidade demográfica de 34,23 habitantes/km². O número de eleitores é de 4.083⁶³ e sua gestão (1997-2000) está aos cuidados do Partido Liberal – PL, representado pelo Prefeito Francisco de Sousa Brito. O município de Teresópolis de Goiás foi emancipado em 29 de abril de 1992, pela Lei n^o. 11.704. É um Município muito novo e tem atingido índices de crescimento notáveis com atividades agrícola (tomate tutorado, milho, laranja) e pecuária (bovinos, aves e suínos). Algumas indústrias transformadoras reforçam a receita arrecada pelo Município, por exemplo, a marcenaria.

⁶² IBGE – Censo populacional 1996.

A pesquisa de dados preliminares do Censo de 2000 do IBGE registrou uma população de 5.075 habitantes, conforme verificado no site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

⁶³ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>, em 11/03/2001.

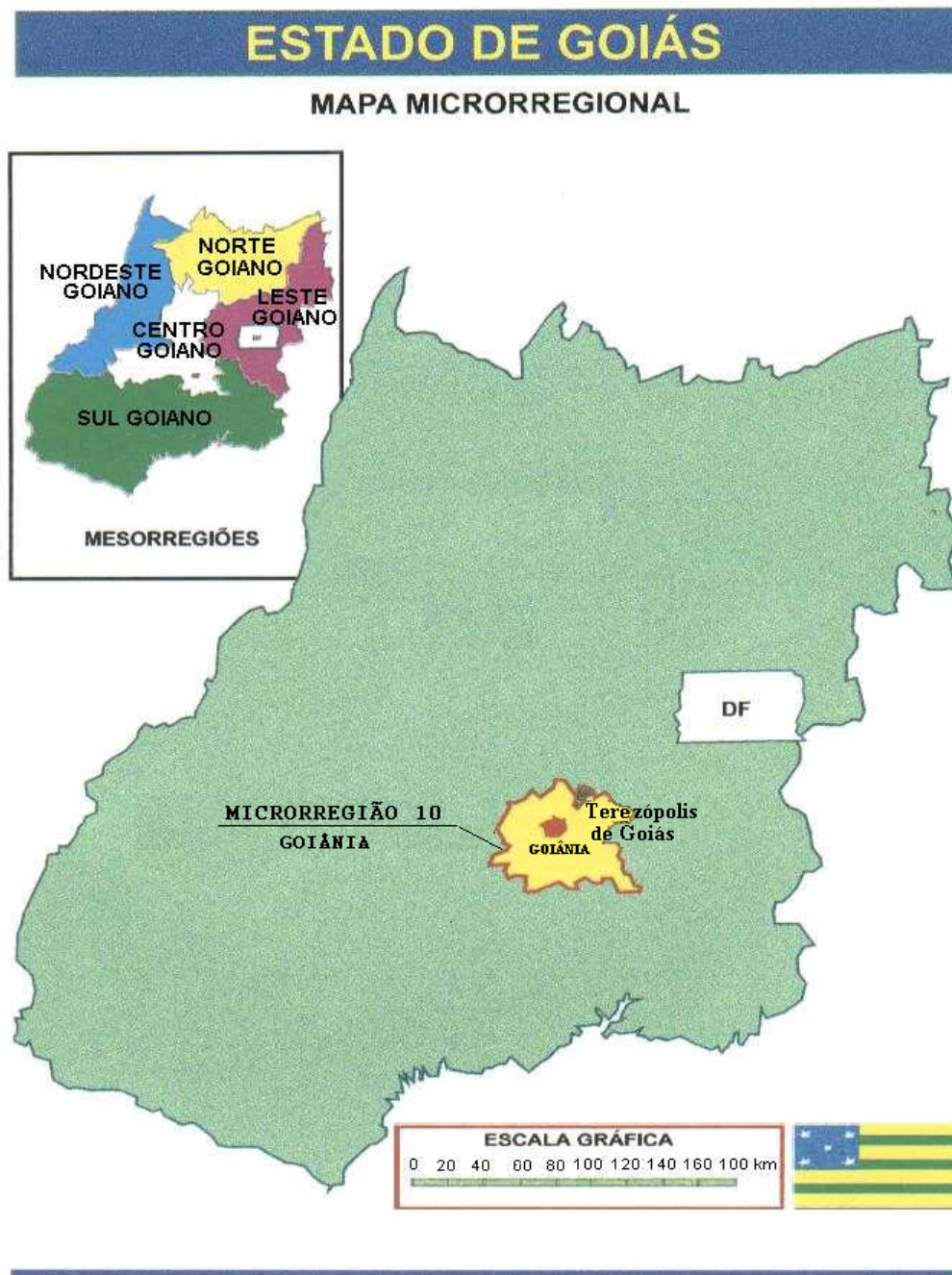


FIGURA 5 – Mapa Microrregional adaptado do Estado de Goiás: Localização do município de Terezópolis de Goiás.

Fonte: SEBRAE/GO: *Banco de informações municipais*. 28/06/2000

A arrecadação municipal, no biênio 1998/99, apresentou os seguintes valores:

Tabela 34
MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS DE GOIÁS
**ARRECADAÇÃO: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS (EM R\$) – 1998/99**

ARRECADAÇÃO: Impostos e Transferências Constitucionais	1998	1999
IPTU	12.499,47	19.256,58
ITBI	12.295,00	12.528,80
ISS	1.069,22	3.088,01
FPM	1.011.474,33	1.160.068,62
IRRF	17.686,93	31.856,67
ITR	7.836,00	5.478,48
ICMS	319.964,31	410.912,07
IPVA	2.767,04	2.831,86
IPI	2.768,54	2.273,87
Outras Receitas	522.759,75	401.702,10
TOTAL	1.911.120,59	2.049.997,06

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Tabela 35
MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS DE GOIÁS
DESPESAS POR FUNÇÃO (EM R\$) – 1998/99

Despesas por Função	1998	1999
Legislativa	109.853,11	140.103,08
Administrativa e Planejamento	454.092,39	494.813,59
Agricultura	237.036,46	41.980,15
Comunicação	21.492,73	21.920,85
Defesa Nacional e Segurança Pública	5.559,60	13.972,49
Educação e Cultura	435.167,37	421.302,19
Habitação e Urbanização	301.999,85	322.508,68
Indústria, Comércio e Serviço	12.306,49	11.487,17
Saúde e Saneamento	208.735,59	174.460,23
Assistência e Previdência	87.128,71	283.519,18
Transporte	43.680,10	34.743,70
Energia	260,00	-
TOTAL	1.917.313,40	1.960.811,31

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

O município de Teresópolis de Goiás, em 1998, não conseguiu manter o equilíbrio entre receita e despesas, gastando um pouco mais do que arrecadou. Já, em 1999, o Município teve uma arrecadação superior às suas despesas, conseguindo, assim um equilíbrio entre ambas. As despesas do Município, em 1998, totalizaram R\$ 1.917.313,40, representando um gasto de 22,6% em Educação e Cultura. Em 1999, esse gasto foi de 21,5%.

5.1. A educação no Município

Em 1998, o sistema educacional de Teresópolis de Goiás possuía oito estabelecimentos de ensino, sendo que sete eram municipais e um era estadual. Das sete escolas municipais, apenas duas: a Escola Municipal Carmosina e a Escola Municipal Vinadir Alves Ferreira encontravam-se localizadas na zona urbana, sendo que esta última iniciou suas atividades em 2000.

Em 1998, o número de alunos na educação básica foi de 1.100, dos quais 913 na zona urbana e 187 na zona rural. A pré-escola possuía um total de 139 alunos, dos quais 119 estavam na zona rural. No ensino médio todos os 135 alunos estavam na zona urbana⁶⁴. O município de Teresópolis de Goiás tinha, neste período, 295 alunos matriculados no Ensino Fundamental atendidos pela rede municipal. Para atender a essa demanda, a rede municipal contava com 11 docentes, do total de 16 ligados à educação. Em 1999, o total de docentes da educação era de 18, dos quais 13 estavam atuando no Ensino Fundamental. Em 1999, as redes estadual e municipal atenderam a 1.215 alunos matriculados no Ensino Fundamental. A rede municipal responsabilizou-se por 369 destes alunos. O Município também assistia a 93 alunos na pré-escola e a 68 alunos na alfabetização, o que totalizava 530 alunos, sob a responsabilidade da rede municipal⁶⁵. Para atender esta demanda, eram 18 o total de servidores da educação, dos quais 13 atuavam no Ensino Fundamental.

⁶⁴ Secretaria de Estado da Educação e Cultura – 1999.

⁶⁵ <http://www.inep.gov.br/censo/censo99>, em 08/01/2001.

Comparando-se o número de alunos matriculados em 1998 e 1999, percebe-se um aumento de 20,05%, independentemente de uma política de municipalização. Neste interstício, não houve iniciativa por parte do Município em concretizar o processo de municipalização por falta de estrutura física e recursos humanos para realizar um trabalho comprometido com a melhoria educacional. De acordo com depoimento do Secretário Municipal de Educação *“este é um processo que está em estudo em decorrência de o Município não usufruir de espaço físico e de recursos humanos necessários à efetivação imediata da municipalização”*. O Secretário de Educação só acredita em um processo de municipalização quando houver uma real adequação das condições, com o devido comprometimento para que as partes envolvidas nesse processo não sejam prejudicadas.

Como se vê, não acontece em Teresópolis de Goiás um dos efeitos mais denunciados pelos estudiosos do FUNDEF, a exemplo de Davies (1999), que aponta:

Um outro risco do Fundef é o que poderá acentuar as seculares e nocivas práticas das autoridades, que - geralmente sem nenhum compromisso com o bem público, mas apenas com carreiras e bolsos pessoais, familiares e de aliados políticos - tenderão a “racionalizar” os recursos humanos e físicos disponíveis com o objetivo de conseguir novas matrículas no ensino fundamental, superlotando as salas de aula, que é uma forma de as autoridades receberem recursos adicionais do FUNDEF, sem gastar um centavo a mais em professores e pessoal de apoio e em novas salas e instalações (p. 15-16).

O município de Teresópolis de Goiás, em 1998, não cumpriu a determinação legal mínima de 25%, registrando uma aplicação de 22,08%. Portanto, Teresópolis de Goiás fez parte dos 12% dos municípios goianos que aplicaram menos de 25% em MDE, no ano de 1998. Em 1999, a determinação legal foi cumprida ficando, pois, o Município enquadrado nos 99% dos municípios que atenderam a esta disposição.

Tabela 36
MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS DE GOIÁS
APLICAÇÃO DE IMPOSTOS EM MDE (EM R\$) – 1998/99

Aplicação de Impostos em MDE	1998			1999		
	Total a aplicar	Aplicado	%	Total a aplicar	Aplicado	%
	342.363,10	302.325,03	22,08	309.892,91	390.823,28	31,53

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

Em relação aos recursos oriundos do FUNDEF remetidos para o Fundo, no ano de 1998, Teresópolis de Goiás teve uma perda de R\$ 85.223,00 e, em 1999, a perda foi de R\$ 102.000,00.

