

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Marcos Paulo Pereira da Anunciação

**A relação entre as variações no compromisso financeiro dos
municípios com a educação e o desempenho escolar**

Salvador

2005

Marcos Paulo Pereira da Anunciação

A relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador:

Prof. Dr. Robert E. Verhine

Salvador

2005

Anunciação, Marcos Paulo Pereira da

A relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar / Marcos Paulo Pereira da Anunciação. – Salvador: M. P. P da Anunciação, 2005.
150 f.

Orientador: Prof. Robert E. Verhine

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, 2005.

1. Financiamento da educação. 2. Avaliação de desempenho. I Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. II. Verhine, Robert E. III Título.

Marcos Paulo Pereira da Anunciação

**A relação entre as variações no compromisso financeiro dos
municípios com a educação e o desempenho escolar**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Data da aprovação: 20 / 12 / 2005.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Robert E. Verhine (Orientador)
Universidade Federal da Bahia

Prof^a Dr^a Dora Leal Rosa
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Cândido Alberto Gomes
Pontifícia Universidade Católica de Brasília

“Sempre e em toda parte valeu este princípio: é caro o que é difícil de se conseguir, ou aquilo que custa muito trabalho para adquirir, e é barato aquilo que pode ser conseguido facilmente ou com muito pouco trabalho”.

Adam Smith

**Para Claudia, com todo o meu
amor e carinho.**

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é uma homenagem aos meus verdadeiros pais: Otaviano, Otacília, Esmeraldo e Nair que me deram a oportunidade e as condições necessárias para o desenvolvimento do meu caráter e da minha personalidade.

Agradeço a minha mãe pela oportunidade de existir.

Agradeço a Eraldo, Everaldo, Nilda, Ana, Inês, Tânia e Luciene por terem me acolhido como irmão no seio da família.

Agradeço aos meus amigos Yuri, Ricardo, Fábio, Bruno, Val, Thiago e Beto pela eterna amizade que cultivamos.

Agradeço a D. Duca por ter me dado o melhor presente que já recebi – sua filha Claudia - e a todos os seus filhos: Dau, Carlinhos, Claudinho, Daniel, Taninha, Telma, Cris, Sandra, Lena, Lu e Tati, bem como a todos os cunhados e respectivos filhos, em especial Rebeca, pelo carinho que sempre me dispensaram.

Não poderia deixar de agradecer, também, ao Prof. Verhine e Adélia pelas inúmeras oportunidades que me deram nestes últimos anos.

Agradeço também aos servidores do ISP e do Setor de Informação e Documentação da PROPLAD/UFBA pelo carinho e amizade.

Agradeço a Analu Magalhães, Maria Couto, Tércio Rios e Claudia Dias pelas importantes contribuições ao meu trabalho.

Agradeço a Ana Luz pela dedicação e disponibilidade em revisar este documento.

Agradeço a Deus pela oportunidade de conhecer todas as pessoas que foram aqui citadas.

SUMÁRIO

EPÍGRAFE.....	iv
DEDICATÓRIA.....	v
AGRADECIMENTOS.....	vi
LISTA DE TABELAS.....	ix
LISTA DE QUADROS.....	x
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	xi
RESUMO.....	xiv
ABSTRACT.....	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 O Tema.....	1
1.2 O Problema.....	3
1.3 Os Objetivos.....	6
1.4 A Justificativa.....	6
1.5 A Estrutura do trabalho.....	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
2.1 O Financiamento da Educação Básica no Brasil.....	11
2.1.1 A Vinculação dos Recursos para a Educação.....	12
2.1.2 A desvinculação de recursos para a educação (FSE, FEF, DRU).....	14
2.1.3 O Financiamento da Educação na Constituição Federal.....	15
2.1.4 O Financiamento da Educação na LDB.....	19
2.1.5 O Fundef.....	21
2.1.6 Os Recursos do Salário-Educação.....	28
2.1.7 As Operações de Crédito Externo.....	32
2.1.8 O Projeto de Educação da Bahia.....	37
2.2 A Avaliação de Desempenho.....	41
2.2.1 Redefinição do Papel do Estado e Avaliação Escolar.....	43
2.2.2 O Sistema de Avaliação da Educação Básica.....	45
2.2.3 Os Sistemas Estaduais e Municipais de Avaliação.....	47
2.2.4 O Sistema de Avaliação Externa do Estado da Bahia.....	51

2.3 A Relação entre o volume de recursos disponíveis para a educação e a Avaliação de Desempenho.....	55
3. AS CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO DE ESTUDO.....	58
3.1 As dimensões espaciais da amostra por região econômica.....	58
3.2 Indicadores Demográficos.....	59
3.3 Indicadores Econômicos.....	61
3.4 Indicadores Educacionais.....	62
4. METODOLOGIA.....	63
4.1 As limitações do Estudo.....	67
5. RESULTADOS.....	68
5.1a O volume de recursos financeiros gastos nas redes municipais de ensino da Bahia no período 1997-2001.....	69
5.1b Variações no compromisso de financiar a educação entre municípios.....	74
5.2 Resultados da Avaliação de Desempenho – 2001.....	85
5.3 Associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação e o desempenho escolar.....	87
5.3.1 Associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação e o desempenho escolar, tendo o PIB como variável de controle.....	90
5.3.2 Associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação e o desempenho escolar, tendo o grau de urbanização como variável de controle.....	92
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
8. ANEXOS.....	106

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	54
Distribuição percentual dos alunos alocados em faixas de desempenho. 4 ^a série, 2001	
TABELA 2	54
Distribuição percentual dos alunos alocados em faixas de desempenho. 8 ^a série, 2001	
TABELA 3	59
Cobertura regional da amostra por região geo-econômica	
TABELA 4	86
Desempenho médio de acertos, totais e por disciplina, por grupo de municípios, segundo o PIB per capita	
TABELA 5	87
Correlações entre desempenho escolar e indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação	

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	70
Evolução da receita de impostos e transferências nos municípios baianos, 1997-2001.	
FIGURA 2	73
Impacto financeiro do Fundef nos municípios baianos, 1998-2001.	
FIGURA 3	73
Complementação da União ao Fundef. Brasil, 1998-2001.	
FIGURA 4	76
Gasto por aluno/ano e matrículas no ensino fundamental municipal. Bahia, 1999-2001.	
FIGURA 5	77
Gasto corrente por aluno/ano no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.	
FIGURA 6	78
Gasto de capital por aluno/ano no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.	
FIGURA 7	79
Percentual de gastos no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.	
FIGURA 8	80
Gasto por aluno no ensino fundamental no período 1997-2001, por tipo de município.	
FIGURA 9	81
Gasto corrente por aluno/ano no período 1997-2001, por tipo de município.	
FIGURA 10	83
Gasto de capital por aluno/ano no período 1997-2001, por tipo de município.	
FIGURA 11	84
Percentual de gastos no ensino fundamental, por tipo de município, 1997-2001.	

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AI-5 – Ato Institucional número cinco

ANOVA – Análise de Variância

Art. – Artigo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CF – Constituição Federal

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

DF – Distrito Federal

DRU – Desvinculação dos Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FAPEX – Fundação de Apoio a Pesquisa e Extensão

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

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

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

HLM – Modelos Hierárquicos Lineares

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF – Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro

IPI –Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISP – Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITIV – Imposto sobre a Transmissão Inter-Vivos

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

NEBE – Projeto de Educação Básica do Nordeste

ONG – Organização Não-Governamental

PAED - Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PEA – População Economicamente Ativa

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PM - Padrões Mínimos

PME – Plano de Melhoria da Escola

PNAD – Programa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTA – Plano de Trabalho Anual

- RMS** – Região Metropolitana de Salvador
- SAEB** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
- SAP** – Sistema de Acompanhamento Pedagógico
- SARESP** - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
- SEC-BA** – Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia
- SEI** – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
- SEPLAN** – Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
- SME** – Sistema de Manutenção de Ensino
- SPSS** - Statistical Package for the Social Sciences
- STN** – Secretaria do Tesouro Nacional
- TCM-BA** – Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
- UFBA** – Universidade Federal da Bahia
- UFC** – Universidade Federal do Ceará
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância
- USP** – Universidade de São Paulo

RESUMO

O estudo enfoca o financiamento da educação básica nos municípios baianos no período compreendido entre os anos de 1997 e 2001, buscando analisar a relação existente entre as variações no compromisso financeiro dos governos locais com a educação e o desempenho dos alunos das redes municipais nos exames de avaliação em larga escala. Para tanto, foram considerados os dados de dois bancos, armazenados em planilhas eletrônicas do programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Tais bancos continham dados sobre variáveis relacionadas às receitas e despesas municipais com a educação básica pública ao longo da década de 1990, bem como dos escores dos alunos do ensino fundamental municipal nos testes de avaliação de desempenho. Após a aplicação dos procedimentos estatísticos utilizando medidas de tendência central, correlação linear de Pearson (r) e comparação de médias entre grupos de municípios pelo método da análise de variância (ANOVA) foram encontrados alguns resultados importantes. Os dados mostraram que há uma ausência de correlações significativas entre as variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar. Por outro lado, os resultados indicam que entre os municípios mais ricos há uma maior variação no compromisso de financiar a educação que entre os mais pobres.

ABSTRACT

The study focuses on the financing of basic education in Bahian municipalities during the period 1997-2001, seeking to analyze the relationship between variations in the level of financial commitment to education among local governments and the achievement on standardized tests of students in municipal school systems. Two data banks were analyzed, using the SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) program. The data pertained to variables indicating municipal receipts and expenditures with respect to basic education during the decade of the 1990s and also to the test scores of students enrolled in the municipal fundamental schools. The statistical analyses involved estimating central tendencies and linear correlations (Pearson r) and comparing municipal means via analysis of variance (ANOVA). The results revealed an absence of significant correlations between indicators of municipal financial commitment to education and student achievement. On the other hand, the findings demonstrated that there is a greater variation in levels of financial commitment among the richer municipalities than among the poorer ones. Thus, the data indicate that where there exists a relative power to make decisions about education expenditures, there is a weak positive association between financial commitment and school achievement levels.

1 INTRODUÇÃO

1.1 O TEMA

A educação exerce um papel de fundamental importância no crescimento e no desenvolvimento de um país. Uma nação que objetiva participar do seleto grupo das mais desenvolvidas no âmbito econômico, social e cultural não pode relegar esse importante investimento ao segundo plano, sob pena de perpetuar-se a síndrome de eterno "país em desenvolvimento", dependente contumaz do capital internacional.

Nessa aldeia global da qual o Brasil faz parte, informação e conhecimento são as palavras-chave para alavancar investimentos que permitam ao país a retomada do crescimento, o que ocasionaria, por sua vez, mais oportunidades de trabalho. Todavia, para que essas apareçam, faz-se necessário proporcionar a toda a população um ensino gratuito e de boa qualidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205).

Os recursos destinados à educação, por sua vez, devem ser corretamente aplicados, para que produzam os resultados esperados, contando, para isso, com uma fiscalização eficaz de toda a sociedade. O financiamento representa a base financeira para sustentar o sistema educacional.

O dever do Estado para com a educação é inócuo, se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos públicos para sua efetivação. Assim, o debate sobre o direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garanti-lo, bem como o cumprimento da prescrição constitucional da

gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos, têm como requisito um adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento. O que parece essencial é o propósito de se aumentarem efetivamente – e em valores reais – as despesas das diferentes esferas da administração pública com educação (OLIVEIRA, 1995).

O Estado brasileiro tem procurado desenvolver programas no sentido de proporcionar a melhoria da qualidade de ensino e aumentar a cobertura, de modo a atenuar as desigualdades socioeducacionais e regionais existentes no País. Para tanto, iniciativas importantes têm sido postas em prática, como os programas desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) e, ainda, a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Essas iniciativas começaram a ser implementadas a partir da segunda metade da década de 1990, impulsionadas, principalmente, pela Constituição Federal (promulgada em 1988) e pela nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), regulamentada em 1996.

O texto constitucional estabelece que é dever do Estado garantir o ensino fundamental – obrigatório e gratuito – a todos, inclusive os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I). Para tanto, assegura um percentual mínimo obrigatório a ser aplicado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*). Prevê, ainda, a utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público (art. 212, § 5º). Os recursos provenientes dessa contribuição, por sua vez, vão financiar os programas e projetos desenvolvidos pelo FNDE.

A Carta Magna prevê também, em seu art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a criação de um fundo de natureza contábil, ao qual seriam destinados não menos de 60% dos recursos provenientes de impostos e transferências – de que trata o *caput* do art. 212 – na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Por fim, o aparato legal acerca do financiamento da educação básica tem impulsionado a implementação de ações que visam a melhorar a qualidade da educação pública no Brasil. As principais fontes de recursos financeiros – impostos e transferências constitucionais – disponíveis para a educação têm apresentado uma tendência de crescimento quanto ao volume total distribuído. Com isso, os gestores educacionais passaram a dispor de mais recursos financeiros para tentar solucionar problemas inerentes à falta de verba para o setor e, assim, melhorar o rendimento dos alunos. Todavia dados da avaliação de desempenho em larga escala – em âmbito nacional e local – mostram que esse rendimento ainda não apresenta resultados satisfatórios. Isso faz com que surjam dúvidas se o aumento no volume de recursos financeiros para a educação conduz a uma melhoria no desempenho dos alunos. Este é o problema a ser focalizado nos próximos capítulos.

1.2 O PROBLEMA

O sistema de financiamento da educação básica no Brasil vem sendo reestruturado no sentido de aumentar e garantir os recursos para a educação pública. Essa tendência vem desde o começo da década de 1980, mais precisamente em 1983, quando o Congresso aprovou a Emenda Calmon, e continua

com as determinações da Constituição Federal de 1988. Tais determinações envolveram o aumento dos percentuais vinculados para a educação nos Estados, DF e Municípios (de 20% para 25%) e na União (de 13% para 18%). Como resultado desse processo, o setor educacional aumentou significativamente a sua disponibilidade de recursos orçamentários (RODRIGUEZ, 2001).

Nesse contexto, as políticas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, principalmente a partir de meados da década de 1990, foram norteadas pela lógica do aumento de recursos. A adoção de políticas públicas embasadas por essa lógica tem provocado um impacto financeiro considerável no financiamento da educação básica. O FUNDEF¹, o FNDE e o FUNDESCOLA, citados anteriormente, são alguns exemplos que comprovam esse impacto, notadamente no âmbito dos municípios brasileiros.

Todavia o aumento no volume de recursos financeiros, por si só, não tem sido suficiente para proporcionar uma maior eficácia do ensino público ministrado no país. Tal aumento tem influenciado basicamente o indicador gasto por aluno, que representa o quociente entre os recursos aplicados na educação básica e o número de alunos matriculados nos níveis e modalidades que a compõem.

Neste estudo dissertativo, serão analisados dados acerca dos gastos educacionais municipais, com vistas a identificar variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação. Para tanto, serão considerados alguns indicadores desse compromisso, como os gastos médio, corrente e de capital por aluno, além do percentual da receita gasta com a educação do município.

¹ O FUNDEF, apesar de não proporcionar, de forma direta, o aumento no volume de recursos destinados à educação básica – pois representa somente uma subvinculação de recursos destinados a um nível de ensino específico – , garantiu que uma parcela dos impostos e transferências fosse realmente aplicada no Ensino Fundamental, tentando evitar, assim, os desvios de recursos educacionais para outros setores.

Por outro lado, esse dado, eminentemente quantitativo, não pode ser considerado o único ou o principal elemento em uma análise mais aprofundada acerca da eficácia da educação no Brasil. Fatores como o desempenho escolar, a quantidade de alunos por turma, formação e qualificação adequada do corpo docente e uma melhor estrutura física e pedagógica das unidades escolares são alguns dos fatores que também devem ser levados em consideração para a promoção de um ensino mais eficaz. Desvios de verbas, mau uso do dinheiro público, baixos salários pagos aos professores (ainda), administradores pouco comprometidos com a educação também têm sido empecilhos constantes para que os objetivos educacionais sejam atingidos.

Barbosa e Fernandes (2000) defendem a idéia de que a escola é um mecanismo eficaz para a promoção da equidade e da mobilidade social. Sendo assim, consideram que a identificação de fatores escolares intervenientes no desempenho acadêmico dos alunos é de fundamental importância para o aperfeiçoamento das práticas de gestão pedagógica e para subsidiar políticas públicas que visem a corrigir os rumos da educação.

Para Vianna (1976) a medida do desempenho escolar é fundamental para a construção de uma educação eficaz e eficiente. Segundo ele, a mensuração do desempenho escolar permite determinar se os objetivos propostos foram realmente alcançados e, ao mesmo tempo, fornece subsídios para a correção de possíveis distorções do trabalho educacional.

Nesse sentido, foi criado, em 1988, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com o propósito de permitir o acompanhamento e a evolução da qualidade da educação ao longo dos anos e constatar (ou não) a efetividade das políticas educacionais adotadas. O modelo nacional serviu de base

para a implantação dos sistemas estaduais de avaliação. Assim, o Estado da Bahia, por meio do seu sistema de avaliação externa (iniciado em 1999), vem realizando exames padronizados nas disciplinas de Português e Matemática, com vistas a possibilitar o levantamento do desempenho dos sistemas educacionais através de seus alunos. Na medida em que a educação representa uma ferramenta efetiva no tocante à promoção da equidade e da mobilidade social, a identificação de fatores intervenientes no desempenho escolar (como o compromisso financeiro dos governos locais com a educação) torna-se fundamental para a definição das políticas públicas educacionais.

A literatura americana vem desenvolvendo, desde meados do século passado, estudos que tentam relacionar os escores obtidos pelos alunos nos testes de desempenho com o volume de gastos no sistema educacional. Esses estudos têm gerado resultados controversos no que se refere à avaliação dos impactos da variação do volume de insumos no sistema escolar sobre o desempenho dos alunos.

Um dos mais famosos relatórios sobre o tema é conhecido como Relatório Coleman (1968) e gerou controvérsias quando lançado, por negar a relação entre gastos com educação e desempenho dos alunos. Seguindo essa linha de raciocínio, pesquisadores associados ao Banco Mundial têm difundido a idéia de que as políticas mais eficazes seriam aquelas voltadas para alterar a estrutura dos gastos e não para aumentar o seu nível, como muitos defendem. Isso está expresso no discurso dominante de racionalidade e eficiência dos recursos. Para Haddad (1998), esse raciocínio obedece à lógica de custo-benefício, na qual se buscam os insumos mais rentáveis que possam produzir maior “produtividade” educacional com menos recursos.

Outros estudos, no entanto, contestam essa idéia, disseminada pelo Relatório Coleman (GREENWALD *apud* AZEVEDO, 2001). Com base na evidência empírica das escolas americanas, esses autores reafirmam, de forma enfática, a associação positiva entre desempenho escolar e gastos com educação.

Segundo afirma Barjas Negri (1997), a apresentação dos estudos que justificam a preparação da lei do FUNDEF ancora-se na idéia de que o Brasil gasta o suficiente com educação, no entanto gasta mal. Essa linha de raciocínio, amplamente defendida pela gestão passada do MEC, está em consonância com as orientações do Banco Mundial para a política de financiamento da educação básica nas últimas décadas.

Considerando a importância dos recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e, também, dos exames de avaliação externa como ferramenta para a definição e implementação das políticas educacionais, esta pesquisa tem o propósito de contribuir para uma melhor compreensão acerca da relação entre o compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho dos estudantes do ensino fundamental. Para tanto, foram traçados os objetivos a seguir.

1.3 OS OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

- Analisar e compreender a relação existente entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho de alunos do ensino fundamental das redes municipais de ensino da Bahia.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar as variações quanto ao compromisso financeiro dos municípios com a educação pública baiana na rede de ensino municipal no período de 1997 a 2001.

- Analisar o desempenho dos alunos da rede pública de ensino da Bahia nos exames do sistema de avaliação externa deste estado em 2001.

- Investigar a relação entre o compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho dos alunos nos exames do sistema de avaliação externa do Estado da Bahia.

1.4 A JUSTIFICATIVA

O desenvolvimento desta pesquisa foi impulsionado pelo avanço do conhecimento acadêmico-científico sobre o financiamento da educação básica pública, notadamente a partir das reformas educacionais desencadeadas após a Constituição de 1988.

Apesar da importância do financiamento dentro do contexto da educação básica pública, a literatura existente sobre o assunto ainda é escassa, o mesmo ocorrendo com a relação entre gasto e desempenho escolar. No Brasil, as pesquisas e publicações sobre esse tema ganharam um maior impulso somente a partir da década de 1980, com a redemocratização do país. Os anos 90 também tiveram uma

importância considerável, em virtude das novas políticas de financiamento que foram implementadas, notadamente com o advento do FUNDEF.

A Constituição de 1988, ao reconhecer o Município como ente federativo, também lhe conferiu novas atribuições e responsabilidades, como a possibilidade de instituir o seu próprio sistema de ensino (CF, art. 211). Assim, cresce em importância a necessidade de os governos locais elevarem o seu grau de compromisso financeiro com a educação em âmbito municipal.

O compromisso dos municípios de financiar a educação é operacionalizado por meio de análises estatísticas de cada um dos indicadores do compromisso local com educação. Isso inclui a análise das variáveis independentes: gasto médio por aluno, gasto corrente por aluno, gasto de capital por aluno e percentual de gastos no ensino fundamental. Tal procedimento considera também a análise estatística de variáveis contextuais como o PIB (Produto Interno Bruto) municipal e o grau de urbanização que, além de indicadores da riqueza local, podem ter efeitos significativos sobre os gastos por aluno.

Em face do novo cenário no campo das políticas de financiamento no Brasil e das novas atribuições e responsabilidades conferidas aos municípios, este estudo pretende identificar as variações existentes em relação ao compromisso financeiros dos governos locais de financiar a educação municipal. Para tanto, será utilizado o banco de dados da pesquisa “Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia”, coordenada pelo prof. Robert Verhine (orientador deste estudo). A opção de utilizar esse banco de dados se justifica, principalmente, pela abrangência das suas informações. Nele estão contidos dados de 415 municípios baianos², no período de 1990 a 2001, com um

² Atualmente o Estado da Bahia possui 417 municípios.

histórico das suas receitas e despesas, bem como a sua utilização na educação. Esses dados permitirão uma análise do compromisso financeiro desses municípios para com o ensino básico ao longo da última década.

Além dessas informações, o banco de dados da pesquisa de Verhine traz ainda um histórico das matrículas por segmento de ensino, relação de alunos por turma, número de habitantes, receitas e despesas dos municípios, bem como outros indicadores econômicos e sociais que contribuirão para um melhor entendimento quanto aos fatores que podem interferir no desempenho dos alunos.

Com as reformas educacionais impulsionadas pela Constituição de 1988 e a introdução de novas políticas de financiamento da educação básica surge, também, a necessidade de determinar se essas medidas estão sendo eficazes para a melhoria de qualidade da educação. Assim, a partir do final da década de 1980, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), começa a tomar forma a adoção de mecanismos que visam à aferição de rendimento dos estudantes da educação básica. Os resultados obtidos a partir da aplicação dos testes padronizados deveriam proporcionar aos formuladores de políticas educacionais subsídios para a tomada de decisão, com o objetivo de, em última instância, promover a melhoria da qualidade de ensino.

Como reflexo regional dessa cultura de medição do rendimento escolar, alguns estados também passaram a implementar os seus próprios sistemas de avaliação. Tais sistemas deveriam ser criados de modo a permitir uma maior adequação às especificidades locais, uma vez que o sistema nacional de avaliação não considera as características regionais em seu desenho amostral.

No bojo desse processo, o Estado da Bahia também desenvolveu o seu próprio sistema de avaliação, por meio de uma parceria entre o Governo do Estado e

a UFBA, com financiamento do Banco Mundial (entre os anos de 1999 e 2004). Esse sistema de avaliação integra o conjunto de ações do *Programa Educar para Vencer*, do Governo do Estado da Bahia, onde se destacam ações de acompanhamento e avaliação externa do ensino fundamental. A característica mais importante desse sistema de avaliação é o fornecimento de informações aos municípios, às escolas e aos professores sobre o desempenho dos seus estudantes, de forma a permitir um diagnóstico para o planejamento das ações educacionais, na busca permanente pela melhoria da qualidade do ensino.

A Avaliação de Desempenho, no Projeto de Avaliação baiano, consiste em um levantamento da qualidade do ensino fundamental nas escolas baianas das redes municipal e estadual, através do resultado dos alunos da 4^a e da 8^a série em testes de múltipla escolha para as disciplinas de Português e Matemática. O objetivo dessa avaliação é fornecer às escolas ferramentas diagnósticas e informações que possibilitem a identificação de problemas e a conseqüente melhoria do ensino oferecido.

Ainda visando ao alcance dos objetivos anteriormente citados, este estudo dissertativo utilizará, também, o banco de dados do Projeto de Avaliação Externa do Estado da Bahia (ver seção 2.2.4). A justificativa para a utilização desses dados se concentra na abrangência e na localização de sua amostra. A avaliação de desempenho em 2001 (ano-base a ser considerado nesta pesquisa) contou com a participação de 228 mil alunos de 274 municípios baianos (66% do total). Outro fator de grande relevância é que, ao contrário da metodologia adotada pelo SAEB – de divulgar os resultados da sua avaliação externa por estado e sistemas –, na avaliação realizada pelo sistema baiano, os resultados são apresentados por escola,

em cada município participante do Projeto. Essa estratégia de divulgação dos dados condiz com os objetivos traçados neste projeto de pesquisa.

1.5 A ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, de modo a propiciar ao leitor maior compreensão acerca da sua estrutura. No primeiro capítulo, é apresentado o campo temático ao qual o objeto de estudo está vinculado. Essa parte do estudo está subdividida em cinco tópicos, a saber: o tema, o problema, os objetivos, a justificativa e a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo traz uma revisão bibliográfica que serve como fundamentação teórica para o desenvolvimento dos estudos. Nesse capítulo, há uma tentativa de resgatar os principais debates acerca do financiamento da educação básica, da avaliação do desempenho escolar, bem como dos fatores que se correlacionam para promover a melhoria da qualidade da educação.

O terceiro capítulo, subdividido em três tópicos, descreve os aspectos metodológicos que permitiram o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro tópico, há uma caracterização da área de estudo, onde foram abordados alguns itens básicos que compõem o perfil socioeconômico e educacional do Estado da Bahia, objeto desta pesquisa. Em seguida, é apresentado o método utilizado na pesquisa para a obtenção dos dados que orientaram os resultados encontrados. Completando a parte metodológica do trabalho, são apresentadas, de forma sucinta, as limitações deste estudo.

O quarto capítulo trata dos resultados encontrados na pesquisa. Aqui são analisados alguns indicadores básicos do compromisso financeiro dos governos

municipais com a educação, além da análise dos resultados da avaliação de desempenho do *Programa Educar para Vencer*, em 2001, para a 4ª série da rede municipal. Os dados apresentados nesse capítulo buscam possibilitar, em linhas gerais, a compreensão da relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho dos alunos nos exames do sistema de avaliação externa do Estado da Bahia.

Finalmente, no último capítulo, encontram-se as considerações finais do estudo. Nesse momento, é feito um resumo conclusivo acerca do contexto do financiamento da educação básica no Brasil, das motivações do estudo, bem como dos principais achados da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, são destacadas as duas principais dimensões deste estudo, a saber: o financiamento da educação básica no Brasil e a avaliação do desempenho escolar em larga escala. Esta parte do trabalho está subdividida em três tópicos.

Assim, o primeiro tópico – O financiamento da Educação Básica no Brasil – traz uma discussão acerca dos principais aspectos que embasam o sistema de financiamento educacional no país, como o mecanismo da vinculação constitucional de recursos financeiros, as principais fontes de receita para a educação básica pública, o FUNDEF, dentre outros.

No tópico sobre a avaliação de desempenho, é apresentada uma breve revisão de literatura acerca do que alguns autores, estudiosos de avaliação, entendem acerca desse tema. Há ainda uma discussão sobre a implantação dos sistemas de avaliação em larga escala no Brasil, em âmbito nacional e local, onde é apresentada, de forma sucinta, a experiência do sistema de avaliação externa no Estado da Bahia.

Finalmente, são citados alguns estudos realizados por autores que ratificam ou refutam a idéia de que um volume maior de recursos interfira de forma positiva no desempenho dos alunos. É a partir dessa discussão, bastante controversa na literatura, que se desenvolve esta dissertação.

