

Programa de Apoio aos Secretários  
Municipais de Educação – PRASEM II

# A Educação no Rio Grande do Sul

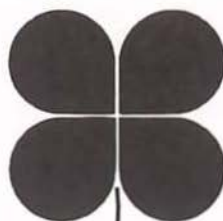


Brasília - 1999 - FUNDESCOLA - MEC  
BANCO MUNDIAL - UNICEF - UNDIME

# A Educação no Rio Grande do Sul

*Maria Beatriz Luce*

PRASEM



**PROGRAMA DE APOIO AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

---

Professora Titular de Política e Administração da Educação e Coordenadora do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## **GRUPO DE COORDENAÇÃO**

*Antonio Emilio Sendim Marques*  
Diretor Geral do Programa FUNDESCOLA/MEC

*Garren Lumpkin*  
Coordenador de Projetos de Educação/UNICEF

*Robin Scott Horn*  
Economista na Área de Educação/Banco Mundial

*Neroaldo Pontes de Azevedo*  
Presidente da UNDIME

*Maristela Marques Rodrigues*  
Coordenadora do PRASEM

*Ana Catarina Braga*  
Oficial de Educação do UNICEF

## **EQUIPE DE ELABORAÇÃO**

**Coordenação**  
Elma de Oliveira Toledo Rodrigues

**Responsável pela Elaboração**  
Maria Beatriz Luce

**Equipe de Pesquisa** (alunos da UFRGS)  
Claúdia Amaral dos Santos; Eduardo Jara; Francéli Brizolla; Lucianne Otharan Alfaro; Maristela Rossato; Mercedes Luiza Nascimento; Vera Laci Meneghello

**Apoio para a elaboração do Roteiro**  
Maria Salete Silva

Luce, Maria Beatriz.

A Educação no Rio Grande do Sul. 1ª edição. Brasília. UNICEF, MEC/  
Fundescola, Banco Mundial/UNDIME. Abril de 2000. 76 p.

1. Educação - Rio Grande do Sul - Região Sul - Brasil
2. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II

As informações contidas nesta publicação não necessariamente refletem as opiniões do UNICEF, MEC/Fundescola, Banco Mundial e UNDIME.

## Apresentação

Este documento visa a subsidiar o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II, em seguimento ao PRASEM I implementado em 1997 nos Estados das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, agora estendido a todas as regiões do País.

Vale lembrar que o PRASEM I teve por objetivo informar aos Secretários as mudanças na legislação que afetam a educação, o papel de gestor educacional e suas responsabilidades, enquanto que o PRASEM II, ora em implementação, reforça os aspectos já tratados no PRASEM I e está ampliado para atingir objetivos adicionais.

A presente publicação integra uma estratégia do UNICEF, juntamente com o MEC/Fundescola, Banco Mundial e UNDIMÉ, de apoio sistemático aos Secretários Municipais de Educação e aos membros da sociedade civil do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Público – FUNDEF.

Contribuindo para o alcance dos objetivos estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB - notadamente o estímulo à constituição de sistemas municipais de educação, à redefinição de responsabilidades, de competências e do papel do gestor da educação municipal, reconhece o PRASEM a importância da efetiva participação dos Municípios para a melhoria da educação brasileira, em parceria e cooperação com o Estado.

Assim, com a intenção de fornecer elementos relacionados com aspectos que se inserem no PRASEM II, no marco do direito à educação previsto na Constituição Brasileira e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a estrutura deste documento procurou subsidiar temas específicos relativos à situação da educação no Estado, principalmente no que tange à gestão educacional e pedagógica, ao financiamento da educação, à valorização do magistério e aos programas e projetos complementares. Espera-se, com este documento, estimular a realização de pesquisas sobre os mais diversos aspectos da situação educacional do país, além de fomentar o registro e a disseminação das experiências locais.

# Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Condicionantes da educação no Rio Grande do Sul .....</b>	<b>8</b>
1.1. Aspectos histórico-geográficos .....	9
1.2. Aspectos sócioeconômicos .....	10
1.3. Aspectos político-administrativos .....	11
<b>2. A organização da educação municipal .....</b>	<b>15</b>
2.1. Sobre a municipalização e o regime de colaboração .....	16
2.2. A constituição dos sistemas municipais de ensino .....	20
2.3. Os Conselhos Municipais de Educação .....	22
2.4. Planos Municipais de Educação .....	23
<b>3. Oferta de educação escolar .....</b>	<b>24</b>
3.1. Educação Infantil .....	25
3.2. Ensino Fundamental .....	28
3.3. Educação Especial .....	32
3.4. Educação de Jovens e Adultos .....	32
3.5. Ensino Médio .....	33
<b>4. Financiamento da Educação Pública .....</b>	<b>35</b>
4.1. Sobre o fundo público da educação no Rio Grande do Sul ....	35
4.2. O FUNDEF .....	39
4.3. Salário-educação .....	46
4.4. A gestão financeira da educação municipal .....	49
<b>5. Os profissionais do ensino: situação e valorização .....</b>	<b>52</b>
5.1. Disponibilidade e distribuição dos docentes .....	53
5.2. Docentes em sala de aula .....	55
5.3. Formação .....	57
5.4. Carreira e remuneração do magistério .....	62
<b>6. Considerações finais .....</b>	<b>65</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>67</b>



## INTRODUÇÃO

Há exatamente dez anos, no espírito da redemocratização do país, foi idealizado um projeto de organização de bases para o planejamento educacional, que propiciou ao então novo (restituído) Centro de Planejamento e Pesquisa, da Secretaria de Estado da Educação, assessoria técnica e meios para a organização e divulgação de dados sobre a situação educacional do Estado, por Município e região educacional<sup>1</sup>. A intenção era favorecer a institucionalização da análise diagnóstica e avaliativa dos condicionantes e dos resultados da ação política, administrativa e pedagógica no setor da educação, cumprindo uma importante mas quase sempre relegada função do serviço público que é o conhecimento dos interesses da sociedade e a publicização de indicadores que permitam o acompanhamento de suas atividades. Se, em parte, tal intenção ainda não se cumpriu, encontra-se neste íterim um novo e valioso parceiro – a “irmandade” entre o Conselho dos Secretários Municipais de Educação (UNDIME-RS) e a Unidade de Educação e Cultura da FAMURS – com as quais foram produzidos vários estudos e ações próprios da cooperação entre Universidade e sistema de ensino, visando à qualificação da gestão democrática no âmbito local e para o Regime de Colaboração com o Estado e a União.

A demanda do PRASEM, no entanto, representa mais uma possibilidade de aproximação à idéia originária e traz consigo a vantagem de propor, além da visão do conjunto, um foco na face municipal da educação, poucas vezes privilegiada em publicações desta natureza. Permite, também, que se avalie em que e quanto se progrediu na pesquisa educacional orientada para as políticas públicas e o planejamento, ao serem registradas lacunas decorrentes de falta de informações e reflexões sistemáticas. Mais ainda, enseja a formação de educadores investigadores e a mais ampla valorização dos processos de geração, compilação, análise e disseminação de estatísticas e estudos sobre o processo educacional e as organizações de ensino.

<sup>1</sup> Projeto “Estudos da Situação Educacional do Rio Grande do Sul”, parte do Projeto Especial Multinacional de Desenvolvimento Educacional Integrado em Zonas Desfavorecidas ou Limitrofes da Organização dos Estados Americanos (OEA), que deu origem à publicação da série *Caracterização Sócio-Econômica-Educacional do Estado do Rio Grande do Sul*, em 38 volumes (1990-91).



O texto aqui apresentado segue o roteiro sugerido mas, obviamente, reflete uma história própria do setor educacional do Estado nas ênfases que foram “naturalmente” aparecendo, em decorrência do seu vigor político e do interdependente perfil da produção intelectual acessível. Buscou-se, sempre que possível, registrar tendências, situar condicionantes ou implicações e perscrutar caminhos. Tentou-se ir além das estatísticas, dados e informações, colhendo opiniões plurais, ainda que muito restritas. As Referências Bibliográficas e Documentais poderão encorajar aprofundamentos e discussões. E, com tradição, assumiu-se a responsabilidade de interpretação destes elementos, sempre interessados em melhor compreender a realidade e as idéias, sua complexidade e idiosincrasias, em procurar mais adiante uma outra perspectiva.

Portanto, espera-se que este documento possa introduzir mais uma jornada de qualificação dos dirigentes municipais do ensino no Rio Grande do Sul, pela democratização das políticas públicas e das instituições dos nossos sistemas de ensino.

## **1. CONDICIONANTES DA EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL**

Ponto de encontro do Brasil com os outros países do Mercosul e limite meridional da colonização portuguesa na América Latina, o Rio Grande do Sul é mistura de climas – frio e cálido – de relevos, do espanhol com o português – matizados por vários outros sotaques-, de paisagens. Marcado por histórias de conflitos, que ora envolviam territórios, ora a disputa de idéias e concepções políticas, tem a trajetória assinalada pela iniciativa e pela resistência. Constituiu-se como província e, depois, como ente da Federação, inspirado na conquista de justiça social. O Rio Grande do Sul é a diversidade de povos, de pensamentos e posicionamentos.

Neste espaço, formam-se identidades de cidadania e um sistema escolar que avança na universalização do Ensino Fundamental e conta com distribuído conjunto de universidades, mas que fica aquém na dimensão da Educação



Infantil e do Ensino Médio. Se são significativas as marcas de democratização e de relativa “qualidade de vida”, não podem aqui passar despercebidas as promessas não cumpridas da modernidade, dentre elas a da escola para todos. Ainda são muitos os desafios aos educadores e gestores das políticas públicas de educação que requerem uma compreensão cada vez mais arguta dos condicionantes, das opções e dos meios pelos quais poderá ser construído um projeto radicalmente democrático de educação.

### **1.1 Aspectos histórico-geográficos**

O domínio geográfico do Rio Grande do Sul corresponde ao total de 282.062 Km<sup>2</sup>, ou 3,32% do território brasileiro. Tem limites naturais hidrográficos com o Estado de Santa Catarina e com os países vizinhos, a República Argentina e a República Oriental do Uruguai. Tem também vários quilômetros de limites convencionais que estabelecem a maior “fronteira viva” do Brasil e aumentam sua importância geopolítica e geoeconômica nas questões de integração na América do Sul, particularmente na bacia platina, onde, desde o início do século, foi universalizada a escola primária pública.

A história do Rio Grande do Sul decorre de três fatores básicos: o envolvimento nas demarcações de fronteiras, tendo em vista os interesses portugueses e, depois, brasileiros, na Bacia do Prata; a profunda relação do Rio Grande do Sul com o centro do Brasil, assumida em termos de um supridor do mercado interno brasileiro; e, mais recentemente, o papel de agro-exportador. Destaque-se que os dois primeiros fatores marcaram a formação da sociedade rio-grandense e ainda hoje estão presentes. O terceiro representa uma alternativa de desenvolvimento, mas também a possibilidade de potencialização da crise econômica e social pela dependência dos investimentos e dos mercados nacional e estrangeiro. Estes fatores marcaram a industrialização, a urbanização e o êxodo gaúcho, abrindo as novas fronteiras agrícolas do oeste e do norte do país e proporcionando a metropolização de uma ampla faixa que hoje se estende de Porto Alegre a Caxias do Sul e a identificação das duas metades (sul e norte) pelo perfil econômico e sócio-cultural.





## 1.2 Aspectos sócioeconômicos

O espírito aguerrido, mas acolhedor de povo gaúcho, teve na mistura étnica um fundamento para fazer o Rio Grande do Sul crescer e se desenvolver. Um estado que constrói seu próprio futuro não esquece suas raízes – estas são representações do senso comum gaúcho e que podem propiciar uma reflexão crítica e prospectiva.