A Tabela 37, a seguir, mostra a aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração e aperfeiçoamento do magistério. O Município cumpriu a determinação legal mínima quanto a esta aplicação, no biênio de 1998/99. Portanto, Teresópolis de Goiás fez parte dos 93% dos municípios goianos que aplicaram, no mínimo, os 60% no ano de 1998. Em 1999, o Município fez parte, novamente, dos 76% dos 242 municípios que atenderam a esta disposição legal.

Tabela 37
MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS DE GOIÁS
APLICAÇÃO DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (EM R\$) – 1998/99

Aplicação dos 60% do FUNDEF	1998			1999		
	FUNDEF	Despesa	%	FUNDEF	Despesa	%
	50.175,28	159.526,13	311,96	112.376,38	167.317,83	148,89

Fonte: TCM-GO: Retrato dos Municípios Goianos – Estatística e Realidade das Gestões Municipais, 1999 e 2000.

A seguir analisar-se-ão os efeitos da aplicação do FUNDEF em escolas do município de Teresópolis de Goiás.

Escola Municipal Carmosina Ribeiro da Silva

Localizada no setor central de Teresópolis de Goiás, a Escola Municipal Carmosina Ribeiro da Silva era a única escola urbana do Município que atendia ao Ensino Fundamental, no biênio de 1998/99. Tem uma área total de 586 m², delimitada por muro. A área construída compreendia três salas de aula, uma sala para direção/secretaria/professor, dois banheiros e uma cozinha, correspondente a 310 m² de área construída. Essa unidade escolar não tinha área de lazer, laboratórios ou biblioteca.

A Escola oferecia apenas a 1^a fase do Ensino Fundamental e funcionava nos turnos matutino e vespertino. Contava, em 1998, com 185 alunos e, em 1999, com 254. Os 185 alunos matriculados em 1998 foram atendidos por seis professoras com habilitação em Magistério, o que equivale a uma média de 31 alunos por professor. Estes alunos estavam distribuídos da seguinte forma: na 1^a série 111 alunos; na 2^a série 55 alunos e na 3^a série 19 alunos. Foram aprovados, respectivamente, 51, 37 e 11 alunos, por cada série. Portanto, a Escola apresentou um resultado médio anual de aprovação de 53,5%, o que constituiu, comparativamente, um nível de aprovação bem inferior à média do Estado que foi de 71,8% em 1997.

Em 1999, a Escola tinha oito professoras, com habilitação em Magistério, para atender aos 254 alunos, o que possibilitou verificar uma média da relação aluno/professor de 32. Os 254 alunos encontravam-se assim distribuídos: 122 na 1^a série; 63 na 2^a série; 44 na 3^a série e 25 na 4^a série. Os resultados de aprovação foram de 75; 39; 35 e 25 alunos, respectivamente, com um resultado anual de aprovação de 68,5%.

Não houve melhoria didático-pedagógica ou física realizada na Escola Municipal Carmosina Ribeiro da Silva, no biênio 1998/99.

Escola Municipal Marinópolis

A Escola Municipal Marinópolis está situada na zona rural, no povoado de Marinópolis, distante cerca de 10 km da zona urbana. A Escola possui uma área total de 900 m² demarcada por alambrado. Destes, 187,39 m² eram área construída, distribuídos em duas salas de aula, dois banheiros e uma cozinha.

Era a maior escola municipal rural abrigando, em 1998, cerca de 62% do alunos da zona rural do município de Teresópolis de Goiás e, em 1999, mais de 49%. Era multisseriada e funcionava apenas no período matutino atendendo, em 1998, com 68 alunos distribuídos em duas turmas. Em uma das turmas concentravam-se os alunos da 1^a e 2^a séries e, na outra turma, os alunos de 3^a e 4^a séries do Ensino Fundamental. Para tanto, a Escola dispunha de dois professores com habilitação em Magistério.

Dos 68 alunos matriculados em 1998 foram aprovados 39 alunos. Isto correspondia a uma taxa de aprovação de 57%. Foram 57 os alunos atendidos em 1999. Deste total 32 foram aprovados obtendo-se, pois, uma taxa de 56% de aprovação.

É bastante difícil afirmar que salas de aula multisseriadas comprometem a qualidade de ensino. Por tanto seria necessário desenvolver um processo de avaliação, o que foge do objetivo deste estudo. Não é difícil, todavia, entender que alunos com tanta heterogeneidade possam ter pleno sucesso. Fica comprovado que os índices 57 e 56% de reprovações indicam um indispensável estudo a respeito.

Em 1999 a Escola foi beneficiada com uma reforma que custou ao Município R\$ 4.979,83 (quatro mil, novecentos e setenta e nove reais e oitenta e três centavos). Basicamente, as benfeitorias realizadas no estabelecimento escolar restringiram-se a melhorias na pintura, no telhado e na ventilação.

O maior gasto do Município era com a folha de pagamento. Os recursos do FUNDEF também propiciaram oportunidade de manter, melhorar e ampliar o

transporte escolar. O transporte era realizado nos períodos matutino e noturno, atendendo a alunos tanto da rede municipal como da rede estadual e aos professores municipais. Os veículos realizavam o transporte de 78 alunos e nove professores nos dois períodos, todos do Município. Mas também transportava 23 alunos da rede estadual.

Apesar dos benefícios não terem sido realizados com recursos do FUNDEF, outra importante melhoria no sistema educacional, no biênio 1998/99, consistia na aquisição de um acervo superior a 1.500 livros para a biblioteca que funciona no prédio da Prefeitura Municipal e atende a demanda das escolas municipais e da comunidade em geral.

Obedecendo a dispositivos legais hierarquicamente superiores, a implantação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Município de Teresópolis de Goiás ocorreu através da Lei nº. 118 de 18 de junho de 1998 e o Estatuto foi regulamentado na Lei nº. 119 de 18 de junho de 1998. Até então o Município não possuía o plano de carreira nem o estatuto do magistério público.

O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Município versa sobre conteúdos tais como: provimento, estrutura e movimentação da carreira, treinamento e qualificação na carreira, jornada de trabalho, vencimento, enquadramento, e sobre os profissionais que integram a carreira por este estabelecida, abrangendo todas as etapas da educação básica oferecida pelo Município. Nota-se uma fusão de conteúdo entre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e o Estatuto do Município de Teresópolis de Goiás. Nem sempre é muito nítida a linha divisória entre conteúdos de estatuto e de plano de carreira, mas em razão das características próprias da atividade profissional há a exigência de tratamento específico de certos conteúdos do estatuto, como por exemplo a jornada de trabalho, o vencimento, as férias, a substituição temporária, a gratificação especial. O regime jurídico do Município é o estatutário, conforme prescrito na Constituição Federal.

Quanto aos profissionais, o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Município em questão abrange o servidor público do magistério.

Esse é tido como profissional legalmente investido em cargo público, mediante concurso público, que exerce atividades de docência ou de suporte pedagógico, incluídas as atividades de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

A carreira do professor é dividida em cinco níveis, de A a E, compreendendo as atribuições do cargo de acordo com a escolaridade, grau de complexidade das tarefas e tabelas de vencimento. Os vencimentos são relacionados ao nível de escolaridade e ao tempo de serviço. Resumidamente tem-se:

- a) professor P-I: Nível A – habilitação em Magistério, nível médio, com vencimento de R\$ 300,00 para carga horária de 30 horas;
- b) professor P-II: Nível B – habilitação em Licenciatura Curta e com vencimento de R\$ 354,00 para carga horária de 30 horas;
- c) professor P-III: Nível C– habilitação em Licenciatura Plena e com vencimento de R\$ 417,72 para carga horária de 30 horas;
- d) professor P-IV: Nível D – habilitação em Licenciatura Plena acrescido de pós-graduação *latu sensu* e com vencimento de R\$ 492,91 para carga horária de 30 horas;
- e) professor P-V: Nível E – habilitação em Mestrado em Educação e com vencimento de R\$ 581,64 para carga horária de 30 horas;

A mobilidade do servidor efetivo na carreira se faz através de promoção e da progressão horizontal. A promoção ou progressão vertical ocorre a cada dois anos de efetivo serviço prestado na área do magistério, com um diferencial de 18% entre os níveis. A cada cinco anos ocorre o avanço automático do servidor, através da progressão horizontal, de uma referência para outra, com um índice de 2% sobre a referência inicial de cada nível e nos vencimentos referentes à carga horária fixada.

O Plano de Carreira do Município conta com cinco níveis A, B, C, D e E para o professor, com 39 vagas para o quadro permanente dispostas do

seguinte modo: 30 vagas para P – I; 02 vagas para P – II; 05 vagas para P- III; 01 vaga para P – IV e 01 vaga para P – V⁶⁶.

A jornada de trabalho do profissional da educação no município de Teresópolis de Goiás, de acordo com o disposto em seu Estatuto, é de, no mínimo, 20 horas-aula ou de 30 horas-aula e de, no máximo, 40 horas-aula semanais.

O professor em regência de classe têm 25% da carga horária a título de horas atividade, que devem ser cumpridas na unidade escolar de lotação do mesmo para planejamento das tarefas docentes, atividades de pesquisa, confecção de material pedagógico, atendimento a alunos e à comunidade escolar, elaboração de atividades e avaliações.

É interessante observar que o Município possuía apenas um professor leigo em 1998 e, em 1999, este já estava em processo de capacitação mediante convênio realizado pelo Município com o PROFORMAÇÃO⁶⁷ que possibilita a capacitação em magistério no período de dois anos. Os demais professores já possuíam habilitação mínima exigida em lei para atuarem no Ensino Fundamental, com formação no curso de Magistério. Como o Município não possuía, ainda, demanda para a segunda fase do Ensino Fundamental e ensino médio, a Secretaria de Educação não julgava ser essencial incentivar a graduação dos educadores em nível superior. Isto prova a falta de visão e ausência de uma política de planejamento a longo prazo. Percebe-se que a inexistência de plano estratégico do ensino levará o Município à perda de receitas tributárias oriundas do FUNDEF, devido ao não oferecimento da segunda fase do Ensino Fundamental e a não efetivação da municipalização.

⁶⁶ Os códigos apresentados no quadro permanente para o professor corresponde a P – I para o professor com habilitação em magistério; P – II para o professor com habilitação em Licenciatura Curta; P – III para o professor com Licenciatura Plena; P – IV para o professor com pós-graduação *strictu sensu* e P- V para o professor com graduação *latu sensu*.

⁶⁷ O PROFORMAÇÃO oferece curso de nível médio, com habilitação em magistério para professores leigos que se encontram lecionando nas quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, utilizando-se dos variados recursos da educação à distância.

As exigências de capacitação e qualificação dos professores, consoante a LDB, visa à obtenção de melhor rendimento dos alunos. Para Torres (1998):

. . . formação inicial e capacitação em serviço são diferentes etapas de um mesmo processo de aprendizagem, profissionalização e atualização permanentes do ofício docente. Em se tratando de um papel tão complexo e de tanta responsabilidade como o do ensino, e falando do objetivo da melhoria da qualidade da educação, não podemos optar: tanto formação como capacitação são necessárias e se complementam. Assim como são necessários, complementares e inseparáveis num bom ensino ambos saberes: o das disciplinas (o que se ensina) e o pedagógico (o como se ensina) (p. 162).