2.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, certo número de fontes de receita vinculadas aos gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa, baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (GOMES & VERHINE, 1996). São também características fundamentais desse sistema problemas de eficiência, eficácia e equidade, bem como uma série de iniciativas recentes que oferecem possíveis soluções para as dificuldades enfrentadas.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos provenientes de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. Parcela razoável provém das contribuições sociais, principalmente daquelas originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e da contribuição criada exclusivamente para a educação (salário-educação³). Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, há as outras fontes que compreendem desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas (CASTRO, 2001).

A Constituição de 1988 delegou às autoridades municipais e estaduais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo Governo Federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil e,

³ Com a aprovação da Lei nº 10.832, de 2003, os Municípios passaram a receber, em 2004, recursos do salário-educação de forma automática e diretamente do FNDE, de acordo com a matrícula no Ensino Fundamental nas redes municipais de ensino, apurada pelo Censo Escolar de 2003. Em consequência, esses recursos também devem estar previstos no orçamento municipal.

mais especificamente, os financiamentos da educação, continuam muito centralizados, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União (MELCHIOR, 1993).

2.1.1 A Vinculação de Recursos para a Educação

A vinculação de recursos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado via impostos – é uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento das responsabilidades do poder público nessa área (CASTRO, 2001). O fato é que, sem a presença de um dispositivo constitucional que impusesse a aplicação de um determinado percentual mínimo para a garantia da manutenção e desenvolvimento do ensino, fatalmente tal determinação não seria cumprida pelos poderes públicos. Conforme disposto no Plano Nacional de Educação (PNE), *somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional*.

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida no Brasil desde 1921, quando da realização da *Conferência Interestadual do Ensino Primário*, realizada no Rio de Janeiro (Martins, 2004). A mensagem presidencial de 1922 autorizava à União entrar em acordo com os Estados, a fim de estabelecer um regime de subvenção destinado a difundir o ensino primário com as seguintes bases⁴:

- a) Os estados acordantes se comprometem a aplicar, pelo menos, 10% de sua receita na instrução primária;
- b) A subvenção da União variará de 10 a 60% da importância despendida pelo Estado acordante;
- c) A subvenção será relativa às escolas primárias e às normais julgadas em condições de equiparação ao tipo que a União adotar;

⁴ A Educação nas mensagens presidenciais, vol. I. MEC/INEP. Brasília, 1987, p. 83.

- d) A fiscalização desse serviço competirá à União e aos Estados facilitando estes a ação daquela;
- e) A fiscalização, por parte da União poderá ser confiada a fiscais de nomeação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (...);

É importante destacar, no entanto, que a mensagem presidencial de 1925⁵, ao referir-se à Conferência de 1921, registrava que as condições financeiras do País não permitiam a realização do programa por ela traçado. Com isso, a ação da União limitava-se apenas à subvenção de escolas primárias rurais, como início de cooperação, que poderia ser ampliada e desenvolvida em melhores oportunidades.

A partir de 1934, Constituições brasileiras passaram a incluir dispositivos que fixavam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais deveriam destinar à educação (10%). A Carta de 1934 explicitava o direito à educação e o correspondente dever dos poderes públicos de proporcioná-la. Portanto, nada mais coerente que estabelecer os meios para tal provimento (MARTINS, 2004).

Entretanto, historicamente, a educação nacional tem convivido com mudanças nos dispositivos legais que tratam da vinculação de recursos, suprimindo-a ou alterando os seus percentuais. Assim, em 1937, a Constituição outorgada pela ditadura do Estado-Novo revogou a vinculação de recursos para a educação. A Constituição promulgada em 1946, por sua vez, não apenas retomou o mecanismo da vinculação de recursos, como também elevou o percentual de comprometimento dos municípios, de 10 para 20%. O texto constitucional de 1946 adotou, ainda, de forma inédita, a expressão manutenção e desenvolvimento do ensino, consagrada na legislação até os dias atuais.

⁵ A Educação nas mensagens presidenciais, vol. I. MEC/INEP. Brasília, 1987, p. 93-94.

Em 1967, é promulgada uma nova Constituição no Brasil. Essa Carta representou uma nova retração na afirmação das liberdades individuais. Por meio da adoção de um conjunto de medidas, como o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o governo do Regime Militar de 1964 investe-se de poderes praticamente ilimitados quanto ao estabelecimento de leis tributárias e eleitorais. Os processos econômico e político também foram submetidos ditatorialmente ao governo militar. No bojo desse retrocesso político por que passava o país, a vinculação de recursos é novamente revogada.

Em 1983, foi aprovada a chamada Emenda Calmon (EC 24/83), que estabelecia a obrigação de os governos de estados e municípios gastarem 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto que o governo federal deveria gastar 13% (GOMES, 1992). De acordo com Castro (2001), um dos grandes motivos para o retorno da vinculação de recursos para a educação foi que, após a sua suspensão, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 70.

A Emenda Calmon foi regulamentada pela Lei 7.348, de 24/07/85 e incorporada à Constituição de 1988. A Carta de 88, após ampla discussão política em torno da retirada ou não do dispositivo que previa a vinculação, manteve a reserva de mínimos orçamentários e elevou o percentual de comprometimento da União de 13 para 18%. Em relação às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, seguiu-se a tendência histórica de não confundir tais gastos com a educação em geral.

Inegavelmente, a vinculação constitucional de recursos conduz a um maior aporte de recursos para a educação. Mesmo assim, ela não garante que o sistema de financiamento da educação básica seja adequado, uma vez que os

recursos podem estar sendo mal distribuídos. O mecanismo de vinculação não é capaz, também, de promover a equidade na distribuição e, portanto, na disponibilidade de recursos aluno/ano em cada etapa de ensino, dentro de uma mesma unidade federativa.

2.1.2 A Desvinculação de Recursos para a Educação (FSE, FEF, DRU).

Apesar da importância do mecanismo da vinculação de recursos para o financiamento da educação no Brasil, visto que a área educacional é quase totalmente financiada por vinculações, existem mecanismos que permitem ao Governo Federal utilizar, em outras áreas, uma parcela dos 18% de receitas de impostos da União que deveriam ser destinados à educação, de acordo com a Constituição.

Em 1994, alegando-se que a vinculação de recursos conduzia à falta de flexibilidade no momento da alocação das receitas públicas, foi instituído o *Fundo Social de Emergência* (FSE). O FSE procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional. Esse Fundo foi aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), tendo sido depois renovado e renomeado para *Fundo de Estabilização Fiscal* (FEF), vigorando de 1996 a 1999. Em 2000, com a expiração do prazo do FEF, o mecanismo de desvinculação de recursos trocou mais uma vez de nome, passando então a se chamar *Desvinculação das Receitas da União* (DRU). A DRU foi aprovada para vigorar no período de 2000 a 2003, tendo esse prazo se estendido até 2007. A DRU desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União (CASTRO, 2001).

Embora a legislação que institui os fundos determine que os recursos desvinculados sejam usados para o custeio das ações de saúde, educação, benefícios previdenciários, dentre outras áreas sociais, há dúvidas se esses recursos são realmente usados para esse fim. Segundo Castro (2001), na área de educação, os dados têm demonstrado que os valores desvinculados que retornaram ao MEC foram bastante irregulares. Em 1994, representavam 16% das fontes de financiamento do Ministério; subindo para 37%, em 1995; descendo para 17%, em 1996; subindo para 35%, em 1998; e caindo para 20% em 1999. Isso mostra a irregularidade na alocação de recursos do Fundo e a volta da exposição da área aos rumores políticos no processo de decisão orçamentária, que podem ser favoráveis à área em determinado ano e em outro não.

Enfim, o mecanismo de desvinculação da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União tem reduzido ainda mais a participação desse ente federado no financiamento da educação. Conforme estudos do Ministério da Educação, a prorrogação da DRU até 2007 poderá acarretar uma perda líquida da ordem de R\$ 3,6 bilhões ao ano nas verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

2.1.3 O financiamento da educação na Constituição Federal

No texto da Constituição, o financiamento da educação é tratado nos Artigos 212, 213 e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Art. 212 prevê a vinculação dos recursos; o Art. 213, a destinação dos recursos públicos; e o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da

administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, assegurando, ainda, a criação de um fundo contábil, no âmbito de cada Estado, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério.

O Art. 212, 'caput', da Constituição Federal dispõe que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendendo a proveniente das transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Devido à sua importância, alguns pontos desse artigo merecem destaque:

- ◆ O piso mínimo (25%) para aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino nos Estados, Municípios e no Distrito Federal poderá ser elevado mediante dispositivos da Constituição Estadual (Estados) e da Lei Orgânica (Municípios). Aliás, a LDB, em seu art. 69, *caput*, já traz esse destaque.

- ◆ A vinculação a que alude o artigo é realizada em relação à receita resultante de impostos e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos provenientes de impostos não correspondem à totalidade da receita tributária; os impostos representam um subconjunto dos recursos tributários, que contam ainda com as taxas e contribuições de melhoria, que não entram na vinculação.

- ◆ A receita resultante de impostos corresponde à soma dos impostos próprios e das transferências de impostos previstas pela Constituição, assim como dos valores da dívida ativa de impostos, multas e juros de mora. No caso dos Municípios, inclui, portanto, os impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI) e a respectiva dívida ativa, multas e juros desses impostos, as transferências constitucionais

recebidas da União (FPM, IRRF, ITR, IOF-Ouro) e as transferências constitucionais recebidas do Estado (ICMS, IPVA, IPI-Exportação).⁶

◆ Além das transferências constitucionais, existem ainda as transferências legais, definidas em legislação federal, com recursos provenientes da cota federal do salário-educação ou outros recursos do Tesouro Nacional (é o caso do PNAE, com recursos da Cofins, e do PDDE, PNATE, EJA, Brasil Alfabetizado etc., com recursos do salário-educação, todos executados pelo FNDE). Há ainda as transferências voluntárias, que correspondem ao repasse de recursos que não decorra de determinação constitucional e legal (Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 25), como, por exemplo, mediante apresentação de Plano de Trabalho Anual – PTA pelo Município e assinatura de convênio com o FNDE, também com recursos provenientes da cota federal do salário-educação ou outros recursos do Tesouro Nacional (é o caso do repasse de recursos financeiros para construção e reforma de prédios escolares, aquisição de equipamentos escolares e material didático-pedagógico, ações de formação continuada do magistério etc.). Vale ressaltar que as transferências legais e voluntárias não entram na base de cálculo do percentual mínimo obrigatório de que trata o ‘caput’ do art. 212 da Constituição Federal, pois não constituem impostos. A vinculação de recursos se aplica apenas às transferências constitucionalmente estabelecidas.

◆ Além das transferências constitucionais de impostos dos Estados para os Municípios (ICMS, IPI-Exportação e IPVA), em algumas Unidades Federadas os governos estaduais fazem também transferências legais e (ou) voluntárias para as Prefeituras. É o caso, por exemplo, do repasse de recursos do Tesouro do Estado

⁶ Ver a seção Lista de Siglas às p.:10-12

aos Municípios para os gastos com o transporte escolar de alunos de escolas estaduais, executado pelas Prefeituras.

◆ Para calcular o montante de recursos correspondente ao percentual mínimo da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, não se consideram as despesas realizadas com recursos do salário-educação, nem de convênios assinados com a União e o Estado. Assim, por exemplo, despesas feitas com recursos federais dos programas de merenda escolar e dinheiro direto na escola (FNDE) não entram no cálculo.

◆ As receitas provenientes de transferência (desde que constitucionalmente estabelecidas), mas que tenham como origem os impostos, devem ser computadas como se impostos fossem, para efeitos de vinculação. Assim devem proceder os Municípios, incorporando à sua base de cálculo para manutenção e desenvolvimento do ensino as transferências do Estado e da União que tenham como origem os impostos.

◆ A receita resultante de impostos pode financiar todos os níveis e modalidades da educação escolar: a educação básica, formada pela educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. Entretanto, os Municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, podendo oferecer outros níveis apenas quando estiverem atendidas de forma plena as necessidades de sua área de competência. O atendimento aos outros níveis exige ainda recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 da Constituição Federal (LDB, art. 11, V).

◆ A obrigação prevista é a aplicação *anual* dos recursos. Ao contrário do que pensam alguns, não há obrigação mensal de aplicar os 25% resultantes de

impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa possibilidade ficaria comprometida devido às inconstâncias nas arrecadações e, também, nos gastos. Entretanto, o Município deve fazer a apuração das diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas – que resultem no não-atendimento do percentual mínimo obrigatório – a cada *trimestre* do exercício financeiro, e corrigi-las nesse prazo (LDB, art. 69, § 4º). Portanto, cabe ao Município proceder ao planejamento devido para que a média de cada trimestre atenda ao percentual mínimo de aplicação de 25% de aplicação em MDE.

♦ Os artigos 70 e 71 da LDB definem que despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Com o advento da LDB, em 1996, delimitou-se também o que poderia ser considerado como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70), minimizando uma fonte de desvios de recursos constitucionais do setor educacional para outros gastos (RODRIGUEZ, 2001).

O exame desses dois artigos mostra que a merenda escolar, por exemplo, não pode ser financiada com os recursos de que trata o ‘caput’ do art. 69. Além disso, mesmo as despesas de que trata os incisos do art. 70 só serão admitidas se “realizadas com vista à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais” (MARTINS, 2001).

Ressalta-se o fato de que esses dois artigos não tratam da questão dos inativos, ficando a cargo dos Tribunais de Contas a interpretação dessa questão. Alguns tribunais entendem que não há impedimento legal algum para a utilização dos recursos vinculados no pagamento de aposentadorias. Há outros que não concordam com essa utilização, pois acreditam que o pagamento dos inativos não

corresponde à categoria de despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (DAVIES, 2005).

Outro fato importante refere-se aos programas suplementares de assistência à saúde e alimentação, pois, embora não permitida a sua classificação como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, existem Tribunais de Contas que aceitam tal prática, ao arrepio da lei. Esses dois artigos são de suma importância para as secretarias de educação, municipais e estaduais, e devem ser de conhecimento de todos aqueles que trabalham diretamente com a gestão dos recursos públicos para a área educacional.

Conforme dispõe a Constituição Federal (Art. 35, III), a não-aplicação do percentual mínimo obrigatório resultante da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino acarretará, para o Município, a intervenção do Estado. Além disso, outras penalidades poderão advir para o Município, como a rejeição das contas por parte do Tribunal de Contas, com o posterior encaminhamento à Câmara de Vereadores e, confirmada a rejeição, ao governador e ao Ministério Público e, ainda, a impossibilidade de celebração de convênios com o Estado e a União que exijam certidão negativa do Tribunal de Contas (MARTINS, 2001).

2.1.4 O financiamento da educação na LDB

Antes da atual LDB, os governantes podiam distribuir as verbas da educação por órgãos e secretarias distintos, desde que as atividades e projetos se enquadrassem na definição de MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), fato que dificultava a análise do orçamento, pois, para conhecermos as despesas com a educação, não bastava olhar a rubrica da Secretaria de Educação, uma vez

que essas despesas poderiam estar sendo lançadas também em outros órgãos. Isso provocava a incerteza de que a soma dos gastos nesses diversos órgãos representava o valor total utilizado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A partir da LDB, as despesas da educação não podem mais ser distribuídas para órgãos distintos, uma vez que se prevê o repasse do valor correspondente ao percentual mínimo ao órgão responsável pela educação, que cuidará da gestão de tais recursos (LDB, art. 69, § 5º).

A LDB, no seu Título VII – Dos Recursos Financeiros, trata o financiamento da educação de forma mais detalhada que a Constituição Federal. O art. 68 da LDB especifica a origem dos recursos públicos a serem destinados à educação, como a receita proveniente de impostos, transferências constitucionais, salário-educação e outras contribuições, além da receita com incentivos fiscais.

O art. 69, por sua vez, praticamente repete o *caput* do art. 212 da CF, mas acrescenta o termo *ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas* com relação ao percentual mínimo obrigatório (25%) que Estados e municípios deverão aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino. O § 2º do art. 69 exclui das receitas de impostos mencionadas no artigo as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária de impostos. O § 3º considera a receita estimada na lei do orçamento anual como base para a fixação inicial do valor correspondente ao percentual mínimo estabelecido no *caput* desse artigo. O § 4º prevê a correção trimestral da diferença entre a receita e a despesa prevista e a efetivamente realizada que resultem do não atendimento ao percentual mínimo obrigatório. O § 5º estabelece os prazos para o repasse dos recursos, indicando que os mesmos deverão ser repassados para o órgão responsável pela educação que, no caso dos municípios, é a secretaria municipal de educação. O § 6º prevê a

responsabilização civil e criminal pelo atraso na liberação dos recursos; aliás, esse dispositivo representa um grande avanço da legislação com relação ao controle dos recursos públicos destinados à educação, tendendo a propiciar uma maior eficácia e transparência na sua aplicação.

Os artigos 70 e 71 definem as despesas que podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Para garantir transparência e eficiência na fiscalização acerca do cumprimento dos artigos 70 e 71, as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino deverão ser apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público (art. 72). O exame dessas contas deverá ficar a cargo dos órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas, onde será observado, prioritariamente, o cumprimento da aplicação dos recursos vinculados na análise das contas (art. 73).

Visando a proporcionar um ensino de qualidade para todos, o art. 74 determina que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabeleça um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base no cálculo do custo mínimo por aluno. Esse artigo dispõe ainda que é de responsabilidade da União efetuar os cálculos, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades de ensino. Entretanto, até o momento, a União não vem efetuando o cálculo desse custo. Esse custo, no entanto, não pode ser confundido com o gasto por aluno/ano do FUNDEF; trata-se de estabelecer um valor mínimo por aluno que seja capaz de financiar um ensino de qualidade.

O art. 75 prevê a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, de modo a garantir o padrão mínimo de qualidade de que trata o artigo anterior, além de buscar diminuir as disparidades de acesso ao ensino fundamental público.

Vale ressaltar que a Lei condiciona essa ação supletiva e distributiva ao efetivo cumprimento do que nela está escrito por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 76).

Para finalizar, no Título VII da LDB, que dispõe sobre os recursos financeiros, o art. 77 trata da permissão para aplicação dos recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, estabelecendo, para tanto, algumas condições. Esse artigo, aliás, dispõe basicamente sobre a mesma matéria de que trata o art. 213 da Constituição Federal. A principal inovação está na inserção do inciso IV, que prevê a prestação de contas dos recursos recebidos por essas instituições ao Poder Público, que não consta do texto constitucional.

2.1.5 O FUNDEF

A “era FHC” (1995-2002) começa herdando problemas crônicos da complexa estrutura social do Brasil. Falta de transparência na alocação dos recursos destinados à área social, problemas relacionados à eficiência, eficácia e equidade na distribuição dos recursos fizeram com que o governo que ora se iniciava repensasse as políticas públicas a serem implementadas em sua gestão, notadamente na área de educação.

A adoção das novas políticas educacionais, em voga até os dias atuais, teve forte influência dos resultados gerados a partir da "Conferência de Educação para Todos", em Jomtien, na Tailândia (1990), que resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa conferência, que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, vai inaugurar a

política, patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade (PINTO, 2002).

Na estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC como coordenador das políticas nacionais, entendendo-se que a execução dessas políticas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo Ministério, a partir da segunda metade da década de 90, foi a criação de um fundo contábil, no qual transitarium os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o Governo Federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os Arts. 34, 208, 211 e 212 da CF de 88 e deu nova redação ao Art. 60 das Disposições Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Em 24 de dezembro de 1996 o FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96, entrando em vigor no ano de 1997 apenas no Estado do Pará e, em 1998, em todo o território nacional.

O FUNDEF, como forma de garantir o acesso de todos os brasileiros ao ensino obrigatório e melhorar a remuneração dos profissionais da educação, subvincula recursos para o ensino fundamental da seguinte forma: por dez anos (ou seja, até 2006), no mínimo 60% dos 25% da receita resultante de impostos vinculados para MDE nos Estados, Distrito Federal e Municípios devem ser aplicados nesse nível de ensino. Portanto, no mínimo 15% da totalidade da receita resultante de impostos, incluindo os impostos próprios e as transferências

constitucionais de impostos, devem ser aplicados em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, no ensino regular.

A Constituição de 1988, por meio do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecia que 50% dos recursos a que se referia o artigo 212 deveriam ser aplicados na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos de promulgação da Constituição. Com a aprovação da Emenda Complementar 14/96, que criou o FUNDEF, esse percentual passou a ser de 60% para aplicação efetiva em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério. Ou seja, a partir da EC 14/96, há um aumento no volume de recursos vinculados ao ensino fundamental público. Vale ressaltar, no entanto, que o Fundo criado a partir dessa Emenda não representa uma fonte adicional de recursos para o ensino fundamental (como alguns erroneamente acreditam), e sim um mecanismo de redistribuição de recursos – já existentes – que garante, via subvinculação, que uma determinada parcela dos recursos financeiros seja aplicada especificamente no nível fundamental.

O FUNDEF tem por objetivo promover a equidade na distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, diminuindo, dessa forma, as desigualdades existentes quando da alocação dos recursos, devido à inexistência de critérios bem definidos. A instituição do FUNDEF reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, já que permitiria: (1) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; (2) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; (3) dar visibilidade à gestão dos recursos; e (4) capacitar e valorizar o magistério.

Os recursos do FUNDEF deverão ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental, sendo vedada a sua utilização na educação infantil, no ensino médio e na educação superior. A Lei 9.424/96, que regulamenta o FUNDEF, dispõe ainda que esses recursos são destinados ao ensino fundamental público. Portanto, não podem ser destinados às instituições privadas, mesmo que elas estejam conveniadas com o Poder público.

O FUNDEF é constituído por 15% da receita de impostos:

- ◆ dos Estados – FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), cota do IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados para exportação);

- ◆ dos Municípios – FPM (Fundo de Participação dos Municípios), cota do ICMS, cota do IPI-Exportação.

Incluem-se também os 15% da receita proveniente da compensação financeira, prevista na Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir) para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações.

Além desses recursos, integra ainda o Fundo uma complementação da União (podendo incluir recursos do salário-educação) aos Estados em que a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo MEC⁷. Ou seja, a União contribui apenas eventualmente com o Fundo. Essa forma de atuação da União em relação ao seu comprometimento financeiro com o FUNDEF tem sido intensamente criticada por setores da sociedade ligados à área da educação. Isso porque, apesar da oferta do ensino fundamental ser de co-responsabilidade de Estados e

⁷ Parte dos recursos da complementação da União ao FUNDEF vem do Salário-Educação, enquanto que o restante tem por origem a receita vinculada da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Municípios, via regime de colaboração, a União tem como uma de suas atribuições exercer a função supletiva e redistributiva em relação a esse nível de ensino. Com o cumprimento dessas funções, a União visa 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 (CF, art. 211, § 1º).

O FUNDEF subvincula, no mínimo, 60% dos recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. Incluem-se, nessa categoria, também os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico direto à docência, como diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais. Com os recursos dessa parcela do FUNDEF podem ser pagos, ainda, os encargos sociais desses profissionais devidos pelo Poder Público, mas não despesas com transporte e alimentação, uma vez que não têm natureza salarial. A recente Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, que instituiu o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED, dispõe (art. 3º, parágrafo único) que os profissionais do magistério cedidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios às entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial, no desempenho de suas atividades, serão considerados como em efetivo exercício no ensino fundamental público, para fins de seu pagamento com recursos da parcela do FUNDEF vinculada à remuneração dos profissionais do magistério. O restante dos recursos (máximo de 40%) deve ser utilizado em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Os valores devidos a cada Estado e a cada Município são definidos em função do montante de recursos que formam o Fundo no âmbito de cada Estado, e do número de alunos do ensino fundamental atendidos pelo Estado e pelos

municípios, de acordo com as informações do Censo Escolar do ano anterior. As transferências dos recursos do Fundo são realizadas mediante créditos automáticos em conta específica aberta no Banco do Brasil para esse fim. Ocorrem em cada mês, em datas distintas, de acordo com a origem dos recursos (da publicação do MEC *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEF*):

- recursos originários do ICMS – semanalmente;
- recursos originários do FPM, FPE e IPlexp. – a cada dez dias;
- recurso da desoneração de exportações e Complementação da União – ao final de cada mês.

No que tange à política nacional de equidade, observa-se que o FUNDEF não atingiu ainda esse objetivo estratégico, não sendo capaz de estabelecer uma política de correção das desigualdades regionais no financiamento do ensino fundamental. O principal fator responsável por esse cenário é a reduzida participação da complementação da União, a qual estabelece um valor mínimo anual *per capita* bastante baixo, reduzindo a necessidade de um aporte maior de recursos federais para a complementação do FUNDEF. Caso o valor mínimo nacional fosse estabelecido de acordo com a legislação do FUNDEF, ou seja, não inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, haveria um volume maior de recursos a serem redistribuídos. Isso possibilitaria uma redução bastante significativa das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. Por outro lado, exigiria um aporte muito maior de recursos federais, a título de complementação do FUNDEF. Porém essa equalização não ocorre, e o FUNDEF não consegue corrigir as desigualdades regionais no país.

Outra crítica feita em relação ao mecanismo do FUNDEF diz respeito à competição ocasionada entre os entes federados (Município com Município e Município com Estado) pela matrícula dos alunos do ensino fundamental. Os Municípios disputam entre si os alunos das áreas fronteiriças, concedendo-lhes vantagens – como o oferecimento do transporte escolar –, para que se matriculem em suas respectivas redes de ensino. Os estados, por sua vez, relutam em municipalizar suas escolas de ensino fundamental, principalmente aquelas de 5ª a 8ª série, para não deixar de ganhar os recursos referentes a essas matrículas. Assim, o aluno passou a se constituir em uma espécie de moeda corrente para os entes federados, na medida em que, quanto maior o número de alunos matriculados, maior o volume de recursos recebidos.

Para o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo, a Lei 9.424/96, em seu artigo 4º, estabelece a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A criação desse conselho é medida obrigatória, porém insuficiente para o efetivo acompanhamento da correta utilização dos recursos do Fundo. Os conselheiros têm a missão de acompanhar e fiscalizar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF, denunciando as irregularidades existentes junto ao Ministério Público.

Aragão (2004), em sua Tese de Doutorado, apresenta questionamentos bastante pertinentes acerca dos conselhos do FUNDEF estudados em sua pesquisa. Como as funções do conselho podem ser exercidas a contento, se os seus membros são indicados, geralmente, pelo chefe do Executivo local (apesar de a Lei que o criou estabelecer os critérios de representação)? Como examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais, relativos aos recursos repassados à

conta do Fundo, se eles não possuem capacitação técnica para analisar as contas? Como desenvolver essas atribuições, sem ao menos dispor de tempo e condições mínimas de trabalho para tanto? Essas são algumas das dificuldades que emperram o trabalho dos conselheiros, principalmente nos municípios de pequeno porte. Segundo Aragão (2004), para que os conselhos possam cumprir as suas atribuições de forma eficaz, é imprescindível que tenham autonomia, independência e condições adequadas de trabalho, para que as políticas de financiamento possam surtir o efeito esperado.

O FUNDEF no contexto do estado da Bahia: resultados de pesquisa

No ano de 2002, foi desenvolvido um projeto de pesquisa, em rede nacional, intitulado “Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação”. Proposto como um estudo avaliativo, teve como objetivos: (1) descrever e analisar a implantação do FUNDEF em alguns estados e municípios brasileiros; (2) avaliar o impacto do FUNDEF sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A pesquisa, sob a coordenação geral da USP, contou com a participação de doze estados brasileiros, dentre os quais a Bahia, onde foi coordenada pelo Prof. Robert Verhine, da UFBA, e da qual tive a oportunidade de participar como pesquisador. Nesta seção, são apresentados alguns resultados dessa pesquisa para o estado da Bahia.

De acordo com Verhine e Rosa (2003) e Anunciação (2003), os dados referentes ao Estado da Bahia revelam que o FUNDEF teve um impacto diferenciado nos três primeiros anos de sua implementação. Os dados revelam tendências em

prol da municipalização, notadamente nas escolas de 1ª a 4ª série, e da universalização do ensino fundamental.