É, hoje, o primeiro Estado do país em qualidade de vida, por combinar distribuição de renda relativamente equilibrada com escolaridade elevada – o analfabetismo entre adultos representa a metade do índice nacional – e com a maior expectativa nacional de vida – varia entre 60 a 73 anos de idade nas diferentes regiões do Estado (SSMA, 1997). Estes indicadores, dentre outros, explicam estimativas de declínio da população e incremento da condição sócio-cultural, importantes para o planejamento da educação.

O Estado do Rio Grande do Sul possui uma população estimada em 9.718.154 de habitantes (FEE, 1997), distribuídos em 467 Municípios (IBGE, 1997). Na capital, Porto Alegre, encontram-se 1.285.019 destes e na sua área metropolitana mais de 1/3 dos gaúchos.

O Produto Interno Bruto do Estado é de cerca de R\$ 8,8 bilhões, representando 7,36% do PIB nacional (Orçamento do Estado/99). Em relação aos países do Mercosul, o PIB per capita gaúcho só perde para o da Argentina. Os Municípios que concentram maior PIB por habitante estão localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre e na região da Serra, em torno de Caxias do Sul. O PIB setorial do Estado divide-se em 10,4% na agropecuária; 41,8% na indústria e 47,8% nos serviços (FEE, 1998).

A matriz industrial do Rio Grande do Sul é baseada em quatro eixos principais: agroindústria; complexo coureiro-calçadista; indústria química e metal-mecânica. O Estado parte agora para a atração de indústrias de quarta geração como as de informática e reforça seu parque industrial com a automobilística.

No que diz respeito às exportações, o Rio Grande do Sul é o terceiro Estado exportador do País, atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais. As exporta-



ções gaúchas totais realizadas em 1998 foram de R\$ 5,6 bilhões. Os principais produtos exportados são calçados de couro natural; fumo não manufaturado; bagaços e outros resíduos do óleo de soja; grãos de soja triturados; óleo de soja em bruto. Estados Unidos, Comunidade Européia e Mercosul são os principais destinos dos produtos gaúchos. As exportações para os países do Mercosul (1998) foram de R\$ 1,1 bilhão.

### **1.3 Aspectos político-administrativos**

Os 467 Municípios do Rio Grande do Sul estão divididos em 23 Associações de Municípios, coordenadas pela FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade de Porto Alegre, criada em 1976. Nesta entidade gregária de primeira ordem, as Associações têm debatido os assuntos de interesse microrregional e também os de âmbitos estadual e nacional, quando de interesse dos Municípios. As ações político-institucionais são coordenadas pelos prefeitos, que atuam em comissões internas e na representação da FAMURS em diversos órgãos e colegiados, em perspectiva suprapartidária. O papel desta entidade na construção dos sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul, tomando como referência a democratização da educação e a gestão democrática das instituições escolares e de planejamento e controle dos sistemas, em apoio ao trabalho executivo do Conselho dos Secretários Municipais de Educação – UNDIME/RS, tem sido reconhecido em diversas oportunidades (LUCE, 1994).

Outro elemento peculiar da organização político-administrativa de âmbito estadual foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES pela Lei nº 10.283/94. Os 22 COREDES têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.



Dentre outras, aos COREDES competem as seguintes atribuições:

- promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, por meio da valorização da ação política;
- constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e
- respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. Para tanto, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento contam com padrão de estrutura básica que inclui Assembléia Geral Regional, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais, dentre as quais tem se destacado a de Educação.

É mister observar que, no momento atual, o Rio Grande do Sul vivencia uma crise institucional ampla e multifacetada destes mecanismos de representação e planejamento do desenvolvimento sócioeconômico e setorial. De uma parte, em decorrência de desentendimentos partidários, há relativo esvaziamento da FAMURS e surgem no Estado duas novas articulações das forças políticas municipais, sem a base regional associativa de representação. De outra, a concepção originária dos COREDES é preterida pelo novo governo estadual, que prefere o Orçamento Participativo como estratégia e processo do planejamento e relacionamento Estado-sociedade. A Assembléia Legislativa, com oposição em maioria, noutro turno, articula o Fórum Democrático como mais um espaço de debate proposital do planejamento estadual.

No setor específico da Educação, há também duas estruturas político-administrativas, regionais e relativamente paralelas mas sem coincidência de delimitações, cuja articulação parece ser da maior potencialidade para a produ-



ção de uma ação política pública de educação, plural, porém concertada: a organização regional da Secretaria de Estado da Educação, representada pelas 29 Delegacias de Ensino (DE) e o Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME). O CONSEME é uma entidade civil de caráter associativo, criado em 1986 e que se identifica como a UNDIME-RS. Tem como base organizativa as mesmas regiões associativas que deram origem à FAMURS e tem sido apoiado pela Unidade de Educação e Cultura desta entidade. É amplamente reconhecido como a entidade representativa do segmento municipal da educação no Estado, alcançando assentos no Conselho Estadual de Educação e no Conselho Estadual do FUNDEF, dentre outras funções colegiadas e de consecução do regime de colaboração.

Um outro elemento de mediação da política educacional setorial no Estado é a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, que se incumbem também de Cultura, Desporto e Ciência e Tecnologia. Os principais instrumentos desta ação são as Audiências Públicas, nas quais os parlamentares ouvem e debatem com educadores e representantes de outros segmentos da sociedade e dos poderes públicos os Projetos de Lei, as ações polêmicas dos executivos estadual e municipais, bem como outros assuntos referentes ao setor. Dada sua composição pluripartidária e os novos espaços criados no processo de democratização do Estado, além de algumas importantes funções afetas, por Lei, ao Poder Executivo Estadual e, regimentalmente, à Comissão de Educação, que tem sido local para a apreciação de instrumentos da regulamentação, da normatização institucional e do planejamento estadual de Educação. Motivadas pela tradição e pelos interesses regionais e partidários muitas são as questões de âmbito municipal trazidas pelos parlamentares a esta tribuna setorial.

No quadro político-administrativo atual, novas propostas metodológicas estão sendo apresentadas ao Rio Grande do Sul, em geral, e para o setor específico da Educação. Embora primariamente endereçadas apenas à rede estadual, não se lhes poderá ignorar a possível repercussão sobre os sistemas municipais. Ademais, cabe mais uma vez invocar a lembrança de que ao governo estadual compete, estrategicamente, a articulação do Sistema Estadual de Ensino e, portanto, neste implicados os sistemas municipais de ensino, como



inarredáveis parceiros do regime de colaboração que viabiliza o dever do Estado e o direito dos cidadãos em matéria de Educação.

A seguir as novas propostas:

*Orçamento Participativo (OP)* – tem por base as 21 regiões de abrangência dos COREDES e uma base temática de desenvolvimento do Rio Grande do Sul onde se destaca a Educação. Durante os encontros anuais, a comunidade deve fazer a discussão do orçamento do Estado para o ano seguinte, estabelecendo os serviços, obras e programas de competência estadual priorizados nos Municípios e regiões e na temática de desenvolvimento. Esse processo ocorre em quatro etapas:

*Assembléias Municipais* – nos meses de março, abril e maio são realizadas as Assembléias Públicas Municipais nos 467 Municípios do Rio Grande do Sul.

*Plenárias Regionais* – nelas as demandas apontadas em cada Município são ponderadas.

*Assembléias Temáticas* – abertas à participação universal dos cidadãos de todos os Municípios que integram as respectivas regiões.

*Plenária Temática Estadual* – conta com a presença dos delegados temáticos de cada região para sistematizar as propostas e definir prioridades a partir das demandas originadas nas Assembléias Temáticas para as políticas setoriais e programas de desenvolvimento do Estado. Nesta Plenária Temática Estadual e nas Plenárias Regionais são eleitos Conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo/RS.

*Constituinte Escolar* – movimento que visa à definição de princípios e diretrizes da educação da rede pública estadual, por meio de debates, plenárias, seminários, painéis, encontros e conferências. A Constituinte prevê a participação de toda a comunidade escolar (alunos, pais, professores e funcionários), organizações da sociedade civil e as instituições do poder público. A Coordenação está a cargo da Comunidade Escolar (no âmbito da escola), tendo também uma Coordenação Regional (DE) e uma Coordenação Geral (SE). Na



proposta, cada escola indica a melhor maneira de garantir que os alunos participem da Constituinte, assim como as escolas e as Delegacias de Educação realizam atividades abertas à comunidade e aos representantes de organizações da sociedade civil.

O processo da Constituinte Escolar deve ocorrer em cinco momentos:

- Sensibilização e preparação para o desencadeamento do processo na comunidade gaúcha;
- Estudo da realidade regional contextualizada (social, econômica, política e cultural), resgate de práticas pedagógicas, socialização de experiências e levantamento de temáticas;
- Aprofundamento das temáticas levantadas no momento anterior;
- Definição de princípios e diretrizes; e
- Reconstrução do projeto político-pedagógico no âmbito da SE, DEs e escolas. (Secretaria da Educação, 1999)

## **2. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

As reconstituições históricas sobre a origem e institucionalização das escolas de educação básica no Rio Grande do Sul apontam que estas foram quase sempre resultantes da iniciativa comunitária preocupada em dar a seus filhos acesso às primeiras letras. Posteriormente, foram sendo reconhecidas, providas e oficializadas pelo Poder Público estadual ou municipal, mister da pressão popular e dos compromissos políticos, dentro das orientações normativas que foram sendo estabelecidas em nível nacional.

Pode-se considerar a Constituição Federal de 1934 como o principal marco originário de uma política pública nacional para o setor da educação, pois reconheceu o “direito de todos” ao ensino e a correlata responsabilidade do Estado. Para assegurar este direito, distribuiu a responsabilidade institucional pelo ensino público e gratuito entre a União, os Estados e os Municípios, cabendo aos estados organizar e manter seus sistemas de ensino, predominantemente de ensino primário e médio; o ensino superior e as escolas técnicas



ficaram sob a responsabilidade da União (RIBEIRO, 1984, p.107-8; CURY). O custeio deste compromisso foi também, a partir daquele momento, previsto pelo concurso da aplicação obrigatória de percentuais mínimos da arrecadação de impostos e pela criação dos fundos nacionais de educação.

Em conseqüência destes dispositivos, desde então, a expansão das oportunidades escolares, no Rio Grande do Sul, ocorre com ativa participação da esfera municipal, ainda que sob jurisdição normativa e pedagógica do Estado. Com momentos e aspectos de maior ou menor articulação entre as três esferas de governo, verifica-se o desenvolvimento das redes de ensino, especialmente a partir da década de 40, quando a urbanização e a industrialização, com a redemocratização política, impulsionaram a criação de escolas públicas em todas as municipalidades e distritos ou bairros das cidades maiores.

A década de 60 foi marcada pela instauração, no Brasil e na América Latina, da internacionalização das políticas públicas, por meio da ação das agências de ajuda internacional que acompanharam e facilitaram a internacionalização do capital, essência do projeto desenvolvimentista. No campo da educação, destaca-se a proposta de descentralização, como estratégia para superar as deficiências de acesso e continuidade dos estudos (analfabetismo, elevados índices de reprovação e abandono com a conseqüente baixa escolaridade), características do denominado Terceiro Mundo. Introduz-se, por conseguinte, na legislação (Leis nº 4024/61 e nº 5692/71) e nos planos dos governos federal e estadual a municipalização. Entretanto, como se há de ver no próximo capítulo, sobre a Oferta de Educação Escolar, a municipalização, no Rio Grande do Sul, jamais se constituiu e mantém-se a responsabilidade concorrente entre Estado e Municípios para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. O Ensino Médio, este sim, é ordinariamente responsabilidade do Estado.