A competência dos profissionais do magistério é um dos fatores, talvez o mais importante, que garante a qualidade da educação. Com especial destaque dado pela Lei nº 9.394/96, os municípios têm procurado desenvolver estratégias para habilitar o professor leigo e promover a formação continuada, de modo a valorizar os profissionais e, também, mantê-los atualizados para o desempenho de suas funções

Assim sendo, quanto à capacitação dos professores, Teresópolis de Goiás conta com uma diversificação de cursos realizados no próprio Município e nas cidades circunvizinhas. O Município tem dado ênfase especial aos cursos de prática de ensino realizados através de oficinas. Os professores mostram grande interesse nos cursos e os reivindicam. A maioria destes cursos não envolveu recursos do FUNDEF sendo vinculada ao Projeto Fundescola e ao programa da Escola Ativa, aplicado na zona rural e exclusivo para as classes multiseriadas, projeto no qual o Município estava inscrito. Exemplo de escola com classes multisseriadas é a Escola Municipal Marinópolis, realidade muito comum nas zonas rurais de baixa densidade demográfica de alunos, escasso número de professores e ausência de espaço físico.

No ano de 1998, o município de Teresópolis de Goiás não proporcionou aos servidores da educação cursos de capacitação e/ou qualificação. Nesse período, os professores, em número de seis, tiveram apenas o Curso da Escola

Ativa, mantido pelo Fundescola. Em 1999, além do curso da Escola Ativa, o Município propiciou a mais de trinta servidores da educação (direção, coordenação, secretárias e professores) um curso de treinamento pedagógico.

Há ganhos financeiros para o professor que se aperfeiçoa. O adicional de titularidade é aplicado sobre o vencimento, é cumulativo e considera cursos com duração superior a 40 horas-aula. Para o primeiro patamar de titularidade, é necessário que o professor tenha realizado cursos com carga de até 180 horas para ter acréscimo de 5% sobre o salário; 10% para cursos com 360 horas; 15% para cursos com 540 horas; 20% para cursos com 720 horas. Há incentivos funcionais para os que fazem curso de aperfeiçoamento, graduação ou especialização com até 20% sobre o vencimento inicial; para o ensino na zona rural com até 30% sobre o vencimento e para ensino especial ou alfabetização com 20% sobre vencimento.

Os cargos de diretor de unidade escolar, de secretário geral, de avaliação e apoio pedagógico e secretários de escola, de provimento em comissão, são definidos pelo Executivo Municipal em ato próprio. Os cargos de direção escolar e avaliação e apoio pedagógico deverão ter habilitação em nível de graduação na área do magistério e com experiência mínima de dois anos em docência. Na ausência de candidatos graduados, estes cargos poderão ser ocupados por portadores de habilitação em nível médio - magistério. Já os cargos de secretário geral e secretário de escola requisitam escolaridade em nível médio. Haverá o cargo de Secretário de Escola, no referido município, somente para as unidades com mais de 150 alunos.

Fundamentado no disposto em seu Estatuto - apenas em escolas que tenham mais de 150 alunos haverá os cargos de secretário de escola e de avaliação e apoio pedagógico - a Secretaria de Educação Municipal entende que esta determinação também pode ser aplicada ao cargo de direção de escola. Disso resulta a ausência do cargo de diretor nas escolas do Município. Esta ausência tem comprovado uma teoria: o professor tornou-se auto-suficiente e foi incentivado a resolver algumas questões, não só na área docente, mas também questões educacionais, ou seja, o professor tornou-se um profissional cada vez

mais responsável e de iniciativa própria para solucionar as questões relativas a outros cargos da escola. Os professores do município de Teresópolis de Goiás tinham liberdade para apresentar propostas de trabalho ao Secretário de Educação, o que propiciou um crescimento qualitativo dos próprios professores e, conseqüentemente, do próprio Município.

Fato significativo em Teresópolis de Goiás é que, entre os quatro municípios estudados, este é o único que possui, no Plano de Carreira e Remuneração, a fixação do piso salarial estipulado em R\$ 200,00. Também é o único que determina a instituição do Programa Permanente do Sistema de Carreira para atender ao desenvolvimento dos recursos humanos, citando, inclusive, a relação dos possíveis cursos previstos no referido programa.

Teresópolis de Goiás destaca-se, também, pelo fato curioso de ser o único dos quatro municípios que não mencionam a avaliação de desempenho. Obrigatória como condição para a aquisição da estabilidade (art. 6º, § 4º da EC nº. 19/98) esta deveria constar no Plano de Carreira. As questões como gratificações e adicionais só são citadas no Estatuto. O Município não estipula data base⁶⁸ para os servidores da educação municipal.

Segundo depoimento do Secretário de Educação, por ocasião da segunda visita ao Município, em novembro de 2000, durante a qual foi realizada a entrevista, o município de Teresópolis de Goiás encontrava-se, até 1997, com uma administração educacional estagnada. Só com a implementação do FUNDEF, em 1998, foi possível realizar algumas mudanças. Essas mudanças foram para o Município, em parte, muito benéficas, uma vez que foram aplicados recursos do FUNDEF de modo adequado à lei, mesmo tendo o Município perdido financeiramente com o FUNDEF. O Município pôde efetuar o pagamento de seus docentes, pontualmente, não só dos educadores, mas de todos os funcionários; pôde incentivar a capacitação para melhor qualificar seus professores. A administração municipal aumentou e pôde manter a frota de

⁶⁸ Compreende-se por data base, que normalmente é anual e elegendo-se um determinado mês para a categoria profissional, ocasião esta em que são discutidos possíveis perdas e ganhos reais de salário.

transporte escolar e, conseqüentemente, atender a demanda. Um impacto positivo na valorização dos professores, provocado pelo FUNDEF, foi o aumento salarial. O piso de R\$ 200,00 aumentou de tal modo que nenhum docente ganha menos que R\$ 300,00. A criação do Plano de Cargo e Salários veio proporcionar satisfação ao professor, que passou a ser valorizado tanto pelo aperfeiçoamento quanto por tempo de docência.

Em relação à descentralização do poder o Secretário de Educação goza de uma significativa autonomia que, por sua vez, é repassada aos professores. Esse educador, com habilitação em Magistério, procura descentralizar decisões e responsabilidades acreditando que quanto mais se distribui o poder, maior é a responsabilidade e o crescimento da equipe. Sua gestão é marcada pela parceria e participação, compelindo e estimulando a participação da comunidade. Para tanto, o Município vem, gradativamente, utilizando de estratégias que estimulem os pais a serem voluntários, a serem auxiliares da escola, a assistirem às aulas. Enfim, busca-se cada vez mais criar condições e situações de envolvimento dos pais no processo educacional, mantendo-se uma comunidade participativa.

O Município também tem desenvolvido um trabalho para esclarecer a população sobre a importância de sua participação e para criar conscientização de que não é só o Estado o responsável pela educação. Esse trabalho tem-se efetivado em reuniões realizadas nas escolas, na Secretaria da Educação e na Câmara Municipal. A tentativa de aumentar a participação da população nas decisões educacionais não é comum. De modo geral, a administração central para manter o poder de dominação

vê a participação dos pais e da comunidade de maneira unilateral e restrita (na intervenção em assuntos técnicos, curriculares etc.), e centrada geralmente nos aspectos financeiros. A retórica participativa não é acompanhada de canais e meios de informação e capacitação para torná-la efetiva (Torres, 1998, p. 179).

Outro aspecto anunciado pelo Secretário de Educação Municipal de Teresópolis de Goiás, diz respeito à conscientização do executivo, que ainda

representa um entrave à administração educacional. Embora esta não seja a situação em que se encontra o Município, a situação de despreparo do executivo municipal é uma realidade na maioria dos municípios goianos. O Secretário de Educação acredita que se deve buscar maior conscientização do executivo, cuja preocupação atual é exclusivamente política, ficando as questões como a escola, a criança, a saúde em segundo plano, jamais consistindo prioridade.

Em entrevista realizada com o Secretário de Educação do Município, este relatou que era um dos membros integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, indicado pelo Executivo. Sua participação, no Conselho, restringia-se ao período de 1998 até meados de 1999, ocasião esta em que afastou. Seu afastamento foi fruto de sua participação em um encontro do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM, em que foi colocada a questão quanto ao fato indesejável de o Secretário da Educação ser membro do Conselho porque fiscaliza a si próprio. Os demais representantes do Conselho no município de Teresópolis de Goiás não foram eleitos. Houve, por parte destes, manifestações de interesse em fazer parte do Conselho, em busca de melhorias educacionais.

O Secretário de Educação declarou ser favorável ao processo de redistribuição do FUNDEF. Há municípios com poucos alunos que acabam, por questão lógica, necessitando de menos recursos e vice-versa. Aqueles que têm mais alunos requerem mais recursos. Toda medida que é direcionada à busca de melhorias no setor educacional é bem vista e justa. O Secretário de Educação acredita que ainda seja possível equalizar os recursos, sem que o critério adotado seja o de número de alunos, como é o caso do FUNDEF. Segundo o Secretário de Educação, há de se pensar a respeito de outras possibilidades.

Em face o exposto é significativo refletir não apenas sobre a importância da redistribuição dos recursos, o que, de fato, busca equacionar parte dos problemas dos municípios mais pobres, mas discutir sobre as acusações de alguns autores sobre a pequenez do FUNDEF que vem sendo chamado de “Fundinho”.

CAPÍTULO 5

FUNDEF, “FUNDINHO”: ALGUNS IMPACTOS POSITIVOS.

*“De tanto ver triunfar as nulidades,
De tanto ver crescer as injustiças,
De tanto ver agigantarem-se os poderes
nas mãos dos maus. O homem chega
a desanimar-se da virtude,
A rir-se da honra,
A ter vergonha de ser honesto”.*
(Rui Barbosa)

O FUNDEF passou a ser chamado pejorativamente “Fundinho” por alguns estudiosos do assunto. Ressalta-se que dois aspectos, em particular, demonstram a razão desses autores: sua existência recente e a sua parcialidade. Quanto ao primeiro, levando-se em consideração o prazo estipulado em lei de existência do FUNDEF (10 anos), por este ser muito incipiente. Não se pode negar que, até o momento, há indícios de mudanças nos municípios, com a implantação de uma variedade de projetos, porém apenas alguns resultados puderam ser constatados. Os estudos indicam que resultados de maior impacto estão por vir, principalmente após 2001, quando, por exemplo, já terá transcorrido prazo suficiente para a habilitação de professores leigos, o que resultará em uma sensível redução dos inabilitados, com possíveis melhorias na qualidade do ensino.

Na área educacional há resultados que podem ser alcançados a curto prazo, outros a médio e longo prazo. Como o FUNDEF ainda não atingiu a maturidade necessária, conseqüentemente, ainda é prematuro chegar a resultados conclusivos a respeito de seus impactos. Mesmo considerando a sua precocidade, pôde-se detectar mudanças na reestruturação do sistema educacional. Para alguns, as mudanças foram poucas e insignificantes, para outros, valiosas, como foi se constatando ao longo deste estudo.