Na maioria dos municípios baianos, o montante total de recursos recebidos do Fundo representou um ganho em relação ao que iriam receber se o FUNDEF não existisse. Todavia, os dados da pesquisa não confirmaram se esses ganhos relativos produziram um ensino de qualidade ou, ainda, se ocasionaram maior eqüidade entre os municípios quanto ao seu comprometimento financeiro com o ensino público.

O estudo do processo de implantação do FUNDEF no Estado da Bahia gerou dados que revelaram alguns impactos positivos e outros negativos no que diz respeito à cobertura do ensino fundamental, bem como no que se refere aos indicadores de qualidade da educação ofertada e salário dos professores.

A pesquisa realizada constatou um crescimento da matrícula do ensino fundamental no período 1996-2000, que aumentou 28,6% no Estado como um todo e 71,4% nas redes municipais. Em consequência disso, a taxa de escolarização líquida nesse nível de ensino passou de 89,2% em 1996 para 96,2% em 2000.

Se, por um lado, se tem afirmado que o FUNDEF estimulou o aumento da matrícula no ensino fundamental, tendo como elemento motivador a relação entre matrícula e recursos financeiros, por outro pode ter inibido o crescimento da educação infantil. Isso se deve ao fato de inexistir um vínculo entre matrícula e recursos financeiros para a educação infantil, o que possivelmente levou as redes municipais a não absorverem as matrículas desse nível que o Estado deixou de oferecer a partir de 1998 (VERHINE e ROSA, 2003).

Quanto ao ensino médio, os dados mostram que a sua matrícula vem crescendo, principalmente na rede estadual. Todavia, a taxa de escolarização

líquida desse nível de ensino (15,3%) ainda é baixa em relação ao ensino fundamental (96,2%). A idéia é que seu crescimento tenha sido limitado pela falta de incentivos de recursos financeiros, tal como na educação infantil. Vale ressaltar que o baixo índice de escolarização líquida no ensino médio baiano não retrata o número de alunos matriculados nesse nível, pois existe uma alta taxa de distorção idade-série no ensino médio do Estado (74,9%). Esse indicador, aliás, está acima dos índices registrados em âmbito regional (73%) e nacional (54,5%).

O FUNDEF, além de buscar a universalização do ensino fundamental, visa também à oferta de ensino de melhor qualidade, por meio de uma melhor distribuição e alocação dos recursos e da valorização do magistério. Nesse sentido, um dos indicadores que podem representar esta melhoria de qualidade é o gasto por aluno/ano.

Com o FUNDEF, a garantia de um valor mínimo de dispêndio por aluno se concretizou via repasse acrescido de uma complementação da União, quando necessária. Os dados mostram que, sem os recursos do FUNDEF, a receita disponível seria insuficiente para atender ao valor mínimo estipulado, exceto nos Estados e nos municípios com maior capacidade de arrecadação. Além disso, foi constatado um aumento significativo no gasto por aluno/ano (em torno de 50% depois de corrigido pela inflação) na maior parte dos municípios pesquisados.

Quanto à qualificação dos professores (prevista na Lei de criação do FUNDEF), os dados indicam que a situação do quadro docente ainda era precária no ano 2000, considerando-se a perspectiva de que todos os professores do ensino fundamental tenham formação de nível superior em cursos de licenciatura plena. Os dados da pesquisa também indicaram que o FUNDEF, até aquele momento, não havia produzido um impacto positivo em relação ao rendimento dos estudantes. Isso

porque, no período 1996-2000, os índices de aprovação variavam negativamente e os de reprovação positivamente, nas redes estudadas.

Um outro resultado importante da pesquisa diz respeito ao fato de que a melhoria dos salários dos professores, uma das motivações para a criação do FUNDEF, ainda não havia se concretizado plenamente. De fato, em três dos cinco municípios estudados, constatou-se que o valor real dos salários baixou entre 1996 e 2000 (período considerado no estudo). As informações levantadas sinalizam a insatisfação dos professores com seus níveis salariais, existindo, no movimento docente, a reivindicação da reformulação dos planos de carreira e remuneração do magistério. Segundo Verhine e Rosa (2003), o que parece falta de planejamento pode ser, na verdade, uma estratégia dos gestores para não comprometer as finanças do município, caso o FUNDEF não permaneça como uma política de financiamento do ensino fundamental.

2.1.6 Os recursos do Salário-Educação

O salário-educação é uma contribuição social que representa uma fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público (CF, art. 212, § 5º). Em 1982, no Decreto nº 87.043, estabeleceu-se o recolhimento de 2,5% sobre a folha de pagamento dos empregados das empresas para fins de arrecadação do salário-educação, realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que recebe uma remuneração de 1% como taxa de administração, e pelo FNDE, quando as empresas fizerem opção pelo Sistema de Manutenção de Ensino (SME).

As empresas contribuintes, portanto, fizeram uma escolha crucial no ato de arrecadação do salário-educação: recolher a contribuição junto ao INSS, ou

participar do SME. Ao tomarem essa decisão, as empresas indiretamente definiam mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os recursos do salário-educação. Alguns autores, como Melchior, Souza e Velloso (1988), chegaram a sugerir que a contribuição junto ao INSS estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e que participar do SME estava associado a direcionar os recursos às escolas privadas, uma vez que a opção do SME era representada pela isenção de recolhimento do salário-educação para as empresas que optassem pela manutenção de escolas próprias, aquisição de vagas em escolas particulares para seus empregados, filhos ou a indenização de dependentes (CASTRO, 2001).

A Constituição de 1988 trouxe algumas alterações que afetaram os recursos disponíveis para o salário-educação e sua utilização pelos usuários do SME, uma vez que o parágrafo 5º do art. 212 da nova Carta Magna, ao utilizar a expressão mais abrangente “empregados e dependentes”, possibilitou a ampliação da clientela beneficiária do SME, que antes era constituída apenas de “empregados e filhos”.

No entanto, em 1996, a EC 14 deu nova redação ao parágrafo 5º do art. 212, estabelecendo que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas, na forma da lei”. Ou seja, foi retirada a oportunidade de as empresas deduzirem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, e, com isso, os legisladores interromperam a expansão do SME. Isso, em parte, se deve às muitas irregularidades verificadas no antigo SME. Apesar disso, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou a EC 14, assegurou a continuidade da participação do

SME aos beneficiários que se encontravam em situação regular em dezembro de 1996, sendo vedado o ingresso de novos alunos após aquela data (CASTRO, 2001).

Desde 1964, quando instituído por decreto-lei, até 2003, os recursos do salário-educação eram distribuídos em duas cotas: a cota federal e a cota estadual, que correspondiam, respectivamente, a um terço e a dois terços dos recursos arrecadados. Com o crescimento de sua participação na oferta do ensino fundamental, os municípios passaram a reivindicar, a partir dos anos 90, que parte dos recursos do salário-educação passassem a ser direcionados para as redes municipais de ensino.

Em conseqüência, a Lei nº 9.766, de 1998, dispôs que os recursos da cota estadual fossem redistribuídos entre o Governo do Estado e seus municípios, de acordo com critérios a serem fixados em lei estadual. Entretanto, em 2003, somente cerca de 13 Estados haviam elaborado essa legislação.

Diante da dificuldade de receber esses recursos por meio dos Estados, os Municípios continuaram a luta pela criação de uma cota municipal do salário-educação. A recente Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, alterou a legislação vigente nos seguintes pontos:

- ◆ criou a cota estadual e municipal dessa contribuição social, em substituição à cota estadual;

- ◆ fixou que a cota federal e a cota estadual e municipal do salário-educação serão calculadas em relação a 90% (noventa por cento), e não mais em relação a 100% (cem por cento) da arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal;

- ◆ estabeleceu que a cota estadual e municipal seja integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de

alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, em substituição à determinação de que critérios para essa redistribuição fossem estabelecidos por lei estadual.

Com isso, a União passou a gerir diretamente 40% do montante arrecadado como salário-educação (os recursos da cota federal correspondentes a um terço de 90%, ou seja, 30%, mais 10% que deixam de ser considerados na base de cálculo dessas cotas), em lugar dos anteriores 33% (um terço de 100%). Atendendo à reivindicação de Estados e Municípios, o MEC destinou esses 10% – os chamados recursos desvinculados do salário-educação – ao financiamento do transporte escolar e de educação de jovens e adultos. Com esses recursos é que o governo federal está financiando os programas instituídos pela Lei nº 10.880, de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (ABREU, 2004).

Os recursos do salário-educação financiam, também, a complementação da União aos Estados (ver capítulo referente ao FUNDEF) em que a receita proveniente do FUNDEF não é suficiente para garantir um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo MEC. De acordo com o Decreto que regulamenta a Lei do FUNDEF, a União pode utilizar os recursos do salário-educação para complementar os Fundos estaduais, até o limite de 20% do valor dessa complementação.

Os recursos da cota federal do salário-educação são direcionados para a constituição de um fundo de apoio ao ensino fundamental público de Estados e Municípios. Trata-se do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/68, alterada pelo Decreto-Lei nº

872/69, vinculada ao Ministério da Educação. O FNDE é responsável pela captação e distribuição de recursos voltados para a qualidade e a universalização do ensino, a redução dos índices de evasão escolar e repetência, a capacitação de profissionais da área educacional, dentre outros. Para o desenvolvimento dessas ações, o FNDE conta com recursos provenientes da contribuição social do Salário-Educação e do Tesouro Nacional.

Para alcançar os seus objetivos, o FNDE regulamentou e implementou programas e projetos com ênfase no ensino fundamental. Nesse contexto, são financiadas algumas ações importantes, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, incentivador da permanência do aluno na escola, notadamente os mais carentes; distribuição de livros didáticos para professores e alunos do ensino fundamental por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); convênios firmados com municípios e organizações não-governamentais para transporte de alunos, por intermédio do Programa Nacional de Transporte do Escolar.

Merece destaque, também, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), importante iniciativa que visa à promoção dos progressivos graus de autonomia financeira das unidades escolares de que trata o artigo 15 da LDB, por meio do repasse direto de recursos financeiros às unidades executoras das escolas públicas do ensino fundamental. O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental ou na educação especial, estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Por meio do PDDE, as escolas podem receber, uma vez ao ano, recursos financeiros destinados a despesas de custeio e de capital, tais como: aquisição de material permanente e de consumo necessário ao funcionamento da escola; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; capacitação e

aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação da aprendizagem; implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

Os recursos do FNDE são utilizados, também, na capacitação de conselheiros para o exercício do controle social, bem como dos recursos humanos para o uso de tecnologias no ensino fundamental. Existem ainda programas voltados para a promoção de padrões mínimos de qualidade para a educação de jovens e adultos, formação continuada de professores nessa modalidade de educação, apoio ao desenvolvimento da educação especial e indígena, por meio da aquisição e distribuição de material didático, capacitação dos professores, dentre outros.

2.1.7 As operações de crédito externo.

Os recursos de operações de crédito externo se inserem na estratégia de algumas instituições multilaterais de cooperação técnica à educação brasileira, por meio de projetos de co-financiamento. As atividades de cooperação internacional fazem parte de uma interação política predominantemente multilateral.

Em artigo de análise de documentos de políticas do BID e do BIRD para o Brasil, Haddad (1998) reflete sobre o alinhamento das políticas nacionais àquelas produzidas pelas instituições multilaterais e afirma:

“... que os atores responsáveis pelas políticas nacionais têm papel relevante nos processos de negociação e direcionamento destas políticas. Fica claro, evidentemente, que, quanto mais próximos são das políticas gerais que conformam o atual contexto de desenvolvimento do capitalismo internacional, mais facilmente os acordos são firmados e os portfólios cumpridos” (p. 44).

As indicações de política, pelo Banco Mundial, como condição para o financiamento de programas na área da educação têm sido ângulo privilegiado de estudos e reflexões sobre o papel das agências multilaterais nas orientações do setor educacional nos países em desenvolvimento. O Banco, como coloca Lauglo (1997), abarcava, em 1990, 62% do financiamento total concedido por todas as agências multilaterais à educação.

Durante as décadas de cooperação junto à educação brasileira, o Banco Mundial definiu um conjunto de políticas educacionais, as quais vêm fundamentando a concessão de créditos para o setor. Nesse contexto, duas tendências são perceptíveis: a primeira busca integrar os objetivos dos projetos educacionais à política econômica do Banco para a comunidade internacional; nessa modalidade, situam-se os projetos setoriais específicos, como, por exemplo, os de desenvolvimento rural. A segunda tendência, de caráter compensatório, é entendida como um meio de alívio à situação de pobreza em países do terceiro mundo, especialmente em períodos de ajustamento econômico (FONSECA, 2000).

A tônica, no entanto, recai sobre a questão da interferência do Banco Mundial – e outras agências financiadoras – na agenda da política educacional. Isso significa que os financiamentos concedidos são condicionados ao desenvolvimento de determinados programas e de acordo com estratégias e prioridades que, na visão das agências, são avaliados como “os melhores” para gerar os resultados desejados. A convergência entre as definições das agências e dos governos, a escassez de recursos e (ou) a busca de complementação financeira para projetos governamentais estratégicos levam os países a alinharem-se às recomendações ou exigências forâneas (FARENZENA, 2001). Estudos anteriores realizados por

Fonseca (1997), no âmbito dos acordos federais com o Brasil, já revelavam uma adesão bastante visível da agenda educacional brasileira às políticas internacionais.

O direcionamento de empréstimos do Banco Mundial ao setor da educação não é novidade dos anos noventa. Segundo Torres (1995), desde sua criação, o Banco contemplou financiamentos nessa área, variando, entretanto, no tempo, as prioridades definidas, que foram, pela ordem: construção de escolas, apoio ao desenvolvimento da escola secundária, educação vocacional e técnica, educação informal e, mais recentemente, a educação básica (entendida como educação elementar, que corresponde, no Brasil, ao ensino fundamental).

De todo modo, mesmo com as críticas à interferência do Banco Mundial na definição das políticas educacionais brasileiras, o fato é que o BIRD vem prestando cooperação técnica junto ao Brasil na área de educação desde o início da década de 1970. De lá para cá, o Banco financiou cerca de vinte projetos educacionais totalizaram algo em torno de US\$ 2 bilhões em empréstimos (FONSECA, 1997).

Datam da década de 1970 os primeiros documentos sistematizados e propositivos do Banco Mundial que imprimem a direção de suas políticas setoriais. Foi durante a gestão de Robert McNamara (1968-1981) que, claramente, se definiram as políticas e prioridades quanto à educação. McNamara afirmou que “os países em desenvolvimento devem restringir a ação do Estado ao ensino fundamental, voltado para aliviar a pobreza”. Afirmou, ainda, que “a ação do Banco Mundial visa ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às necessidades de desenvolvimento” (LEHER, 1998).

Especialmente depois da *Conferência Mundial de Educação para Todos* (patrocinada pelo Banco junto com o PNUD, a UNESCO e o UNICEF, e realizada em 1990), o Banco, no âmbito dos investimentos para a educação, tem dado prioridade à educação básica, notadamente ao ensino fundamental. Isso porque, para o Banco “a pesquisa no Brasil mostra que o retorno social do investimento em educação primária (36%) é consideravelmente maior que o investimento quer na educação secundária (5%) quer na superior (21%)” (Banco Mundial, 1995).

Segundo Torres (1995), além do argumento de que as taxas de retorno da educação primária excedem as dos demais níveis, as preferências teóricas do Banco Mundial levaram a determinar as seguintes diretrizes para o planejamento educacional:

- 1) descentralização administrativa, com o pressuposto de que os programas administrados localmente são mais econômicos que os centralizados; 2) investir na educação geral ao invés de na educação vocacional, baseando-se na evidência empírica de que, a longo prazo, a educação geral é mais produtiva; 3) recuperação de custos de investimento e eficiência no manejo dos recursos. (p. 129)

A partir da década de 1970, o Banco Mundial passou a firmar acordos de cooperação com o Brasil, na forma de projetos de co-financiamento. Esses acordos eram estabelecidos no âmbito dos Ministérios e de outras instâncias federais. A tendência mais atual, no entanto, orienta-se para uma interação mais direta com secretarias estaduais de educação (FONSECA, 2000).

Durante os anos 1990, o Banco financiou seis projetos que se concentravam na educação de nível fundamental. Desses, três envolviam empréstimos feitos diretamente aos estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, que são relativamente ricos em comparação com a Bahia. O valor total dos empréstimos a esses três estados foi de quase US\$ 500 milhões. O foco primário dos projetos estaduais, segundo documentos do Banco, era o melhoramento na

qualidade e na eficiência do ensino, ao invés da expansão do sistema. Procuravam melhorar as condições de aprendizagem nas escolas existentes, diminuir as taxas de abandono e reprovação e assegurar que os estudantes estudassem nas séries apropriadas à sua idade. O princípio norteador era que, se melhoras na gestão e no financiamento fossem feitas no sistema, resultariam em melhoras na aprendizagem.

Para tornar possível o alcance desses objetivos, o Banco Mundial tem sinalizado que um dos fatores-chave é o estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação regulares, de modo que os tomadores de decisão possam dispor de informações necessárias ao planejamento e gerenciamento de suas ações.

Além da atuação do Banco junto aos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, no mesmo período o Banco também financiou dois projetos na região Nordeste do Brasil, em convênio com o Ministério da Educação. Conhecidos como Projeto de Educação Básica do Nordeste (NEBE), fase II e fase III, eles envolviam distribuir mais de US\$ 400 milhões em empréstimos entre 1993 e 1999 para promover a qualidade e o acesso à escolarização nos nove estados do Nordeste. As duas fases foram implementadas simultaneamente, cada uma delas dirigida a um grupo diferente de estados com os mesmos componentes. A aprendizagem aumentaria através do melhoramento da gestão das secretarias estaduais de educação e do ambiente físico das escolas.

No acordo de empréstimo para o Projeto Nordeste, os objetivos foram aumentar a aprendizagem estudantil, reduzir a repetência e a evasão e aumentar os índices de conclusão nos estados participantes, através de melhoria na qualidade do ensino básico estadual e municipal e na eficiência do gerenciamento educacional.

Visava também a aumentar as despesas por aluno, melhorando a relação entre custo e eficiência (TOMMASI, 1998).

Dentro do contexto do Projeto Nordeste, surge, em 1998, um programa do Ministério da Educação, co-financiado com recursos do Banco Mundial, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Esse programa é o FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola), concebido para atuar especificamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o objetivo de promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. Isso é permitido através da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação.

Por atuar exclusivamente em regiões menos desenvolvidas e, por conseguinte, mais pobres do país, o FUNDESCOLA visa a diminuir, também, as desigualdades existentes entre as regiões do Brasil, implementando ações que permitirão aos alunos dessas regiões atendidas uma melhor qualidade da educação, bem como um maior acesso às informações. O programa é implantado principalmente em zonas de atendimento prioritárias, formadas por microrregiões com municípios mais populosos, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas zonas de atendimento consistem em áreas urbanas densamente povoadas e áreas urbanas periféricas e rurais associadas. Essa estratégia tornou possível concentrar insumos e recursos múltiplos em um número pequeno de escolas e servir às escolas municipais diretamente.

Parte dos recursos destinados às escolas destina-se a reparos e equipamentos, para garantir que elas atinjam padrões mínimos (PM) de estrutura física e operação. Além disso, pede-se às escolas que recebem recursos do

FUNDESCOLA que elaborem um Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no qual avaliem suas necessidades e deficiências, através de um processo participativo que envolva a comunidade escolar como um todo. Para implementar o plano, as escolas podem requisitar recursos apresentando um Projeto de Melhoria da Escola (PME). Sob esse esquema, os fundos são transferidos diretamente às escolas, e seu uso é submetido a auditoria baseada em amostragem.

Na primeira fase, concluída em 2001, o FUNDESCOLA atuou nas regiões Norte e Centro-Oeste, em dez estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem. O valor do projeto, nessa primeira fase, foi de US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões financiados pelo Banco Mundial. Envolveu ações relacionadas a padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais.

Na segunda etapa, em execução até 2004, o programa foi expandido também para a região Nordeste, totalizando 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O valor investido nessa fase foi de US\$ 402 milhões, sendo R\$ 202 milhões financiados pelo Banco Mundial.

A terceira etapa, por sua vez, deverá ser desenvolvida em duas sub-etapas: A e B. O valor do projeto na etapa A é de US\$ 320 milhões. O total de estados e municípios atendidos permanece o mesmo do FUNDESCOLA II. Estende-se até outubro de 2006. O valor financiado pelo Banco Mundial é de US\$ 160 milhões.

2.1.8 O Projeto de Educação da Bahia

Em 1998, o Banco Mundial iniciou negociações junto ao Governo do Estado da Bahia que visavam à concessão de um empréstimo para o setor educacional. Vale dizer que o Banco já possuía uma larga experiência de empréstimos nesse setor, em âmbito nacional, com o MEC, e, no âmbito regional, através das parcerias com os governos estaduais. No entanto, essa estratégia, do ponto de vista do Banco, podia ser considerada audaciosa, considerando-se o conhecido histórico de um Estado que enfrentava desafios econômicos e educacionais, além do seu alto grau de ineficiência governamental.

O contexto educacional do Estado da Bahia, até o final da década de 1990, apresentava índices alarmantes, em comparação com a maior parte dos estados brasileiros. Quase 30% dos adultos na Bahia, com idade de 20 anos ou mais, eram analfabetos, quando esse percentual era de 15% para o Brasil como um todo. Aproximadamente 10% daqueles com idade entre 15 e 19 anos não sabiam ler, e as taxas de matrícula nos níveis fundamental e médio eram substancialmente mais baixas do que as médias nacionais. Apenas 4% da população adulta na Bahia tinham concluído o nível médio, o que limitava severamente o suprimento de recursos humanos necessários ao desenvolvimento econômico. Dentre aqueles com idade adequada para o ensino fundamental (7-14 anos), quase 20% não estavam na escola, e apenas cerca de 20% daqueles com idade escolar de nível médio (15-19) estavam, de fato, estudando nesse nível. A escolarização, na Bahia, era caracterizada por altas taxas de reprovação, o que, por sua vez, levava a severas distorções idade-série. Devido à repetição generalizada, estudantes levavam, em média, 11,2 anos para concluir o ciclo de educação fundamental obrigatório de oito

séries. A maioria dos que atingiram o nível médio nunca o concluíram, e relativamente poucos dos que concluíram o ciclo o fizeram antes de completar vinte anos. Os níveis de qualificação dos professores eram muito baixos, com 20% dos professores públicos de nível fundamental sem as credenciais requeridas pela LDB. A situação era ainda mais grave no nível médio: mais da metade dos professores eram considerados não-qualificados pelos padrões da LDB.⁸

Uma importante iniciativa do Governo do Estado para atenuar, ou mesmo sanar o problema dos baixos indicadores educacionais, foi um programa estratégico integrado, conhecido como *Educar para Vencer*. Esse programa foi desenvolvido no âmbito da Secretaria de Planejamento do Estado e concebido, em grande parte, por um consultor externo, que tinha anteriormente desempenhado um papel importante na concepção de reformas adotadas no estado de Minas Gerais. O *Educar para Vencer* era composto de 6 subprogramas que propunham, respectivamente: (1) a avaliação do desempenho dos estudantes de escolas públicas; (2) a certificação de diretores escolares e outros profissionais-chave; (3) a correção dos fluxos de estudantes, através de aprendizagem intensiva, acelerada; (4) a promoção de planos estratégicos de desenvolvimento escolar (PDE), financiados por transferências diretas de fundos; (5) o treinamento de secretários municipais na área de gestão; (6) o desenvolvimento de professores através de educação a distância. Subjacente ao programa estava a idéia de fortalecimento da autonomia escolar e de reformulação do papel do governo estadual dentro do setor educacional, para um papel de fornecedor de assistência técnica e administrativa a todas as escolas públicas (estaduais e municipais) (XAVIER e VERHINE, 2004).

⁸ Dados estatísticos referentes à educação pública na Bahia no final dos anos 1990 divulgados em duas publicações produzidas pelo governo estadual: *Anuário Estatístico da Bahia – 1999* e *Anuário Estatístico da Educação – 1999*. Ver Governo do Estado da Bahia (1999a; 1999b).

No bojo das ações desenvolvidas que visavam à melhoria dos indicadores educacionais no Estado, em paralelo ao *Programa Educar para Vencer*, surge o Projeto de *Educação da Bahia*, financiado por empréstimos do Banco Mundial, com a contrapartida do governo do Estado. Durante algum tempo, o *Educar para Vencer* e o *Projeto Bahia* trilharam caminhos diferentes, ou seja, suas propostas não estavam integradas, o que veio a ocorrer algum tempo depois, como se verá mais adiante.

O *Projeto Bahia* teve a duração de quatro anos e meio, com uma primeira fase de US\$ 116 milhões (Projeto I; 2 anos e meio) e uma segunda fase de US\$100 milhões (Projeto II; 2 anos). A primeira fase foi aprovada em 20 de dezembro de 2000 e concluída em 30 de junho de 2003, sendo imediatamente sucedida pela segunda fase, cuja conclusão foi prevista para meados de 2005. As atividades financiadas pelo Projeto II são, em grande parte, continuação do Projeto I.⁹

Os componentes do *Projeto Bahia* incluem: (1) a melhoria da qualidade da escola, assegurando-lhe padrões mínimos de operação por meio da compreensão dos padrões operacionais; acesso universal dos alunos aos livros-texto, e acesso dos professores aos guias de ensino; salas de aula mobiliadas com pelo menos os equipamentos essenciais e os materiais básicos necessários; (2) expansão do acesso educacional, para atender à crescente demanda por ensino médio; esse componente, complementar a um empréstimo federal que financiará a expansão do ensino médio em vários estados, planejará e reorganizará estruturalmente o sistema de escolas médias, garantindo mais vagas através da racionalização de recursos estaduais, municipais e privados; (3) o fortalecimento da gestão escolar, por meio de uma maior autonomia das escolas, por uma maior

⁹ Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>.

ênfase nas avaliações educativas, administração educacional institucional, e avaliação e monitoramento; esse componente traz em seu bojo a proposta de desenvolvimento de um sistema de avaliação em todo o Estado que, diferentemente da estrutura do SAEB nacional, que é baseado em amostragens, forneceria os resultados no âmbito das escolas.

É importante ressaltar que, quando o *Educar para Vencer* foi concebido (1998), ainda não havia intenção alguma de buscar empréstimos do Banco Mundial para apoiá-lo. No entanto, em meados de 1999, a Secretaria de Educação do Estado (SEC-BA) percebeu que o *Educar para Vencer* precisava de suporte financeiro. A SEC-BA reconheceu que o aconselhamento e a experiência internacional do Banco poderiam contribuir para o desenho de um projeto que tinha sido desenvolvido com insumos externos limitados. Assim, foram feitas negociações no sentido de integrar as duas propostas (*Educar para Vencer* e *Projeto de Educação da Bahia*). O *Projeto de Educação da Bahia* manteve sua estrutura básica de três componentes, mas absorveu algumas das linhas de ação do *Educar para Vencer*. A correção dos fluxos de estudantes (através de classes “aceleradas”) foi incorporada como parte do terceiro componente, além de um programa de certificação para profissionais de escolas (como financiamento de contrapartida) (XAVIER e VERHINE, 2004).

Como parte integrante do componente que prevê o fortalecimento da gestão escolar, o *Projeto Bahia* (tal qual o *Educar para Vencer*) propõe o financiamento de PDEs através de transferências financeiras diretas às escolas. O *Projeto Bahia* adotou a estrutura de PDE do FUNDESCOLA, concentrando-se nos cem municípios mais pobres do Estado. A estratégia do PDE foi mais tarde

incorporada em uma abordagem única, baseada nos manuais e experiência do FUNDESCOLA.

A proposta da avaliação educacional (parte integrante do desenho do *Educar para Vencer*), por sua vez, foi expandida para a criação de uma agência de avaliação. Essa agência seria composta por um grupo de profissionais com experiência em avaliação de larga escala e contaria com o suporte da SEC-BA, em conjunção com universidades e ONGs. O Banco Mundial, originalmente, rejeitou uma proposta do *Educar para Vencer* de realizar avaliações de aprendizagem durante o ano letivo, porque não era considerada viável. Porém, mais adiante, pouco depois que a implementação começou, esse subprojeto foi simplificado e, por isso, incluído como parte do *Projeto Bahia* (XAVIER e VERHINE, 2004). Vale ressaltar que os resultados da avaliação de desempenho dessa agência representam uma das fontes de dados deste estudo dissertativo.