## **2.1 Sobre a municipalização e o regime de colaboração**

O texto do I Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, elaborado pelo Conselho Estadual de Educação, com base na Lei 4024/61, e mediante a assistência técnica estrangeira, merece ser conhecido, pois significa o primeiro



esforço sistemático de planejamento educacional e indica um posicionamento criterioso com relação à descentralização. Estabelece que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul é responsável direto pelo ensino primário e deve “liderar” o processo educacional no Estado com a “colaboração dos Municípios e da iniciativa privada”. Admite a necessidade da descentralização articulada (grifos nossos) do ensino, confiando na difusão dos Conselhos Municipais de Educação, com atribuições delegadas pelo Conselho Estadual de Educação para planejar e supervisionar as escolas municipais (Rio Grande do Sul, CEE, 1968, p.31).

A municipalização do ensino, como forma de descentralização, será, então, logo procurada pelo Executivo com o PROMUNICÍPIO, de 1970, e objeto da atenção do Conselho Estadual de Educação, que definirá seus objetivos ou princípios norteadores: transferência gradativa para o Município da responsabilidade de administração e manutenção do ensino de 1º grau; participação efetiva da comunidade no processo de desenvolvimento do ensino; e correção da dispersão dos recursos empregados em educação no Município (CEE/RS, 1971, p.oito).

Esses termos fundamentaram, posteriormente, duas propostas governamentais de municipalização do ensino dos governos do Rio Grande do Sul, uma já em 1973 e outra em 1987. Assim sendo, o texto do primeiro termo de acordo assinado entre o Estado do Rio Grande do Sul e vários Municípios, denominado POEM – Plano Operativo de Educação Municipal professava as comuns intenções de melhoria da qualidade de ensino, aumento da produtividade do sistema educacional e integração da educação com o desenvolvimento científico e tecnológico. O subsequente PRADEM – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal estipulava que ao Estado caberia assessorar técnica, administrativa e pedagogicamente os órgãos municipais de educação; ressarcir o Município mensalmente, sempre que houver cedências de professores e/ou funcionários municipais em escolas estaduais, na proporção do vencimento básico do quadro funcional da respectiva categoria de professor e/ou funcionário, vigente no Município; indicar e elaborar critérios de contratação destes profissionais. De fato, se anos atrás a tônica da assistência aos Municípios era a cedência de qualificados docentes estaduais para comporem os





quadros das secretarias municipais que iam sendo estabelecidas, aos poucos foi revertido para a dominância de professores municipais “cedidos” para escolas estaduais. Esta é uma prática que ainda perdura, num movimento que pode ser interpretado como contraditório à descentralização ou municipalização e que tem dado motivo para a forte e sistemática oposição que o sindicato de professores estaduais faz à questão.

Nos últimos tempos, com o novo ordenamento constitucional e legal da educação, a municipalização tende a inserir-se como uma eventual alternativa para o regime de colaboração, cuja institucionalização no Rio Grande do Sul parece dar-se de modo “lento e gradual”. As dificuldades de negociação entre o governo estadual e a representação municipal nesta matéria podem ser constatadas pela sua surpreendente inclusão no então muito discutido texto da Lei da Gestão Democrática das escolas estaduais, que normatiza a eleição de diretores e assuntos correlatos. A Lei Estadual nº 11126/98 conta, pois, com um Capítulo III, intitulado “Das Parcerias e Colaborações”, em duas abordagens: Seção I – Dos convênios de Colaboração entre Estados e Municípios; e Seção II – Da Distribuição da Quota Estadual do Salário-Educação. Destes dois meios de colaboração, o referente à distribuição do Salário-Educação é o que mais avançou, como será comentado adiante neste texto, no capítulo sobre Financiamento. Os convênios tendem a ser pontuais para a solução de questões específicas e mais no sentido de apoio à rede estadual, pela agilidade de gestão da esfera municipal. Exemplo evidente desta relação é o acordo recente sobre o transporte escolar que, depois de anos em pendência, encaminha para regularidade o ressarcimento pelo transporte municipal provido aos alunos da rede estadual, que somam mais da metade dos passageiros. Todavia, o Grupo de Assessoramento, paritário entre a representação estadual e a dos Municípios, como o define o art. 83 da Lei Estadual nº 10576/95, permanece encarregado também de gerenciar pela oferta de Educação Infantil e Ensino Fundamental (art.199 e art.215 par. 1º) e pelo recenseamento dos alunos do Ensino Fundamental e chamada anual (art. 200, par. 1º). O planejamento integrado de matrículas, o zoneamento escolar (ou mapa escolar) e a regularização do provimento dos quadros de pessoal por escola, assim como ações de acompanhamento e controle são pontos lógicos de uma agenda futura de colabora-



ção, que deverá ser facilitada pelos melhores níveis de qualidade e transparência já alcançados em termos de estatísticas educacionais e de valores de financiamento e custos das redes e unidades escolares.

No quadro de ainda crescentes demandas por expansão de matrículas e por qualificação material e humana do ensino público, a situação é problemática: na esfera estadual contrapõem-se a vultosa e reconhecida pressão da folha de salários e encargos previdenciários da educação sobre o orçamento do Estado e a oposição sindical do magistério estadual à municipalização ou não “desestadualização” do Ensino Fundamental; no plano municipal, encontra-se a objetiva falta de recursos dos Municípios para arcarem com o correspondente ônus financeiro, dada a moldura tributária vigente, que é associada a penosas experiências nos entendimentos havidos entre os sucessivos governos estaduais e os governos municipais, em termos dos valores de contrapartida ou do cumprimento do calendário de pagamentos acordados, como já registra pesquisa de opinião promovida pela FAMURS e CONSEME/UNDIME-RS (1992) e a memória do Grupo de Assessoramento do regime de colaboração. Estes fatores podem também ter sido razão para alguns traços de “estadualização” de matrículas verificados em meados dos anos 90, quando foi implantado processo de nucleação de escolas rurais, ainda que houvesse concomitantemente um explícito projeto de municipalização.

As mais recentes manifestações sobre a municipalização do ensino e o regime de colaboração indicam um cenário, no campo das políticas educacionais, que poderá ser propício a entendimentos. Os Secretários Municipais de Educação, com apoio de seus Prefeitos, propõem um regime de colaboração real, “com decisões conjuntas, para prazos mais longos e com garantia de cumprimento dos compromissos”. O novo governo estadual, compromissado em não municipalizar, dá início ao trabalho em foros de colaboração, implementando o Conselho Estadual do FUNDEF, entre outros projetos. No entanto, há também muitos elementos adversos à concertação pluripartidária e de longo prazo, como requer o planejamento democrático da educação. Por isso, reafirma-se a importância do estudo aprofundado dos condicionantes e da situação educacional do Estado, atentando para a peculiaridade municipal e regional.



No campo da municipalização e do regime de colaboração cabe, ainda, ressaltar o papel do governo federal, que, em diferentes momentos e de diferentes formas, tem encaminhado pela descentralização do financiamento e da gestão educacional. A assistência financeira direta da União aos Municípios gaúchos resume-se, na atualidade, ao acesso a recursos do FNDE via convênios, específicos para a rede física, equipamentos, material didático ou capacitação de pessoal. Outros recursos são remetidos via Secretaria de Estado, como é o caso da merenda escolar. A assistência técnica, também prevista constitucionalmente, abrange algumas iniciativas destinadas à capacitação e distribuição de materiais informativos ou de capacitação vinculados às reformas estruturais e funcionais determinadas pela legislação e normas federais. São exemplos recentes diversas ações planejadas pelo MEC, no âmbito do financiamento e seu controle social, do currículo escolar e da administração municipal da educação. Outras demandas contempladas são originadas no nível das articulações municipais, como a presença de especialistas da esfera central para informação e debates em eventos regionais.

## 2.2 A constituição dos sistemas municipais de ensino

A Constituição Brasileira de 1988 reconhece nos Municípios a condição de ente da Federação e não mais apenas como uma unidade administrativa. Em decorrência, cabe aos Municípios autonomia, a competência para elaborarem suas leis orgânicas e a competência (comum, concorrente com outros entes federativos ou exclusiva) em largo espectro de matérias, inclusive na educação. Seu art. 211 – *caput* – já facultava a organização do Sistema Municipal de Ensino, ao dispor sobre as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, indicando o regime de colaboração como critério de organização comum.

Subsidiariamente, a Constituição Estadual de 1989 reafirma, no parágrafo único do art. 206, que “Os Municípios organizarão os seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas estadual e federal”, prevendo, ainda, que autoridade municipal seja responsabilizada administrativamente na



falta de acesso à escola fundamental. Estes dois elementos constitucionais, federal e estadual, permitiram desde o início desta década promover condições de fortalecimento da gestão municipal da educação, com vistas à institucionalização dos sistemas municipais de ensino (LUCE, 1990; FAMURS, CONSEME/UNDIME-RS, 1997). Ademais, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, além de repetir enfaticamente termos da Constituição Federal, busca garantir o direito à educação, exigindo e detalhando outras ações para a esfera municipal, como o recenseamento dos educandos para o Ensino Fundamental em articulação com o Estado (posteriormente ratificado pela legislação federal), a elaboração de Planos Plurianuais de Educação e a criação de Conselhos Municipais de Educação. Todos esses considerados elementos constitutivos da condição de sistema de ensino (LUCE, 1998, p.4).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394/96 – detalha sobre a organização dos sistemas de ensino e o regime de colaboração, estipulando para os Municípios a incumbência de “oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal na manutenção e desenvolvimento do ensino”; “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (art. 11, V e par. Único).

Subseqüentemente, a legislação estadual e normas do Conselho Estadual de Educação, avaliando a favorável situação organizacional da educação municipal no Estado, ensejaram que, em agosto de 1999, fossem contabilizados 24 sistemas municipais devidamente oficializados. Há, no entanto, muitos outros em processo de estruturação ou de elaboração de suas leis municipais; outros tantos, porém, acautelam-se, preferindo manter-se por enquanto subordinados ao sistema estadual. Todos os Municípios gaúchos, no entanto, já dispõem de um órgão específico, uma Secretaria Municipal de Educação (muitas vezes acumulando também funções de Cultura, Esportes e/ou Turismo). Quiçá, em futuro próximo, possa ser discutida a oportunidade de sistemas únicos



de ensino, com planejamento de base local e concorrência de esforços e recursos municipais e estaduais!

### **2.3 Os Conselhos Municipais de Educação**

Oficialmente, o ano de 1947 é identificado como o marco histórico da criação dos primeiros Conselhos Municipais de Educação, pioneirismo do Rio Grande do Sul, por iniciativa da comunidade local e acolhidos pela então nova Constituição do Estado como Conselhos Municipais Escolares.

Posteriormente, a Lei 5.751, de 1969, ao instituir e regulamentar o Sistema Estadual de Ensino, em seu art. 15, facultou, em orientação explícita, a criação de Conselhos Municipais de Educação, por Lei Municipal, os quais, além das competências nesta estabelecidas, puderam receber atribuições delegadas pelo Conselho Estadual de Educação. Rezou, ainda, que pelo menos 2/3 dos integrantes do Conselho Municipal deviam ser professores do ensino público e particular e que todos tinham mandatos fixos.

O potencial da experiência levaria, a partir de 1973, o governo estadual a um deliberado fomento desta instância como meio de fortalecer as condições para a municipalização do Ensino Fundamental. Consoante, vem o Conselho Estadual de Educação estabelecer, em 1974, critérios para tal delegação de atribuições aos Conselhos Municipais de Educação (CEE/RS, Parecer nº 825/74), aos quais juntaram-se, em 1984, normas processuais (CEE/RS, Parecer nº 942/94).

Esta tradição é a justificativa apresentada pelos constituintes estaduais de 1989 para reiterar a faculdade estabelecida na Lei de 1969 e requerer dos Municípios que se habilitem ao recebimento de recursos do Estado, além da aplicação dos recursos vinculados, que comprovem a existência e funcionamento de Plano de Carreira e de Conselho Municipal de Educação, criados por lei, e que este Conselho aprove o também exigido Plano Municipal de Educação.