No que respeita à parcialidade, os definidores das políticas educacionais elegeram o Ensino Fundamental para ser financiado, baseando-se na obrigatoriedade constitucional desse nível de ensino. O Fundo deve assegurar o acesso e o sucesso escolar de maneira a erradicar o analfabetismo. O atendimento ao preceito constitucional denota o caráter prioritário desse nível, mas nega o princípio igualitário a todos os níveis de ensino. Por isso questiona-se sobre a concepção de relevância da educação infantil, do ensino médio e do ensino superior assumida pelo MEC. Estes níveis não são merecedores de recursos? A União não deveria oferecer iguais condições, de acordo com o princípio da eqüidade, indistintamente, a todos os níveis de ensino? O FUNDEF não pode almejar a manutenção e desenvolvimento apenas do Ensino Fundamental. Que concepção de justiça norteia as ações do Estado ao valorizar apenas os professores desse nível de ensino?

Não é demais repetir que diante de tais concepções de igualdade e justiça alguns brasileiros são “mais” cidadãos que outros, porque o financiamento educacional privilegia uma facção: o Ensino Fundamental regular.

Em que pesem as mais diferentes críticas sobre o FUNDEF/“FUNDINHO”, algumas válidas e apresentadas nessa dissertação, conclui-se que, os resultados da aplicação do FUNDEF nos municípios de Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás oferecem uma amostragem significativa dos impactos positivos e negativos do FUNDEF, os quais poderão ser estendidos para outros municípios goianos diante da similaridade detectada.

Dos quatro municípios pesquisados, o município de Senador Canedo foi o único a ter “ganhos” financeiros, no biênio 1998/1999, oriundos da implantação do FUNDEF. Esse ganho deveu-se à explosão demográfica com um aumento vertiginoso do número de crianças com idade compatível com a exigência legal para cursarem o Ensino Fundamental. O município de Cezarina, ao contrário, dispõe de altas taxas de arrecadação tributária e um número pequeno de alunos. Os municípios de Inhumas e Teresópolis de Goiás também transferem recursos financeiros para o FUNDEF e recebem um retorno menor que o valor contribuído. Diante disso, os municípios contribuíram muito mais para o FUNDEF do que o valor que receberam como retorno. O princípio de equidade, nestes casos, prejudica esses municípios, uma vez que patrimônio financeiro diminuiu.

Pode-se considerar como ganho social o incentivo que os secretários de educação municipais, os conselheiros e o próprio executivo municipal tiveram com a implantação do FUNDEF para ampliarem suas informações e conhecimentos. Esses foram movidos a conhecer o processo desencadeado pelo FUNDEF de modo a aproveitar e utilizar os recursos consoante a realidade do município e as exigências requeridas em lei. O ganho social não se restringe a estes “burocratas”. O magistério passou a ser melhor valorizado, uma vez que os professores tiveram condições de se habilitarem e passaram a receber os salários em dia. O ganho social maior talvez seja o das crianças que tiveram condições de freqüentar a escola.

Concernente à valorização do magistério, a legislação do FUNDEF determinou a elaboração de um plano de carreira no prazo de 180 dias, após a entrada em vigência da lei. Como a Lei nº. 9.424 começou a vigorar em 1996, este prazo estender-se-ia até junho de 1997. Entretanto, a implantação do FUNDEF só veio a ocorrer no Estado de Goiás em 1998, impossibilitando, assim, o cumprimento do prazo de 180 dias, o que levou o MEC a prorrogá-lo *sine die*. Somente em 2000, sob a ameaça de retenção de verbas, o Ministério exigiu a apresentação do plano de carreira ao TCM. Os municípios de Senador Canedo e Teresópolis de Goiás aprovaram leis municipais de implantação do Estatuto e Plano de Carreira do Magistério, em junho de 1998. Inhumas e Cezarina os

aprovaram somente em 2000, quando já se finalizava a coleta de dados dessa pesquisa.

No referente à remuneração do profissional do ensino, com exceção de Inhumas, houve ganhos significativos e os valores pagos pelos outros três municípios são quase uniformes. O piso salarial do profissional da educação nestes três municípios apresenta-se bastante similar. Por 30 horas-aula semanais, já inclusas as horas atividades os professores, Nível I, de Cezarina, de Senador Canedo e de Teresópolis de Goiás recebem um valor superior a R\$ 300,00. No município de Inhumas, o professor, nas mesmas condições, ainda recebe apenas um salário de R\$ 200,00 (ver Anexo F). Um impacto bastante positivo é que nos quatro municípios houve o cumprimento da lei, pois os professores passaram a receber seus salários em dia.

Quanto a capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, mecanismos relevantes para promover a formação inicial e continuada dos docentes atuantes no Ensino Fundamental, os dispositivos legais permitem, até o final de 2001, que haja gastos com recursos do FUNDEF, inclusive para habilitar o professor leigo. Como já se registrou, entende-se por professor leigo aquele que exerce a docência na primeira fase do Ensino Fundamental sem habilitação em Curso de Magistério, nível médio, ou aquele da segunda fase do Ensino Fundamental sem graduação em Licenciatura Plena.

Nos quatro municípios, no biênio 1998/1999, apenas em Teresópolis de Goiás havia um professor leigo atuando na primeira fase, porém já cursava o PROFORMAÇÃO (programa especial financiado diretamente pelo MEC). Como a administração municipal não tem interesse em municipalizar a segunda fase do Ensino Fundamental (5^a a 8^a série), nenhum de seus professores recebe incentivo para a obtenção da Licenciatura Plena. Os professores, por iniciativa própria, dão continuidade a sua formação, pois aspiram, além da melhoria da qualidade do ensino, a ascensão na carreira funcional, cujo acréscimo na progressão vertical é de 18% entre os níveis.

É notável o que os outros municípios realizaram em favor da capacitação de seus docentes, pois esses mantêm o funcionamento da segunda fase do Ensino Fundamental. Cezarina, Inhumas e Senador Canedo firmaram convênio com a UEG para qualificar seus professores ainda leigos. Existem duas modalidades de formação. Uma que exige um concurso de ingresso na UEG mediante vestibular e o professor concorre com o conjunto de candidatos. Sendo aprovado ele tem o curso gratuito. Outra, uma modalidade especial que atende a demanda dirigida desses municípios e os demais municípios goianos em que os professores atuantes na rede municipal e estadual ingressam sem vestibular, realizando a Licenciatura Plena Parcelada em Pedagogia com custos pagos pelo Executivo Municipal, parcialmente subsidiados ou totalmente arcados pelo professor-estudante.

Por exigência e demanda do Banco Mundial e da legislação brasileira há, em grande parte do território nacional, uma corrida para atingir a meta de qualificação dos professores no prazo determinado e a qualquer custo. Os municípios alvo dessa pesquisa mantêm-se reféns da oferta de cursos, por meio de convênios, quer seja com recursos do município (FUNDEF) quer seja descontando valores diretamente na folha de pagamento de cada professor-cursista, a exemplo de Senador Canedo que firmou convênio Prefeitura-UEG cujo custo do curso era de R\$ 77,00 mensal, em 2000. A “Pedagogia Parcelada” é exemplo disso. É um curso de habilitação em nível superior, com aulas nos finais de semana e em um pequeno período anual intensivo, na época das férias escolares.

O município de Senador Canedo incentiva a habilitação de seus professores com ajuda de custo de 30% sobre o vencimento do professor e, oferece também, transporte para as instituições educacionais e reprodução do material didático. Dos 220 professores da rede municipal, 182 estavam em processo de obtenção de habilitação em nível superior.

O município de Inhumas realizou o convênio com a UEG e numa só escola pesquisada, Escola Municipal Alessandro Miguel, 17 de seus professores estavam cursando “Pedagogia Plena Parcelada”.

O município de Cezarina, com recursos próprios, incentiva a habilitação de seus professores mediante custeio total do curso de “Pedagogia Plena Parcelada” e transporte gratuito para o campus da cidade de Edéia.

A qualificação dos professores leigos por meio da prática de convênios traz benefícios e prejuízos. De um lado, tem-se a valorização do professor, que passa a ter condições de habilitação ocasionando, assim, sua ascensão funcional e, conseqüentemente, uma elevação salarial. Também tem-se a promoção da qualidade de ensino, que reflete nos resultados escolares. Por outro lado, questiona-se a qualidade e reflexos da endogenia na formação. Trata-se de um único curso para todos: Pedagogia Parcelada. A qualidade é duvidosa, visto que são cursos realizados nos finais de semana com redução de conteúdos. Essa prática pode resultar em um domínio superficial de saberes e metodologias do ensino, comprometendo a formação e preparo desejável aos professores que devem ter uma sólida formação teórica, serem críticos e conscientes do compromisso social de sua profissão.

A qualidade da formação, apesar de discutível, foi estimulada com a implantação do FUNDEF. A existência de professores leigos no Ensino Fundamental vem se reduzindo. Prova disso é que os mais de 50 professores leigos, das oito escolas visitadas nos quatros municípios, estavam cursando Licenciatura Plena Parcelada. Isto também comprova a tendência de substituição da formação em nível médio pela formação superior em vista de realização de convênios municipais para tal finalidade, o que mais uma vez responde às exigências legais. A LDB, art. 62, deixa claro que a formação do docente para atuar no Ensino Fundamental far-se-á em nível superior. A formação em nível médio, ainda admitida, é exceção que deve ser eliminada.

A falta de registros contábeis específicos impede a verificação quantitativa exata dos efeitos dos recursos do FUNDEF, por exemplo, no processo de habilitação do professor leigo em Inhumas e Senador Canedo. Todavia, como Senador Canedo usa mais de 85% dos recursos do Fundo, exclusivamente, com o pagamento dos professores o impacto do FUNDEF, sobre a habilitação do professor leigo, se houver, pode-se concluir, é mínimo.

No que tange à capacitação do professor, os resultados qualitativos ainda são pouco perceptíveis, mas o quantitativo é impulsionado pelo art. 9º §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.424/96. Também é consequência, de um lado, da necessidade da Unidade Federada comprovar a certificação de seu quadro do magistério. De outro, o professor precisa assegurar sua permanência no quadro de carreira. Esse é um efeito coercitivo, há imposição dos financiadores nacionais (MEC) e do FUNDEF sobre os Estados e os municípios. O MEC é coagido pelos financiadores externos (Banco Mundial, FMI). Neste sentido, poder, dominação e coerção estão intrinsecamente relacionados, como sustentam os teóricos abordados neste estudo.

Com os 40% de seus recursos que podem ser legalmente usados com despesas de manutenção, o FUNDEF permitiu, em alguns locais, a reforma, ampliação ou construção de salas de aula ou escolas. Na pesquisa por amostragem, estratificada e intencional, realizada durante a produção desta dissertação, verificou-se que: em Senador Canedo a duplicação da quantidade de salas de aula; em Teresópolis de Goiás uma escola recebeu novo telhado, pintura geral e teve ventiladores instalados; em Cezarina, uma escola era recém-construída e a outra encontrava-se sem ventilação, conforme verificação *in loco*; em Inhumas, ambas as escolas tiveram ampliação do número de salas de aulas e reforma geral.