Na próxima seção, será apresentada uma breve revisão de literatura acerca da avaliação de desempenho em larga escala na educação básica. O objetivo é oferecer uma base conceitual sobre o tema, de modo a subsidiar, no capítulo referente aos resultados deste estudo dissertativo, a análise e compreensão da relação existente entre o desempenho de alunos do ensino fundamental, no exame de avaliação externa da Agência de Avaliação/ISP/UFBA, e a quantidade de recursos financeiros disponíveis para a educação.

2.2 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Existe um consenso de que a qualidade da educação pública, no Brasil, está aquém das expectativas da população. Problemas relacionados à falta de

recursos, grande quantidade de alunos por turma, baixos salários pagos aos profissionais de educação são algumas das justificativas apresentadas pela comunidade escolar e por pesquisadores para tentar explicar essa baixa qualidade.

Nesse contexto, um fator importante, que não pode deixar de ser mencionado, diz respeito à avaliação escolar, que deve ser entendida e vivenciada como um instrumento do professor para o planejamento da sua prática pedagógica e não apenas como um instrumento de medida ou de comparação do rendimento dos seus alunos. O gestor educacional, por sua vez, deve acompanhar o processo de avaliação em todas as suas etapas – e não apenas no final do processo –, para que, de posse dessas informações, possa tomar decisões que venham a corrigir e aprimorar a prática pedagógica.

O processo de avaliação deve consistir, essencialmente, em determinar se os objetivos educacionais estão sendo realmente alcançados pelo programa do currículo e do ensino (TYLER *apud* SOUSA, 1993). Essa determinação de objetivos, para muitos autores, está ligada diretamente à mensuração. A avaliação pode ser considerada como ato de aferir, por meio de comparação, o resultado observado (dados de desempenho) de alguma iniciativa educacional (POPHAM *apud* SOUSA, 1993). De modo análogo, a avaliação pode ser definida como um sistema de controle de qualidade, pelo qual pode ser determinada a efetividade ou não do processo de ensino (BLOOM *apud* SOUSA, 1993).

Todavia, a maioria dos autores consultados concorda que a medida é apenas uma parte da avaliação. A avaliação é um termo mais incisivo do que medida, que se restringe aos aspectos quantitativos da educação, ao passo que aquela inclui tanto os aspectos quantitativos quanto os qualitativos (RAGAN *apud*

DEPRESBITERIS, 1993). A avaliação se constitui não em uma alternativa da medida, mas na utilização da medida (EBEL *apud* DEPRESBITERIS, 1993).

A medida do desempenho escolar, segundo Vianna (1976), é fundamental para uma educação eficaz e eficiente. Para ele, a mensuração do desempenho escolar permite determinar até que ponto os objetivos propostos foram realmente alcançados e, ao mesmo tempo, fornece subsídios para a correção de possíveis distorções do trabalho educacional. Entretanto, o processo de medida não deve visar à obtenção, unicamente, de escores numéricos; essa deve ser apenas mais uma variável a ser considerada no desempenho dos alunos.

A este respeito, Luckesi (1984) demonstra-se crítico, ao afirmar que as notas são comumente usadas para fundamentar necessidades de classificação de alunos dentro de um *continuum* de posições, em que a maior ênfase é dada à comparação de desempenhos e não aos objetivos instrucionais que se pretende atingir. Para ele, a avaliação deve ser considerada não em função dela própria, mas do fim a que se destina.

Qualquer proposta de reforma educacional pressupõe a existência de diagnósticos que orientem as ações a serem tomadas, para que seus objetivos sejam atingidos. Os diagnósticos devem ser feitos sob diversas perspectivas, qualitativas e (ou) quantitativas, e devem, efetivamente, guiar as ações e decisões.

Seguindo esse princípio, amplia-se, na década de 1930, a idéia de mensuração por meio de testes padronizados, passando os estudos e pesquisas na área a incluir procedimentos mais abrangentes para a avaliação do desempenho dos alunos. Entre esses procedimentos destaca-se o “Estudo de oito anos”, implementado por Tyler e Smith, que introduziu vários procedimentos de avaliação

para coletar informações referentes ao desempenho dos alunos, cuja concepção se reflete até hoje nos trabalhos desenvolvidos na área de avaliação (SOUSA, 1993).

A avaliação padronizada do rendimento escolar desenvolveu-se particularmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, onde se desenvolve há vários séculos, a característica mais importante dos sistemas de avaliação tem sido sua independência em relação às instituições de ensino e de certificação. Ou seja, quem ensina não avalia, e quem dá o diploma confia no exame elaborado por entidades especializadas. Daí surgiram as inúmeras entidades especializadas em avaliação, cada uma com seu enfoque, metodologia e tradições próprias. Nos Estados Unidos, há pelo menos quatro instituições de avaliação do rendimento escolar de porte respeitável, o que assegura não só uma diversidade de enfoques e garantia de inovação, mas também uma saudável competição que leva à eficiência (OLIVEIRA, 1995).

No Brasil, destacam-se, na década de 1970, algumas pesquisas específicas sobre a avaliação da aprendizagem, que se caracterizaram por fornecer orientações para o desenvolvimento de testes e medidas educacionais. No entanto, eram pesquisas dispersas – embora a maior parte se concentrasse nos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo – e seus resultados tivessem pouca divulgação, considerando-se o restante do país.

Por volta do início da década de 80, o Ministério da Educação começou a incentivar a produção de estudos sobre avaliação do rendimento escolar, estimulado, principalmente, pelas discussões com as agências internacionais. Em quase todos os últimos acordos assinados com o Banco Mundial, por exemplo, está presente um componente de avaliação educacional, visando a verificar a efetividade das ações geradas pelo acordo.

2.2.1 Redefinição do papel do Estado e avaliação escolar

As práticas de avaliação atualmente em curso têm sido tomadas como principal mecanismo propulsor da qualidade e conduzidas sob o pressuposto de se dar visibilidade e controle público aos produtos ou resultados educacionais, disponibilizando aos usuários elementos para escolha dos serviços, ou para pressão sobre as instituições ofertantes.

Para entender o real significado da avaliação no contexto das políticas públicas educacionais, é necessário, mesmo que sucintamente, uma referência ao processo de redefinição do papel do Estado.

Em meados dos anos 70, com a perda de dinamismo das principais economias ocidentais, o Welfare State (estado de bem-estar social) é colocado em questão, emergindo com força a idéia de defesa do Estado-mínimo. Em oposição à intervenção estatal como suporte estrutural de viabilização das economias capitalistas, ganha espaço a defesa da não intervenção do Estado na economia, deixando que os mecanismos de mercado atuem livremente (SOUSA, 2003).

No Brasil, embora uma parte significativa da população não tenha tido acesso a esse “estado de bem-estar social”, considerando-se os desníveis socio-econômicos e a pobreza ainda vigentes no país, ganham espaço, no debate nacional, alternativas pautadas na perspectiva de Estado-mínimo, que apontam novos modos de organização e oferta de serviços sociais e, conseqüentemente, educacionais.

De acordo com Sousa (2003), a tendência mundial de abertura cada vez crescente de mercado à iniciativa privada impõe um redirecionamento do papel do Estado na economia, como condição para se alcançar a eficiência e a produtividade.

Na área educacional, algumas práticas evidenciam esse movimento, tais como as escolas cooperativas, as parcerias entre Estado e empresas privadas na gestão e financiamento do ensino, a implantação de sistemas de avaliação, tanto na educação básica quanto na superior.

A avaliação tem revelado um grande potencial para concretizar a transformação do papel do Estado na gestão da educação pública. Nesse contexto, o Estado tem assumido como funções prioritárias legislar e avaliar. Daí é que surge a expressão “Estado-avaliador”, que começa a ser utilizada a partir da década de 1980, em substituição à expressão “Estado-executor” (SOUSA, 2003).

Para Sousa (2003), a referência a esse movimento de redefinição do papel do Estado, que se realiza em âmbito mundial, é importante, não para aceitá-lo como algo inexorável, mas para possibilitar a explicitação de princípios que têm norteado as iniciativas de avaliação educacional no Brasil e que ocupam papel central nas políticas educacionais brasileiras. Se, tradicionalmente, o foco privilegiado era a avaliação da aprendizagem, hoje observamos propostas e práticas que, para além da avaliação do aluno, voltam-se para a avaliação do desempenho docente, avaliação de curso, avaliação institucional, avaliação do sistema educacional. Tais propostas atingem não apenas a educação básica, como também a educação superior, incluindo também os cursos de pós-graduação.

Essa concepção do papel do Estado se concretiza, no âmbito das políticas educacionais, por meio das características com as quais se revestem os procedimentos de avaliação adotados pelo Poder Executivo federal, que têm sido referência para todo o território nacional e se reproduzem em propostas de governos estaduais e municipais, imprimindo, assim, uma lógica dominante de gestão educacional (SOUSA, 2003).

2.2.2 O sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

Segundo Sousa (2003), a avaliação tem ocupado lugar central nas políticas educacionais em curso no país, constituindo-se em um dos elementos estruturantes de sua concretização, nos moldes em que vem sendo concebida, particularmente a partir da década de 90. A avaliação tem sido apresentada e justificada como propulsora de sua “qualidade”, substituindo-se a antiga idéia da “igualdade” como principal objetivo das políticas educacionais (GENTILI & SILVA, 1995).

Franco (1994), no entanto, aponta para a complexidade do conceito de qualidade do ensino, considerando-o como um produto histórico e social que reflete um posicionamento político e ideológico, orientado por diferentes expectativas que incorporam demandas diversificadas e mutáveis ao longo do tempo.

A avaliação tem sido conduzida como uma estratégia capaz de propiciar o alcance dos objetivos de melhoria da eficiência e da qualidade da educação, os quais têm sido declarados em planos e propostas governamentais direcionados às várias instâncias e instituições dos sistemas de ensino.

Sousa (2003) salienta ainda que a melhoria da eficiência citada acima se refere ao fluxo escolar (taxas de conclusão, de evasão, de repetência, estimulando-se, por exemplo, a implantação da progressão continuada, classes de aceleração, organização curricular em ciclos), bem como à racionalização orçamentária (programas de avaliação de desempenho, descentralização administrativa). Acerca da concepção de qualidade, a autora afirma que a sua explicitação será possível a partir das considerações feitas em relação às práticas de avaliação adotadas pelas políticas educacionais em curso no país.

Segundo Cohen e Franco (1993), o aumento da racionalidade dos sistemas de avaliação pode ajudar na obtenção de mais recursos e também a multiplicar o rendimento dos que estão disponíveis. Isso somente será possível medindo-se a eficiência em sua utilização e comprovando a eficácia com que se alcançam os objetivos e, conseqüentemente, a equidade.

A partir do avanço das políticas de cooperação internacional, notadamente através do interesse do Banco Mundial pela educação fundamental no Brasil e demais países da América Latina, começa a tomar forma a idéia de se criarem mecanismos para avaliar o desempenho dos alunos das escolas públicas.

Na América Latina, as pressões dos organismos internacionais e as linhas de crédito abertas com a finalidade expressa de implantação de sistemas de avaliação padronizada do rendimento escolar têm levado, freqüentemente, a um superdimensionamento das possibilidades de impacto do uso de informações desse tipo na melhoria da qualidade do ensino. Diante da escassez de recursos e dos altos custos envolvidos na montagem desses sistemas, que não dispensam pesadas contrapartidas dos países que recebem tais financiamentos, tem-se, por vezes, assistido à retração do financiamento para pesquisas educacionais capazes de trazer aportes não menos valiosos à melhoria do sistema escolar.

Implantar um sistema de avaliação é um processo caro, do ponto de vista financeiro, e que demanda muitos esforços por parte do gestor público, no sentido de capacitar o pessoal que irá atuar na implantação, desenvolvimento e acompanhamento do sistema de avaliação. Tais resultados deverão servir de instrumento para ajudar os professores a superarem as dificuldades mais críticas e mais freqüentes dos alunos. À medida que os testes permitirem um diagnóstico acurado dos problemas de aprendizagem e desempenho, podem-se estabelecer

mecanismos de assistência aos professores, voltados para sanar dificuldades específicas de aprendizagem (OLIVEIRA, 1995).

Desde a década de 60 o Brasil vem ampliando o uso de testes educacionais. No entanto, remonta ao final da década de 1980 a primeira iniciativa de organização de uma sistemática de avaliação do ensino fundamental e médio, em âmbito nacional. É nesse contexto que, em 1988, é criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), financiado através de recursos do Banco Mundial (a partir de 1995) e desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão do Ministério da Educação.

O SAEB faz parte do sistema nacional de avaliação, que envolve ainda os exames nacionais do ensino médio e também da educação superior. Por meio desses instrumentos, o MEC assume a responsabilidade atribuída pela LDB (art. 9º, inciso VI) de “assegurar o 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”.

Um sistema nacional de avaliação deverá acompanhar os resultados alcançados, tanto no que se refere às metas como aos padrões. Através de indicadores que afirmam essas quantidades, o sistema de avaliação permitirá comparar o planejado com o observado e daí constatar ou não a efetividade da política educacional adotada.

O SAEB é aplicado a cada dois anos, desde 1993, e avalia o desempenho dos alunos brasileiros da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa (Foco: Leitura) e Matemática (Foco: resolução de problemas). Além de medir o desempenho escolar, o SAEB investiga fatores sócio-econômicos e contextuais que interferem na

aprendizagem. Esses fatores se referem à coleta de informações sobre características dos alunos, professores e diretores, bem como das condições físicas e dos equipamentos das escolas.

Como a população a ser avaliada é muito extensa e diversificada, o SAEB é aplicado a uma amostra representativa desse universo. A seleção das escolas é efetuada de forma aleatória, a partir do cadastro do Censo Escolar do MEC.

As informações obtidas a partir dos levantamentos do SAEB devem permitir o acompanhamento e a evolução da qualidade da educação ao longo dos anos. Devem ser utilizadas, principalmente pelo Ministério da Educação e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, na definição de ações voltadas para a solução dos problemas identificados, assim como, no direcionamento dos seus recursos técnicos e financeiros às áreas prioritárias, visando ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e à redução das desigualdades existentes nele.

2.2.3 Os sistemas estaduais e municipais de avaliação

A partir da criação do SAEB em 1988, começam a surgir os sistemas de avaliação nas esferas estadual e municipal, como reflexo regional dessa cultura de avaliação educacional que vem se instalando no Brasil.

Apesar de atuar de forma semelhante à do SAEB, os sistemas de avaliação em âmbito regional são independentes do modelo nacional. O SAEB é conduzido nacionalmente pelo Governo Federal, enquanto as avaliações estaduais e municipais podem ter metodologia própria e são concebidas e realizadas pelos governos estaduais e municipais. No entanto, em muitos casos, há a cooperação

técnica entre governos federal, estadual e municipal, ou seja, há congruência entre algumas avaliações estaduais e o SAEB. Um dos objetivos do sistema nacional é estimular a cultura da avaliação, fomentando, assim, a implementação de avaliações estaduais e municipais.

A necessidade de implantação de um sistema de avaliação da educação básica próprio por parte dos estados – e de alguns municípios maiores – é diferente da apresentada pelo Governo Federal, por meio do MEC. Isso porque, mais que o Ministério, os estados são responsáveis pela operação de redes de escolas. É importante que essa diferenciação possa conduzir os estados a caminhos alternativos à sistemática apresentada pelo MEC, no sentido de desenvolver um sistema de avaliação que possibilite uma maior adequação às especificidades locais. Um aspecto positivo, nesse sentido, é que, ao contrário do SAEB, os sistemas estaduais divulgam os resultados da avaliação no âmbito das escolas. Assim, esses resultados podem ser usados para a promoção da melhoria da aprendizagem dos alunos.

Bonamino e Bessa (2004) fazem uma análise dos objetivos, processos e métodos dos programas estaduais de medida e avaliação educacional em cinco estados (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco), onde foram implantados sistemas próprios de avaliação educacional. Segundo as autoras, está explícita, nesse sistema, a preocupação com a relação entre o programa estadual de avaliação e a orientação objetiva das políticas educacionais e da prática pedagógica das unidades escolares. Assim como no sistema nacional, o objetivo comum aos sistemas de avaliação estaduais é a implantação de uma cultura de avaliação que possa refletir a compreensão do papel da avaliação como base objetiva para o julgamento dos resultados obtidos pelos sistemas educacionais, para o diagnóstico e

investigação. Além disso, programas de medidas educacionais são implementados e são criados instrumentos e processos de interação com escolas e com a comunidade.

Alguns estados buscam implantar uma cultura de avaliação que seja independente e permanente, envolvendo instituições, procedimentos e agentes diversos. Na Bahia, por exemplo, existe a participação efetiva de profissionais da UFBA, especializados em avaliação educacional, de modo a conscientizar professores e gestores quanto à contribuição da avaliação na orientação da política educacional e do processo pedagógico. No Ceará, foram celebrados convênios com a UFC para a formação de pessoal especializado e reunião de especialistas em pesquisa e avaliação educacional.

Nos cinco estados analisados por Bonamino e Bessa, fica evidente que os programas de avaliação e de medidas educacionais não têm por finalidade apenas aferir e informar sobre o rendimento dos alunos e a efetividade das escolas. Nesses estados, o papel atribuído à avaliação tem um caráter formativo. A comparação entre os resultados obtidos por escolas ou entre regiões ocupa um lugar secundário, quando não é explicitamente rejeitada.

Em alguns estados, os projetos de avaliação locais tendem a envidar esforços no sentido de fazer chegar, a cada escola e ao professor, não somente a informação sobre os resultados obtidos pelos alunos, mas também a oportunidade de se apropriarem desses resultados, de forma a utilizá-los em sua prática pedagógica. Na Bahia, através de relatórios especiais para escolas, municípios, regiões e a SEC (Secretaria de Educação e Cultura), o Projeto de Avaliação Externa divulga os resultados alcançados, discutindo-os com diretores de escolas e secretarias municipais de educação. No Ceará, a SEC dispõe de um Sistema de

Acompanhamento Pedagógico (SAP), ao qual cabe discutir com os vários agentes pedagógicos os resultados dos programas de medidas do sistema de avaliação. Em Minas, o programa de avaliação local (PROEB) envia os resultados por escola, na forma de um Boletim de Avaliação. Para facilitar o entendimento, são elaborados diagramas por série e disciplina, com escalas de proficiência média dos alunos por domínio de áreas curriculares. Em Pernambuco, são oferecidos, à escola, às secretarias municipais de educação e às diretorias regionais de ensino, relatórios sintéticos, com os resultados das medidas educacionais, obtidos pelos alunos da rede, agregados por escola, por série e disciplina.

Nos cinco sistemas estaduais de avaliação analisados por Bonamino e Bessa, há uma forte interação com o INEP/MEC, especialmente com o SAEB, que tem papel fundamental na consolidação dos sistemas estaduais de avaliação, além de contribuir para a implantação da metodologia e da tecnologia para a construção e análise dos programas de medidas educacionais.

Outro fator importante para a implantação dos sistemas estaduais de avaliação diz respeito ao financiamento dos próprios governos estaduais e, em certos momentos e em alguns estados, do Banco Mundial. O surgimento do programa de avaliação do Paraná, por exemplo, está vinculado a um projeto de qualidade no ensino público desse Estado, financiado pelo Banco Mundial. O fato de o Paraná ter contado, desde 1995, com financiamento externo para realizar as atividades relacionadas com a avaliação dos alunos, possibilitou não apenas criar no Estado o conceito da importância da avaliação, como também dispor desses resultados de forma sistemática. Do mesmo modo, o projeto de avaliação do Estado da Bahia também contou com recursos do Banco Mundial, por meio de um acordo com o Governo do Estado (ver mais detalhes na próxima seção).

O programa de avaliação do Estado de Minas, em sua primeira etapa, também foi apoiado com recursos provenientes de empréstimos do Banco Mundial. Para tanto, foi realizado um contrato com a Secretaria de Educação do Estado para um conjunto de ações específicas de intervenção no sistema estadual de educação. A partir de 2002, o financiamento passou a ser assumido pela própria secretaria. Outro estado a financiar o seu sistema de avaliação educacional por meio dos empréstimos do Banco Mundial foi o Ceará.

Além da experiência de avaliação externa dos cinco estados até então analisados, é importante destacar também a implementação do sistema de avaliação no Estado de São Paulo. O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) foi criado em 1996, com a finalidade de avaliar o rendimento escolar dos alunos dos níveis fundamental e médio. Da mesma forma que os outros sistemas estaduais, o SARESP foi criado com a intenção de gerar uma cultura de avaliação que agilizasse a tomada de decisão sobre a melhoria da qualidade e incrementasse a capacitação contínua de todos os educadores e demais profissionais envolvidos no sistema. O SARESP estabelece um fluxo de informações entre a Secretaria de Estado da Educação - SEE e a rede de suas escolas. Estimula, igualmente, a participação das Redes Municipal e Particular de ensino, por meio de adesão à proposta de avaliação do Sistema. Ao contrário de outros sistemas de avaliação, que trabalham geralmente com amostras de escolas e alunos, o SARESP é do tipo censitário, ou seja, a população é o total de escolas da rede estadual de ensino.

Por fim, é importante considerar que, mesmo antes da implantação de um sistema de avaliação em âmbito estadual, é necessário saber, de forma clara e precisa, o que se deseja fazer com os resultados da avaliação. A disseminação das

informações no âmbito da escola, onde se concretizam as ações e a prática pedagógica, e junto à sociedade, que financia o sistema educacional, constitui-se num instrumento de pressão para mudanças ou continuidade das políticas adotadas. As ações que alguns dos programas estaduais de avaliação têm implementado constituem uma via aberta para procurar redirecionar a prática dos professores em benefício da aprendizagem, com base nos resultados de medidas e avaliações. Na realidade, os programas que visam a afetar, desse modo, a prática pedagógica reconhecem que estão cuidando dos pilares que devem sustentar a qualidade da educação (BONAMINO E BESSA, 2004).

2.2.4 O sistema de avaliação externa no Estado da Bahia

Em 1999, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC) iniciou as atividades do Projeto de Avaliação Externa, no âmbito do *Programa Educar para Vencer*, ação prioritária dessa secretaria com o Governo do Estado, visando a fortalecer a escola na busca da autonomia e da melhoria da qualidade de ensino. Para garantir a independência das ações de avaliação, a SEC firmou um convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), por meio do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), com a interveniência da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPEX).

O Programa *Educar para Vencer* prevê uma implantação progressiva dos seis projetos que o compõem nos municípios do Estado, através de parcerias entre as redes estadual e municipais de ensino. Cada um desses projetos tem um campo específico de atuação (distorção entre idade e série, gestão escolar, gestão municipal, certificação de profissionais da educação e avaliação externa), mas suas

ações são integradas de modo a atender às escolas, para que elas possam colocar seu foco de atuação no aluno (VINHAES, 2004).

O *Educar para Vencer* entende a avaliação em larga escala como a contrapartida da autonomia escolar. Cabe ao Projeto de Avaliação Externa propor e gerir o sistema de avaliação em larga escala na Bahia, possibilitando o levantamento do desempenho dos sistemas educacionais, através de seus alunos. Para tanto, o Projeto contou inicialmente com recursos do Tesouro do Estado e, em 2001, um acordo com o Banco Mundial garantiu uma parte do montante necessário à ação.

Dentro desse Programa, destacam-se ações de acompanhamento e avaliação externa do ensino fundamental, cuja característica mais importante é o fornecimento de informações aos municípios, às escolas e aos professores sobre o desempenho dos seus estudantes. O modelo de aplicação da avaliação externa utilizado no Estado da Bahia é baseado no modelo do SAEB.

Esse Projeto é responsável pela captação, análise e encaminhamento das informações obtidas em cada unidade escolar e em cada município. Em linhas gerais, segue a mesma tendência imposta pelo Banco Mundial de implantar sistemas externos de avaliação da educação básica junto aos Estados que recorrem a seus empréstimos. Uma das principais contribuições do sistema de avaliação baiano é o de implementar uma cultura de avaliação em larga escala no Estado da Bahia, diminuindo as resistências encontradas quando do primeiro ano de aplicação dos testes (1999). Sua implementação se dá através de três vertentes de ação: a *Avaliação de Desempenho*, a *Avaliação de Aprendizagem* e a criação da Agência de Avaliação UFBA-ISP/FAPEX.

A avaliação de desempenho é responsável por informar a cada escola e cada rede de ensino sobre o desempenho dos seus alunos (agregado por programa

de ensino, disciplina e série), com base em uma referência curricular comum ao Estado. Os relatórios encaminhados a cada escola, secretaria de educação ou diretoria regional envolvidas no processo avaliativo permitem-lhes a análise e discussão de seus resultados a partir de sua realidade e a conseqüente adequação do seu plano de desenvolvimento. Para o período de 1999 a 2002, a Avaliação de Desempenho esteve concentrada nas disciplinas de Português e Matemática, com provas elaboradas para alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e estudantes concluintes de programas de correção de fluxo correspondentes a essas séries. O sistema de avaliação abrange todas as escolas urbanas dos municípios parceiros no Programa *Educar para Vencer*.

A Avaliação de Desempenho tem um caráter gerencial e informa às escolas sobre indicadores de qualidade de ensino que são fundamentais para o planejamento de suas ações nos anos seguintes às aplicações. Entretanto, no decorrer de cada ano letivo, os professores continuavam sem uma ferramenta que pudesse ajudá-los a diagnosticar seus alunos em tempo hábil de recuperá-los. A partir dessa necessidade, o Projeto de Avaliação criou uma segunda vertente de ações avaliativas, que é a Avaliação de Aprendizagem.

A Avaliação de Aprendizagem visa a disponibilizar aos professores um indicador de desempenho em tempo hábil para que as ações possam ser implementadas no decorrer do ano letivo. Essa vertente é complementar à Avaliação de Desempenho e prevê a aplicação de provas ao final de cada unidade, com correção feita pela própria escola. Cabe ao Projeto de Avaliação Externa elaborar os testes, padronizar a aplicação e definir os percentuais de acerto abaixo dos quais se faz necessária uma remediação. O diagnóstico do processo ensino-aprendizagem

está relacionado a uma referência estadual comum e aos domínios de conteúdo tratados na unidade.

A necessidade de implementação da Avaliação de Desempenho e da Avaliação da Aprendizagem, dentro de um rigor técnico que assegurasse validade, confiabilidade e isenção, respeitado o limite orçamentário, fez com que o Governo do Estado optasse pela formação e capacitação de uma equipe de trabalho que, em si, tornou-se a terceira vertente de trabalho.

O terceiro componente do Projeto de Avaliação Externa abrange a criação de uma agência permanente de avaliação, independente e tecnicamente competente, a qual poderá dar continuidade à realização de avaliações para a Secretaria de Educação do Estado da Bahia, sem ser necessariamente exclusiva. O primeiro passo para a criação dessa agência foi montar a equipe de trabalho, que, de início, era composta de dez especialistas técnicos, contratada e treinada com a assistência do *American Institute for Research (AIR)*. A contratação dessa empresa com vasta experiência em avaliação em larga escala, para acompanhar o desenvolvimento dos ciclos de testagem e para transferir tecnologia, permitiu a constante capacitação da equipe do Projeto de Avaliação. O desenvolvimento dessa equipe tem sido completado, ainda, por meio de contato constante com outras experiências em avaliação e com especialistas nas diversas áreas (VINHAES, 2004).

A primeira avaliação em larga escala desse Projeto foi realizada em 1999, e a segunda em 2000. Esse projeto de avaliação vem sendo implementado progressivamente: no seu primeiro ano, 45 municípios foram avaliados; em 2000, esse número aumentou para 126. Em 2001, foram avaliados 228 mil alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental de 274 municípios baianos, que corresponde a 66%

do total de municípios do Estado. Os testes são aplicados a alunos oriundos das escolas públicas urbanas das redes municipal e estadual.

Todavia os resultados encontrados por meio dos testes aplicados não são em nada animadores. Mostram os dados que, na Avaliação de Desempenho do ano de 2001, apenas 35,77% dos alunos da 4ª série apresentaram um rendimento situado nas faixas “bom” e “médio” da escala, que indicam apreensão suficiente das competências e habilidades esperadas para a série. Por sua vez, em matemática, na mesma série, apenas 16,9% dos alunos têm o desempenho nessas faixas (ver tabela abaixo).