Neste sentido, a Unidade de Educação e Cultura da FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS promoveram, com o concurso do Conselho Estadual de Educação e de conselheiros municipais mais experientes ou de especialistas



universitários, subsídios para que a natureza, as funções, as atribuições, a composição, o mandato e a infra-estrutura institucional dos Conselhos Municipais fossem discutidas amplamente, antes da formalização legal. Visavam, com isto, à conscientização sobre a importância da participação e a potencialidade da descentralização para garantir o direito à educação. Hoje, somam-se 266 Conselhos Municipais em funcionamento e 84 com delegação de competências, no Rio Grande do Sul.

## **2.4 Planos Municipais de Educação**

Os Planos Municipais de Educação, de caráter normativo (estabelecidos em Lei Municipal) e plurianuais, têm sido concebidos como uma das estratégias centrais do processo de democratização da educação brasileira. Sua metodologia democrática assegura a participação das diversas instâncias da comunidade local e do setor da educação; e enseja também a transparência das ações, ou melhor, dos meios e fins; assim como o controle social e a responsabilização pública. Sua institucionalização trata de garantir a continuidade dos interesses coletivos para além de mandatos de um governo ou, ainda, da vontade pessoal de um dirigente.

Sendo um instrumento de natureza política mas de base técnica, a elaboração de um Plano Municipal de Educação requer estudos de contexto sócio-econômico-cultural, análises de informações e estatísticas educacionais em série histórica e projecional, bem como a definição do ideário ético-filosófico e pedagógico que subsidie os planos de escola e currículos, e a seleção e capacitação dos profissionais da educação. Objetivamente, pressupõe acordos sobre estes fundamentos e especialmente sobre os objetivos, metas e ações, sem descuidar, é claro, de prever como e quando serão feitos seu acompanhamento e avaliação.

Ora, sabe-se que tal proposta significa romper com lógicas e práticas políticas e burocráticas extremamente arraigadas ou contar com competências pouco frequentes, tanto nos quadros executivos como legislativos dos Municípios. Os exemplos nacional e estadual nesta matéria tampouco são inspirado-



res. No entanto, o movimento social pela democratização da educação tem fomentado esta linha de ação, que no âmbito municipal do Rio Grande do Sul produz seus efeitos. Assim, registra-se o processo deflagrado em 1989-90, com o especial apoio do Prof. Danilo Gandim, pelo qual a FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS, com a Faculdade de Educação da UFRGS, em projeto financiado pelo FNDE, promoveram, com êxito, seminários regionais de capacitação de assessorias das Secretarias Municipais de Educação com a finalidade precípua de elaboração dos Planos Municipais de Educação.

Logo em seguida, a exigência do Governo Federal de Planos Municipais e Estaduais para contribuição ao PNAC—Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, como condição para recebimento de recursos do FNDE, permitiu mais um exercício de planejamento coordenado pelas Secretarias Municipais de Educação. Em que pese os limites desta experiência (LUCE, FAVERO, HADDAD, 1992) no Rio Grande do Sul pareceu ser positiva. Mais adiante, para a elaboração do Plano Decenal de Educação do país, inserido nos compromissos internacionais de Educação para Todos, a Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação fortaleceu a adoção da metodologia participativa e conferiu aos Planos Municipais de Educação *status* de tributários dos Planos Estaduais e do Plano Nacional. O Rio Grande do Sul, graças aos esforços anteriores, pode concorrer com um número substancial de Planos. Lamentavelmente, não se constata hoje, de parte do governo central ou de entidades influentes no campo da política educacional, fomento ao acompanhamento e à avaliação de tais planos ou da continuidade do planejamento. Resta, sobremaneira, à consciência política e à competência profissional dos dirigentes e lideranças locais a afirmação desta prática.

### 3. OFERTA DE EDUCAÇÃO ESCOLAR

O planejamento das políticas públicas de educação básica faz-se sobre a estrutura escolar secularmente constituída, com a análise de seus condicionantes históricos, e na modelagem das relações entre os atores sobre o projeto político-pedagógico que os aglutina e tensiona. Neste processo, são várias as



perspectivas pelas quais o sistema educacional poderá buscar melhor conhecimento, no todo ou em suas partes. Uma é a das estatísticas descritivas das principais características da oferta de educação escolar, incluídas neste capítulo com o simples objetivo de lograr uma base comum de conhecimentos sobre os quais poder-se-á encaminhar uma apreciação mais percuciente e direcionada aos interesses dos dirigentes de ensino. Embora a comparação e a avaliação não sejam objetivas deste texto, parece ser desejável indicar algumas informações que facilitem a contextualização, ou a norma aplicável, ou até mesmo algum valor ético-político mais consensual.

Assim sendo, a seguir apresenta-se uma seqüência de dados e alguns comentários sobre os aspectos mais gerais e disponíveis da educação básica no Rio Grande do Sul, adotando já a segmentação da educação escolar da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996): a Educação Infantil, o Ensino Fundamental (desdobrando a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial) e o Ensino Médio.

### **3.1 Educação Infantil**

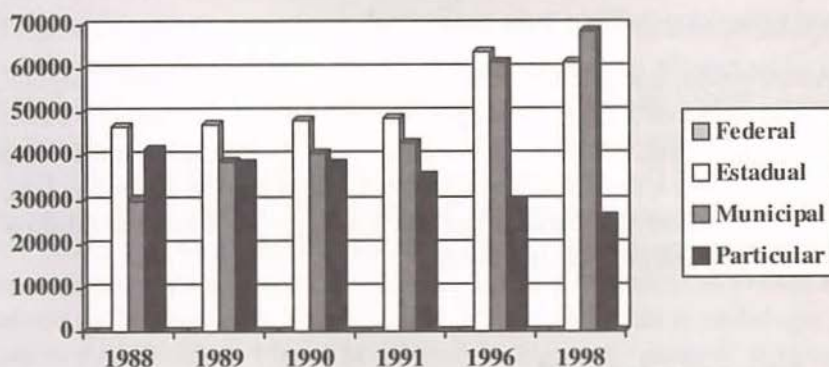
Consoante a expansão progressiva da demanda, determinada em grande parte pelas condições sócio-econômicas da urbanização, o novo ordenamento constitucional e legal brasileiro, da década de 80, trata de reconhecer mais amplamente o direito da criança à Educação Infantil e indica o dever do Estado em garantir o atendimento em creche e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos de idade. Embora a legislação nacional atribua aos Municípios a prioridade da oferta de Educação Infantil e Ensino Fundamental, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul adota uma posição peculiar de objetivo compromisso do Poder Público estadual com a manutenção de número mínimo de creches e escolas de Ensino Fundamental com atendimento pré-escolar, em cada Município (art. 199, III e art. 215, caput e § 1º). Estima-se que estas determinações de ordem social e política contribuam para o desenvolvimento de uma malha de instituições de Educação Infantil bastante capilarizada e relativamente qualificada, fruto da co-responsabilidade dos setores da educação





no Governo Estadual e Governos Municipais. Desta forma, a par da expansão das matrículas, verifica-se a melhoria das condições de formação e trabalho pedagógico dos profissionais que nelas atuam.

**GRÁFICO 3.1.1**  
Matrícula inicial por dependência administrativa  
Rio Grande do Sul – 1988/1998



Fontes: Caracterização sócio-econômica-educacional Estado do Rio Grande do Sul, Estatísticas Educacionais 1988-96, Censo Escolar 1998.

Nota: Os dados de 1992, 1993, 1994, 1995 não foram incluídos, pois neste período, na rede estadual, há problemas metodológicos devido ao funcionamento de períodos letivos concomitantes

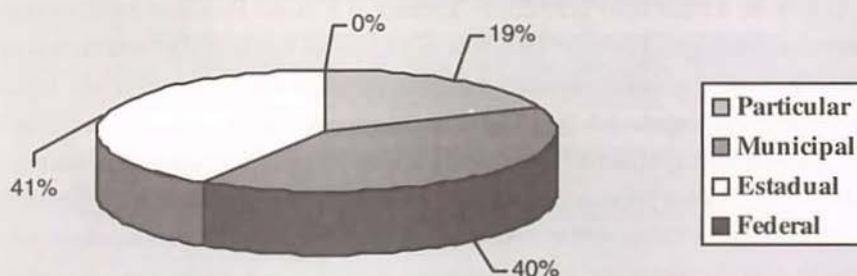
A perspectiva quantitativa mais genérica da extensão da rede de Educação Infantil pode ser obtida pela informação de que, em 1998, esta alcançava 450 (96,3%) dos Municípios do Rio Grande do Sul (Informe Estatístico da Educação Básica), com um total de 4003 estabelecimentos (91% públicos) e 156.337 matrículas (83% das quais divididas entre o Estado e os Municípios). Sobressai, de pronto, o perfil de uma amplitude territorial mas com estabelecimentos de pequeno porte e que não atendem à demanda. Os gráficos ilustram a evolução da matrícula inicial em Educação Infantil, por dependência administrativa, na última década e destacam dois dos últimos anos, para



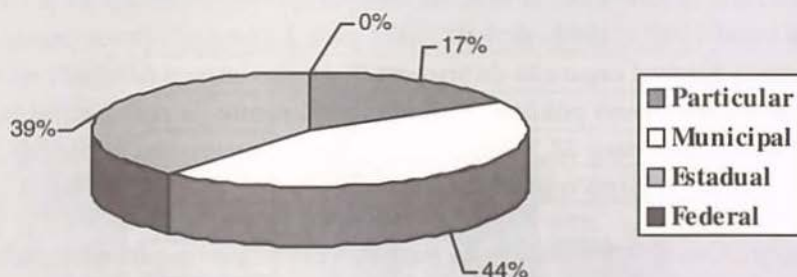
demonstrar o forte incremento da responsabilidade dos governos municipais, a gradativa limitação da oferta em instituições privadas e a não publicizada diminuição da rede estadual nos últimos anos, que resultaram em preocupante estagnação da oferta total de matrículas nos últimos três anos (1996 a 1998).

**GRÁFICO 3.1.2**

Pré-Escola: Distribuição percentual de matrícula por dependência administrativa, Rio Grande do Sul - 1996



Pré-Escola: Distribuição percentual de matrícula por dependência administrativa, Rio Grande do Sul - 1998



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Note-se bem que as estatísticas aqui referidas são de educação pré-escolar, de crianças de 4 a 6 anos de idade; portanto, o atendimento às crianças peque-



nas, em creches, há de ser bem menor e carece de melhor institucionalização, inclusive nas estatísticas educacionais. Por isso, apesar do reconhecimento legal sobre os direitos e deveres de Educação Infantil, desde os primeiros meses, sua avaliação é, ainda hoje, problemática.

### **3.2 Ensino Fundamental**

O direito à educação tem como alicerce o Ensino Fundamental, definido constitucionalmente como obrigatório, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria, com duração mínima de oito anos. O dever de educar, consignado ao Estado e à família, vincula aos incumbentes do Poder Público estadual e municipal, solidariamente, o direito público subjetivo; isto é, cidadãos e entidades representadas podem peticionar pelo acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola. Seja por motivo de tais determinações do plano normativo, ou exigências do mundo econômico, ou avanços na consciência de cidadania, as últimas décadas revelam um aumento progressivo na demanda na rede escolar pública – estadual e municipal – e uma resposta dos governos no sentido de expansão e qualificação das instituições de Ensino Fundamental. A simples comparação da evolução da matrícula inicial entre 1988 e 1998, de 1.477.021 para 1.766.863 alunos permite reconhecer a gradual expansão do sistema. Este movimento dá-se por meio de mais oferta no ensino público, mais acentuadamente na rede municipal (de 33,67% do total para 38,56%) e com o encolhimento das redes federal e privada, como registra o gráfico a seguir.