A inexistência de um sistema contábil, distinto dos demais, para os recursos do FUNDEF impede que se detecte a porcentagem dos recursos do FUNDEF usados nestes gastos com manutenção.

Em Inhumas, conforme verificação *in loco*, parte dos recursos de reforma/ampliação era proveniente do FUNDEF. A ausência de registros e relatórios das atividades mantidas com os recursos do Fundo não permitiu a constatação dos exatos valores parciais do FUNDEF que foram gastos com a remuneração de professores e com despesas de manutenção. Outra vez o controle social é inoperante. Apurou-se, somente que, em Senador Canedo, mais de 85% dos recursos são empregados no programa de salários e que, em Cezarina, 100% destes recursos não cobrem a folha de pagamentos.

Os efeitos dos recursos do FUNDEF no âmbito da qualidade do ensino são perceptíveis, embora esta não seja prioridade máxima do FUNDEF. A meta a ser perseguida é a da equidade. Os impactos se revelam mais no mobiliário, no conforto físico oferecido ao aluno e ao professor, com melhoria de salas e ambientes na instituição escolar que, indiretamente, influenciam a qualidade.

Outro possível efeito positivo do FUNDEF evidencia-se na relação entre a quantidade de alunos e o número de professores. Em 1999 esta média em Inhumas foi de 21 alunos/professor; em Cezarina esta foi de cerca de 14; em Senador Canedo 31 e em Teresópolis de Goiás a média relação aluno/professor foi de 28. Pode-se afirmar que em Cezarina e Inhumas a relação aluno/professor é ideal pois respeita, em parte, as indicações que são feitas pela Confederação Nacional do Trabalhadores de Educação – CNTE, que propõe uma média de 25 alunos por professor nas séries iniciais do Ensino Fundamental e 35 alunos nas séries finais. Lamenta-se que o mesmo não possa ser dito quanto às taxas de rendimento escolar, diante da insignificante redução das taxas de retenção, como observou-se em Senador Canedo, cujo índice de aproveitamento foi inferior a 57% com redução de retenção, 1998/99, inferior a 1%. Apesar disso, não se pode negar que a qualidade do ensino e a valorização dos professores são conseqüências de uma boa gestão e uma competente aplicação do dinheiro.

Um impacto positivo do FUNDEF foi provocado pela municipalização, que impulsiona o processo de descentralização. Considerando-se a municipalização de um ponto de vista exclusivamente da transferência de alunos da rede estadual para a rede municipal de Ensino Fundamental, esta já foi concretizada na primeira fase (1^a a 4^a séries) no município de Cezarina. A municipalização, em Inhumas, não é numericamente significativa. Em 1998, cerca de 17% dos alunos eram atendidos pela rede municipal de Ensino Fundamental. A porcentagem de alunos atendidos pela rede municipal do Ensino Fundamental de Senador Canedo (64%) reflete uma realidade de efetiva municipalização do ensino. Em Teresópolis de Goiás mais de 30% dos alunos estão matriculados na rede municipal. O efeito-FUNDEF, como fator incentivador da municipalização, é visível em Senador Canedo já que este é o único que ganha recursos financeiros, beneficiado pelo cálculo *per capita* custo-aluno. Por outro lado, a implantação

compulsória da municipalização pode não resultar em descentralização, em maior autonomia, em melhor qualidade de ensino. A imposição legal feita aos municípios por parte da União tem revelado efeitos negativos, como se observou no município de Inhumas. A municipalização deu-se em condições precárias associada a uma gestão municipal autoritária e centralizadora, contradizendo, na prática, a afirmação de Casassus (1990) de que a municipalização é um instrumento da descentralização. O ocorrido em Inhumas traz a mostra uma municipalização caracterizada pela falta de qualidade, com autoritarismo, com poder decisório centralizado, podendo ser denominado desconcentração. Para Casassus (1990) essa municipalização é imposta “*de cima para baixo*”, portanto, acaba sendo um processo de desconcentração.

O efeito-FUNDEF como elemento que visa atingir o princípio de equidade pode ser examinado sob duplo enfoque: um positivo, em que a instituição do FUNDEF leva a correção de distorções existentes na arrecadação e distribuição eqüitativa de recursos, outro, negativo, pois quando o FUNDEF não acrescenta recursos novos ao financiamento da educação, transforma-se em instrumento equalizador da pobreza.

Em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF pôde-se constatar que esses foram criados atendendo aos parâmetros legais, com exclusiva função burocrática de cumprir a lei, a fim de que as escolas não fossem punidas. Nos quatro municípios pesquisados, um único fato foi constatado: os Conselhos existem, isto é, foram criados, as atas são lavradas e assinadas, mas a fiscalização ou acompanhamento não são efetivados. Quando há tentativas nesse sentido, a documentação nem sempre está disponível, há uma falta generalizada de conhecimento legal, técnico e dos próprios mecanismos burocráticos. Os resultados obtidos pelos Conselhos ainda são inexpressivos, o que compromete seriamente o controle social pela comunidade, facilitando a prática da possível malversação dos recursos pelas autoridades constituídas.

O que se conclui é que o Conselho tem mera função de reconhecimento da autoridade, assinando declarações referentes à suposta aplicação dos

recursos do Fundo, denunciando submissão total as autoridades centralizadoras do poder de decisão sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF. Os Conselhos são quase que desprovidos de qualquer poder de fiscalização em virtude da posição hierárquica inferior que ocupam na estrutura. Enquanto não se tem uma sociedade civil autônoma e com poderes condizentes aos seus limites de relatividade, há apenas indícios de um processo democrático. O poder comunitário só tende a se manifestar, exercer o controle social, quando há a existência da tradição, de costumes, quando a idéia de pertencimento gera comprometimento e, as idéias sobre descentralização, além de serem recentes, estão sendo disseminadas aos poucos. Esta situação reflete irregularidades do processo, como por exemplo, o predomínio da falta de informação, quer esta vise ampliar os conhecimentos ou objective mudar valores e comportamentos, pois a sociedade tem pouca experiência no processo de gestão democrática. Outra vez, o poder coercitivo da autoridade política determina o espaço de ação da sociedade civil (Gramsci, 1991).

No cenário nacional atual há jogos de palavras, sem nenhuma decisão eficaz, sem nenhuma concretude. Há mídias financiadas pelos órgãos oficiais que invadem todos os sentidos da multidão. Cansada dos discursos, a sociedade civil tem dificuldade, muitas vezes, por sentir-se ameaçada na própria autonomia, para pensar e agir criticamente. Existe, ainda, a facção dos interesseiros da sociedade civil em práticas clientelistas, por isso coniventes e defensores das múltiplas relações de poder impostas pela burocracia estatal.

Com efeito, a implantação do FUNDEF levou o MEC a gerar um processo publicitário cuja repercussão ultrapassou o sistema educacional pretendendo atingir a população que, na realidade, ainda, tem pouca informação para atender as finalidades do FUNDEF. Essa divulgação pelos órgãos gerou também a possibilidade do debate no âmbito acadêmico, bem como, vem suscitando das associações e entidades educacionais críticas e propostas alternativas, que se respeitadas pelos órgãos oficiais, poderão contribuir substantivamente para o “amadurecimento” do FUNDEF. Inclusive os acadêmicos, os estudiosos, as associações e entidades da área educacional aspiram a transformação do FUNDEF em FUNDEB, ou seja, ampliação da aplicação de

recursos para a Educação Básica, não restrita apenas ao Ensino Fundamental obrigatório e gratuito.

Nessas condições finais é importante assinalar as iniciativas dos governantes dos municípios enfocados nessa dissertação referentes à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEF e à valorização do magistério que permitiram, até agora, chegar-se aos resultados aqui relatados. Entretanto, requer-se, por parte dos governantes municipais, ações mais incisivas que não apenas assegurem o acesso à escola. Exige-se a garantia do sucesso dos alunos no sistema educacional, em todos os níveis de ensino. Além disso, é preciso intensificar a mobilização da comunidade, com conselhos representativos do interesse da população, edificando-se o controle social, como instrumento de exercício da cidadania. Estando a comunidade envolvida com as questões educacionais, inclusive com as questões de financiamento educacional, esta passa a assumir maior responsabilidade e aprende a reconhecer o papel essencial da educação.

Do mesmo modo, os definidores de políticas educacionais e os executores estaduais ou municipais devem ter consciência de que valorizar o magistério não significa apenas conceder certificados, mas sim, permitir a qualificação efetiva dos professores atuantes associada a salários e condições dignas de exercício profissional, isto é, assegurar mecanismos de profissionalização docente.

No tocante ao processo de municipalização induzido pelo FUNDEF as mudanças devem ser profundas. O cumprimento da cooperação acordada entre as esferas Municipal e Estadual com a União deve ser fortalecido, cada esfera cumprindo com o que lhe compete para evitar a descentralização irresponsável sob a égide do “vire-se como puder”.

Além disso, como cidadãos comprometidos com a democracia, os membros da classe contabilista deveriam se dispor a orientar, de modo especial, os membros dos Conselhos de Acompanhamento com a finalidade de superar as dificuldades técnicas e obter-se maior êxito em sua função de controle social.

Sob uma perspectiva otimista, é possível acreditar que o sistema educacional contribuirá para as transformações de valores, costumes e crenças quanto à maneira de fazer as coisas que, no entender de Gramsci (1991), compreende “*mudanças sociais*” e mudanças no modo de ver o mundo.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Perseu. Pesquisa em ciências sociais. HIRANO, Sadi (org.). *Pesquisa social: projeto e planejamento*. São Paulo: T. Queiroz, 1979.
- ABREU, Mariza. Carreira do Magistério. *Presença Pedagógica*. Belo Horizonte: Ed. Dimensão, v. 7, n. 37, jan./fev. 2001. p. 82-4.
- ALVES-MAZZOTI, Alda J. & GEWANSNADJER, Fernando. *O método na ciências sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. de. *Etnografia da prática escolar*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1998.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 6023*. Rio de Janeiro, ago. 2000. 22p.
- AVANCINI, Marta. Fundo de educação sofre desvios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 set. 1999. Caderno Cotidiano, p. 1-2.
- BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de política*. 5. ed. Trad. FERREIRA, João et alii, Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOGDAM, Robert & BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução as teorias e métodos*. Porto: Porto Ed. 1994.
- BOLETIM TÉCNICO [do MEC/BANCO MUNDIAL]. *Fundescola*. Brasília, n. 27, ano IV, maio 1999.