TABELA 1. Distribuição percentual dos alunos alocados em faixas de desempenho. 4ª série – 2001

FAIXAS DA ESCALA	PORTUGUÊS 4ª SÉRIE	MATEMÁTICA 4ª SÉRIE
BOM	18,57	7,65
MÉDIO	17,20	9,30
BAIXO	22,69	29,82
INSUFICIENTE	41,54	53,23

Fonte: Relatório do Projeto de Avaliação Externa

Para a oitava série, os resultados de português mostram que 37,8% dos alunos têm seu desempenho alocado nas faixas “médio” e “bom” da escala. Os desempenhos mais preocupantes são encontrados em matemática, em que 1,34% dos alunos encontram-se alocados nas faixas mais altas da escala, indicando uma tendência de que as competências e habilidades esperadas para a série não foram adquiridas por 98,66% dos estudantes (ver tabela abaixo).

TABELA 2 – Distribuição percentual dos alunos alocados em faixas de desempenho – 8ª Série – 2001.

FAIXAS DA ESCALA	PORTUGUÊS 8ª SÉRIE	MATEMÁTICA 8ª SÉRIE
BOM	5,43	0,39
MÉDIO	32,38	0,95
BAIXO	15,44	44,24
INSUFICIENTE	46,75	54,42

Fonte: Relatório do Projeto de Avaliação Externa

Uma vez destacadas as duas principais dimensões desse estudo (financiamento da educação básica e desempenho escolar), a próxima seção tem o propósito de apresentar alguns estudos que visam a confirmar ou a refutar a relação existente entre os recursos financeiros gastos com a educação e o desempenho escolar.

2.3 A RELAÇÃO ENTRE O VOLUME DE RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Na medida em que a escola é um instrumento eficaz para a promoção da equidade e da mobilidade social (BARBOSA e FERNANDES, 2000), a identificação de fatores escolares intervenientes no desempenho acadêmico dos alunos é de fundamental importância para o aperfeiçoamento das práticas de gestão pedagógica e para subsidiar políticas públicas que visem a corrigir os rumos da educação. Para Hanushek *apud* Fernandes (2002), os determinantes da qualidade da educação – bem como seus efeitos econômicos – ainda não são bem conhecidos, especialmente no que diz respeito ao seu papel no desempenho macroeconômico.

Um dos elementos mais controvertidos na literatura americana sobre a avaliação do desempenho dos estudantes é a relação entre o volume de gastos com o sistema educacional e os escores que os alunos obtêm nos testes de desempenho escolar, conforme já mencionado. Um dos mais famosos relatórios sobre o tema é conhecido como Relatório Coleman (COLEMAN *et alii apud* AZEVEDO, 2001) e foi controvertido, quando lançado, por negar a relação entre gastos com educação e desempenho dos alunos. Hoje, essa afirmação continua a ser motivo de

controvérsia, quando se trata de avaliar os impactos de melhores insumos no sistema escolar sobre o desempenho dos alunos.

Por outro lado, existem estudos que contestam essa afirmação e, com base na evidência empírica das escolas americanas, reafirmam, de forma enfática, a associação positiva entre desempenho escolar e gastos com educação (GREENWALD *apud* AZEVEDO, 2001).

Albernaz, Ferreira e Franco (2002) estimaram uma função de produção educacional para o Brasil, aplicando modelos lineares hierárquicos (HLM) aos microdados do SAEB de 1999. Entre os resultados encontrados, está o de que a variação de desempenho entre as escolas brasileiras deve-se principalmente a diferenças no nível sócio-econômico médio dos seus alunos. Uma vez controlado esse efeito, diferenças na quantidade e qualidade dos insumos escolares ainda respondem por uma parcela significativa da diferença de desempenho entre as escolas. Outros resultados dessa pesquisa apontam, ainda, que quando a escola apresenta problemas de caráter financeiro, o desempenho do aluno tende a cair.

O debate conceitual aborda a relação entre recursos financeiros e desempenho escolar de duas formas. Uma considera o efeito da distribuição dos recursos financeiros para a educação, dadas (ou controladas) as condições socioeconômicas dos estudantes. Outra se refere à relação entre variações dos gastos e mudanças do desempenho escolar. Alguns autores consideram que existe um problema de especificação em relação ao primeiro modelo (HANUSHEK *et alli* *apud* AZEVEDO, 2001), porque não são controladas as habilidades diferenciais dos estudantes entre os distritos educacionais com condições socioeconômicas distintas.

Uma questão central para a política de educação refere-se à utilização dos processos de avaliação de desempenho como elementos fundantes da alocação

de recursos para as escolas. A escola que apresenta um bom desempenho em um processo externo de avaliação deve receber um maior volume de recursos financeiros do que aquela que possui baixo rendimento, utilizando-se a produtividade como critério de alocação de recursos? Por outro lado, considerando positiva a correlação entre recursos e desempenho, as escolas com pior rendimento nos testes não necessitariam de uma maior quantidade de recursos financeiros para implementar ações que conduzam à melhoria da qualidade do ensino que oferecem? Essas questões intrigantes exigem, pois, a formulação de desenhos mais elaborados e sofisticados de políticas de alocação dos recursos destinados a melhorar o desempenho dos alunos. Segundo Hanushek, Rivken e Taylor, as políticas mais eficazes não seriam aquelas orientadas para aumentar o nível dos gastos, e sim aquelas voltadas para alterar a sua estrutura, isto é, a forma como os recursos são usados (AZEVEDO, 2001).

No Brasil, as políticas adotadas na “Era FHC” tiveram como pressupostos básicos o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focalização nos investimentos e maior “participação” da sociedade (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003).

A reestruturação dos gastos educacionais exigiu não só a adoção de uma cultura gestonária no setor público, como também induziu a criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados. A avaliação aparece, assim, como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos.

Um dos grandes efeitos que o(s) sistema(s) de avaliação têm gerado diz respeito à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas, para melhorar a pontuação nos *rankings*, definidos basicamente pelo desempenho em

instrumentos de avaliação em larga escala. Essa competição se justifica pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para a distribuição de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até então trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas (SOUSA & OLIVEIRA, 2003).

Por falar em *ranking*, o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), avaliação internacional que mostra o desempenho de alunos de 41 países, concluiu, em seus estudos, que o desempenho dos alunos das nações participantes está diretamente relacionado aos gastos em educação. Em geral, a tendência é que quanto maior o gasto, melhor o desempenho na avaliação. Para chegar a essa conclusão, o PISA comparou o gasto médio dos países por aluno, desde o início da educação fundamental até os 15 anos de idade, com o desempenho médio nas três áreas avaliadas.

Segundo o relatório do PISA, mesmo considerando que a qualidade do ensino depende dos investimentos na área, é preciso levar em conta que, "por mais que o gasto por aluno em instituições educacionais seja um pré-requisito necessário para proporcionar uma educação de alta qualidade, não é suficiente para alcançar altos níveis de resultado. Os dados sugerem que outros fatores, incluída a eficácia com a qual se utilizam os recursos, podem desempenhar um papel decisivo".

Considerando a controvérsia existente na literatura acerca do impacto causado pela quantidade de recursos financeiros no desempenho dos estudantes, este projeto se propõe a realizar um estudo específico, no sentido de contribuir para uma melhor compreensão acerca da associação entre o desempenho dos alunos no exame de avaliação externa da Agência de Avaliação/ISP/UFBA – no âmbito do município – e o compromisso financeiro dos municípios com a educação.

A seguir, são apresentadas as características básicas do contexto de estudo, tais como indicadores demográficos, econômicos e educacionais.

3 AS CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO DE ESTUDO

Este capítulo apresenta uma caracterização geral dos municípios componentes da amostra da Avaliação de Desempenho no Estado da Bahia em 2001, no que se refere aos aspectos sociais, econômicos e educacionais.

3.1 AS DIMENSÕES ESPACIAIS DA AMOSTRA POR REGIÃO ECONÔMICA

Os dados aqui apresentados se referem aos 274 municípios que fizeram parte da Avaliação de Desempenho no Estado da Bahia em 2001. Assim, fica desde já acordado que a expressão “municípios da amostra” será utilizada, daqui em diante, para identificar os dados relacionados a esse grupo de municípios, e não ao Estado da Bahia como um todo. Essa amostra tem uma razoável distribuição entre as várias regiões geoeconômicas do Estado, apesar de não apresentar o mesmo grau de cobertura em todas elas. Os dados da tabela 3 mostram uma cobertura de, pelo menos, 90% dos municípios nas regiões Extremo Sul, Irecê, Recôncavo Sul, e Metropolitana de Salvador. Apenas uma região, a Litoral Sul, apresenta cobertura inferior a 50% dos municípios.

TABELA 3: Cobertura regional da amostra por região geo-econômica

Região geo-econômica	Nº de Municípios	Municípios na Amostra	%
Extremo Sul	21	21	100,0
Irecê	19	18	94,7
Recôncavo Sul	33	30	90,9
Metropolitana de Salvador	10	9	90,0
Baixo Médio São Francisco	8	6	75,0
Nordeste	47	33	70,2
Serra Geral	29	19	75,5
Piemonte da Diamantina	24	15	62,5
Litoral Norte	20	12	60,0
Chapada Diamantina	33	19	57,6
Oeste	23	13	56,5
Sudoeste	39	22	56,4
Médio São Francisco	16	9	56,3
Paraguaçu	42	22	52,4
Litoral Sul	53	26	49,1

Fonte: Relatório da Avaliação de Desempenho do Ensino Fundamental do Estado da Bahia. Salvador, 2001. CD-ROM

3.2 INDICADORES DEMOGRÁFICOS

A taxa anual de incremento demográfico da Bahia vem caindo. Entre 1980 e 1991, era de 2,1%, caindo para 1,1% no período 1991/2000. Nesse mesmo período, a população urbana cresceu com um ritmo duas vezes superior ao da população total, e as áreas rurais do Estado já apresentam redução absoluta de população. No entanto, de acordo com dados do IBGE, a população rural da Bahia ainda é a maior do país.

Das quinze regiões, apenas a RMS apresenta taxas de crescimento superiores a 3%. Das restantes, apenas quatro apresentam taxas de crescimento superiores a 1% (Litoral Norte, Extremo Sul, Médio São Francisco e Nordeste). Todas as demais regiões apresentam taxas de crescimento inferiores a 1%, isto é, estão com suas populações estagnadas, sendo que duas regiões apresentam taxas de crescimento negativas, indicando êxodo populacional (Litoral Sul e Piemonte da Diamantina).

Os 274 municípios amostrados pelo Projeto de Avaliação Externa (ISP/UFBA, SEC-BA) indicam resultados semelhantes à média populacional do Estado. O quadro predominante, para a maior parte desses municípios, é o de uma população residente praticamente estagnada. Um quarto dos municípios amostrados sofreu redução na população. A população de metade dos municípios cresceu menos de 0,75% ao ano entre os anos de 1991 e 2000. Por outro lado, 10% dos municípios apresentaram taxas de crescimento excepcionalmente altas, superiores a 2,7%. São municípios pequenos, com uma média de população em idade escolar de 10.060 pessoas de 7 a 19 anos de idade (BAHIA, 2001).

O processo de urbanização no Estado da Bahia é caracterizado pela concentração de parcela expressiva da população urbana na capital – única cidade do Estado a ultrapassar a marca de 500 mil habitantes –; enquanto que o restante da população encontra-se dispersa em centenas de centros urbanos de pequeno porte. Nas últimas décadas, o crescimento expressivo de alguns centros de médio porte vem contribuindo para fortalecer a rede urbana da Bahia.

Entre os municípios da amostra, o grau de urbanização também é relativamente baixo (média de 48,5%), com cerca de três quartos deles com taxa de urbanização inferior a 65%. Cerca de 50% desses municípios têm menos da metade de sua população residente nas áreas urbanas (sedes). (BAHIA, 2001).

Considerando que a taxa de crescimento populacional vem apresentando uma tendência de estagnação (principalmente entre as crianças), tanto para o Estado da Bahia como um todo, quanto para o conjunto de municípios da amostra aqui utilizada, é esperado que o ritmo de crescimento da demanda por serviços de educação básica também siga essa tendência. Enquanto isso, tem crescido a participação de jovens e adultos na população total, aumentando a pressão sobre o

mercado de trabalho. Segundo as projeções feitas pelo IBGE/SEI, tais tendências de composição por idade da população baiana deverão se manter, pelo menos, até 2020.

Entre 1992 e 2001, tanto a População em Idade Ativa (PIA) quanto a Economicamente Ativa (PEA) aumentaram seu peso relativo na população total. A tendência de crescimento da PEA resulta no aumento da taxa de atividade, que indica a proporção de pessoas que estão atuando no mercado de trabalho (na condição de ocupados ou desocupados). O mercado de trabalho, tanto no âmbito do Estado quanto dos municípios da amostra, ressentiu-se, no período, de um aumento acentuado da população desocupada.

3.3 INDICADORES ECONÔMICOS

Segundo dados da Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos (SEI), a distribuição *per capita* das receitas tributárias na Bahia indica que os municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) têm sido mais favorecidos quanto ao acesso a esses recursos. Representando 23,12% da população do estado, nos exercícios de 1999 e 2000, a RMS deteve 29,45% das receitas orçamentárias municipais geradas na Bahia, o que equivale a resultados *per capita* de aproximadamente R\$ 365,00 e R\$ 439,00 nos anos de 1999 e 2000, respectivamente.

A arrecadação tributária entre os municípios da amostra guarda uma correlação bastante forte com o nível de atividade econômica. É por essa razão que os dez principais municípios, em termos do PIB municipal, também se configuram como os maiores arrecadadores de tributos no Estado da Bahia. O principal desses

tributos é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que representa aproximadamente 96% da receita tributária total.

Metade dos municípios da amostra tem uma renda média dos chefes de família inferior a R\$ 243,60, com um quarto dos municípios de menor renda média dos chefes de família na faixa dos 211 reais, enquanto que os municípios situados no quarto superior da distribuição apresentam rendas médias dos chefes de família que ultrapassam 302 reais.

3.4 INDICADORES EDUCACIONAIS

Um dos elementos fundamentais da constituição do capital cultural que influencia os processos de aprendizagem e o desempenho escolar é o grau de educação dos pais (AKSOY e LINK *apud* AZEVEDO, 2001).

Entre os anos de 1992 e 2001, a taxa de analfabetismo nos municípios da amostra, assim como no Estado da Bahia, diminuiu em todos os grupos etários considerados. Manteve-se mais baixa no grupo de pessoas de 15 a 49 anos de idade, o que é um claro reflexo de aumento mais rápido das taxas de escolarização, verificado nas duas últimas décadas.

A expansão do ensino fundamental, acompanhada da diminuição das taxas de evasão e abandono escolar, notadamente na última década, vem se refletindo positivamente na melhoria das taxas de analfabetismo. Entretanto, o fato de cerca de 40% da população de quinze anos de idade ou mais ainda possuir uma escolaridade inferior a quatro anos de estudo evidencia as dificuldades existentes no que toca ao acesso à educação nesses municípios, sobretudo nas áreas rurais.

Os dados coletados pelo PNAD/IBGE entre os anos de 1992 e 2001 indicam que a proporção de pessoas “sem instrução e com menos de um ano de estudo” apresentou uma importante redução. Diminuiu também a proporção de indivíduos com apenas “1 a 3 anos de estudo” e, inversamente, elevou-se a presença daqueles que apresentaram maior escolaridade, sobretudo dos que tinham “de 9 a 11 anos de estudo”. Ainda assim, em 2001, cerca de 46% da população com 10 anos ou mais de idade tinham, no máximo, até três anos de estudo. Os dados deste parágrafo, especificamente, referem-se ao Estado da Bahia como um todo, e não apenas aos municípios da amostra.

Segundo dados do PNAD/IBGE, no âmbito dos municípios da amostra, o número de matrículas no ensino fundamental teve um crescimento de 67,7% entre os anos de 1991 e 2001. Esse aumento foi impulsionado, principalmente, pelo crescimento das matrículas no segundo segmento do ensino fundamental (5º a 8º série) que, nesse período, teve uma variação positiva de 141,6%. Um fator que pode explicar esse crescimento diz respeito à implantação do FUNDEF a partir de 1998, uma vez que este Fundo utiliza a matrícula como critério de redistribuição de recursos financeiros para Estados e municípios.

Em relação ao ensino médio, o expressivo crescimento do número de matrículas ocorrido no período 1991-2001 é decorrente da melhora no fluxo escolar. Com a tendência à universalização do ensino fundamental (em 2001 a taxa líquida de matrícula era de 97,3%), tem aumentado o número de pessoas que demandam matrículas no nível médio. Outro fator que pode explicar o aumento das matrículas no ensino médio decorre do aumento relativo e absoluto da população de 15 a 17 anos.

4 METODOLOGIA

Para a consecução do principal objetivo a que esta pesquisa se propõe – o de analisar e compreender a relação entre as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar dos alunos nos exames do sistema de avaliação externa do Estado da Bahia –, foram considerados, basicamente, os dados de dois bancos. Esses dados estavam armazenados em planilha eletrônica do programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), versão 10.0, que é um poderoso *software* para a análise estatística de dados.

Para as análises relacionadas ao desempenho escolar, foi utilizada parte do banco de dados da Agência de Avaliação, onde constavam as variáveis referentes ao escore dos alunos nos testes de Português e Matemática. Vale ressaltar que esse escore é dado pelo número de acertos em cada prova, não estando associado, portanto, a nenhuma escala sofisticada de desempenho.¹⁰

Os escores utilizados neste estudo se referem aos testes de Português e Matemática aplicados na 4ª série das escolas da zona urbana da rede municipal de ensino. A escolha pela adoção dos dados da 4ª série está relacionada ao fato de que o foco de atuação dos municípios baianos tem sido o primeiro segmento do ensino fundamental, uma vez que a municipalização das escolas que oferecem o ensino de 5ª a 8ª série vem acontecendo de forma lenta. A opção pelas escolas da rede municipal, por sua vez, deveu ao fato de que os dados utilizados nesta pesquisa, referentes ao volume de recursos financeiros disponíveis para a

¹⁰ A escala de desempenho utilizada pela Agência de Avaliação foi a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Todavia, para efeito de análise neste estudo dissertativo, era desnecessário o uso da TRI, uma vez que a escala de desempenho dada pelo número de acertos em cada prova já satisfazia aos objetivos propostos.

educação, estão relacionados apenas aos municípios baianos, não incluindo, portanto, os gastos do Estado. Vale ressaltar que a Avaliação de Desempenho 2001 abrangeu somente as escolas da zona urbana, impossibilitando, portanto, a análise de dados da zona rural.

Um outro aspecto importante diz respeito ao fato de que os escores fornecidos pela Agência representavam um total por escola, quando o que realmente interessava era o escore por município. Nesse sentido, foram efetuados cálculos por meio do SPSS a fim de obter um escore médio por município.

A partir do banco de dados criado que continha o escore médio, por município, nos testes de desempenho em Português e Matemática, foram calculadas as medidas de tendência central (média, moda, mediana) e de dispersão (desvio-padrão), com o objetivo de resumir os escores obtidos pelos alunos nos testes.

Para analisar a disponibilidade e aplicação de recursos financeiros no ensino fundamental municipal, foi utilizada parte do banco de dados da pesquisa “Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia”, coordenada pelo Prof. Robert Verhine. Esse banco é composto por uma série de variáveis relacionadas às receitas e despesas dos municípios com a educação básica pública ao longo de toda a década de 1990. O conjunto desses dados permite identificar as principais tendências quanto às despesas e receitas educacionais dos municípios, além dos fatores que explicam as variações do nível de comprometimento financeiro entre os municípios.

Os dados deste banco foram levantados junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, por meio do livro *Informações Municipais*, publicado anualmente, inclusive via Internet, no sítio www.tcm.ba.gov.br. Alguns dados complementares foram obtidos na Superintendência de Estudos Econômicos (SEI/Seplantec) e nas

secretarias de Educação e de Finanças de alguns municípios. Outros dados relevantes e adicionais foram coletados através de consultas à rede mundial de computadores (Internet), por intermédio dos sítios do INEP, MEC, IBGE, Fundação Getúlio Vargas e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A exemplo do que ocorreu com o banco do desempenho escolar, houve aqui também a necessidade de criar um outro banco de dados apenas com as variáveis que atendessem aos objetivos deste estudo dissertativo. Vale ressaltar que os valores financeiros utilizados nesse novo banco criado foram corrigidos pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), para permitir uma maior comparabilidade entre os anos estudados na pesquisa.

Com o objetivo de identificar a correlação entre o compromisso financeiro dos governos locais na educação pública baiana e o desempenho escolar, notadamente nas redes municipais de ensino, foram efetuados cálculos no sentido de obter o gasto médio por aluno em cada um dos anos da pesquisa. Esse indicador foi obtido ao dividirem-se os gastos totais no ensino fundamental municipal (conforme os dados disponíveis no Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia) pelo número total de alunos matriculados na rede municipal nesse nível de ensino (de acordo com os registros do Censo Escolar INEP/MEC).

Em seguida, buscou-se medir, também, o grau de associação entre outras variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação (gasto corrente por aluno, despesa de capital por aluno, percentual de gastos no ensino fundamental) e o desempenho escolar. A utilização dos subindicadores de gasto por aluno (corrente e capital) se justifica pelo fato de os mesmos terem por finalidade a identificação da despesa do ponto de vista econômico, ou seja, pelos tipos de bens e serviços que estão sendo adquiridos, ou tipos de encargos que

estão sendo pagos. Essa definição inclui os dispêndios com pessoal, material de consumo e manutenção escolar (corrente), além das despesas com a construção ou reforma de escolas e salas de aula e com a aquisição de equipamentos permanentes (capital). As despesas correntes e de capital incluem, portanto, elementos essenciais e necessários, porém distintos entre si, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, que podem exercer influência significativa no desempenho dos estudantes.

Em outras palavras, os gastos correntes e de capital, apesar de medirem categorias econômicas distintas, terminam por refletir as diferentes políticas adotadas pelos municípios no que se refere aos gastos educacionais. Ao identificar o percentual de gastos correntes e de capital que o governo local compromete na educação municipal, é possível inferir se a sua política de alocação de recursos está mais direcionada à manutenção do ensino (corrente) ou aos investimentos (capital). O percentual de gastos no ensino fundamental, por sua vez, pode representar uma tendência do quanto o município destina de sua receita de impostos e transferências para esse nível de ensino.

Para a análise das correlações entre os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais em educação e o desempenho escolar, foram escolhidos o PIB e o grau de urbanização (variáveis contextuais) como variáveis de controle. Essas, além de indicadores da riqueza local, podem ter efeitos significativos sobre os gastos por aluno. Assim, os municípios estudados foram distribuídos por quartis e divididos em grupos distintos, a saber: quartis inferiores, municípios com menor PIB e menor grau de urbanização; quartis superiores, municípios com maior PIB e maior grau de urbanização.

Para medir o grau de associação entre o compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, foi utilizado o procedimento estatístico da correlação expressa por um coeficiente. A análise estatística usada para a determinação desse coeficiente foi a da correlação de Pearson (r). O coeficiente de correlação de Pearson verifica se existe relação entre duas variáveis quantitativas. Quando essa associação é alta, procura-se um modelo que a explique, através da análise de regressão ou outra técnica multivariada. Neste estudo, como se verá mais adiante, na seção “Resultados”, os índices de correlação encontrados foram baixos, justificando, dessa forma, a não adoção do uso dos modelos de regressão linear.

Um outro procedimento estatístico utilizado para alcançar os objetivos propostos foi o de verificar a existência de diferenças significativas entre os resultados do desempenho escolar entre grupos de municípios. Para tanto, foi utilizada a comparação de médias, por meio do método da ANOVA (Análise de Variância), com níveis de significância de 5%. Para efeito de comparação de médias, o desempenho escolar foi adotado como variável dependente, enquanto que, como variável independente, foram escolhidos os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação.

As variáveis independentes foram categorizadas de modo a garantir a variabilidade dos dados, utilizando-se, para tanto, os extremos da distribuição. A categorização foi obtida por meio do comando do SPSS *Recode into different variables*. Com isso, foram obtidos dois grupos de municípios, de acordo com o nível de compromisso financeiro com a educação: baixo e alto. O grupo de municípios com valores situados mais ao centro da distribuição, para efeito de comparação de médias, foi considerado como *missing*.

Para facilitar a visualização dos resultados deste estudo dissertativo, foram confeccionados tabelas e gráficos de colunas. Esse tipo de gráfico, além de exibir as alterações dos dados em um dado período de tempo, também ilustra as comparações entre as variáveis.

4.1 AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO

A análise acerca do desempenho dos alunos em um teste de avaliação externa deve ser feita de forma a considerar certos cuidados na sua interpretação. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que, apesar de todo o esmero metodológico empregado na elaboração dos testes, os resultados encontrados podem não aferir corretamente o rendimento dos alunos. Isso decorre do fato de que a avaliação precisa ser compreendida como um processo, mediante o qual se verifica se os objetivos educacionais estão sendo alcançados. Exames e testes pontuais tendem a apresentar limitações numerosas de ordem externa e interna (mal-estar do aluno, tensão, etc.).

Em segundo lugar, convém destacar que o desempenho alcançado pelos alunos em uma avaliação, seja ela interna ou externa, representa o produto final de um conjunto de características intrínsecas e extrínsecas ao ambiente de sala de aula. Este estudo dissertativo, apesar de apresentar uma breve análise acerca de algumas características sociais, econômicas, demográficas e educacionais dos municípios, deixa de considerar características mais específicas das escolas, como os aspectos relacionados à gestão escolar, formação dos professores, atributos individuais dos alunos, dentre outros. Esses fatores, aliados às condições

socioeconômicas e educacionais do ambiente municipal, exercem algum tipo de influência no desempenho dos alunos, sejam elas positivas ou negativas.

No entanto, não faz parte dos objetivos desta pesquisa identificar o conjunto de variáveis que interferem no desempenho escolar, e sim, identificar se existe uma associação significativa entre as variações ocorridas no desempenho escolar e o compromisso financeiro dos municípios com a educação. Um estudo mais completo acerca dos fatores determinantes do desempenho escolar é uma proposta a ser considerada para pesquisas futuras.

Uma outra limitação deste estudo dissertativo diz respeito à falta de variabilidade dos dados municipais em relação ao desempenho escolar. Isso porque os escores por município estão situados bem próximos da média, ou seja, pouco dispersos. Em consequência disso, mesmo quando os municípios são divididos por quartil em relação ao escore médio, os valores dos quartis extremos são próximos.

Outro fator que representa uma limitação deste estudo é o problema da associação entre causa e efeito. Apple (2002) ressalta que a educação é, simultaneamente, causa e efeito, ou seja, determinada e determinante. A correlação entre o compromisso financeiro dos municípios e o desempenho escolar traz à tona esse problema: é o compromisso financeiro municipal com a educação que determina o desempenho escolar ou, ao contrário, é o desempenho que determina o esforço municipal quando da alocação dos recursos? Para efeito da análise dos resultados desta pesquisa, apenas a primeira hipótese foi considerada, uma vez que os dados referentes ao compromisso dos municípios em financiar a educação são representativos de anos anteriores (1997-2001) ao da medição do desempenho escolar utilizado nesta pesquisa (2001).

Por fim, vale ressaltar que as análises feitas neste estudo dissertativo com relação ao compromisso financeiro dos municípios com a educação consideram apenas as variáveis quantitativas, como o gasto por aluno no ensino fundamental, gasto corrente por aluno, gasto de capital por aluno e o percentual médio de gastos com o ensino fundamental. A análise de variáveis qualitativas com relação à gestão dos recursos financeiros (como, por exemplo, consulta aos pareceres dos Tribunais de Contas), apesar da sua importância, não consta deste estudo. A justificativa pela ausência está relacionada à falta de tempo hábil (por conta das exigências do prazo de conclusão do Mestrado) para a coleta e análise dos dados qualitativos.

5 RESULTADOS

A estrutura deste capítulo está desenhada a partir de três seções básicas, de modo a alcançar os objetivos propostos neste estudo dissertativo. Assim, a primeira seção (dividida em duas subseções) apresenta, em primeiro lugar, dados que visam a comprovar se o volume de recursos gastos com o ensino fundamental público na Bahia variou positiva ou negativamente entre os anos de 1997 a 2001. Essa subseção serve como embasamento para a subseção seguinte, que trata das variações no compromisso financeiro de financiar a educação entre municípios.