Os gráficos 3.2.1 e 3.2.2 são bastante elucidativos para a questão do regime de colaboração e as responsabilidades compartilhadas entre o Estado e os Municípios. Pode-se compreender que, curiosamente, nesta década, houve uma pequena municipalização do Ensino Fundamental: a rede estadual, que oferecia 55% das matrículas passa a 52% e as redes municipais de 35% a 39%.

**GRÁFICO 3.2.1**

Matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa. Rio Grande do Sul, 1988-1998

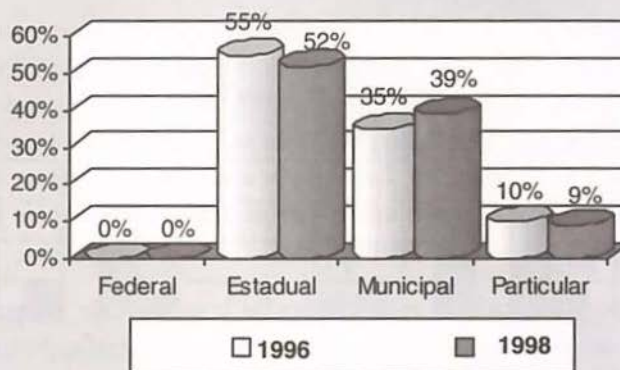


Fonte: Estatísticas Educacionais Rio Grande do Sul 1988-1996

Nota: Os dados de 1992, 1993, 1994, 1995 não foram incluídos pois neste período, na rede estadual, funcionavam períodos letivos concomitantes. Os dados de 1997 foram omitidos por não estarem disponíveis em tempo hábil.

**GRÁFICO 3.2.2**

Percentual da matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa. Rio Grande do Sul, 1996-1998



Fonte: MEC/INEP/SEEC



Quanto às peculiaridades de localização, sabe-se que 90% da educação escolar são urbanas. As matrículas na zona rural são quase que exclusivamente públicas, com mais forte presença das escolas municipais. Verifica-se também que o Rio Grande do Sul mantém o perfil nacional de oferecer, nas escolas rurais, mais oportunidades para as séries iniciais. A Tabela a seguir detalha estas informações.

**TABELA 3.2.1**  
Matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa e localização – 1998

**1ª à 4ª série**

Localização	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Total	916.508	112	402.393	432.237	81.766
Rural	160.719	0	43.220	116.738	761
% Rural	18	0	11	27	1

**5ª à 8ª série**

Localização	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Total	850.355	735	519.876	249.165	80.579
Rural	95.344	0	40.090	54.090	668
% Rural	11	0	8	22	1

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica, Censo Escolar, 1998.

Outro elemento importante para a caracterização da oferta de educação escolar é o perfil dos estabelecimentos de ensino. Sua distribuição por dependência administrativa, segundo dados de 1997, mostra que as redes municipais incluem 66,1% das escolas, ao passo que as estaduais são apenas 27,7% e as particulares 6,1% do conjunto. Levando-se em conta a distribuição proporcional das matrículas, verifica-se então que as escolas municipais devem ser bem menores que as estaduais e particulares.

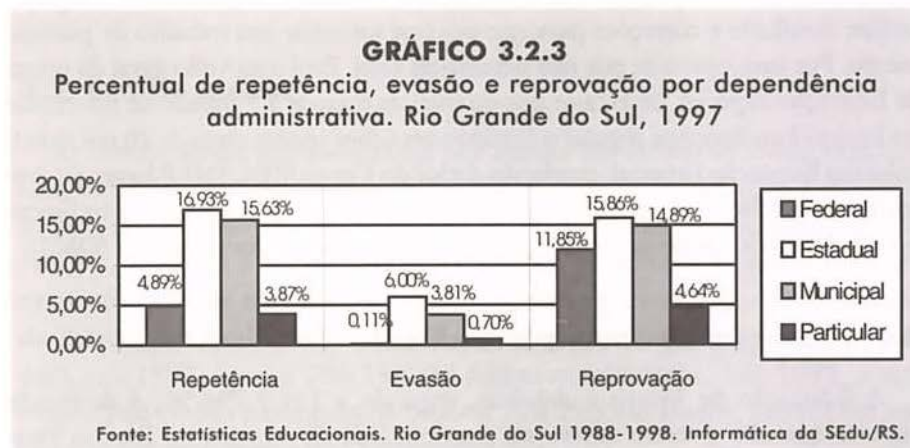
Atentando para indicadores relacionados às condições de permanência na escola ou continuidade dos estudos, comparativamente, verifica-se que a situação educacional do Rio Grande do Sul é bastante favorável, embora não satisfatória para os ideais político-pedagógicos, conforme dados apurados em 1997:



- ◆ A taxa de aprovação do Estado é de 81,2%, enquanto que na região Sul ligeiramente superior (82,3%) e no país inferior (77,5%);
- ◆ A taxa de abandono da escola no Estado é de 5,2%, inferior à da região Sul (6,1%) e à do país (11,1%);
- ◆ A distorção idade/série no Estado é de 22,6%, menor que a da região Sul (25,8%) e a do País (46,6%).

Um olhar mais aprofundado sobre as estatísticas freqüentemente associadas à qualidade do ensino e permanência na escola. A comparação dos percentuais de repetentes, evasão e reprovação em 1997 indica que o setor público tem mais dificuldades a vencer, com índices relativamente semelhantes para as escolas estaduais e municipais em termos de repetência e reprovação. Há uma situação favorável às escolas municipais com relação à evasão, que poderá ser explicada pela concentração relativa de matrículas nas séries iniciais, menos suscetíveis ao abandono escolar. Um ponto a merecer análise é que as taxas de reprovação são sistematicamente menores que os repetentes matriculados, mesmo quando se tomam dados em série (coorte).

Buscando a especificidade para o planejamento da educação municipal, registra-se, ao longo de uma década, o declínio contínuo da reprovação e da





evasão, assim como dos repetentes. A relativa estabilidade do percentual de reprovados, nos últimos anos, dado o quadro de diminuição da evasão e da reprovação, poderá significar a capacidade de reincorporar alunos anteriormente reprovados e evadidos.

### **3.3 Educação Especial**

A oferta de educação escolar para as crianças e jovens com necessidades especiais no Rio Grande do Sul tem larga trajetória, com instituições especializadas no atendimento aos diferentes tipos de problemas e experiências de integração. No campo das políticas públicas de educação é hoje vivo o debate sobre o papel e os limites das classes de recursos especiais situadas em escolas regulares e das instituições especializadas, com distintas posições e fundamentos científico-pedagógicos. Outra questão polêmica é quanto às relações do Poder Público com as entidades privadas, muitas de caráter associativo e não lucrativo, na medida em que isto pode significar a desobrigação do Estado com a oferta e os padrões de qualidade, ou que as demandas de recursos humanos e financeiros estatais não tenham origem e destino em organizações pautadas por critérios do caráter público, como a gratuidade, a gestão democrática e os concursos públicos para os quadros de pessoal.

As estatísticas disponíveis, no entanto, são escassas e fragmentadas, exigindo análise detalhada e correções para que possam subsidiar um trabalho de planejamento. Por isso, optou-se por não detalhá-las aqui. Para uma visão geral da oferta de Educação Especial, destaca-se que do total de mais de 1,7 milhão de matrículas no Ensino Fundamental regular o Estado conta com apenas cerca de 20 mil matrículas em Educação Especial, conforme dados do Censo MEC/INEP havendo estimativas (discutidas) de que até cerca de 10% das crianças carecem de atendimento especializado, pode-se considerar uma precariedade neste segmento (OMS).

### **3.4 Educação de Jovens e Adultos**

A Educação de Jovens e Adultos, segundo a Lei 9.394/96, é destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fun-



damental ou Médio na idade própria. Segundo o Informe Estatístico da Educação Básica -1998, 187 dos 467 Municípios do Rio Grande do Sul fazem oferta de Educação de Jovens e Adultos.

Em 1997, estavam matriculados em Cursos de Alfabetização, com encontros presenciais e avaliação no processo, ao todo, 13.204 alunos, sendo que 80,5% no sistema estadual e 19,5% no sistema municipal. Estes registros explicam a progressiva regressão das taxas de analfabetismo no Estado, mas apontam também para a necessidade de projetos de alfabetização e continuidade dos estudos voltados a clientela específicas, por sua localização, faixa etária e situação ocupacional.

Na modalidade de Ensino Supletivo, em 1997, chegaram à conclusão do Ensino Fundamental 18.912 alunos, sendo 43,2% vinculados à rede estadual, 9,1% às redes municipais e 47,7% a instituições particulares. Dos 13.026 concluintes do Ensino Médio, 30,8% pertencem à rede estadual, 0,3% à municipal e 68,9% à particular. Estes dados permitem o alerta de que são escassas as oportunidades de Educação de Jovens e Adultos no setor público e que, portanto, aqueles que não conseguiram concluir seus estudos com regularidade, devido a condições sócio-familiares, escolares ou de trabalho, são duplamente penalizados, com a falta de vagas gratuitas.

### **3.5 Ensino Médio**

O Ensino Médio representa hoje não apenas um direito de todos, mas também um dever do Estado constitucionalmente estabelecido, com a indicação de progressiva universalização. Assim sendo e em função das exigências da vida de cidadania e do mercado de trabalho, as demandas por novas vagas neste nível escolar têm se tornado inatingíveis em quase todas as localidades do Estado. Do total de 387.416 mil alunos que buscaram vagas na rede estadual, em 1997, apenas 286.144 mil foram matriculados. Em 1998, a rede estadual de ensino conseguiu incorporar 324.796 mil alunos, muitos em precárias condições de trabalho pedagógico.





Há, de fato, um severo déficit de escolarização, como indica a PNAD de 1997: no Rio Grande do Sul somente 18,27% das pessoas que possuíam 11 anos ou mais de estudo concluíram o Ensino Médio. Uma pequena mas significativa parte deste problema refere-se às dificuldades de acesso dos habitantes da zona rural: apenas 1,81% das matrículas são ali localizadas. A tônica deste quadro, no entanto, está nas limitações do próprio sistema escolar anterior, a localização e horários de aulas no espaço nas escolas urbanas e as condições gerais de vida dos adolescentes.

Contudo, o Ensino Médio representa hoje o segmento educacional em mais rápida expansão no Estado. Em 1995, 32.639 alunos concluíram a 3ª série do Ensino Médio, 35.880 alunos em 1996 e 42.106 em 1997; demonstrando um crescimento de 9,92% entre 95 e 96 e de 17,35% de 96 para 97. Em 1998, a rede municipal teve 6.187 alunos matriculados. Apesar de os Municípios terem como prioridade o Ensino Fundamental e o oferecimento de creches e pré-escola, observa-se que a pressão social levou também esta esfera a um crescimento de 77% na matrícula do Ensino Médio, no último período de dez anos.

A tabela a seguir revela a evolução das matrículas por dependência administrativa, no curso desta década e ilustra a concentração de esforços da rede estadual, seguida pelas redes municipais. Esta é uma questão que também deverá merecer atenção no planejamento dentro do Regime de Colaboração entre as esferas públicas.

**TABELA 3.2.2**  
Matrícula inicial por dependência administrativa, Ensino Médio  
Rio Grande do Sul – 1988/1998

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1988	8.595	134.266	3.493	66.172	212.546
1989	8.579	142.535	3.945	63.143	218.202
1990	7.736	146.972	4.142	62.468	221.318
1991	8.884	152.894	4.312	61.210	227.300
1996	10.091	261.407	5.342	80.764	357.604
1998	11.159	324.667	6.187	88.769	430.782

Fontes: Caracterização sócio-econômica-educacional Estado do Rio Grande do Sul, Estatísticas Educacionais 1988-96, Censo Escolar 1998.

Nota: Os dados de 1992, 1993, 1994, 1995 não foram incluídos pois neste período, na rede estadual, há problemas metodológicos devido ao funcionamento de períodos letivos concomitantes.