- _____. *Fundescola*. Brasília, n. 40, ano V, set. 2000.
- BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão de ensino fundamental*. Campinas: Papyrus, 1997.
- BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB, interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 1998.
- BRZEZINSKI, Iria. Profissionalização do magistério: atuais políticas educacionais para a formação e carreira. Águas de Lindóia: *Anais do IX ENDIPE*, 1998. p. 29-41.
- _____. *Formação de professores*. Goiânia: Abeu Editora/UCG, 1997.
- _____. *Políticas educacionais e construção do projeto político pedagógico*. João Pessoa, UFPB, 1999. (Mimeogr.).
- _____. *Pedagogia, pedagogos e formação de professores*. 3. ed. Campinas: Papyrus, 2000.
- CARVALHO, Maria Cecília M. de (org.). *Construindo o saber: metodologia científica; fundamentos e técnicas*. 4. ed. rev. e ampl. Campinas: Papyrus, 1994.
- CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, ago. 1990. p.11-19.
- _____. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez-Fundap, 1999.
- CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- COHN, Gabriel (org.). *Max Weber – sociologia*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1986.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. Proposta de eixo orientador para o debate sobre educação. *Seminário de Municípios*. Brasília, 1999. 16 p. (Mimeogr.).
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - CNTE. *Ensino Fundamental no Plano Nacional de Educação*. Brasília, 5 maio 1999. 23 p. (Mimeogr.).
- _____. Orçamento da educação. *CNTE Notícias*, Brasília, n. 52, jan./fev./mar. 1999. p. 5.

- _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, 12 maio 1999. 9 p. (Mimeogr.).
- COSTA, Francisco de Assis Gomes da. *Informações socioeconômicas municipais de Senador Canedo*. Goiânia: SEBRAE/GO, 1999.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. 2. ed. São Paulo: Cortez-Fundap, 1997.
- CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 2000.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 64).
- _____. *CONFUNDEF: As confusões criadas pelas autoridades a respeito do FUNDEF e da remuneração/valorização do magistrado*. Niterói, Faculdade de Educação da Universidade Fluminense. s.d. 12 p. (Mimeogr.).
- _____. *FUNDEF: um breve balanço não oficial*. Niterói, Faculdade de Educação da Universidade Fluminense. abr. 1999. 4 p. (Mimeogr.).
- _____. *O FUNDEF no Rio de Janeiro em 1998*. Niterói, Faculdade de Educação da Universidade Fluminense. mar. 1999. 10 p. (Mimeogr.).
- DIAS, Maria Clarice & PADILLA, Ivan. Este Brasil quer ler. *Época*, Rio de Janeiro, Ed. Globo, ano III, n. 150, p. 86-95, 2 abril de 2001.
- DIÁRIO DA MANHÃ. *A universidade de todo o Estado de Goiás*. Goiânia, 15 de abr. 2001. Caderno Universidade, p. 8-9.
- _____. *O Social como diferença*. Goiânia, 15 abr. 2001. Caderno Universidade, p. 8.
- DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 69).
- DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. COSTA, Vera Lúcia (org.). *Descentralização da educação; novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez-Fundap, 1999.
- FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- FONSECA, Jairo Simon da. *Curso de Estatística*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, USP, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun., 1998.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 20. ed. Trad. RAMALHETE, Raquel. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A gestão educacional na intersecção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*, USP, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 1998.

GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. 9. ed. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1989.

GALLEGARI, Cesar & GALLEGARI, Newton. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1992.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 8. ed. Trad. GAZZANEO, Luiz Mário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUIMARÃES, José Luiz. *As vulnerabilidades do Fundef: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo*. São Paulo, 1999. 24 p. (Mimeogr.).

HERMANO, Bruno. Denúncia de nota fria tem redução. *O Popular*, Goiânia, 16 jan. 2000. Caderno Política, p. 2.

IANNI, Octavio. A crise de paradigmas na Sociologia. *Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, UNICAMP, São Paulo, n. 20, set. 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE – Cidades@. Site *IBGE*. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=520545>>. Acesso em: 11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=520545>> << .../temas2.php?nomemun=Cezarina&codmun=520545&tema+educa1&desc=Educa%E/%l>>. Acesso em: 11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=521000>>. Acesso em: 11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=521000>> <<
.../temas2.php?nomemun=Inhumas&codmun=521000&tema+educa1&desc+Educa
a%E/%l>>. Acesso em: 11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=522045>>. Acesso em:
11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=522045>> <<
.../temas2.php?nomemun=Senador
%20Canedo&codmun=522045&tema+educa1&desc+E>>. Acesso em: 11 mar.
2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=522119>>. Acesso em:
11 mar. 2001.

_____. _____. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=522119>> <<
.../temas2.php?nomemun=Terez%F3polis%20de20Goi%
Els&codmun=522119&tema=p>>. Acesso em: 11 mar. 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS - INEP.
Resultado Final do Censo Educacional 1998. Disponível: site *INEP*. Disponível
em: <<http://www.inep.gov.br/ceiso/ceiso98/municipios98.asp?method=1>>.
Acesso em: 8 jan. 2001.

_____. Censo 99 – Resultado da Pesquisa por Goiás. Disponível: site *INEP*.

Disponível em:

<<http://www.inep.gov.br/ceiso/ceiso99/ceiso99mun.asp?MUM=cezarina&UF=52&B1=Consulta>>. Acesso em: 8 jan. 2001.

_____. Censo 99 – Resultado da Pesquisa por Goiás. Disponível: site *INEP*.

Disponível em:

<<http://www.inep.gov.br/ceiso/ceiso99/ceiso99mun.asp?Mun=INHUMAS&UF=52&B1=Consulta>>. Acesso em: 8 jan. 2001.

_____. Censo 99 – Resultado da Pesquisa por Goiás. Disponível: site *INEP*.

Disponível em:

- <<http://www.inep.gov.br/censo/censo99/censo99mun.asp?Mun=senador+canedo&UF=52&B1=Consulta>>. Acesso em: 8 jan. 2001.
- LAHÓZ, André. Lição de casa. *Exame*, São Paulo: Ed. Abril, n. 34, 5 abr. 2000, p. 172-180.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAVILLE, Cristian & DIONE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LAVORATTI, Liliana. Prefeito incompetente pode ser preso. *O Popular*, Goiânia, 30 jan. 2000. Caderno Política, p. 12.
- LEBRUN, Gérard. *O que é poder*. Trad. RIBEIRO, Renato Janine & RIBEIRO, Sílvia Lara. São Paulo: Abril Cultura-Brasiliense, 1984. (Coleção primeiros passos, 4).
- LEMES, Fábio Nogueira. *Orçamentos municipais e procedimentos legislativos*. São Paulo: Edipro, 1991.
- LEONARDO, Aline & HAMU, Fabrícia. A vida entre duas cidades. *O Popular*, Goiânia, 25 mar. 2001. Caderno Cidades, p. 10-11.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago., 1990.
- LUCE, Maria B. Moreira (coord.). *Financiamento da educação infantil e do ensino fundamental nos municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos de recursos e dos custos educacionais; Relatório de pesquisa*. Porto Alegre, UFRGS/FACED/POGEGV/Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, 1998.
- LÜDKE, Mega & ANDRÉ, Marli E. D. A. de. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MANNHEIM, Karl. *Liberdade, poder e planificação democrática*. Trad. MAILLET, Miguel. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- MAZZON, José Afonso (coord.). *Pesquisa sobre remuneração de professores do ensino fundamental*. São Paulo: MEC/INEP/FIPE/USP, 1999. 19 p. (Relatório).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo municipal*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O Financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

_____. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 57).

MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. MEC – O que é FUNDEF. Site MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>. Acesso em: 16 nov. 2000.

_____. MEC – FUNDEF - recursos. Site MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/rec.shtm>>. Acesso em: 16 nov. 2000.

_____. MEC – FUNDEF - resultados. Site MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>>. Acesso em: 16 nov. 2000.

_____. Balanço do primeiro ano do FUNDEF. Site MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm>>. Acesso em: 9 jan. 2001.

_____. MEC – O que pode. Site MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pode.shtm>>. Acesso em: 9 jan. 2001.

MONLEVADE, João Antônio C. de. *Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos*. Brasília-Ceilândia: Idéia Editora, 1997.

MONLEVADE, João Antônio C. de & FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. 2. ed. Brasília-Ceilândia: Idéia Editora, 1998.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000. (Coleção primeiros passos, 21).

NEGRI, Barjas. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: INEP, 1997. (Série Documental).

NETO, Antônio Cabral. *Política educacional brasileira: novas formas de gestão*. s.l., s.d., 29 p.(Mimeogr.).

NÓVOA, António (org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas considerações sobre descentralização do ensino. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 65-72, jan./jun., 1994.

O POPULAR. *Parlamentares denunciam irregularidades no uso do Fundef*. Goiânia, 19 maio 1999. Caderno Política, p. 8.

_____. *Escolas inventam alunos para tirar mais dinheiro do governo*. Goiânia, 16 jan. 2000. Caderno Brasil, p. 10.

_____. *Nota fria dá prejuízo de 2 milhões*. Goiânia, 2 abr. 2000. Caderno Política, p. 2.

PARÁ, Secretaria de Educação do Pará - SEDUC-PA. *Procedimentos operacionais para implantação do FUNDEF*. Belém: SEDUC/SEPLAN/SEFA/SEAD. s. d.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado fundão. DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999. Capítulo cinco, p.85-98 (Coleção polêmicas do nosso tempo, 69).

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Trad. SILVA, Francisco. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REZENDE, Lúcia Maria Gonçalves de. *Relações de poder no cotidiano escolar*. Campinas: Papyrus, 1995.

RIBEIRO, Juliana. Municípios serão punidos por desviar recursos do fundão. *O Popular*, Goiânia, 4 jun. 1999. Caderno B Cidades, p. 3B.

_____. Municípios que fraudaram Fundef ficarão sem verba. *O Popular*, Goiânia, 12 mar. 2000. Caderno B Cidades, p. 3B.

RODRIGUES JÚNIOR, Jarbas. Divulgados índices de ICMS dos municípios. *O Popular*, Goiânia, 24 dez. 1999. Caderno Economia, p. 9.

ROMANO, Roberto. Autoridade e poder na vida acadêmica. FÁVERO, Maria de Lourdes (org.). *A universidade em questão*. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1989. p.27-40 (Coleção polêmicas do nosso tempo, 29).

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *O FUNDEF e os míopes da Educação*. Brasília, 3 p., s. d. (Mimeogr.).

_____. SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *Resultado da pesquisa de acompanhamento da implantação do FUNDEF – 1998 - Goiás*). Ulysses@sef.mec.gov.br. Mensagem pessoal. 12 maio 1999.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE GOIÁS - SEBRAE/GO. *Banco de informações municipais: Cezarina*. Goiânia: SEBRAE-GO, 28 jun. 2000. 7 p. (Mimeogr.).

_____. *Estado de Goiás: Mapa Microrregional do Estado de Goiás*. Goiânia, 2000, 1 mapa color. Escala 1:2.000.000. (Mimeogr.).

_____. *Estado de Goiás: Mapa Microrregional - Cezarina*. Goiânia, 2000, 1 mapa color. Escala 1: 2.000.000. (Mimeogr.).

_____. *Banco de informações municipais: Inhumas*. Goiânia: SEBRAE-GO, 28 jun. 2000. 7 p. (Mimeogr.).

_____. *Estado de Goiás: Mapa Microrregional - Inhumas*. Goiânia, 2000, 1 mapa color. Escala 1: 2.000.000. (Mimeogr.).

_____. *Estado de Goiás: Mapa Microrregional – Senador Canedo*. Goiânia, 2000, 1 mapa color. Escala 1: 2.000.000. (Mimeogr.).