A segunda seção apresenta as análises das estatísticas descritivas do desempenho escolar, no âmbito do município, medido pela Avaliação de Desempenho em 2001, sob a coordenação da Agência de Avaliação/ISP/UFBA. Nessa seção, além das análises feitas, que consideram a média de desempenho dos municípios como um todo, há também análises sobre o desempenho escolar entre grupos de municípios.

Por fim, a terceira seção apresenta os resultados das análises feitas através da relação entre as variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação (gasto por aluno médio, corrente, de capital e percentual de gastos no ensino fundamental) e o desempenho escolar. Essa seção é composta de três subseções, onde são analisadas a associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos municípios e o desempenho, tendo o PIB e o grau de urbanização como variáveis de controle, além da análise das diferenças de desempenho entre grupos de municípios, que considera os indicadores de compromisso financeiro.

5.1a O VOLUME DE RECURSOS FINANCEIROS GASTOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DA BAHIA NO PERÍODO 1997-2001¹¹

Para identificar o aumento ou diminuição dos recursos gastos no ensino fundamental nesse período, no âmbito dos municípios, é importante conhecer o conjunto de recursos que subsidiam o financiamento da educação no Brasil para, então, identificar aqueles que mais colaboraram para o aumento no volume de recursos educacionais gastos.

Conforme foi dito no capítulo referente ao financiamento da educação básica, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, em seu art. 212, 'caput', que o Município deve aplicar anualmente um percentual de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendendo a proveniente das transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.¹²

A receita resultante de impostos corresponde à soma dos impostos próprios e das transferências de impostos previstas pela Constituição, assim como dos valores da dívida ativa de impostos, multas e juros de mora. No caso dos Municípios, inclui, portanto, os impostos próprios (IPTU, ISS, ITIV) e a respectiva dívida ativa, multas e juros desses impostos, as transferências constitucionais recebidas da União (FPM, IRRF, ITR, IOF-Ouro) e as transferências constitucionais recebidas do Estado (ICMS, IPVA, IPI-Exportação).

De acordo com os dados da figura abaixo, é possível constatar não só o crescimento da receita de impostos e transferências nos municípios baianos, como também identificar a origem desse aumento. Entre os anos de 1997 e 2001, tanto a

¹¹ Esse período é particularmente importante para o financiamento da educação básica pública brasileira, devido à mudança de rumo nas políticas educacionais do país, impulsionadas, principalmente, pelo advento da Lei nº 9.424/96 (Lei que regulamenta o FUNDEF).

receita proveniente dos impostos próprios quanto a das transferências constitucionais recebidas da União e do Estado apresentaram crescimento. O maior aumento registrado ficou por conta das transferências oriundas da União, com uma variação de 109,8%. Em seguida, com 59,7%, vêm as transferências do Estado e, por último, os impostos próprios – 39,8%.

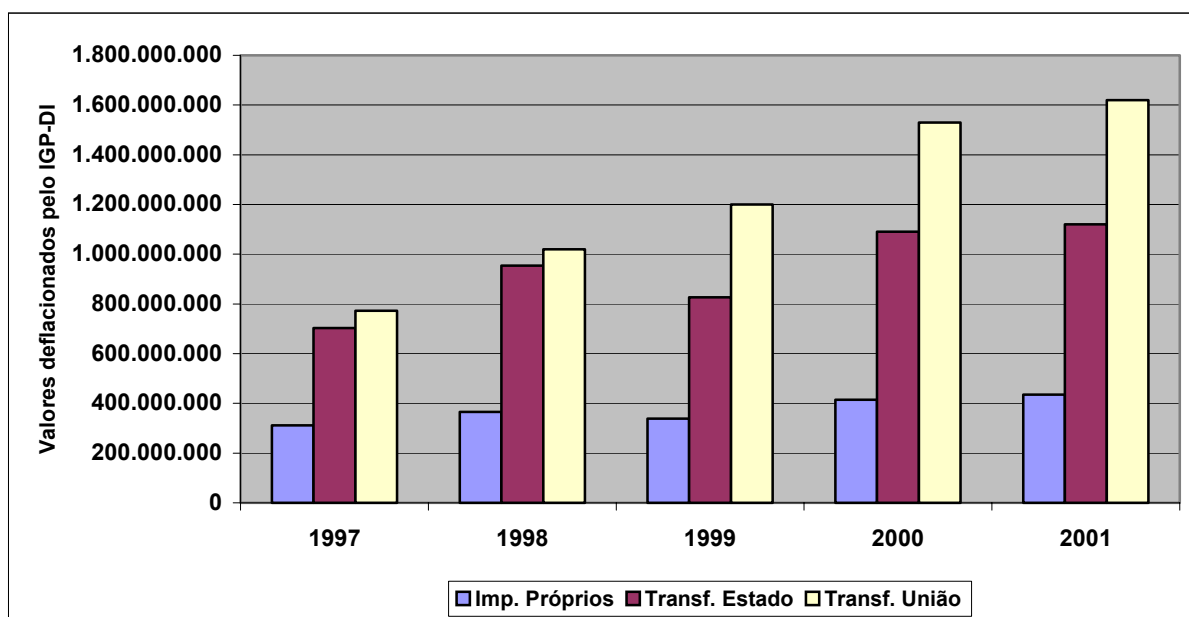


Figura 1: Evolução da Receita de Impostos e Transferências nos municípios baianos, 1997-2001.

Fonte: TCM-Ba e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia.

O crescimento na receita das transferências da União tem um peso importante para a educação básica dos municípios, uma vez que cerca de 47% dos recursos a ela destinados são oriundos dessa fonte de receita. Entre essas transferências, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM¹³ – representa, em média, 75% do total. Entretanto, dados do TCM mostram que, nos municípios mais

¹² Vale lembrar que a Lei Orgânica Municipal poderá elevar esse percentual para além do mínimo estabelecido na Constituição.

¹³ O valor total do FPM corresponde a 22,5% da arrecadação da receita líquida do IR e do IPI, e é distribuído entre os municípios, aplicando-se o coeficiente individual do Estado.

pobres do Estado, o FPM chega a representar até 99% das transferências constitucionais da União.

Os coeficientes encontrados quando se correlaciona o volume de transferências federais (FPM, IRRF, ITR, IOF-Ouro) aos municípios com os gastos por aluno sugerem a ausência de associação significativa entre essas variáveis. Esses resultados estão em consonância com os estudos de Verhine e Plank (1996), segundo os quais as medidas de transferências federais não têm efeitos significativos sobre os gastos por aluno.

As transferências provenientes do Estado, por sua vez, representam em torno de 38% do total, sendo compostas, majoritariamente, pela cota-parte do ICMS devido aos municípios – em média 52% – e pelo IPVA. Segundo dados do Tribunal de Contas, nos municípios mais pobres, a participação do ICMS pode alcançar até 99% do total das transferências do Estado.

Os impostos próprios representam a capacidade de o município arrecadar recursos, independentemente das transferências constitucionais do Estado ou da União. Nos municípios baianos, em média, apenas 15% da receita proveniente de impostos e transferências são oriundas desse componente da receita tributária municipal (IPTU, ISS, ITIV). Dentre os impostos próprios municipais, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS – é o que representa a maior arrecadação entre os municípios baianos, cerca de 57,8%, em média. Em alguns municípios, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – sequer é cobrado. Isso mostra que estes municípios, em sua maioria, dependem basicamente das transferências constitucionais da União e do Estado para financiar os seus gastos educacionais.

A partir da regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴ (LRF), em 2000, é possível que os municípios passem a demonstrar uma maior preocupação com a arrecadação de seus tributos, não somente em função das exigências legais quanto ao comprometimento da receita, como também em função de adquirir maior independência financeira para custear suas despesas. O problema é que, como os municípios em sua maioria são pobres, os seus habitantes encontram sérias dificuldades no pagamento dos tributos.

Além do impacto financeiro ocasionado pelo crescimento das receitas que destinam parte dos recursos para a educação básica, convém destacar, também, a contribuição da receita do FUNDEF no âmbito dos municípios baianos. De acordo com os dados do relatório sobre o Balanço do FUNDEF no período 1998-2002¹⁵ os municípios baianos obtiveram um incremento financeiro em suas receitas da ordem de 104% em 2001. A razão para esse ganho reside no fato de que a maioria dos municípios brasileiros (aí incluídos a quase totalidade dos municípios baianos), notadamente das regiões mais pobres do país, recebe mais recursos financeiros do FUNDEF do que o do volume com que contribuem para o Fundo. Com isso, o FUNDEF termina provocando um impacto financeiro considerável no âmbito desses municípios que, sem essa receita, teriam um valor mínimo por aluno/ano bem menor do que o que têm atualmente.

De acordo com Anúnciação (2003), em 2000, dos 415 municípios existentes no Estado da Bahia, apenas oito contribuía com um volume maior de recursos para o FUNDEF do que o montante que recebiam de volta. Eram municípios que contavam com um maior potencial de arrecadação devido à

¹⁴ Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹⁵ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco9802.pdf>>.

existência de fábricas, indústrias, comércio desenvolvido, pólo de atração turística, dentre outros atributos.

Mostram os dados da figura abaixo que a receita anual do FUNDEF, nos municípios baianos, vem crescendo gradualmente desde o primeiro ano de implantação desse Fundo. De 1998 para 2001, o aumento registrado foi de 76,9%. Enquanto isso, a contribuição dos municípios ao Fundo também cresceu, mas num ritmo menor: 48,4%. Nesse período, o ganho dos municípios baianos com o FUNDEF foi de R\$ 225,2 milhões. Vale ressaltar que esse ganho financeiro diz respeito à relação entre o volume de recursos com que os municípios contribuem para a formação do Fundo e o montante que eles recebem de volta, via redistribuição de recursos (incluída a complementação da União).

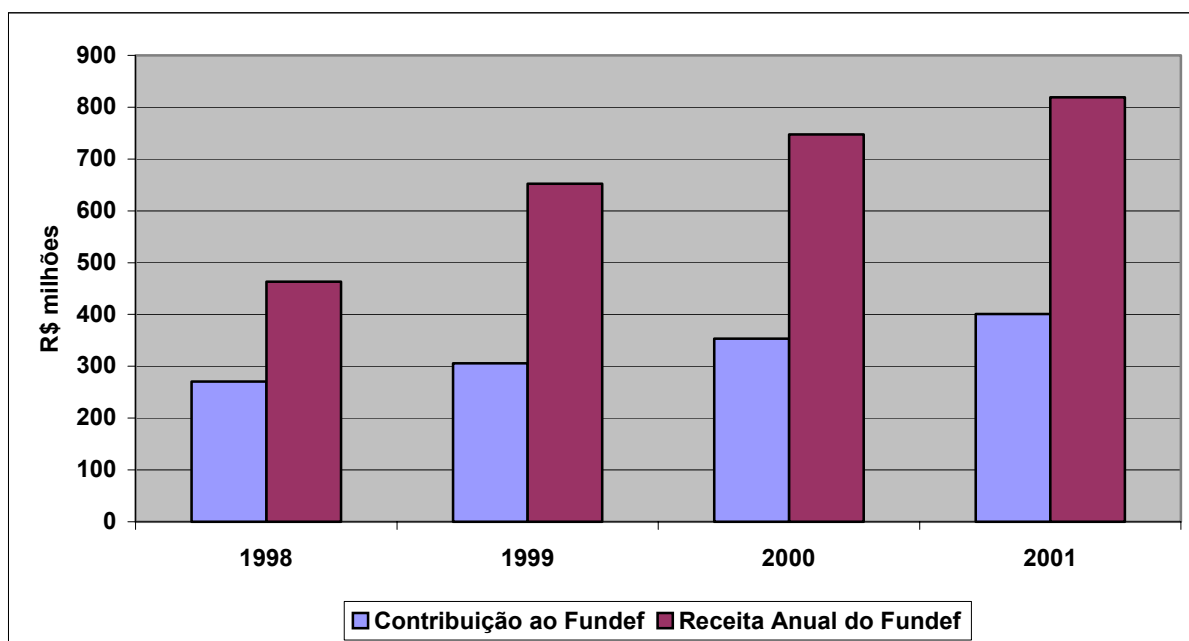


Figura 2: Impacto financeiro do Fundef nos municípios baianos, 1998-2001.

Fonte: MEC/Balanco do Fundef, 1998-2002.

O FUNDEF conta ainda com a Complementação da União aos Estados, nos casos em que a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo Presidente da República. A Bahia é o Estado brasileiro que mais tem recebido essa complementação, desde o ano de 1999, seguido de perto pelo Maranhão (ver figura 3).

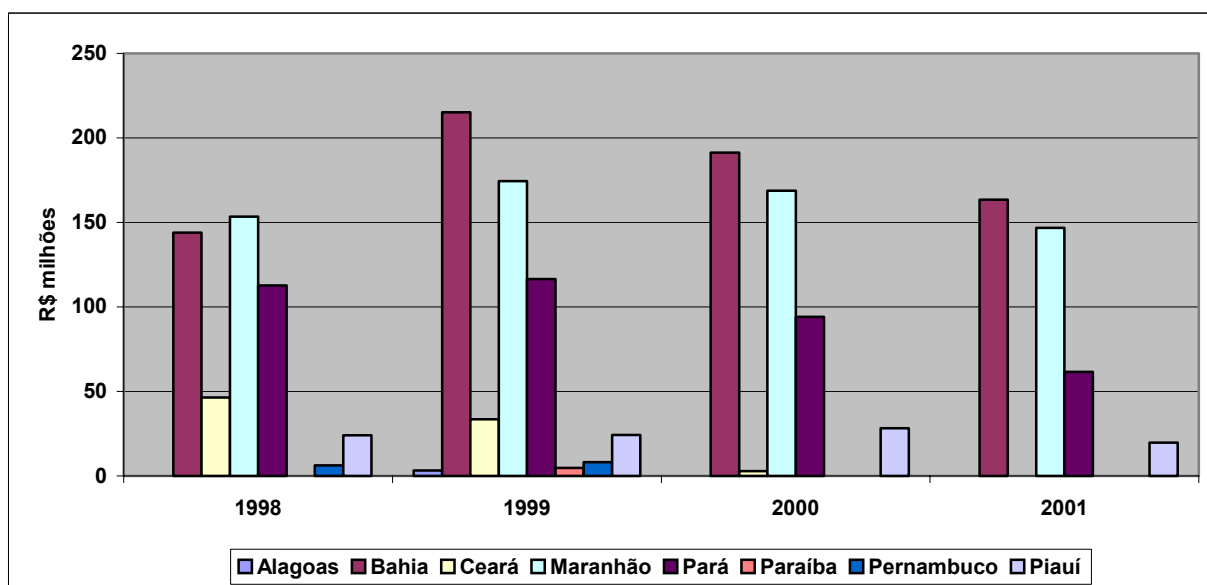


Figura 3: Complementação da União. Brasil, 1998-2001.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em 1998, o aporte de recursos federais para complementação ao FUNDEF foi de R\$486,7 milhões, e de R\$391,8 milhões em 2001. Essa redução de 19% na complementação da União ocorreu graças a uma elevação de 49% nas receitas formadas do Fundo, mesmo tendo o valor mínimo nacional por aluno/ano sido corrigido em cerca de 18% no período, passando de R\$315,00 em 1998, para um valor médio de R\$372,00, em 2001 (R\$363,00 para o segmento da 1ª a 4ª séries e R\$381,15 para os da 5ª e 8ª série e Educação Especial).¹⁶

¹⁶ Ver Balanço do Fundef 1998-2002.

Em suma, os dados aqui apresentados mostram que o volume de recursos financeiros destinados ao ensino fundamental público no Brasil e, mais especificamente, no Estado da Bahia, aumentou gradativamente no período 1997-2001. Esse crescimento foi registrado tanto pela via da arrecadação de impostos próprios dos municípios – embora em menor escala – quanto pela receita proveniente das transferências constitucionais do Estado e da União. A criação do FUNDEF, em 1996, também contribuiu para garantir, via subvinculação, que uma parcela dos recursos constitucionalmente vinculados à educação fossem destinados especificamente ao ensino fundamental público. Vale ressaltar também que a Emenda Constitucional 14, que criou o FUNDEF, aumentou a parcela de recursos vinculados para o ensino fundamental de 50% para 60% (dos 25% mínimos obrigatórios definidos pelo art. 212 da Constituição Federal), alterando o que antes dispunha o art. 60 da ADCT.

5.1b VARIAÇÕES NO COMPROMISSO DE FINANCIAR A EDUCAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS

Nesta seção, são apresentados os resultados da análise sobre um conjunto de dados financeiros obtidos a partir do banco de dados da pesquisa “Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia”, coordenada pelo prof. Robert Verhine. Os dados aqui analisados estão relacionados a um conjunto de variáveis que indicam as variações no compromisso financeiro dos municípios com a educação.

A primeira variável é o nível de gastos com educação por aluno, que representa o quociente entre a aplicação efetiva de recursos financeiros no ensino

fundamental municipal (dados fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios) e o total de alunos matriculados nesse nível de ensino na rede municipal (dados do Censo Escolar/INEP/MEC). Ainda neste tópico, dois sub-indicadores são também analisados: gastos correntes por aluno e despesas de capital por aluno.

O sub-indicador gasto corrente por aluno considera as despesas efetuadas com pessoal e material de consumo. As despesas correntes incluem, dentre outras coisas, os vencimentos e vantagens fixas dos profissionais da educação, além da compra de materiais necessários à manutenção e desenvolvimento de ensino. Portanto, ao representar despesas de considerável relevância no contexto da educação pública municipal, o gasto corrente por aluno se torna um indicador importante a ser considerado, quando se pretende medir o grau de compromisso financeiro dos municípios com a educação.

O sub-indicador despesa de capital por aluno, por sua vez, também se constitui em um referencial importante do compromisso financeiro dos governos locais com a educação, uma vez que compreende as despesas efetuadas com obras, instalações e aquisição de equipamentos. Para atender à demanda existente no município nos diferentes níveis educacionais, visando a diminuir o excesso de alunos por turma (fator que pode influenciar no desempenho dos alunos), pode ser necessária a construção e (ou) reforma de prédios escolares. A aquisição de equipamentos como computadores e recursos audiovisuais também se constitui em uma iniciativa importante para a promoção da melhoria do ambiente de ensino-aprendizagem, o que deverá se refletir no desempenho dos alunos. Esses elementos, em conjunto, justificam a utilização das despesas de capital por aluno como um dos (sub)indicadores do interesse dos governos locais em educação.

A segunda variável referente ao interesse financeiro dos municípios na educação é a percentagem das receitas de impostos e transferências gasta no ensino fundamental. Essa variável representa a proporção da receita de impostos e transferências recebida pelos municípios que é aplicada efetivamente no ensino fundamental, de acordo com os dados do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-Ba). A importância desse indicador decorre da exigência constitucional de que os municípios gastem pelo menos 25% de suas receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mostram os dados que o gasto por aluno/ano¹⁷, no ensino fundamental, cresceu gradualmente ao longo do período em estudo (ver figura 4). Em 1997, o gasto médio por aluno, entre os 274 municípios baianos que participaram da Avaliação de Desempenho 2001, era de R\$ 401,73. Em 2001, esse valor chegou a R\$ 585,52, ou seja, houve um aumento de cerca de 45,7% em relação a 1997. Vale ressaltar que esses dados estão deflacionados de acordo com o IGP-DI e, portanto, não sofrem a influência da inflação.

¹⁷ O indicador gasto por aluno/ano é calculado por meio da divisão entre o volume de recursos efetivamente aplicados no ensino fundamental público e o total de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

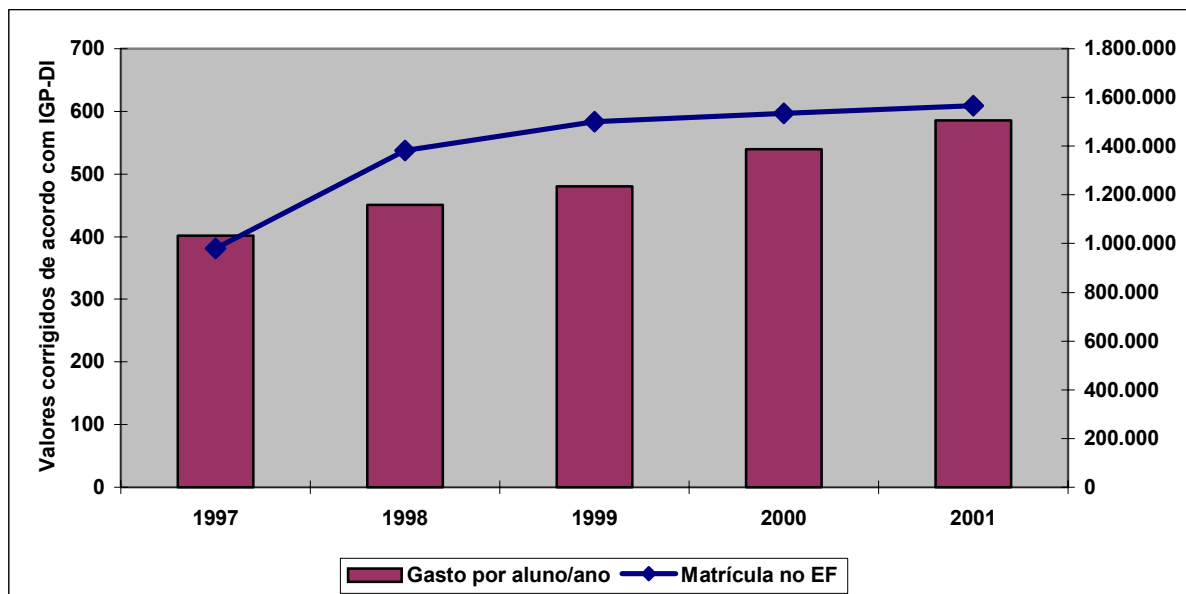


Figura 4: Gasto por aluno/ano e matrícula no EF municipal. Bahia, 1997-2001.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia.

O número de alunos matriculados, por sua vez, também apresentou uma tendência de crescimento (59,9%) entre os anos de 1997 e 2001. Vale ressaltar, no entanto, que esse crescimento foi impulsionado pelo aumento no número de matrículas ocorrido em 1998 (41,2%). Considerando o período 1998-2001, a variação positiva desce para 13,3%. No mesmo período, o gasto por aluno/ano, no ensino fundamental, cresceu 30%. Isso significa que o volume de recursos destinados ao ensino fundamental no Estado da Bahia também cresceu nesse período, já que o indicador gasto/aluno é dado pelo quociente entre receita e matrícula.

Quanto aos gastos correntes por aluno, os dados mostram que houve uma queda de cerca de 40% no seu valor médio entre os anos de 1997 e 1999 (ver figura abaixo). Todavia, nos últimos dois anos do período (2000 e 2001), os gastos correntes por aluno iniciaram uma trajetória de crescimento no âmbito dos municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001. No período 1997-2001, o gasto corrente mínimo anual por aluno, apresentado em um município, foi de R\$

106,93, enquanto que o máximo ficou em R\$ 11.008,26. Isso mostra a grande variabilidade desse indicador entre os municípios analisados.

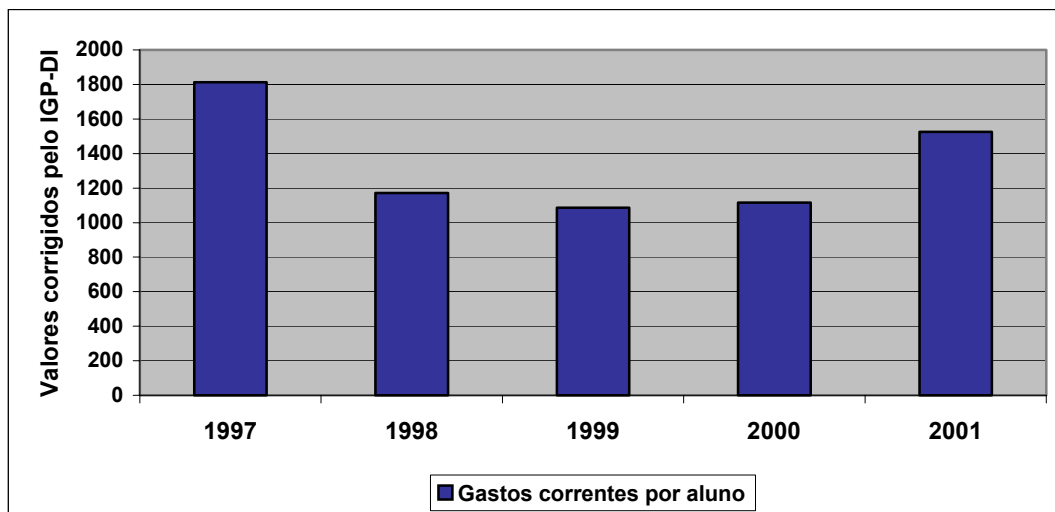


Figura 5: Gasto corrente por aluno/ano no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

Os gastos de capital por aluno, por sua vez, apresentam uma trajetória semelhante à do indicador anteriormente analisado, ou seja, registra uma queda de 57% nos primeiros anos do período analisado, seguida de uma recuperação no último ano (ver figura abaixo). No período analisado, o valor mínimo anual com gasto de capital apresentado por um município foi de R\$ 16,66, enquanto que o valor máximo registrado ficou em R\$ 9.551,14. Assim como fora verificado nos gastos correntes, o indicador gasto de capital por aluno também apresenta uma alta variação nos valores obtidos entre os municípios.

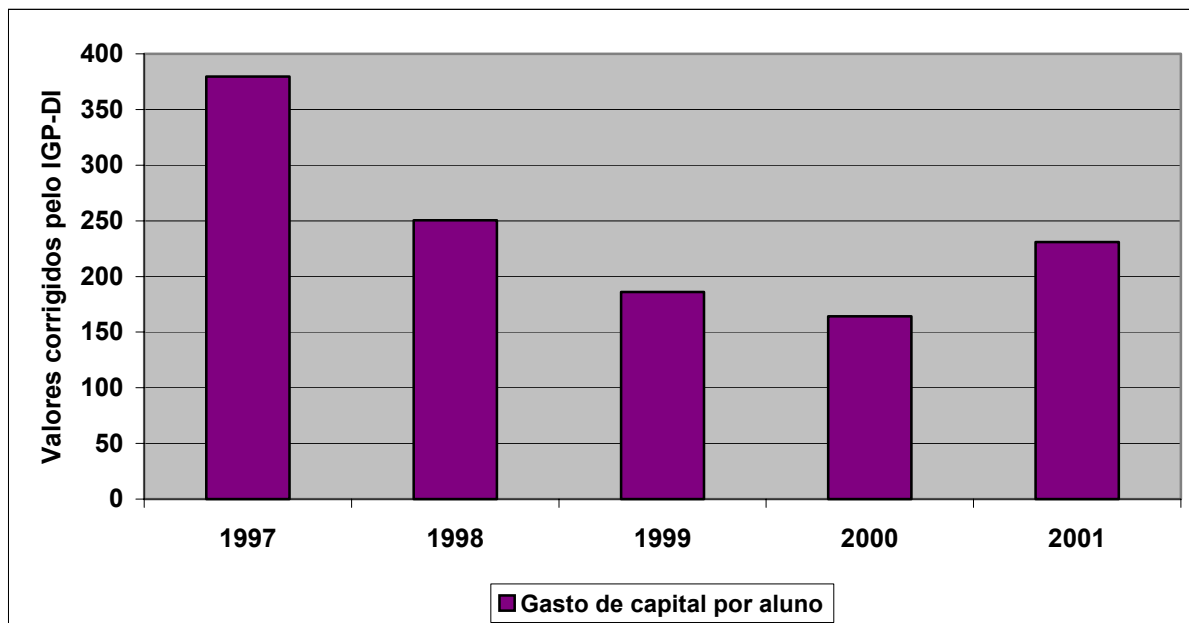


Figura 6: Gasto de capital por aluno/ano no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

Essa trajetória semelhante apresentada pelas duas categorias de despesa indica, em princípio, não ter havido mudanças significativas na política de gastos educacionais entre os municípios. Isso porque os períodos de queda e crescimento nos níveis de gastos correntes e de capital foram coincidentes. Em outras palavras, os municípios não mudaram a sua política de investimentos no período 1997/2001, ao direcionar uma maior quantidade de recursos para os gastos correntes. Conforme verificado nos dois últimos gráficos, em geral, gasta-se mais com dispêndios com pessoal, material e manutenção escolar, necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino, do que com a construção e reforma de escolas e salas de aula e na aquisição de equipamentos escolares permanentes. Em média, 84,7% dos recursos financeiros educacionais são para as despesas correntes, enquanto que 15,3% são para as despesas de capital.