Neste conjunto, mais de 42 mil das vagas oferecidas na rede estadual foram ocupadas por alunos que *necessitaram repetir* os estudos e 40.531 mil alunos abandonaram a escola durante o ano letivo. Dos 83,47% que permaneceram, 16,53% foram reprovados. Estes dados permitem uma visão adicional sobre a natureza dos problemas enfrentados no Ensino Médio, mas também na totalidade da Educação Básica.

#### **4. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

No Rio Grande do Sul, como na maior parte dos estados brasileiros, são poucos os estudos e publicações sobre financiamento da educação; mas o número restrito não significa que não tenham sido produzidos trabalhos relevantes para subsidiar a concepção e/ou implementação de textos legais, planos, programas, práticas ou propostas de ação de órgãos e entidades governamentais e não-governamentais. Dadas as limitações deste texto, optou-se por apenas abordar alguns aspectos e informações sobre esta matéria, adotando critérios de disponibilidade e atualidade, bem como de utilidade para uma visão problematizadora sobre a oferta e a demanda de recursos financeiros nos diferentes espaços político-administrativos e segmentos educacionais, as razões de rateio e os meios de coleta e disseminação da informação ou de participação nas decisões. Sempre que possível procurou-se situar a totalidade do financiamento da educação no Estado e destacar as condições e os valores do âmbito municipal.

##### **4.1 Sobre o fundo público da educação no Rio Grande do Sul**

Na Constituição Federal de 1988 estão estabelecidas as principais fontes de financiamento para a manutenção e desenvolvimento do ensino: (1) os impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como a receita proveniente de transferências que tenha como origem o(s) imposto(s) e (2) a contribuição social do salário-educação. Estas são a



origem do denominado fundo público da educação, ou seja da receita que tem financiado a expansão e qualificação da educação escolar pública no país. Seu valor varia em cada Estado e Município, em função do produto interno gerado pela economia, das ações de coleta fiscal e de algumas normas distributivas. Assim sendo, asseguram-se bases comuns mínimas mas que, face às crises fiscais e da cultura política que abriga e alimenta forte exclusão social (muitas vezes compensatória ou clientelista ou fisiológica), podem ser restringidas ou aumentadas. Foram estes fatores que levaram os setores comprometidos com a constituição de um sistema público de educação no país a propugnar pela vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos, por esfera político-administrativa, desde a Constituição de 1934.

Das disposições vigentes, consagradas no art. 212 da Constituição Federal de 1988 (18% no caso da União), no art. 202 da Constituição Estadual de 1989 (35% no caso do Rio Grande do Sul) e nas Leis Orgânicas Municipais (cujos percentuais não podem ser inferiores a 25%), é importante destacar que: (1) a vinculação estipulada refere-se à receita de impostos – próprios ou aqueles recebidos como transferência de outra esfera de governo; (2) a aplicação da receita resultante de impostos deve ser feita na manutenção e desenvolvimento do ensino e não em educação, genericamente; (3) na distribuição dos recursos, os Municípios e o Estado devem dar prioridade ao atendimento do Ensino Fundamental; (4) os programas de alimentação escolar e assistência à saúde do educando não podem ser computados para compor o mínimo de despesas (18% da União ou 35% do Estado do Rio Grande do Sul e 25% ou mais para os Municípios, conforme sua Lei Orgânica, da receita de impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino; e (5) o salário-educação é uma contribuição social e, portanto, um tributo vinculado a uma finalidade específica – o atendimento ao Ensino Fundamental público.

A estimativa dos recursos disponíveis para o financiamento da educação pública no Rio Grande do Sul deve, então, considerar o somatório do orçamento do Governo do Estado com os orçamentos de todos os Municípios. Nestes devem estar representadas as receitas, inclusive oriundas de transfe-



rências de outras esferas, como a dos impostos federais (ITR, IRRE, FPM para os Municípios e FPE, IPI-EXP e LC 87/96 para os estados) e estaduais (ICMS, IPI e IPVA), a do salário-educação (quota estadual e quota municipal). Além dos recursos orçamentários regulares, o Estado e os Municípios podem contar com eventuais convênios e doações, advindos de outras esferas, governamentais ou privadas. Não foram encontrados estudos que congregassem todas estas bases de dados ou uma análise mais esclarecedora. Por isso, este texto limitou-se a apresentar uma estimativa do fundo público da educação, por meio de algumas ilustrações.

Sobre a denominada “assistência financeira” do Governo Federal à educação no Estado, sabe-se que o Ministério da Educação, por meio do FNDE, destinou em 1997 cerca de R\$ 91,6 milhões, sendo R\$ 600.000,00 para a Educação Infantil municipal, R\$ 57.600,00 para o Ensino Fundamental municipal e R\$ 33.400,00 para o Ensino Fundamental estadual.

As despesas do Estado realizadas em 1998 (que somam 35,6% da receita vinculada) e as previstas são resumidas na Tabela 4.1.1, que oferece uma perspectiva da distribuição dos valores orçamentários da Educação, por item de despesa. Salienta-se, assim, o peso das despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (41,35% do total) relativamente à Educação Infantil e, especialmente, ao Ensino Médio, bem como às modalidades Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial (inclusive FADERS, a Fundação precipuamente encarregada dessa área). De outra parte, vale ressaltar o peso do denominador Encargos Gerais, que compreende as despesas obrigatórias da entidade mantenedora do sistema estadual. Este amplo perfil de despesa parece ser suficiente para revelar um sistema que merece estudos mais detalhados com vistas à sua melhor gestão.

Finalmente, na esfera municipal caberia totalizar as despesas dos 467 Municípios, mas, até o presente, não se dispõe da informação específica do setor da educação. Apenas as despesas na função orçamentária “educação e cultura” são passíveis de acesso e estas, pelos balanços de 1997, alcançam R\$ 799.022.413,89, ou seja 32,59% do total das receitas municipais vincu-



ladas à educação. O gráfico 4.1.1 ilustra a proporção de recursos investidos pelas municipalidades gaúchas.

**TABELA 4.1.1**  
Despesas da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul e respectivos percentuais – Balanço de 1998 e Orçamento de 1999

Grupos de Despesa	Balanço de 1998		Orçamento de 1999	
	Total em (R\$)	%	Total em (R\$)	%
Educação Infantil	12.700,00	0,0007 <sup>(1)</sup>	768.600,00	0,04
MDE Ensino Fundamental	704.308.404,49	41,35	713.921.285,00	38,90
MDE Ensino Médio	109.925.632,76	6,45	108.055.251,00	5,90
Alfabetização de Jovens e Adultos	5.625.527,10	0,33	3.641.771,00	0,20
Desenv. da Educação Especial	413.576,82	0,02	3.071.000,00	0,16
Demais Gabinete/órgãos centrais	186.718.895,56	10,96	185.834.166,00	10,12
Encargos Gerais	683.022.402,20	40,1	788.387.000,00	42,93
SUEPRO <sup>(2)</sup>	1.303.180,26	0,08	13.321.000,00	0,72
FADERS <sup>(3)</sup>	3.439.720,45	0,20	3.197.830,00	0,17
FETLSVC <sup>(4)</sup>	7.872.473,66	0,46	9.589.567,00	0,52
Conselho Estadual de Educação	145.965,06	0,01	365.872,00	0,02
Vigias das Escolas	531.501,50	0,03	6.001.453,00	0,32
<b>Total</b>	<b>1.703.307.249,86</b>	<b>100,00</b>	<b>1.836.154.795,00</b>	<b>100,00</b>

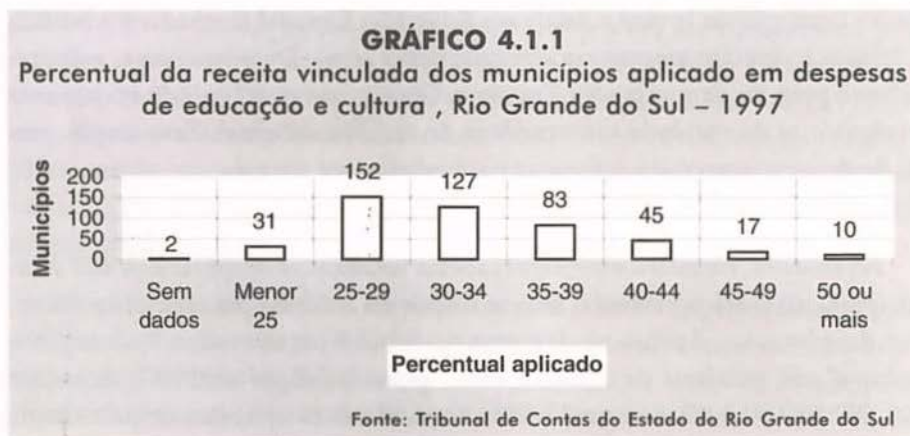
Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Coordenação e Planejamento, Departamento de Programação Orçamentária.

(1) As despesas com Educação Infantil foram equivalentes a apenas 0,0007% do total do orçamento.

(2) SUEPRO – Superintendência da Educação Profissional do Estado do Rio Grande do Sul

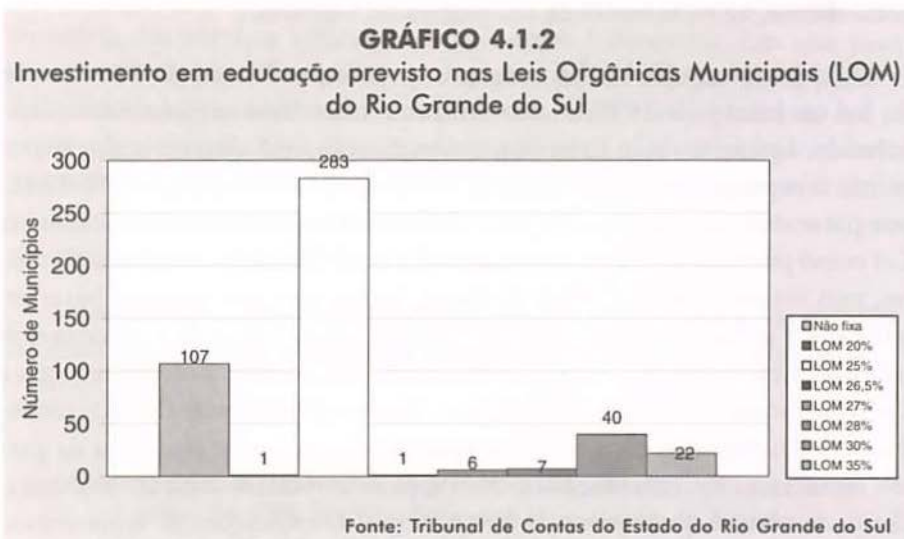
(3) FADERS – Fundação de Atendimento ao Deficiente e ao Superdotado do Rio Grande do Sul

(4) FETLSVC – Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha





O relativamente elevado comprometimento das receitas municipais com educação, que ultrapassa o mínimo definido na Constituição Federal e legislação nacional, é em parte originado pela decisão política das prefeituras e câmaras de vereadores, de outra é determinado pelas Leis Orgânicas Municipais que, inspiradas no estipulado na Constituição Estadual, vinculam mais do que 25% para manutenção e desenvolvimento do ensino na localidade. O valioso levantamento destas vinculações municipais deve ser creditado a recente trabalho do Tribunal de Contas do Estado.



## 4.2 O FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), previsto na Emenda nº 14 à Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 9424/96, é considerado um marco na história política da educação no Brasil, pela conquista de um processo redistributivo dos recursos. Constitui um mecanismo de financiamento do Ensino Fundamental que, supõe-se, poderá imprimir reajustes e modificações na dinâmica da gestão e controle da manutenção e desenvolvimento dos sistemas



de ensino, entre outros, na distribuição de responsabilidades e competências entre as esferas de governo, na proporcionalidade do atendimento às etapas e modalidades da educação básica, na instituição do regime de colaboração intergovernamental, no controle governamental e social das administrações dos sistemas de ensino e das escolas. Diante da possibilidade de um impacto tão abrangente e de múltiplas determinações, torna-se importante observar atentamente tanto os movimentos políticos e técnicos produzidos como os esperados e não logrados, comparando-se concepções, interpretações e, especialmente, as vicissitudes de sua prática ou vigência.