_____. *Banco de informações municipais: Teresópolis de Goiás*. Goiânia: SEBRAE-GO, 28 jun. 2000. 7 p. (Mimeogr.).

_____. *Estado de Goiás: Mapa Microrregional – Teresópolis de Goiás*. Goiânia, 2000, 1 mapa color. Escala 1: 2.000.000. (Mimeogr.).

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Antônio Moreira da. *Dossiê de Goiás – um perfil do Estado e seus municípios: um compêndio de informações sobre Goiás, sua história e sua gente*. Goiânia: Master Publicidade, 1996.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Edição Universitária. Rio de Janeiro, Forense, 1987. Vols. I, II, III e IV.

SIMON, Marcos. Controle de contas deve mudar. *O Popular*, Goiânia, 6 fev. 2000. Caderno Política, p. 3.

THIOLLENT, Michel J. M. Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 49, p. 45-50, maio, 1984.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Trad. CORULLÓN, Mónica. TOMMASI, Livia De, WARDE, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. Capítulo IV, p.125-193.

- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. *Retrato dos municípios goianos – estatística e realidade das gestões municipais*. Goiânia, nov. 1999. n. 1.
- _____. _____. Goiânia, out. 2000. n. 2.
- TRONCOSO, Elza. Prefeituras vivem em meio à crise. *O Popular*, Goiânia, 20 fev. 2000. Caderno Política, p. 3.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.
- WEBER, Max. *Sobre a universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica*. Trad. OLIVEIRA, Lólio Lourenço de. São Paulo: Cortez, 1989.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar., 1998.

FONTES

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. ed. atual. em 1999, Brasília, DF: Senado, 1999.

_____. Emenda Constitucional n.º 14, de 13 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prescrita no art. 60 § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____. Parecer CNE/CEB n.º 5 de 07 de maio de 1997. Regulamenta a Lei n.º 9.394 de 1996.

_____. Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. Resolução CNE/CEB n.º 10 de 03 de setembro de 1997. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. Resolução CNE/CEB n.º 3 de 08 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. Parecer CNE/CEB n.º 12 de 08 de outubro de 1997. Esclarece dúvidas sobre a Lei n.º 9.394/96 (em complemento ao Parecer CNE/CEB n.º 05/97).

_____. Decreto n.º 2.552 de 16 de abril de 1998. Dá nova redação ao § 1º do art. 5º do Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal.

_____. Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98. Modifica o regime e dispões sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. Decreto n.º 2.440, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6º da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. Decreto n.º 2.935 de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6º da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. Decreto n.º 2.948 de 27 de janeiro de 1999. Dispõe sobre o recolhimento e a distribuição do Salário-Educação, previsto no § 5º do art. 212 da Constituição e no art. 15 da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CEZARINA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CEZARINA. Lei n.º 053 de 10 de novembro de 1989. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município e dá outras providências. 24 p. (Mimeogr.).

GOIÁS. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. Resolução Normativa n.º 7 de 9 de agosto de 2000. Dispõe sobre criação do Fundo Municipal para gestão da movimentação dos recursos do FUNDEF.

INHUMAS. PREFEITURA MUNICIPAL DE INHUMAS. Lei n.º 2.431, de 26 de junho de 2000. Dispõe sobre o Estatuto da Educação Pública do Município de Inhumas e dá outras providências. (Mimeogr.). 23 p.

_____. Lei n.º 2.432, de 26 de junho de 2000. Dispõe sobre o Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores da Educação Pública do Município de Inhumas. (Mimeogr.). 20 p.

MINAS GERAIS. Secretaria da Educação. *Minas Gerais cria conselho para controle social do FUNDEF*. Belo Horizonte, 1999. (Mimeogr.). 23 p.

MEC. Portaria n.º 859 de 25 de junho de 1997.

_____. *FUNDEF - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: manual de orientação*. Brasília, 1998.

_____. *FUNDEF - Implantação dos Conselhos Municipais*. Brasília, 1998.

_____. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, SEF, 1999. 39 p. (Mimeogr.).

_____. *Informações educacionais Estado de Goiás*. Brasília, 1999. 59 p. (Mimeogr.).

_____. *Estimativa dos Recursos do FUNDEF para 1998*. Brasília, 1999. 5 p. (Mimeogr.).

_____. *Conta bancária, previsão da contribuição e da receita do FUNDEF/98 e valor repassado pelo Banco do Brasil até dez./98*. Brasília, 1999. 9 p. (Mimeogr.).

_____. *Pesquisa de acompanhamento da implantação do FUNDEF - 1998*. Brasília, 1999. 15 p. (Mimeogr.).

SENADOR CANEDO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR CANEDO. Lei n.º 540 de 30 de junho de 1998. Institui o Estatuto dos Servidores em Educação da Rede Pública Municipal: Professores, Especialistas em Educação e Servidores Administrativos, cria Plano de Carreira, seus cargos e empregos, fixa valores de vencimentos e salários do Magistério da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. 46 p. (Mimeogr.).

TERESÓPOLIS DE GOIÁS. PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS DE GOIÁS. Lei n.º 118 de 18 de junho de 1998. Institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Município de Teresópolis de Goiás. 26 p. (Mimeogr.).

_____. Lei n.º 119 de 18 de junho de 1998. Institui o Estatuto do Magistério Público do Município de Teresópolis de Goiás. 23 p. (Mimeogr.).

ANEXO A

Formulário para coleta de dados Caracterização Município

- 1 - Município:** _____
1.1 - Partido Político do Executivo: _____
1.2 - Gestão (período): _____
1.3 - Distância da Capital: _____

1.4 - População	1998	1999
* Urbana		
* Rural		
* Alteração populacional		

1.5 - Desenvolvimento	1998	1999
* Cultural		
* Educacional		
* Industrial		

2 - Rede Municipal de Educação

2.1 - N.º de estabelecimentos	1998	1999
* Rural/seriado		
* Urbano		

2.2 – Salário Base Ingressante com titulação	1998		1999	
	N.º	R\$	N.º	R\$
* Ensino Fundamental				
* Ensino Médio				
* Profissionalizante: modalidade normal				
* Ensino Superior				
* Não titulados				

2.3 Matrícula inicial (estimativa de matrícula para o FUNDEF)	1998		1999	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
* 1ª Série				
* 2ª Série				
* 3ª Série				
* 4ª Série				
* 5ª Série				
* 6ª Série				
* 7ª Série				
* 8ª Série				

ANEXO B

Formulário para coleta de dados Caracterização do Estabelecimento Escolar

1 - Estabelecimento escolar: _____

1.1 - Localização: _____

1.2 - Ano/Fundação: _____

1.3 - Escolha da direção: _____

1.4 - Período de gestão: _____

1.5 - Ofertas de vagas e matrículas X ocupação	1998		1999	
	Oficial	Ocupado	Oficial	Ocupado
* 1ª Série				
* 2ª Série				
* 3ª Série				
* 4ª Série				
* 5ª Série				
* 6ª Série				
* 7ª Série				
* 8ª Série				

1.6 - Média da relação estabelecimento/aluno	1998		1999	
	Estab.	Aluno	Estab.	Aluno
* Urbano				
* Rural				

1.7 - Média da relação aluno/professor	1998		1999	
	Aluno	Prof.	Aluno	Prof.
* 1ª fase - Ens. Fundamental				
* 2ª fase - Ens. Fundamental				

1.8 - Média da relação aluno/professor	1998		1999	
	Aluno	Prof.	Aluno	Prof.
* Urbano				
* Rural				

1.9 - Ensino Fundamental taxa de:	1998	1999
* Aprovação		
* Reprovação		
* Evasão		

1.10 - Formação Docente	1998	1999
* Ensino Fundamental/leigo		
* Ensino Médio		
* Ensino Magistério		
* Ensino Superior		

1.11 - Capacitação:	1998	1999
* Direção		
* Coordenação		

1.12 - Características físicas do estabelecimento escolar:	
* Área total	_____ m ²
* Área construída	_____ m ²
* Número de salas / aula	_____
* Número de salas / administrativo	_____
* Muro de proteção	_____ m
* Biblioteca	_____
* Sanitários	_____
* Copa / Cozinha	_____
* Laboratório de ciências	_____
* Laboratório de informática	_____
* Área de Lazer	_____ m ²
* Reformas e melhorias em infra-estrutura	(tipo, ano, valor R\$)

1.13. Relações da escola com a comunidade em relação à participação do FUNDEF.

1.14. Relações da comunidade com a escola:

ANEXO C

Roteiro de entrevista: Secretário de Educação

Secretário de Educação: _____

Município: _____

1. A lei n.º 9.424/96-FUNDEF dispõe que os Estados, DF e municípios devem elaborar o Plano de Carreira e Remuneração do Ministério Público. O município elaborou esse documento?

2. A secretaria possibilita cursos/incentivos para capacitação do professor? Especifique.

3. Dentre as despesas realizadas com o recurso do FUNDEF, quais as quatro maiores? Quanto se investiu em cada um dos itens citados, anualmente? Onde/Quem?

4. A aplicação do recurso nos itens enumerados provocou mudanças? Em que sentido?

ANEXO D

Roteiro de entrevista: Direção escolar

Diretor: _____

Escola: _____

1. Qual o valor/ano que a escola recebe do FUNDEF?

2. O recebimento deste recurso causa satisfação? Quais as condições de aplicação?

3. O estabelecimento organiza campanhas para arrecadação? Se positivo, no que investe?

4. Há contribuição comunitária espontânea em favor do estabelecimento?

5. A direção possibilita cursos/incentivos para capacitação do professor?

6. Há rotatividade do corpo docente? Se positivo, enumerar.

7. Quantos são os turnos de funcionamento, séries e alunos?

8. Quais foram as melhorias na instituição, tanto didático-pedagógicas, física, pessoal e outras proveniente dos recursos do Fundef?

9. Com relação ao aperfeiçoamento de professores, até que ponto os recursos do Fundef foram aplicados?

10. Como o Sr. avalia esta aplicação?

11. Qual o papel do conselho escolar na aplicação do recurso?

ANEXO E

ORDENAMENTO JURÍDICO ESSENCIAL À ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Educar é função de todos, mas é dever do Estado e da família, como prescreve o art. 205 da Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, hoje vigente, dedica vários de seus artigos a normalizar, definir e estabelecer competências, dentro do sistema educativo brasileiro. Tais artigos foram, posteriormente, clarificados por leis e decretos. No tocante ao legislativo, houve e há esforço visível para a criação de um sistema orgânico composto pelas esferas políticas – União, Estado, Distrito Federal e Município.

Dentre os múltiplos dispositivos legais referentes à educação destacam-se:

- 1. Dispositivos constitucionais relativos à competência da União, quanto à responsabilidade financeira, áreas de atuação, incumbências e formação do sistema de ensino.**

CF, art. 211:

§ 1º: *A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de*

oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Tal artigo constitucional foi complementado e esclarecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – nº. 9.394/96, arts. 9º e 16:

LDB, art. 9: *A União incumbir-se-á de:*

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas d que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

LDB, art. 16: *O sistema federal de ensino compreende:*

I – as instituições de ensino mantidas pela União;

II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos federais de educação.