Ao utilizar o coeficiente de correlação de Pearson (r) para identificar o grau de associação entre os indicadores gasto corrente por aluno e gasto de capital por aluno, foi verificado que existe uma correlação positiva substancial entre esses indicadores. Isso significa que, à medida que aumentam os gastos correntes educacionais, os gastos de capital também crescem e vice-versa, conforme se verifica nos dois últimos gráficos.

Em relação à percentagem das receitas de impostos e transferências gasta no ensino fundamental, os dados mostram que os municípios, em geral, têm declarado ao Tribunal de Contas a aplicação de um percentual de recursos financeiros acima do valor mínimo obrigatório definido constitucionalmente.¹⁸ Com exceção do ano de 1998 (ano da implantação do FUNDEF no Estado), em que o percentual de gastos ficou em torno de 41,6%, os percentuais variaram pouco ao longo do período 1997/2001. Em média, os municípios aplicaram cerca de 28,6% dos seus recursos financeiros educacionais (excetuando 1998) na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Entre os municípios que participaram da Avaliação de Desempenho 2001, o menor percentual encontrado foi de 11,16%, enquanto que o maior foi de 62,79%. Esses números representam os valores extremos encontrados entre os municípios, mas isso não significa que há uma grande variabilidade no percentual de gastos no ensino fundamental entre eles.

¹⁸ O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar não menos de 60% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.

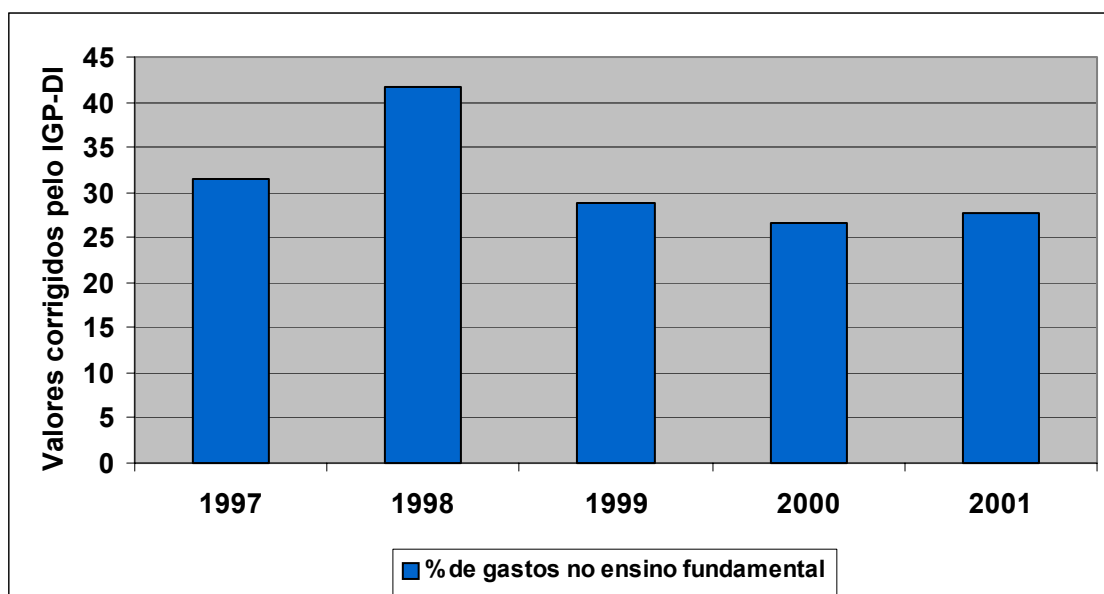


Figura 7: Percentual de gastos no ensino fundamental municipal. Bahia, 1997-2001.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

Na tentativa de melhor compreender as variações que ocorrem no nível de compromisso financeiro com a educação, os municípios foram divididos em dois grupos distintos, tendo o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante como variável de controle. Assim, no primeiro quartil da distribuição, estão situados os municípios com menor PIB por habitante (mais pobres), enquanto que, no último quartil, situam-se aqueles com maior PIB por habitante (mais ricos). Os dados mostram que há uma tendência de crescimento do indicador gasto por aluno/ano, em ambos os grupos, durante todo o período analisado (1997 a 2001). O crescimento desse indicador no grupo dos municípios mais pobres foi de 47%, sendo que, no grupo dos mais ricos, o aumento ficou em torno de 56,7% (ver figura abaixo).

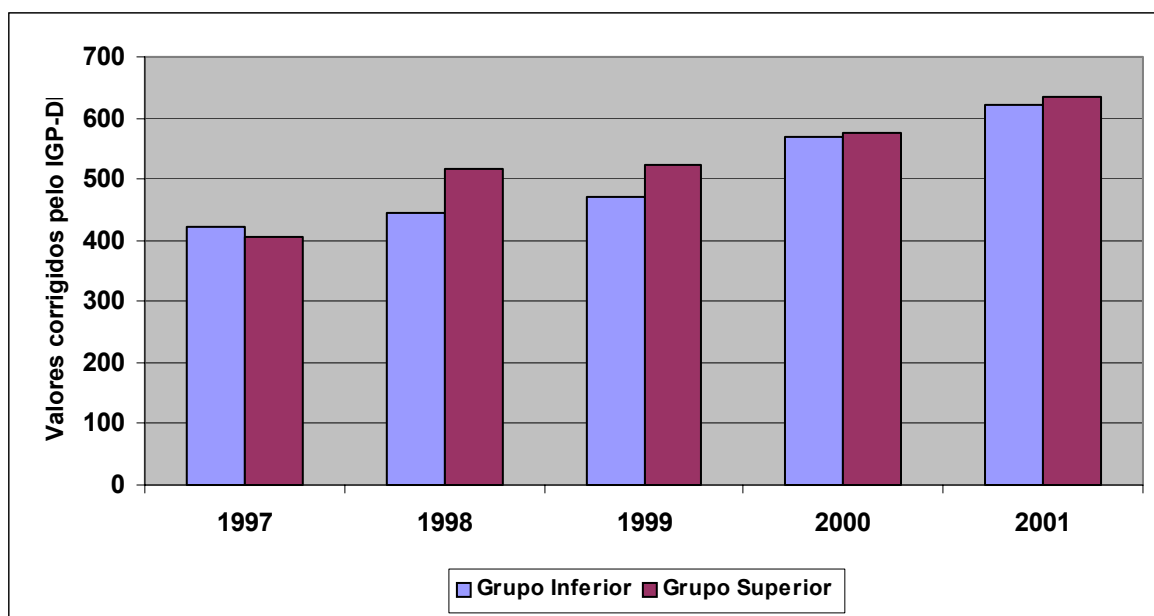


Figura 8: Gasto por aluno/ano no ensino fundamental no período 1997-2001, por tipo de município.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

É possível observar também que, nos municípios mais ricos, o gasto médio por aluno/ano é ligeiramente maior que nos municípios mais pobres, à exceção do ano de 1997. Entretanto, nos dois últimos anos do período, nota-se que a diferença entre eles vem diminuindo. Essa maior aproximação do valor gasto por aluno entre os dois grupos de municípios analisados pode ser uma consequência do impacto do FUNDEF como mecanismo de redistribuição de recursos financeiros educacionais.

Um ponto importante a ser destacado neste estudo é que o desvio-padrão para o indicador gasto por aluno do grupo dos municípios mais ricos é sempre maior que o dos municípios mais pobres. Isso mostra que, entre os municípios mais ricos, que disponibilizam de uma gama maior de recursos para investimentos, há uma maior variação no compromisso de financiar a educação do que entre os mais pobres. Os municípios mais ricos podem não só diversificar seus gastos em outras

áreas sociais, como também aumentar os investimentos na área da educação. Os municípios pobres, por sua vez, dispõem de uma quantidade reduzida de recursos para atender não somente ao setor educacional, como também a todas as demais áreas e, por conseguinte, apresentam uma baixa variação no que diz respeito ao compromisso financeiro com a educação.

A análise sobre os dados de gasto corrente por aluno, por sua vez, mostra que existe uma predominância no nível de dispêndios entre os municípios do grupo superior, em comparação com aqueles do grupo inferior (ver figura abaixo). Isso significa que os municípios situados no grupo dos mais ricos tendem a gastar mais recursos com salários dos profissionais da educação e com a compra de materiais necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino do que os municípios pertencentes ao grupo dos menos ricos.

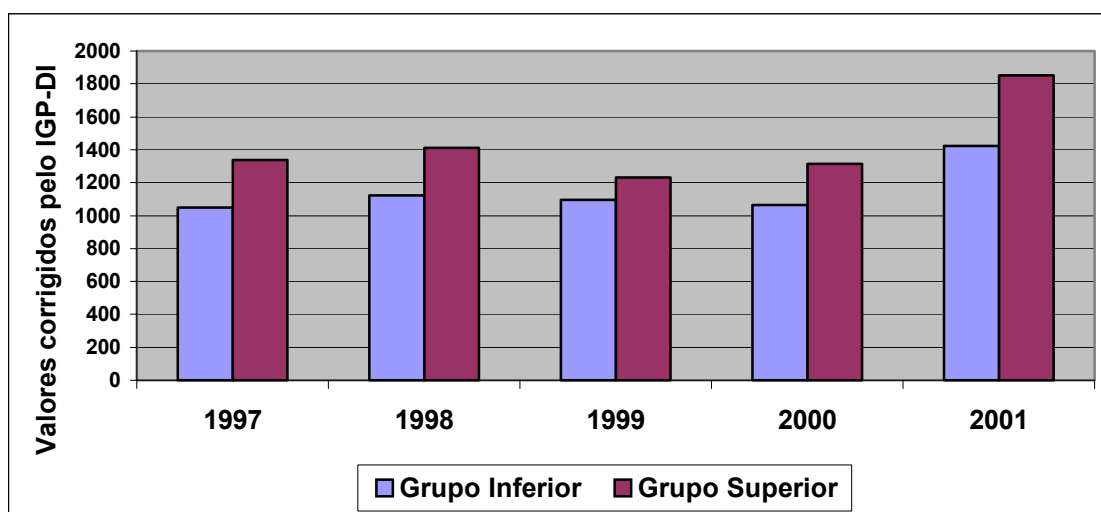


Figura 9: Gasto corrente por aluno/ano no período 1997-2001, por tipo de município.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

Os dados da figura acima mostram que não existe uma regularidade no indicador gasto corrente por aluno entre os municípios do grupo superior,

alternando-se períodos de crescimento e queda. Todavia, vale ressaltar o aumento de 41% ocorrido entre os anos de 2000 e 2001. Os municípios do grupo inferior, por sua vez, apresentam um comportamento quanto ao nível de gastos correntes por aluno semelhante ao do grupo superior, coincidindo, inclusive, com o ano de maior crescimento desse grupo. Entre os anos de 2000 e 2001, os gastos correntes por aluno aumentaram cerca de 33,5% nos municípios com menor PIB *per capita*.

As estatísticas descritivas dos gastos correntes por aluno indicam que a variação nos dispêndios é muito alta, mesmo considerando apenas os municípios situados no mesmo grupo. Em 2001, por exemplo, o gasto corrente por aluno, em um dado município, foi cerca de quinze vezes maior que em outro. Esse contexto reforça a necessidade de aperfeiçoamento do mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica, de modo a promover uma maior equidade entre os municípios de um mesmo Estado. É importante destacar, também, que a variabilidade no nível de gastos correntes é sempre maior nos municípios mais ricos (que têm mais recursos para gastar) do que nos mais pobres.

Quanto às despesas de capital por aluno, os dados mostram que há um decréscimo do indicador gasto de capital por aluno ao longo do período em análise (à exceção do último ano) nos dois grupos de municípios. Entre os municípios mais ricos, a queda foi de 51%, comparando-se os anos de 1997 e 2001, enquanto que, entre os mais pobres, a diminuição ficou em torno de 46% no mesmo período. Os resultados mostram também que os municípios mais ricos gastam mais com obras, reformas, instalações e equipamentos que os municípios mais pobres.

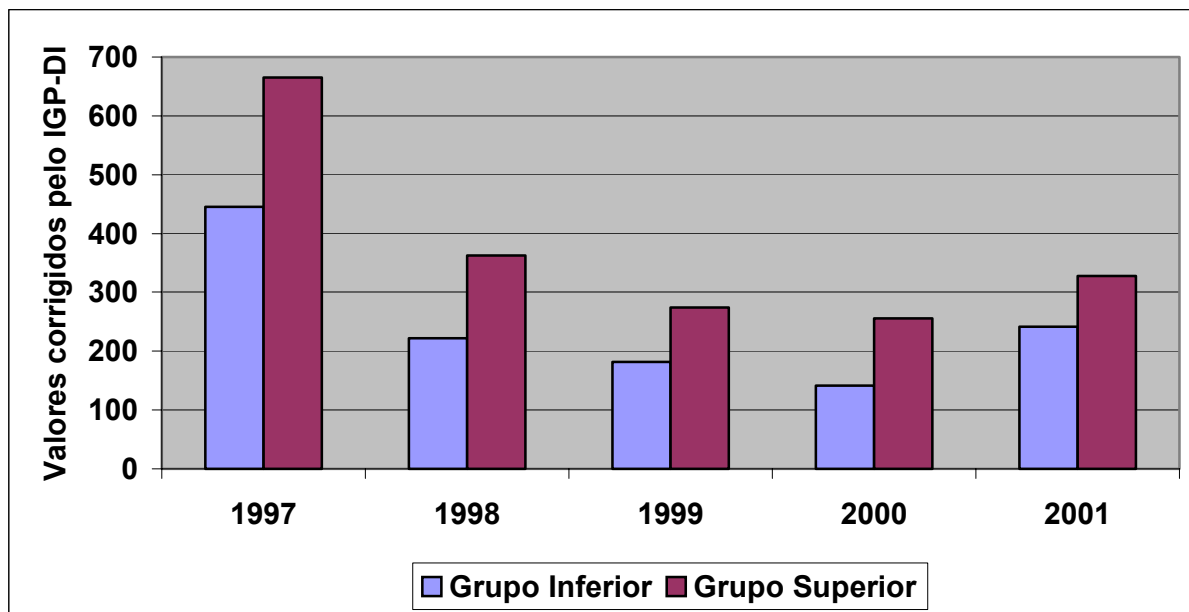


Figura 10: Gasto de Capital por aluno/ano no período 1997-2001, por tipo de município.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

Os resultados mostram que a grande variabilidade nas despesas de capital entre os municípios reflete, de maneira evidente, que o grau de compromisso financeiro dos governos locais com a educação varia muito de município para município, mesmo no âmbito de um mesmo grupo. Tomando-se por base o ano em que foram efetuados os maiores dispêndios de capital por aluno (1997, ver figura 11) no período em estudo, nota-se que há, mesmo assim, uma grande diferenciação no nível de gastos entre esses municípios, com alguns gastando até 300 vezes mais que outros do mesmo grupo. Outra constatação importante a partir desses dados é que, a exemplo do que já foi mencionado em relação aos gastos médio e corrente por aluno, a variabilidade dos gastos de capital é sempre maior nos municípios mais ricos do que nos mais pobres.

Em relação ao percentual de gastos no ensino fundamental, os dados indicam que os municípios de ambos os grupos declararam (ao TCM) a aplicação de

um percentual além das exigências legais no ensino fundamental (ver figura abaixo). Vale lembrar que, de acordo com o disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os municípios devem destinar ao menos sessenta por cento dos recursos de que trata o *caput* do art. 212 da Constituição (60% de 25% = 15%) na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Mostram os dados que o percentual de gastos no ensino fundamental vem caindo desde o ano de 1999 até 2001, tanto entre os municípios mais ricos quanto no grupo dos mais pobres. Destaca-se, no entanto, que o grupo superior registrou uma leve recuperação de quase dois pontos percentuais no último ano. Os dados mostram ainda que há uma predominância pouco significativa do percentual de recursos gastos no ensino fundamental no grupo dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos. Isso porque os municípios mais pobres, devido à escassez de recursos financeiros, precisam comprometer um percentual maior da sua receita de impostos e transferências, a fim de alcançar um padrão mínimo qualidade de oferta. Em contrapartida, os municípios mais ricos, devido a uma maior disponibilidade de recursos financeiros, conseguem atingir o percentual mínimo obrigatório sem um maior comprometimento da sua receita.

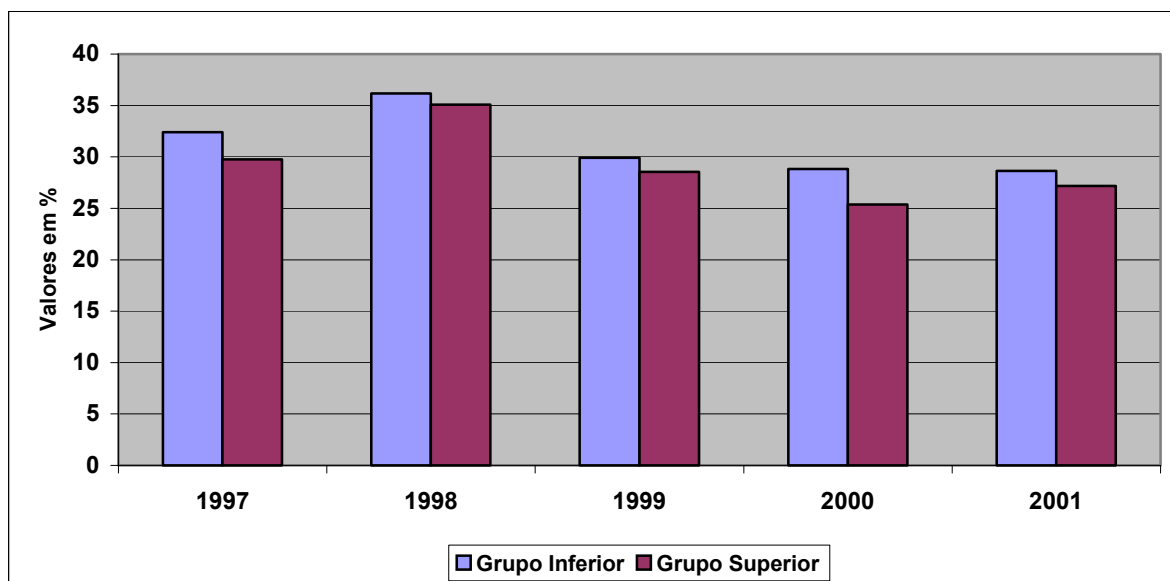


Figura 11: Percentual de gastos no ensino fundamental, por tipo de município, 1997-2001.

Fonte: MEC e banco de dados da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia

A seguir, são apresentados os resultados e análises estatísticas da Avaliação de Desempenho em 2001, nas disciplinas de Português e Matemática, coordenada pela Agência de Avaliação/ISP/UFBA.

5.2 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - 2001

Como foi dito anteriormente, os escores aqui apresentados reportam-se ao âmbito do município e se referem ao total médio de acertos nas provas de Português e Matemática da 4ª série, rede municipal. As provas constavam de 20 (vinte) questões, e cada acerto representava um ponto.

Mostram os dados da Avaliação de Desempenho 2001 que a média de acertos, por município, foi de 12,27 na prova de Português e de 12,00 na prova de Matemática. Isso significa que o desempenho médio, por município, foi um acerto de 61,35% das questões da prova de Português e de 60% na prova de Matemática. A

mediana correspondeu a 12,41 pontos (acertos) na prova de Português e 12,06 na prova de Matemática. A pontuação mais freqüente (moda), entre os municípios, foi de 11,18 acertos na prova de Português e de 9,55 acertos em Matemática. A pontuação média mínima registrada para um município foi de 7,25 em Português e 7,75 em Matemática; enquanto que a média máxima em Português foi de 14,85 e, em Matemática, 15,64.

O desvio-padrão entre os municípios, na prova de Português, foi 1,19 e, na de Matemática, 1,38. Esse indicador está medindo a dispersão dos escores de cada município em relação à média, ou seja, a homogeneidade dos resultados. Um desvio-padrão alto significa que muitos valores estão distantes da média. Por outro lado, um desvio-padrão baixo significa justamente o contrário. O desvio-padrão aqui apresentado, tanto para Português quanto para Matemática, mostra que os valores estão próximos da média. Em outras palavras, isso significa dizer que os municípios apresentaram resultados bem parecidos na Avaliação de Desempenho 2001.

Quando os municípios são distribuídos em grupos, segundo o escore, os resultados encontrados também apontam para uma homogeneidade. Assim, no grupo superior (25% dos municípios que alcançaram os escores mais altos), o escore mais baixo obtido por um município foi igual a 13,14 na prova de Português e 12,89 em Matemática. Esses escores indicam que os municípios pertencentes a esse grupo responderam adequadamente, pelo menos, 65,7% das questões de Português e 64,5% da prova de Matemática. No grupo inferior (25% dos municípios com os escores mais baixos), a pontuação máxima foi de 11,59 em Português e de 11,04 em Matemática. O grupo de desempenho médio (correspondendo a 50% dos municípios situados ao centro na escala de desempenho), por sua vez, obteve um escore máximo de 12,41 em Português e de 12,06 em Matemática. Os resultados

próximos um do outro, apresentados por cada um dos grupos, refletem-se no desvio-padrão baixo, mostrado anteriormente.

Em resumo, mesmo quando os municípios são distribuídos em grupos distintos, por meio de quartis, os escores encontrados ainda permanecem bem próximos da média. Isso mostra a baixa variabilidade dos dados e, ainda, que os municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001 são parecidos entre si, no que se refere ao desempenho escolar. Nesse ponto, vale ressaltar a importância dos resultados do desempenho escolar obtidos por meio dos testes aplicados pela Agência de Avaliação/ISP/UFBA. Isso porque, antes de 2001, os municípios, as escolas e, por conseguinte, os professores nada sabiam sobre o desempenho dos alunos com base em uma referência curricular comum ao Estado.

Ao dividir os municípios em dois grupos, tendo o PIB por habitante como variável de controle, os resultados mostram que os que estão situados no grupo dos mais ricos apresentaram um desempenho médio levemente superior em relação ao grupo dos mais pobres, tanto em Português quanto em Matemática (ver tabela abaixo). Os dados mostram, ainda, que o desempenho médio nas provas de Português é sempre maior – embora pouco significativo – do que nas provas de Matemática em ambos os grupos.

TABELA 4: Desempenho médio de acertos, totais e por disciplina, por grupo de municípios, segundo o PIB per capita.

Nº de Acertos	Municípios com < PIB	Municípios com > PIB
Total	23,80	24,71
Português	12,01	12,64
Matemática	11,79	12,07

Fonte: Banco de dados da Agência de Avaliação/ISP/UFBA

5.3 ASSOCIAÇÃO ENTRE OS INDICADORES DO COMPROMISSO FINANCEIRO DOS GOVERNOS LOCAIS COM A EDUCAÇÃO E O DESEMPENHO ESCOLAR

Neste tópico será analisada a associação entre os indicadores básicos do compromisso financeiro dos municípios com a educação e as variações no desempenho escolar. Os resultados apresentados a seguir consideram as correlações de Pearson (r) entre a habilidade média dos estudantes da 4ª série da rede municipal nos testes de Português e Matemática da Avaliação de Desempenho 2001 e as variáveis relativas ao compromisso financeiro municipal na área da educação.

A tabela a seguir mostra as relações bi-variadas entre o desempenho dos estudantes da 4ª série da rede municipal, que fizeram parte da amostra da avaliação de Desempenho 2001, e as variáveis relativas ao comprometimento financeiro dos municípios com a educação.

TABELA 5: Correlações entre desempenho escolar e indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação.
(continua)

Correlação (Pearson)	Escore - Português	Escore – Matemática
Gasto por aluno/1997	0,015	-0,029
Gasto por aluno/1998	0,091	0,077
Gasto por aluno/1999	0,105	0,063
Gasto por aluno/2000	0,035	-0,009
Gasto por aluno/2001	0,054	-0,006
Gasto Corrente por aluno/1997	-0,019	-0,014
Gasto Corrente por aluno/1998	0,112	0,084
Gasto Corrente por aluno/1999	0,081	0,023
Gasto Corrente por aluno/2000	-0,030	-0,071
Gasto Corrente por aluno/2001	0,011	0,026
Despesa de Capital por aluno/1997	0,016	-0,007
Despesa de Capital por aluno/1998	0,080	0,066
Despesa de Capital por aluno/1999	0,147	0,112
Despesa de Capital por aluno/2000	0,070	0,042
Despesa de Capital por aluno/2001	0,054	-0,049

TABELA 5: Correlações entre desempenho escolar e indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação.

(conclusão)

Percentual gasto no EF ¹ 1997	-0,17	-0,15
Percentual gasto no EF 1998	0,001	0,038
Percentual gasto no EF 1999	0,043	0,065
Percentual gasto no EF 2000	-0,045	0,004
Percentual gasto no EF 2001	0,027	0,014

Fonte: Cálculos baseados nos dados da Agência de Avaliação/ISP/UFBA, e da pesquisa Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia.

Nota: EF¹ = Ensino Fundamental

A análise dos coeficientes de Pearson indica, em princípio, a ausência de correlações significativas ($\alpha < 0,05$) entre o desempenho escolar e as variáveis que caracterizam o compromisso financeiro dos municípios com a educação. O valor mais alto registrado na tabela acima é de 0,147, quando se associa o escore de Português com os gastos de capital por aluno, em 1999. Tabelas descritivas dos coeficientes de Pearson (ver anexo) comumente definem escalas de valores para os coeficientes encontrados. Assim, nestas tabelas, o índice 0,147 estaria situado na classe de valores entre 0,100 e 0,290, que corresponde a uma correlação positiva baixa.

Tomando-se como referência as correlações compreendidas entre 0,100 e 0,290, nota-se uma pequena diferenciação nas associações das respostas de Português e Matemática. A maioria das variáveis relacionadas com o compromisso financeiro municipal com a educação apresenta correlação relativamente mais alta com o desempenho em Português. Os dados da tabela indicam que, dos quatro maiores coeficientes (considerando a faixa entre 0,100 e 0,290), apenas um estava associado ao desempenho em matemática. Esses resultados indicam, em princípio, que o desempenho nas provas de Português da Avaliação de Desempenho 2001 está mais sensivelmente associado ao compromisso financeiro dos municípios com a educação do que o desempenho em Matemática. Isso pode ser considerado,

inclusive, uma constatação desta pesquisa, uma vez que estudos anteriores apontam para um resultado divergente ao que foi aqui encontrado. A literatura sugere que, em geral, investimentos financeiros em educação influenciam de uma forma mais significativa o desempenho dos alunos em Matemática que em Português.

Considerando o coeficiente de determinação, que mede o modo de associação entre duas variáveis, determinando a proporção em uma que é explicada pela outra, pode-se constatar que o maior coeficiente de Pearson encontrado (0,147) “explica” apenas 2,16% das variações que ocorrem no desempenho escolar. Isso significa que 97,84% ficam “sem explicação”, ou, ainda, que podem ser explicadas por meio de outras variáveis.

Em suma, a análise dos resultados das correlações entre o desempenho escolar dos alunos da 4ª série da rede municipal na Avaliação de Desempenho 2001 e as características relativas ao compromisso financeiro dos governos locais com a educação indica que não há uma associação significativa entre essas variáveis. Nenhuma das variações anuais analisadas, ocorridas nos indicadores de compromisso financeiro, está significativamente correlacionada com as variações no desempenho escolar entre os municípios.