Oficialmente, o FUNDEF começou a operar no Estado do Rio Grande do Sul em janeiro de 1998, de acordo com o calendário nacionalmente estabelecido. Em preparação à sua institucionalização, trabalharam mais efetivamente representantes do governo do Estado e da FAMURS e CONSEME, por parte dos governos municipais. Os outros segmentos identificados na Lei como partícipes do acompanhamento e controle social estiveram presentes, mas menos atuantes. Neste processo, foram revisadas algumas bases estatísticas e geradas importantes informações que ampliam o conhecimento sobre receitas e despesas em educação, assim como sobre a oferta de vagas e a produtividade dos sistemas de ensino. Também foram estabelecidos inovadores entendimentos com os bancos públicos para maior eficiência da gestão financeira. No entanto, uma observação consolidada durante a elaboração deste texto é que, apesar da formalização de indicações de representantes, até o presente o Estado do Rio Grande do Sul não conta com o funcionamento regular do seu Conselho do FUNDEF. Apenas no dia 5 de agosto de 1999 foi realizada sua primeira reunião, o que pode ser promissora sinalização do quadro de evidências significativas dos limites com que as entidades reconhecidas na Lei assumem a função de controle social e publicização, tão cara no ideário da democratização do Estado e da gestão democrática da educação – até mesmo no Rio Grande do Sul, como comentam, surpresos, analistas de outros locais! No âmbito municipal, têm-se notícias de que há vários conselhos ativos de acompanhamento e controle social do Fundo e propiciando elementos para um planejamento integrado da Educação Bási-



ca, em regime de colaboração. Não há, contudo, junto ao virtual Conselho Estadual ou a outras entidades oficiais e associativas registro sistemático do número de Conselhos Municipais instalados e em regular funcionamento.

Existem diversas avaliações de que este Fundo, de caráter redistributivo, poderá gerar uma profunda transformação nos sistemas de ensino, que se estende da definição do regime de colaboração entre as esferas governamentais para o atendimento de toda a educação básica aos processos de gestão e de controle dos serviços educacionais e do planejamento e execução orçamentária dos serviços educacionais dos entes federativos. Em que pese a ocorrência de previsões positivas e negativas, em relação ao impacto do FUNDEF no equacionamento dos problemas de acesso e qualidade dos serviços educacionais, há suficientes indicadores de que já está promovendo alterações significativas na atual conjuntura educacional que precisam ser objeto de acurada e pró-ativa análise dos gestores municipais dos sistemas de ensino e suas instituições.

Sobre a composição, fontes de custeio e razão de distribuição do FUNDEF no Rio Grande do Sul, as seguintes informações podem ser apresentadas:

**TABELA 4.2.1**  
Composição do FUNDEF segundo a origem dos recursos e as cotas de 15% do Estado e dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, em 1998

Imposto e Transferência	Total (A)	FUNDEF (15% de A)	%
FPM	836.953.345	125.543.001,75	13,87
FPE	257.152.446	38.572.866,90	4,26
ICMS	4.228.204.343	634.230.651,45	70,04
IPI exp.	294.746.021	44.211.903,15	4,88
LC 87/96	419.884.721	62.982.708,15	6,95
SUB-TOTAL	6.036.940.876	905.541.131,40	100,00
Compl. União	-	-	-
TOTAL	-	905.541.131,40	100,00

Fonte: Secretaria de Educação do Estado, Departamento de Planejamento.





Esta base de arrecadação de impostos permite que o Rio Grande do Sul seja o 6º Estado com a maior cota-aluno do país (R\$ 561,00), ficando atrás de Roraima, Amapá, São Paulo, Rio de Janeiro e Acre (Ministério da Educação, 1999). Aplicado o critério redistributivo entre as esferas estadual e a municipal, esta consegue obter um incremento de 18,1% de recursos. Ou seja, se antes do FUNDEF a média de recursos disponíveis por aluno do Ensino Fundamental municipal era de R\$ 475,00, alcança com o FUNDEF a cota-aluno estadual de R\$ 561,00. O Governo do Estado, por conseguinte, passa a dispor de menos recursos para gastar com sua própria rede. Contudo, no balanço, há de alcançar mais equidade nos investimentos para o conjunto dos alunos do Ensino Fundamental público.

**TABELA 4.2.2**

Recursos do FUNDEF e indicadores de rateio segundo a rede de ensino estadual e o conjunto das redes municipais no Estado do Rio Grande do Sul, em 1998

Indicador	Realizada
<b>Total (rede estadual + municipal)</b>	
Matricula ano anterior	1.578.410 alunos
Cota-aluno	R\$ 559,56
Total de recursos	R\$ 905.541.131,00
<b>Rede Estadual</b>	
Matricula ano anterior	934.365 alunos
Cota-aluno*	R\$ 636,41
Total recursos Estado*	R\$ 594.641.814,00
<b>Rede Municipal</b>	
Matricula ano anterior	644.045 alunos
Cota-aluno*	R\$ 482,72
Total recursos Municípios*	R\$ 310.899.317,00

Fonte: Secretaria de Educação do Estado, Departamento de Planejamento.

Nota: Sinais convencionais utilizados:



A propósito das matrículas do Ensino Fundamental público no Rio Grande do Sul, ressalta-se que cresceram 1,6% entre 1997 e 1998, ocorrendo leve redução na rede estadual e aumento nas redes municipais de ensino. No conjunto, verifica-se que em torno de 40% das matrículas do Ensino Fundamental são municipais, mas que a participação de cada Município gaúcho na oferta desse nível de ensino varia de zero a 100%, passando por todas as graduações intermediárias. É precisamente esta variada proporção de matrículas estaduais X municipais que determina se o Estado ou os Municípios (e cada Município) receberá mais recursos do Fundo ou se para tal contribuirá.

Dentre os Municípios do Estado, em 1998, Porto Alegre foi o que mais distribuiu recursos, ou seja, contribuiu com R\$ 28.532.566,55, recebeu R\$ 19.685.126,47, tendo como resultado uma perda de R\$ 8.847.440,07; enquanto Gravataí foi o que mais recebeu recursos, ou seja, contribuiu com R\$ 4.290.450,50 e recebeu R\$ 12.745.720,91, tendo como ganho R\$ 8.455.270,41. Como Gravataí, os demais Municípios da região Metropolitana de Porto Alegre, com exceção da capital, recebem um significativo aporte de recursos devido ao FUNDEF, que chega a 88,7%, no geral; isto é, esta região obtém deste uma receita de cerca de R\$ 100 milhões ao passo que teria originalmente apenas R\$ 58 milhões para investir na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além da Região Metropolitana, merece atenção o fenômeno no Litoral, que também tem Municípios dentre os que mais recebem do Fundo. Outro caso é o de Municípios mais novos (recentemente criados) que despontam na lista dos que mais “perdem”, os quais, parece, carecem de uma atenção especial de planejamento em nível local e com o sistema estadual de ensino para que seja definida sua atuação educacional. O quadro abaixo poderá exemplificar melhor a condição determinante das “perdas” e “ganhos”: a maior ou menor responsabilidade por matrículas no Ensino Fundamental.

Outro dado interessante, relativo a comparações entre Municípios, é o valor disponível por aluno em 1998. Sem o Fundo, o menor seria o de Alvorada com R\$ 182,00 e o maior seria o de Pareci Novo com R\$ 41.637,00. Já com o Fundo, os recursos financeiros disponíveis por aluno devem ter sido pelo menos de R\$ 624,00 em Alvorada e de cerca de R\$ 17.206,00 em Pareci Novo (ABREU, 1998).



**TABELA 4.2.3**  
Distribuição do FUNDEF, Rio Grande do Sul - 1998.

- Quem contribui/ "perde"?	Quem recebe/ "ganha"?
302 Municípios (64,66%)	165 Municípios (35,34%)
com	com
150.544 alunos (23,37%)	493.501 alunos (76,63%)

Fonte: Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS

Resumindo a situação decorrente da vigência do FUNDEF, conforme as tabelas a seguir, constata-se que: (1) o impacto geral do FUNDEF para as receitas municipais no Estado é positivo; entretanto, estes recursos são destinados a um número relativamente restrito de Municípios (cerca de 35%), pois a maioria ainda atende uma proporção menor de alunos que o Estado; (2) parece haver um efeito amplo no sentido do aumento do número de matrículas na esfera municipal, porém houve um número significativo de Municípios que diminuíram sua oferta e outros tantos que a mantiveram estável. No caso dos aumentos da oferta, este efeito pode ser classificado de discreto, com o maior grupo de Municípios limitando-se a expandir até 10% da sua rede.

A tabela 4.2.4 e o gráfico 4.2.1 a seguir ilustram mais detalhadamente estas observações.

Lamentavelmente, ainda não se dispõe de informações sobre o impacto do novo Fundo no perfil das despesas dos sistemas estadual e municipais de ensino. Mas a tabela 4.2.5 a seguir já permite uma idéia sobre as proporções de recursos alocados entre pessoal, manutenção e investimentos, bem como as oscilações mensais. Dados como estes deveriam ser compilados pelas administrações municipais e acompanhados pelos Conselhos Municipais do FUNDEF para permitir o planejamento de médio e longo prazo, especialmente atentando para as despesas que são de fluxo contínuo e as que representam apenas investimentos mais pontuais.



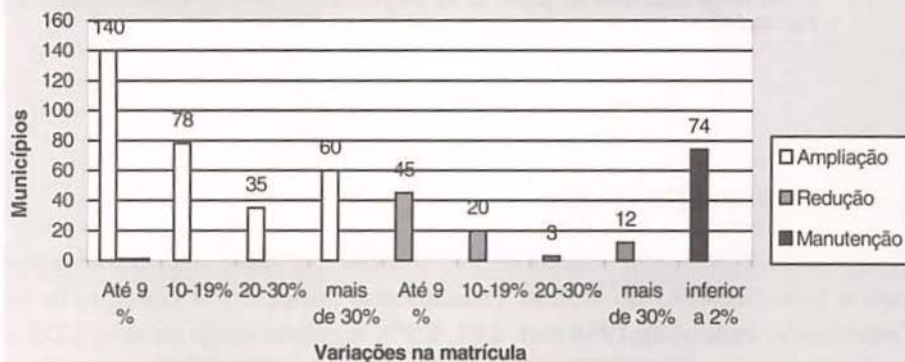
**TABELA 4.2.4**  
Impacto financeiro do FUNDEF por esfera de governo no Estado do  
Rio Grande do Sul, em 1998

(R\$ milhões)

Ano	Governo Estadual					Governos Municipais				
	Contribuição anual ao FUNDEF	Receita anual originária do FUNDEF			Diferença de Receita	Contribuição anual ao FUNDEF	Receita anual originária do FUNDEF			Diferença de Receita
		Principal	Complemento da União	Total			Principal	Complemento da União	Total	
1998	579,8	524,4	-	524,4	(55,5)	306,0	361,4	-	361,4	(55,5)

**GRÁFICO 4.2.1**

Número de municípios segundo as variações nas matrículas finais municipais do ensino fundamental - 1997-1998



Fonte: FAMURS.

Fonte dos dados brutos: Censo Escolar, 1997-1998.