Quando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não dispõem de recursos técnicos e financeiros necessários para garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino, a União efetuará acréscimos a estes recursos, de modo a suprir o que lhes faltam. Isto é denominado de função supletiva. Já a função redistributiva, é o mecanismo pelo qual a União distribui, com equidade, os recursos técnicos e financeiros entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Os modos e os limites das funções redistributiva e supletiva, ou seja, da assistência prestada pela União às demais unidades políticas, serão examinados posteriormente.

Quando a legislação usa o termo “padrão mínimo de qualidade do ensino” não está claro quais são os critérios utilizados para se chegar a este padrão. A Lei nº. 9.394/96, art. 4º, IX diz apenas que compreende a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos que garantam o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. Seriam a reestruturação do sistema de ensino, o processo nacional de avaliação, a determinação de diretrizes e currículos e conteúdos mínimos, bem como um acompanhamento mais próximo do ensino no nível superior mediante testes como o Provão, o fortalecimento do Conselho Nacional de Educação que passa a gozar de mais poder normativo e mais autonomia, alguns dos mecanismos para se atingir o padrão mínimo de qualidade do ensino?

2. Quanto à esfera dos Estados Federados e do Distrito Federal estes são os dispositivos referentes à competência e área de atuação destes:

CF, art. 211:

§ 3º: Os estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

LDB, art. 10: *Os Estados incumbir-se-ão de:*

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

LDB, art. 17: *Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:*

I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Dentro da atual distribuição legal de competências, o sistema estadual de ensino tem função nitidamente complementar, em nível de Ensino Fundamental e é o principal responsável pela oferta do ensino médio. Os Estados exercem, também, forte função fiscalizadora e legislativa no sentido de que eles têm o direito de legislar em consonância com as políticas e os planos educativos elaborados em harmonia com os Municípios e a União.

3. Há uma abundância de dispositivos legais alusivos à atuação prioritária dos municípios na área educacional. Destacam-se:

CF, art. 211:

§ 2º: Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

LDB, art. 5º:

§ 1º: Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II – fazer-lhes a chamada pública;

III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

LDB, art. 11: Os Municípios incumbir-se-ão:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

LDB, art. 18: *Os sistemas municipais de ensino compreendem:*

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

LDB, art. 87:

§ 3º: Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I – matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV – integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

O sistema legal vigente no país garante o direito de cada município constituir seu sistema de Ensino Fundamental, priorizando um ensino municipal operacionalizado pelo próprio município, ou seja, o município passa a ter sua autonomia educacional reforçada e ampliada. Estes dispositivos legais reforçam e garantem uma autonomia relativa dos municípios na área educativa. Qualifica-se como relativa a autonomia porque os planos e políticas educacionais dos municípios devem, sempre, adaptar-se e completar os da esfera estadual e federal.

O município deve exercer e desempenhar função fiscalizadora que vai desde a supervisão de todos os estabelecimentos que compreendem o sistema municipal de ensino até a verificação de frequência da população em idade escolar para o Ensino Fundamental obrigatório.

Há insistência e coercibilidade na aplicação do princípio legal da universalização e totalidade do ensino no que tange à cobertura do sistema educacional, haja vista o investimento, por parte do governo, em bolsa-escola, em apelos às famílias, realizados através da mídia, e a ação escolar realizada na imediações dos estabelecimentos escolares.

4. Sobre a educação, direito-dever, vários dispositivos legais assim rezam:

CF, art. 205: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

CF, art. 206, VII: *garantia do padrão de qualidade.*

CF, art. 208, I: *ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.*

CF, art. 208:

§ 1º: O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo.

CF, art. 212:

§ 3º: A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

LDB, art. 4º, IX: *padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.*

O objetivo maior de todos estes dispositivos legais pré-citados é garantir concretamente, dentro de um sistema educativo com valoração antropológico-cultural e político-econômica, o direito ao ensino. A Constituição Federal, em seu art. 206, lista os princípios fundamentais sob os quais o sistema educacional brasileiro deve atuar: o ensino para todos (universalidade), pluralismo (escolas públicas, privadas, seculares e confessionais), gratuidade do ensino fundamental, valorização dos profissionais em âmbito educativo, gestão democrática nas escolas e educação com padrão de qualidade. A educação teria três objetivos basilares estabelecidos no acima citado art. 205 da Constituição Federal. Tais fins são imbuídos de valores sócio-econômicos e político-culturais que visam a garantir uma educação com qualidade para todos. Os princípios legais estabelecem que a família e o Estado tem o dever de garantir a matrícula e a frequência escolar, visto que o Ensino Fundamental é um direito subjetivo pessoal que faculta a todos a capacidade de atuar em defesa deste.

O número de alunos aumenta continuamente. Segue-se, pois, que deveria haver correspondente acréscimo do capital destinado à educação, do número de vagas nas escolas e do total de professores qualificados. É dever do Estado integrar toda a população estudantil no sistema educacional brasileiro. Visando alcançar tal objetivo, com importantes inovações na organização e no financiamento dos sistemas de ensino no Brasil, foram instituídos vários dispositivos legais. Destaca-se o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) que tem a intenção de resolver no período de dez anos (1993-2003) a questão da universalização da educação com qualidade e a conseqüente erradicação do analfabetismo. Haveria necessidade de um compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a sociedade civil, o que levaria o sistema educacional brasileiro a ser menos iníquo e atender aos fins constitucionais da educação.

Outro dispositivo, a Emenda Constitucional nº. 14 de 12 de setembro de 1996, alterou vários dispositivos da Constituição Federal visando sempre a garantir a aplicação de parcelas dos impostos estaduais - mínimo constitucional de 15% - à manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disto, a Emenda

Constitucional nº. 14/96 garante o Ensino Fundamental gratuito em qualquer idade e estabelece um objetivo para o futuro: ensino médio gratuito para todos.

Também importante foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – Lei nº. 9.394/96. Além de, devidamente, estabelecer as bases e as diretrizes da educação, a LDB dedicou vários de seus artigos, incisos e parágrafos a regulamentar o financiamento do sistema educacional brasileiro. A LDB também fortaleceu a competência e a incumbência das diferentes esferas do poder público ao, por exemplo, vedar aos municípios a manutenção de outros níveis de ensino antes que não haja total atendimento do ensino fundamental usando os 25% dos impostos reservados a tal fim.

Complementando a regulamentação do sistema de financiamento da educação brasileira, foi promulgado, em 24 de dezembro de 1996, a Lei nº. 9.424 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

ANEXO F

QUADRO SINTÉTICO – ESTATUTO E PLANO DE CARREIRA

FATORES	MUNICÍPIOS			
	CEZARINA	INHUMAS	SENADOR CANEDO	TERESÓPOLIS DE GOIÁS
Nomenclaturas utilizada pelo Município	- Estatuto do Magistério Público do Município.	- Estatuto dos Servidores da Educação Pública do Município. - Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores da Educação Pública do Município.	- Estatuto dos Servidores em Educação da Rede Pública Municipal de Senador Canedo.	- Estatuto do Magistério Público. - Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.
Leis Municipais de Implantação do Estatuto e Plano de Carreira	- Lei nº. 053/89; Leis nº. 476/95; 491/95; 510/96; 511/96; 512/96 e 514/96.	- Lei nº. 2.431 de 26/06/2000. - Lei nº. 2.432 de 26/06/2000.	- Lei nº. 540 de 30/06/1998.	- Lei nº. 119 de 18/06/1998. - Lei nº. 118 de 18/06/1998.
Piso salarial do profissional da	- R\$ 315,00 Nível N-I	- R\$ 200,00 Nível PE – I	- R\$ 320,28 Nível P – I	- R\$ 300,00 Nível A, P - I

educação em 1998/99	30 horas-aula	30 horas-aula	30 horas-aula	20 horas-aula
Jornada mínima Profissional da educação	- 30 horas-aula para professor do Ensino Fundamental de 1 ^a a 4 ^a série. - 40 horas-aula para professor do Ensino Fundamental de 5 ^a a 8 ^a série.	- 30 horas-aula	- 20 horas-aula - 30 horas-aula para professor do Ensino Fundamental de 1 ^a a 4 ^a série, incluída a hora-atividade.	- 20 horas-aula - 30 horas-aula para professor do Ensino Fundamental de 1 ^a a 4 ^a série, incluída a hora-atividade.
Jornada máxima profissional da educação	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula
Provimento do cargo de Diretor da unidade escolar	- Por Ato do Executivo Municipal - Comissionado	- Por Ato do Executivo Municipal - Comissionado	- Por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal - Comissionado	- Por Ato do Executivo Municipal - Comissionado
Jornada mínima diretor	- 40 horas-aula	- 30 horas-aula Apenas um turno Menos de 100 alunos	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula
Jornada máxima diretor	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula Mais de um turno Mais de 100 alunos	- 40 horas-aula	- 40 horas-aula
Adicional extra-classe ou hora-atividade - Ensino Fundamental	- 50% s/ vencimento	- 30% s/ vencimento	- Não menciona, porém estabelece 25% da jornada de trabalho reservada para atividade extra-classe.	- 25% s/ vencimento
Posição na tabela	- Titularidade	- Habilitação	- Capacitação	- Escolaridade

de vencimento dos níveis		- Tempo de serviço	- Experiência - Antigüidade	- Tempo de serviço
Progressão vertical– prazo e diferencial	- Por habilitação: Nível I para II: 20%; Nível II para III: 30%; Nível III para IV: 35%; Nível IV para V: 40%; Nível V para VI: 45%.	- a cada três anos - 20%	- por habilitação nos meses de jan. e jul. - 20%	- a cada dois anos - 18%
Progressão horizontal – prazo e diferencial	- a cada cinco anos - 5%	- a cada três anos - 2,5%	- a cada dois anos - 3%	- a cada 5 anos - 2%
Gratificação ensino rural – difícil acesso	- 20% s/ vencimento	- 20% s/ vencimento	- 30% zona rural - 20% difícil acesso	- 30% s/ vencimento
Gratificação especial ou alfabetização	- 30% s/ vencimento	Não menciona	- 20% até 1ª série do Ensino Fundamental	- 20% s/ vencimento
Adicional tempo de serviço	- Quinquênio - 5%	- Quinquênio - 10% não cumulativo	- Quinquênio - 5%	- Não menciona
Gratificação por titularidade	- Até 20% - Não cumulativa	- Até 50% - Não cumulativa	- Até 20% - Não cumulativa	- Até 20% - Não cumulativa
Ajuda de custo	Transporte gratuito e pagamento do custo do curso para os professores se habilitarem em nível de graduação realizado em outros	Possui ajuda de custo para fazer face à taxa de matrícula e mensalidade para realização de curso de habilitação em nível de graduação, realizado no	O Estatuto se refere a ajuda de custo e diárias para o servidor em educação para fazer face as despesas de viagem realizadas no interesse da educação	

	municípios.	próprio município e sem implicação em afastamento das atividades.	autorizadas pelo Executivo Municipal ou pelo Secretário da Educação. Porém, o Secretário de Educação declarou que o professor conta com um acréscimo de 30% sobre o salário a título de ajuda de custo; Transporte gratuito para os professores se habilitarem; Material didático xerocopiado; Vale transporte gratuito.	
--	-------------	---	--	--