Para verificar, de outra forma, a ausência de uma associação entre o compromisso financeiro e o desempenho escolar, um segundo procedimento estatístico foi adotado. Investigou-se a existência de diferenças significativas entre os resultados do desempenho escolar entre os grupos de municípios no primeiro e no último quartil da distribuição dos escores nas provas. Para esse fim, foi utilizado o procedimento de Análise de Variância (ANOVA), para a comparação de médias entre grupos (com níveis de significância de 5%). Para efeito de comparação de

médias, o desempenho escolar foi adotado como variável dependente, enquanto que, como variáveis independentes, foram escolhidos os indicadores do compromisso financeiro dos governos locais com a educação (gasto médio por aluno, gasto corrente por aluno, despesa de capital por aluno e percentual de gastos no ensino fundamental). Conforme já explicitado anteriormente, a escolha dos indicadores de compromisso financeiro como variável independente se deve ao fato de esses indicadores serem representativos de anos anteriores (1997-2001) ao da medição do desempenho escolar utilizado nesta pesquisa (2001). Assim, considera-se, neste estudo dissertativo, que é o compromisso financeiro dos municípios com a educação que determina o desempenho escolar.

O teste estatístico (ANOVA) realizado para a comparação de médias revelou que não existem diferenças significativas entre os grupos de municípios, considerando as variações no desempenho escolar e nas variáveis indicadoras do compromisso financeiro com a educação. Assim, os resultados encontrados por meio do procedimento estatístico da comparação de médias estão em consonância com aqueles obtidos por meio das correlações de Pearson, expostos nas seções anteriores. Enquanto os coeficientes de Pearson indicaram não haver associações significativas entre as variáveis de compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, as comparações de médias entre grupos de municípios mostraram que não existem diferenças significativas de desempenho entre eles.

A baixa variabilidade dos dados referentes ao desempenho escolar entre os municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001 faz com que os escores obtidos nos testes sejam semelhantes entre os municípios. Com isso, mesmo quando somente os extremos são considerados (com os municípios sendo

distribuídos em grupos distintos, segundo a sua riqueza), não são observadas diferenças significativas de desempenho entre eles.

Em outras palavras, o compromisso financeiro dos governos locais com a educação não tem se revelado, estatisticamente, um indicador significativo para explicar as variações no desempenho escolar no âmbito dos municípios. Dada a complexidade dos sistemas e do ambiente educacional em que esses alunos estão inseridos, é conveniente supor que haja um conjunto de fatores relacionados com a gestão escolar, a formação de professores e os atributos individuais dos alunos, dentre outros, que, uma vez reunidos, sejam capazes de explicar, de forma mais substancial, as variações no desempenho escolar.

5.3.1 Associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, tendo o PIB como variável de controle.

Nesta subseção, são apresentadas as correlações existentes entre os indicadores do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, tendo o Produto Interno Bruto (PIB) como variável de controle. O interesse em utilizar essa variável de controle é o de identificar se, em um dado contexto de riqueza municipal, a correlação entre compromisso financeiro com educação e desempenho escolar tende ou não a se tornar mais significativa.

Para a obtenção dos dados desta seção, os municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001 foram divididos em dois grupos distintos. O primeiro (grupo inferior) é formado por municípios cujo Produto Interno Bruto é inferior ao primeiro quartil da distribuição, ou seja, os municípios com menor PIB. O segundo

grupo, por sua vez, é composto pelos municípios que possuem um PIB superior ao terceiro quartil, isto é, com maior PIB (grupo superior).

A análise dos coeficientes de Pearson (r) indica que a correlação entre os indicadores de compromisso financeiro e o desempenho escolar – tendo o PIB como variável de controle – é baixa (não havendo predominância positiva ou negativa), notadamente nos municípios do grupo inferior. O coeficiente mais alto entre os municípios desse grupo foi de 0,232, obtido por meio da associação entre o percentual de gastos educacionais em 1999 e o desempenho escolar. Esse coeficiente, no entanto, não é significativo para explicar as variações no desempenho escolar entre os municípios.

Por outro lado, no grupo superior, predominam as associações positivas entre os indicadores de compromisso financeiro e o desempenho escolar, embora com baixos coeficientes de correlação. O mais alto coeficiente encontrado entre os municípios desse grupo foi de 0,228, quando foram associados o gasto médio por aluno em 1999 e o desempenho escolar no âmbito dos municípios.

A predominância de associações positivas no grupo superior, apesar de não serem estatisticamente significativas, indica uma leve tendência que é coerente com nossa hipótese, que prevê uma relação entre compromisso financeiro e desempenho escolar, pelo menos no caso de municípios que, por terem maior disponibilidade de recursos financeiros, têm poder de decisão em relação a seus dispêndios com o ensino público. No caso dos municípios mais pobres, a variação dos gastos educacionais é relativamente menor. São mais homogêneos e, assim, têm de realizar um esforço relativamente uniforme para garantir o alcance do percentual mínimo obrigatório exigido constitucionalmente. Quando os municípios gastam apenas o que é considerado minimamente necessário para o atendimento

das suas necessidades educacionais, a tendência é que o resultado escolar obtido seja semelhante entre eles.

De modo geral, os dados mostrados nesta subseção evidenciam que – apesar dos coeficientes mais significativos do grupo superior em relação ao inferior – as variáveis referentes ao compromisso financeiro dos municípios com a educação e as de desempenho escolar não se correlacionam, de maneira significativa, mesmo quando os municípios são separados em grupos, segundo a sua riqueza.

5.3.2 Associação entre os indicadores do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar, tendo o grau de urbanização como variável de controle.

Nesta subseção, são apresentadas as correlações existentes entre os indicadores de compromisso financeiro dos governos locais com a educação e o desempenho escolar, tendo o grau de urbanização como variável de controle. O objetivo de utilizar essa variável de controle é o de identificar se o grau de urbanização municipal pode interferir na correlação entre o compromisso financeiro local com educação e o desempenho escolar, tornando-a mais significativa.

Para tanto, foi adotado o mesmo procedimento metodológico utilizado na subseção anterior, em que os municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001 foram divididos em dois grupos. Assim, no primeiro grupo (inferior), estão situados os municípios com menor grau de urbanização, enquanto que, no segundo grupo (superior), estão aqueles considerados mais urbanizados.

A análise dos coeficientes de Pearson (r) indica que a correlação entre os indicadores de compromisso financeiro com a educação e o desempenho escolar –

tendo o grau de urbanização como variável de controle - é baixa, em ambos os grupos estudados.

No grupo dos municípios com menor grau de urbanização, predominam as correlações negativas. O coeficiente mais alto encontrado entre os municípios desse grupo foi de $-0,271$, obtido por meio da associação entre o percentual gasto no ensino fundamental e o desempenho escolar entre os municípios. Esse resultado indica uma correlação negativa de baixa a moderada.

Por outro lado, entre os municípios do grupo superior (maior grau de urbanização), predominam as correlações positivas, embora pouco significativas. Nesse grupo, o maior coeficiente positivo encontrado foi de $0,247$, quando foram associadas as despesas de capital, em 1998, com o desempenho escolar, resultado que indica uma correlação baixa.

Os coeficientes encontrados para os dois grupos de municípios, apesar de pouco significativos, fornecem indícios de que aqueles mais urbanizados tendem a apresentar uma associação mais direta entre o compromisso financeiro com a educação e o desempenho escolar do que aqueles em que a população se encontra mais dispersa. Os municípios mais urbanizados, assim como os que possuem maior PIB por habitante, apresentam uma maior variação no compromisso de financiar a educação do que os menos urbanizados e com menor PIB por habitante. Em outras palavras, onde existe um relativo poder de decisão quanto aos gastos com a educação, existe uma leve associação positiva entre compromisso financeiro e desempenho escolar. Esse achado sugere que, pelo menos em certos contextos, a decisão de gastar mais com a educação pode produzir resultados positivos em relação à aprendizagem dos alunos atingidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal brasileira, em 5 de outubro de 1988, trouxe, em seu bojo, importantes mudanças para diferentes setores da vida pública nacional. Na área da educação, inovou ao conceder novas atribuições aos Municípios, como, por exemplo, a possibilidade de instituir os seus próprios sistemas de ensino, concedendo-lhes maior autonomia na gestão e legislação sobre a educação municipal (CF, art. 211, caput).

Na área do financiamento da educação, base para manutenção do sistema educacional, o texto constitucional elevou o percentual de comprometimento orçamentário da União de 13% para 18%, embora mantivesse o comprometimento de Estados e Municípios em 25%. Essa tendência de aumento na vinculação de recursos financeiros para a educação, aliás, já vinha sendo observada nos textos legais desde a Constituição de 1946, quando a vinculação de recursos financeiros não só voltou a figurar nos dispositivos constitucionais, como também elevou o seu percentual de 10 para 20%.

Seguindo uma tendência disseminada pela *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em 1990 em Jontiem, na Tailândia, novos compromissos foram celebrados e assumidos pelos países participantes, dentre eles o Brasil. Os desdobramentos desses compromissos começaram a ser notados com mais intensidade a partir do início da segunda metade da década de 1990. Nesse momento, novas políticas de fortalecimento do ensino fundamental passaram a fazer parte do cenário educacional brasileiro.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, regulamentada em dezembro de 1996, veio ratificar as mudanças trazidas pela Carta Magna e

introduziu um dispositivo que responsabiliza civil e criminalmente as autoridades competentes por atrasos na liberação de recursos financeiros para a educação (LDB, art. 69, § 6º). Nesse mesmo ano, foi introduzido um importante mecanismo de redistribuição de recursos financeiros para o ensino fundamental (o FUNDEF) que, se não representava uma fonte adicional de recursos (como o salário-educação), pelo menos garantia que uma parcela dos recursos de Estados e Municípios fosse destinada a esse nível de ensino. O FUNDEF também contribuiu para a elevação do volume de recursos financeiros para o ensino fundamental no âmbito dos estados e Municípios, ao aumentar de 50% para 60% a parcela de recursos a ser aplicada efetivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, alterando o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A década de 1990 também foi especialmente importante no que diz respeito aos créditos externos concedidos por instituições financeiras, a exemplo do Banco Mundial, ao Governo Federal e estadual (excepcionalmente aos municípios), para financiamentos de programas e projetos na área da educação básica. Nesse contexto, surgiram programas relevantes, como o FUNDESCOLA, que visam ao fortalecimento da educação, notadamente nas regiões mais pobres do Brasil.

Nesse período, os recursos do salário-educação, fonte adicional de recursos para o ensino fundamental público, também registraram um crescimento quanto ao volume de recursos financeiros arrecadados e redistribuídos. Esses recursos são extremamente importantes para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que financiam projetos importantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como a merenda escolar, o livro didático e o transporte escolar. Além disso, representa a fonte de recursos para a complementação da União aos Estados em que a receita originalmente gerada não

é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo MEC, quando da distribuição de recursos do FUNDEF.

Todo o contexto apresentado até agora, nestas “Considerações Finais”, serve para confirmar a idéia de que o volume de recursos financeiros para a educação, notadamente no nível fundamental, tem aumentado nos últimos anos. Melchior (1998, p. 264) afirma que *o sistema financeiro da educação nunca contou com a mesma quantidade de recursos como nos dias atuais.*

Por outro lado, esperava-se que esse aumento na quantidade de recursos financeiros disponíveis fosse suficiente para proporcionar uma melhoria na qualidade da educação básica brasileira. Todavia, dados dos sistemas de avaliação existentes no País (nacional e estaduais) davam conta de que essa relação não estava sendo efetivada na prática. Os resultados publicados sobre o desempenho dos alunos nos exames de avaliação externa mostravam um cenário preocupante, no qual os estudantes não estavam se mostrando capazes de confirmar o mínimo de aprendizagem que deles se esperava.

Esse foi, portanto, o ponto crucial, o grande incentivador deste estudo dissertativo: identificar o grau de associação existente entre o desempenho dos alunos nos testes de avaliação em larga escala (no caso específico, a Avaliação de Desempenho 2001 da Agência de Avaliação/ISP/UFBA) e o compromisso financeiro dos governos locais com a educação.

A partir desta análise contextual e dos resultados apresentados no capítulo anterior, alguns pontos podem ser destacados à guisa de conclusão. Em primeiro lugar, os dados apresentados neste estudo dissertativo indicam o crescimento do volume de recursos financeiros destinado ao ensino fundamental público no Brasil e, mais especificamente, no Estado da Bahia. Esse aumento foi

impulsionado tanto pela via dos impostos próprios quanto pelas transferências constitucionais, além dos recursos oriundos do FUNDEF, subvinculados exclusivamente ao nível fundamental.

O maior aporte de recursos ao ensino fundamental resultou na elevação do nível de gastos por aluno, que, no período 1997-2001, teve um crescimento de 45,7%. Esse crescimento também é observado quando os municípios são divididos em grupos, considerando-se a sua riqueza (medida pelo PIB). Apesar de o nível de gastos por aluno ser ligeiramente superior no grupo dos municípios mais ricos em relação ao dos mais pobres, os dados indicam que há uma tendência de equilíbrio entre os grupos, notadamente nos dois últimos anos do período. Esse equilíbrio pode ser uma consequência do impacto do FUNDEF na redistribuição de recursos financeiros educacionais, já que o objetivo do Fundo é, justamente, diminuir as desigualdades regionais existentes, por meio de uma maior equidade na distribuição dos recursos financeiros.

É importante destacar também que, no grupo dos municípios mais ricos, há maior variação no compromisso de financiar a educação que no grupo dos mais pobres. Isso porque os municípios mais ricos, dada a maior disponibilidade de recursos financeiros, têm mais poder de decisão acerca do volume de recursos a ser investido em educação. Por outro lado, os municípios pobres são mais homogêneos quanto aos gastos educacionais, uma vez que a escassez de recursos financeiros limita o seu poder de decidir aumentar o volume de gastos na educação.

Quando são considerados os gastos correntes por aluno, onde estão incluídas as despesas com pessoal e material de consumo, os resultados indicam que os municípios mais ricos tendem a gastar mais com salários dos profissionais da educação e na compra de materiais do que os municípios mais pobres. De forma

análoga, os municípios mais ricos tendem a disponibilizar mais recursos para as despesas de capital (obras, reformas, instalações, aquisição de equipamentos) do que aqueles situados no grupo dos mais pobres. Os dados mostram também que a variabilidade no nível de gastos correntes e de capital por aluno é maior entre os municípios mais ricos (que têm mais recursos financeiros para gastar) que no grupo dos mais pobres.

Outro ponto importante quanto ao compromisso financeiro dos municípios com a educação diz respeito ao fato de os municípios declararem ao Tribunal de Contas uma aplicação percentual no ensino fundamental além das exigências legais. Um achado desta pesquisa se refere ao fato de que os municípios mais pobres gastam um percentual maior dos seus recursos financeiros com o ensino fundamental em relação ao grupo dos mais ricos. Isso por que os municípios mais pobres precisam comprometer um percentual maior da sua receita de impostos e transferências – dada a escassez de recursos –, para atingir o percentual mínimo constitucional, enquanto que os mais ricos conseguem atingir esse percentual sem o mesmo nível de comprometimento.

Em relação à Avaliação de Desempenho 2001, a análise dos resultados dos escores médios obtidos pelos municípios mostrou que, dada a falta de variabilidade dos dados, os escores estavam muito próximos da média. Mesmo quando os municípios estavam divididos em grupos distintos, segundo o seu desempenho, os resultados ainda assim eram semelhantes. Em outras palavras, esses dados indicam que os municípios participantes da Avaliação de Desempenho 2001 são parecidos no que se refere ao desempenho escolar. Todavia, quando os municípios foram divididos em grupos, segundo a sua riqueza, os resultados

mostraram que os mais ricos apresentaram um desempenho médio levemente superior em relação aos mais pobres.

Finalmente, os resultados mostraram que há uma ausência de correlações significativas entre as variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação e o desempenho escolar. Apesar disso, quando os municípios são divididos em grupos segundo o PIB ou grau de urbanização, os coeficientes encontrados, apesar de pouco significativos, fornecem indícios de que os municípios mais ricos e mais urbanizados tendem a apresentar uma associação mais direta entre o compromisso financeiro com a educação e o desempenho escolar. Esse achado sugere que, pelo menos em certos contextos, a decisão de gastar mais com a educação pode gerar resultados positivos em relação à aprendizagem dos alunos atendidos.

O teste estatístico realizado para a comparação de médias (ANOVA) revelou que não existem diferenças significativas entre grupos de municípios, considerando as variações no desempenho escolar e nas variáveis indicadoras do compromisso financeiro dos municípios com a educação. Em outras palavras, mesmo quando somente os extremos são considerados, não são observadas diferenças significativas de desempenho entre eles; ou ainda, que os indicadores de compromisso financeiro dos governos locais em educação não são significativos para explicar as variações no desempenho escolar entre os municípios analisados.

Esses resultados poderiam conduzir o debate acerca do compromisso dos governos locais com uma educação de qualidade, pela via dos recursos financeiros, a uma inevitável discussão sobre a necessidade de aumentar o volume de recursos ou otimizar a sua aplicação, uma vez que os dados apontaram para uma baixa correlação entre compromisso financeiro e desempenho escolar.

Para responder a essa questão é preciso considerar que, devido à desigualdade tributária existente no Brasil, há uma enorme quantidade de municípios pobres e um pequeno número de municípios ricos. Para esses últimos, é possível que o volume de recursos disponíveis para serem gastos em educação seja suficiente para produzir melhorias no desempenho escolar, não sendo necessário, portanto, disponibilizar mais recursos. Conforme foi dito anteriormente, os municípios mais ricos têm o poder de decidir gastar mais em educação e, com isso, gerar melhores resultados educacionais.

Por outro lado, os municípios pobres necessitam de mais recursos para investir em educação, uma vez que a sua receita própria ou proveniente das transferências não lhes é suficiente para gerar melhores resultados educacionais. Ao gastar apenas o que é minimamente necessário para o atendimento de suas necessidades educacionais, os municípios pobres tendem a apresentar resultados educacionais semelhantes entre si.

Em ambos os casos, no entanto, faz-se necessária a introdução de mecanismos que regulem e controlem a aplicação dos recursos financeiros na educação, como o fortalecimento dos conselhos escolares, das associações de pais e mestres, bem como de uma participação mais efetiva dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização do uso do dinheiro público. Sem o controle social do dinheiro público, não será possível concretizar importantes propostas pedagógicas, como o atendimento aos padrões mínimos de qualidade e a melhoria do desempenho escolar.

Esse parece ser um dos maiores desafios para os órgãos de controle e fiscalização. Um dos principais problemas encontrados por esses órgãos no desempenho de suas atividades é que as contas apresentadas nos demonstrativos

contábeis entregues pelos governos locais são muito genéricas, e, por isso, há dificuldade em identificar se os recursos estão sendo realmente aplicados em educação. Uma solução possível, nesse caso, seria a de os tribunais de contas exigirem dos governos locais um maior detalhamento das despesas classificáveis como de MDE (manutenção e desenvolvimento de Ensino), de acordo com o disposto nos artigos 70 e 71 da LDB. Não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional (ou o aumento do seu volume); é preciso assegurar, também, a sua destinação real, sobretudo às atividades-fim da educação.

O fato de os resultados deste estudo dissertativo apontarem para uma ausência de correlações significativas entre desempenho escolar e compromisso financeiro dos governos locais com a educação não diminui, de forma alguma, a importância dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento da educação nos municípios. Existe um conjunto de fatores intrínsecos e extrínsecos ao ambiente escolar que, uma vez reunidos, tendem a contribuir para uma educação de qualidade, como valorização dos profissionais do magistério, condições adequadas dos prédios escolares, aquisição de materiais e equipamentos necessários ao aperfeiçoamento do processo de ensino-aprendizagem, dentre outros. Todavia, sem os recursos financeiros suficientes, nada disso pode ser concretizado. Conforme foi dito no início deste estudo, o financiamento representa a base financeira para sustentar o sistema educacional.

Para que a aplicação do dinheiro público seja capaz de proporcionar melhorias no desempenho escolar, é necessário garantir que esses recursos realmente cheguem até as escolas. Os desvios de recursos, os gastos efetuados em outras rubricas com verbas destinadas à educação e os artifícios contábeis tão

comuns neste País têm sido empecilhos constantes para que as escolas recebam os recursos que lhe são devidos.

Por fim, vale ressaltar que este estudo dissertativo ao analisar o desempenho escolar apenas pelo viés do compromisso financeiro, deixa de considerar outros fatores que podem ser determinantes no desempenho dos estudantes em exames de avaliação em larga escala. Assim, fatores ligados ao ambiente escolar, como a gestão escolar, o nível de formação dos professores e as competências e habilidades individuais dos estudantes, bem como aqueles relacionados ao ambiente municipal, como as condições socioeconômicas e educacionais do município, não foram aqui analisados. Um estudo mais completo acerca dos fatores determinantes do desempenho escolar é uma necessidade a ser atendida em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.H.G.; FRANCO, C. *Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira*. Departamento de Economia. Texto para discussão nº 455. PUC-RIO, mai. 2002.

ANUNCIÇÃO, M.P.P. *O impacto do Fundef no contexto do Estado da Bahia: uma abordagem quantitativa*. Gestão em Ação, Salvador, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

APPLE, M. 'Endireitar' a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. Currículo Sem Fronteiras. Vol. 2, n. 1, Jan./Jun. 2002. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org.br>>. Acesso em: 10 nov. 2002.

AZEVEDO, J. S. G. de. Análise Multivariada de Indicadores de Desempenho Escolar: Impactos de variáveis socioeconômicas. In: *Relatório da Avaliação de Desempenho do Ensino Fundamental do Estado da Bahia*. Salvador, 2001.

BAHIA. Secretaria Estadual de Educação. *Relatório da Avaliação de Desempenho do Ensino Fundamental do Estado da Bahia*. Salvador, 2001.

_____. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Anuário estatístico da Bahia – 1999*. Salvador,

_____. Secretaria Estadual de Educação. *Relatório de indicadores de implementação*. Salvador, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: versión preliminar*. Washington D. C., 1995.

BARBOSA, M. E. F.; FERNANDES, C. Modelo Multinível: uma aplicação a dados de avaliação educacional. *Estudos em avaliação educacional*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 22, jul./dez. 2000.

BARRETO, E. S. S. A avaliação na educação básica: entre dois modelos. *Educação e Sociedade*, ano XXII, n. 75, ago. 2001.

BONAMINO, A. C. de. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A.; BESSA, N. O estado da avaliação nos estados. In: _____ FRANCO, C. (orgs.) *Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro, p.65-78, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Marcos Legais*, Brasília: PRASEM, 1999.

_____ Emenda Constitucional nº 14. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Marcos Legais*, Brasília: PRASEM, 1999.

_____ Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Marcos Legais*, Brasília: PRASEM, 1999.

_____ Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Marcos Legais*, Brasília: PRASEM, 1999.

_____ Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Discorre sobre o Plano Nacional de Educação. *Marcos Legais*. Brasília: PRASEM, 2001.

_____ Lei nº 10.832 de 29 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre o salário-educação*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/prolei>>. Acesso em: 02 nov. 2004

_____ Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/prolei>>. Acesso em: 02 nov. 2004

_____ A Educação nas mensagens presidenciais, vol. I. MEC/INEP. Brasília, 1987.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da Educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v.18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONSÓRCIO BAHIA MAIOR. Pesquisa de avaliação de impacto de Projeto de Educação da Bahia: Relatório de avaliação intermediário. Salvador, BA: FIA-FIPE-FUPAM-FAFE, 2002. Texto não publicado

DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da Educação*. São Paulo, Ed. Xamã, 2001.

_____ *Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo, Ed. Xamã, 2005.

DEPRESBITERIS, L. Avaliação da Aprendizagem: revendo conceitos e posições. In: SOUSA, C. P. de (org.). *Avaliação do Rendimento Escolar*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1993.

FARENZENA, N. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. 2001. Tese

(Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. 392 p.

FERNANDES, R. *Sistema Brasileiro de Financiamento à Educação Básica: principais características, limitações e alternativas*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A132.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2005.

FONSECA, M. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. In: OLIVEIRA, D. A. (org). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 46-62

_____. O Banco Mundial e as políticas de formação docente. In: X Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino-ENDIPE, 2000, Rio de Janeiro. *Ensinar e aprender: sujeitos, saberes, espaços e tempos*. Rio de Janeiro: UFRJ;UFF; PUC-Rio; UNI-rio; UFRRJ., 2000.

FRANCO, M.L.B. Qualidade de ensino: Critérios e avaliação de seus indicadores. *Idéias*, São Paulo, n. 22, p. 81-87, 1994.

FRIGOTTO, G. & CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GENTILI, P.; SILVA, T.T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOMES, C. A. Financiamento e equidade. In: _____ SOBRINHO, J. A. (orgs) *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília, IPEA, 1992.

GOMES, C. A.; VERHINE, R.E. O financiamento de ensino público no Brasil: Uma perspectiva política-econômica. *Caderno CRH*, n. 24/25, p. 193-220, dez. 1996.

HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA Jr., A. (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, FCC (100), p. 11-36, mar. 1997.

LEHER, R. Banco Mundial, educação brasileira e universidade. *Caderno Temático Adua*, Manaus, v. 1, n. 1, p. 1-34, 1998.

LUCKESI, C. *Avaliação: otimização do autoritarismo*. Equívocos teóricos na prática educacional. Rio de Janeiro, ABT, 1984.

MARTINS, P. de S. *A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino*. Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados. Brasília, 2004.

MELCHIOR, J. C. de A. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: Captação e aplicação. In: _____ *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Brasília, 1993.

_____ Recursos Financeiros e a Educação. In: MENESES, J. G. C. *et al.* *Estrutura e funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 248-267.

MELCHIOR, J. C. de A.; SOUZA, A. M.; VELLOSO, Jacques. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau*. Brasília: MEC, 1988.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus Pecados Capitais*. Ceilândia-DF: Idéia Editora, 1997.

NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Desenvolvimento do Magistério*. Brasília: INEP, 1997.

OLIVEIRA, R. P. de (org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. – São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, J. B. A. de. O futuro do SAEB e a consolidação de políticas públicas. *Em Aberto*, Brasília: INEP, n. 66, 1995.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Revista Educação e Sociedade*, ano XXII, nº 74, abr. 2001.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

SOUSA, S. Z. L. Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem. In: SOUSA, C. P. de (org.). *Avaliação do Rendimento Escolar*. 2ª ed., Campinas: Papyrus, 1993.

_____ Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

SOUSA, S.Z.L.; OLIVEIRA, R.P. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

TOMMASI, L. de. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: _____ (org) *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*, 2 ed. São Paulo: Cortez Editora e PUC-SP, 1998, p. 195-228.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional. In: GENTILI, P. (org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes, 1995, p. 109-136.

VERHINE, R. E. *Financiamento da Educação Básica: Um estudo de receitas e gastos nas redes de ensino da Bahia*. Projeto de pesquisa. Salvador, fev. 2000.

_____. *Processo de Implantação e Impacto do Fundef no Estado da Bahia*. Projeto de pesquisa. Salvador, 2002. Mimeografado.

VERHINE, R. E.; PLANK, D. Financiamento da Educação Básica: Um estudo de receitas e gastos nas redes municipais de ensino da Bahia. In: BOAVENTURA, E. (org.). *Políticas Municipais de Educação*. Salvador: EDUFBA, 1996. p. 31-62.

VERHINE, R. E.; ROSA, D.L. *Fundef no Estado da Bahia*. Revista Gestão em Ação, Salvador, n. 2, v. 6, p. 107-117, jul./dez. 2003.

VIANNA, H. M. *Testes em Educação*. Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

VINHAES, L. A Avaliação do ensino fundamental no Estado da Bahia (1999-2002). In: FRANCO, C.; BONAMINO, A.; BESSA, N. (orgs.) *Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro, p.65-78, 2004.

Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão. Rio de Janeiro, p.65-78, 2004.

XAVIER, A.; VERHINE, R.E. *O Projeto de Educação da Bahia: um estudo de caso*. Brasília, mar. 2004. 40p.

ANEXOS

Tabela descritiva dos coeficientes de Pearson

valores dos coeficientes calculados (Q)	descrição
+ 1,00	Correlação positiva perfeita
+ 0,70 a 0,99	Correlação positiva muito forte
+ 0,50 a 0,69	Correlação positiva substancial
+ 0,30 a 0,49	Correlação positiva moderada
+ 0,10 a 0,29	Correlação positiva baixa
+ 0,01 a 0,09	Correlação positiva ínfima
0,00	Nenhuma Correlação
- 0,01 a 0,09	Correlação negativa ínfima
- 0,10 a 0,29	Correlação negativa baixa
- 0,30 a 0,49	Correlação negativa moderada
- 0,50 a 0,69	Correlação negativa substancial
- 0,70 a 0,99	Correlação negativa muito forte
- 1,00	Correlação negativa perfeita