**TABELA 4.2.5**  
Aplicações dos Recursos do FUNDEF pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul,  
no período de 1998

(Valores em R\$)

Meses	Pagamento de Professores	Manutenção	Investimentos	Total
Janeiro	31.926.288,88	-	-	31.926.288,88
Fevereiro	39.778.007,19	-	-	39.778.007,19
Março	32.423.588,15	7.464.736,50	2.852.053,50	42.740.378,15
Abril	32.397.584,84	310.045,86	131.733,77	32.839.364,47
Maiο	32.673.418,60	2.550.174,52	978.585,39	36.202.178,51
Junho	35.436.919,59	2.574.665,27	988.697,42	39.000.282,28
Julho	45.272.015,16 <sup>(1)</sup>	2.584.410,77	1.008.413,15	48.864.839,08
Agosto	39.210.432,80	2.518.955,91	960.098,18	42.689.486,89
Setembro	36.725.485,84	2.557.823,34	980.603,08	40.263.912,26
Outubro	39.850.454,80	(8.472,65) <sup>(2)</sup>	(3.317,91) <sup>(2)</sup>	39.838.664,24
Novembro	41.338.528,46	7.851.293,05	2.995.399,95	52.185.221,46
Dezembro	61.846.582,95	7.228.737,54	1.092.299,29	70.167.619,78
<b>Total</b>	<b>468.879.307,26</b>	<b>35.632.370,11</b>	<b>11.984.565,82</b>	<b>516.496.243,19</b>

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda do Estado.

- (1) O aumento significativo de verbas para o pagamento de professores deve-se a uma antecipação da primeira parcela do 13º salário.
- (2) O total destinado para o Ensino Fundamental naquele mês foi de R\$ 39.838.664,24, entretanto os gastos foram superiores na ordem de R\$ 39.862.245,36, ou seja, houve um saldo negativo de R\$ 23.581,12.

### 4.3 SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O Salário-Educação é uma contribuição social que serve de fonte adicional para o financiamento do Ensino Fundamental público. Foi consagrado na Constituição Federal de 1988 (art. 212, § 5º), regulamentado na nova LDB e também na Lei do FUNDEF, ambas de dezembro de 1996. Mais recentemente, em dezembro de 1998, nova Lei de nº 9766 altera-lhe alguns dispositivos.

É recolhido pelas empresas, com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Do seu montante derivam-se as quotas estaduais e destas uma parte é



destinada a quotas municipais. Recentemente, verificou-se um movimento pelo qual grandes empresas e bancos do Estado protestaram, buscando a Justiça para não pagar o Salário-Educação da forma como ele passou a ser cobrado, centralizadamente. Queriam investi-lo diretamente, oferecendo bolsas de estudo. Com isto, pretendiam a evasão de recursos da rede pública e renegar a possibilidade de uma distribuição mais equânime. Felizmente, este pleito foi rejeitado pela Justiça.

O gráfico abaixo é ilustrativo do volume arrecadado pelo Salário-Educação no Estado, na região e no país:



No Rio Grande do Sul, desde maio de 1998, firmou-se um acordo – em forma de Lei – entre Estado e Municípios, no qual ficaram estabelecidos os critérios de repartição dos recursos da quota estadual: a publicização dos coeficientes e exigências de qualificação (comprovar aplicação de 25% dos recursos vinculados), bem como o prazo e os meios para a transferência intergovernamental de recursos. A peculiaridade do rateio no Estado, a partir de 1999, é



que o total de recursos (R\$ 85.198.036,43 em 1998) é dividido em duas parcelas equivalentes à proporção de matrículas estaduais (59,2% em 1998) e municipais (40,8% em 1998), comprovando-se o avanço neste aspecto do Regime de Colaboração.

Os principais dados disponíveis sobre o volume de recursos, sua origem e distribuição são apresentados a seguir:

**Tabela 4.3.1**

**Arrecadação do Salário-Educação no Rio Grande do Sul por origem,  
no período de 1994 - 1998**

(1.000 R\$)

Destinatário	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INSS</b>	29.934,8	58.915,6	83.498,6	82.552,5	73.862,5
<b>FNDE</b>	56.665,9	104.568,9	109.316,3	107.819,2	83.007,4
<b>TOTAL</b>	86.600,7	163.484,6	192.814,9	190.371,6	156.869,9

Fonte: Ministério da Educação e Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Diretoria Administração Financeira, Divisão de Programação Financeira.

Uma das mais importantes despesas efetuadas com recursos do Salário-Educação é o transporte escolar, indispensável para garantir o acesso à escola para muitos alunos. Com um histórico de dificuldades de entendimento entre o Estado e Municípios a este respeito, recentemente vem sendo objeto de um acordo importante no âmbito do Grupo de Assessoramento do Regime de Colaboração. Registram-se no Rio Grande do Sul os seguintes dados: (1) cerca de 134 mil alunos do Ensino Fundamental transportados no Estado; (2) as despesas totalizam R\$ 34 milhões por ano, com custo anual médio por aluno de R\$ 280,00; (3) o Governo do Estado deve destinar aos Municípios parcela do Salário-Educação "Cota-Estado" para pagamento do transporte escolar dos alunos da rede estadual (cerca de 54,5% dos alunos transportados), que é feito pelos Municípios. Os Municípios, em geral, também realizam o transporte de seus alunos às expensas da sua cota do Salário-Educação.



#### 4.4 A gestão financeira da educação municipal

Como mencionado anteriormente, são limitadas as informações e análises sobre o tema do financiamento da educação no Rio Grande do Sul; mais ainda as que focalizam especificamente a gestão financeira municipal. Por este motivo, mas também com a intenção de incentivar o aprofundamento deste tema junto às administrações municipais, cabe destacar o Relatório de Pesquisa recentemente publicado pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS (LUCE e FARENZENA, 1998). O estudo, que abrangeu fontes e usos dos recursos financeiros e os custos educacionais de uma amostra de 26 redes e de 52 escolas municipais (2 de cada Município), contou com a colaboração da FAMURS, dos dirigentes municipais e diretores de escolas envolvidas, bem como do UNICEF. Para tal, foram desenvolvidos dois instrumentos básicos para coleta de dados: um para as informações centralizadas na rede de ensino (oriundas da Secretaria Municipal de Educação ou dos Órgãos da Administração financeira e material do Município) e outro para as informações em nível da escola. Estes dados, porém, referem-se ao exercício orçamentário de 1995 e aos elementos existentes nas escolas e redes de ensino em 1996. Portanto, representam um perfil de fontes e usos dos recursos e de custos em momento anterior à vigência do FUNDEF e da quota-municipal do Salário-Educação, podendo, assim, servir como um parâmetro para estudos comparativos e avaliativos do impacto destas novas medidas e sobre a dinâmica interna da gestão financeira, nos casos de aumento ou diminuição dos recursos disponíveis.

Com relação às *fontes recursos*, ficou confirmada a *receita de impostos* como a principal fonte de recursos para a educação, cujo valor varia, na amostra, de 78,3% a 99,6% do total da receita para a educação, bem como a grande dependência dos Municípios das transferências da União e do Estado, que oscilaram entre 98,5% e 45,7%. É também ilustrativo o fato de que apenas 4 dos 26 Municípios apresentaram impostos próprios, que nestes casos proporcionavam mais de 20% da sua receita de impostos. Outras fontes de recursos são os *repasses da União*, a que todos os Municípios amostrados tiveram acesso, fossem do FNDE e/ou da FAE, embora, em geral, não excedessem a 2% da





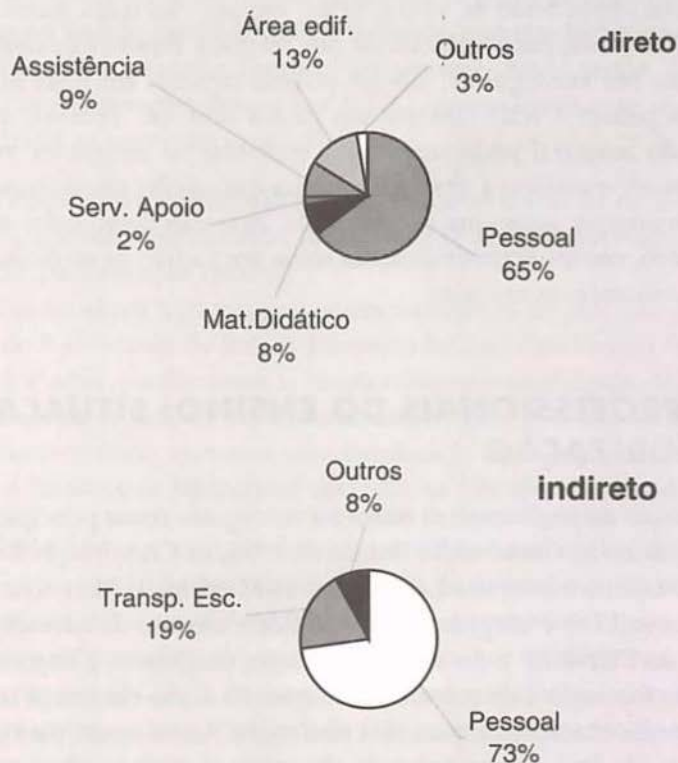
receita total. Os *repasses do Estado*, incluindo o Salário-Educação, cota-estadual, historicamente constituem uma fonte importante para o desenvolvimento da educação municipal, coadjuvados por convênios específicos com esta mesma finalidade. Em 1995, no entanto, foi registrada uma surpreendente ausência de colaboração do Estado, quando apenas 2 dos 26 casos da amostra receberam repasses do Salário-Educação e 4 do PRADEM (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal), sendo que 5 destes 6 aportes significaram menos de 3% da receita total da educação. Ressalta-se, contudo que, em nenhum dos Municípios estudados foram verificados casos de destinação de recursos estaduais e federais diretamente a escolas, ou seja, foram sempre geridos em nível da rede.

Sobre os *usos dos recursos* foram estudados 21 casos e nestes as despesas de capital, compreendendo os investimentos em prédios e equipamentos, que variaram de 26,36% a 0,81% do total das despesas. As despesas correntes revelam o peso dos gastos com pessoal, que atingem de 30,04% a 86,63% sobre o total das despesas. A seguir, apresentam-se as despesas com serviços de terceiros e encargos, que variam de 1,40% a 37,52% das despesas totais.

Sobre os *custos educacionais*, foi utilizada a unidade de análise que é um quociente, denominado *custo aluno/ano*, onde o dividendo corresponde ao total das despesas ou de uma de suas categorias e o divisor à matrícula inicial da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, seja para a rede municipal de ensino ou para a unidade escolar. Os valores obtidos nos 26 casos ilustram uma alta variação de custo aluno/ano nas redes municipais gaúchas: de R\$ 544,45 (o menor) a de R\$ 3003,61 (o maior), com um valor médio de R\$ 915,37. Por isso, cabe reiterar a observação destacada no referido Relatório de Pesquisa no sentido de considerar-se de pouca valia para a formulação de políticas e normas a utilização de qualquer valor médio e geral associado a custo aluno/ano, no atual estágio do conhecimento desta matéria na realidade brasileira. O valor dos cálculos efetuados até o presente é muito mais referente à demonstração da importância das variações e da necessidade de examinar as particularidades econômicas, sociais, administrativas e educacionais de qualquer sistema de ensino e unidade escolar do que à consignação de “número mágico” para a discussão de parâmetros avaliativos ou de critérios distributivos de recursos.

**GRÁFICO 4.4.1**

Distribuição percentual do custo aluno/ano no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, em redes municipais do Rio Grande do Sul – 1995



Fonte: Relatório de Pesquisa financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul

Um exemplo das análises mais detalhadas ensejadas pela pesquisa citada é proporcionado no gráfico acima, no qual se compara a distribuição dos custos diretos aluno/ano (quantificáveis nas escolas municipais) e dos custos indiretos aluno/ano (custos centralizados nas redes municipais, não quantificável



por escola) por tipo de despesa. Observe-se ainda que, na amostra estudada, os custos diretos são aproximadamente 81% do total; logo, apenas 19% podem ser considerados custos indiretos. No entanto, como em relação a outros aspectos estudados, há grande variação de situação entre Municípios, com custos diretos importando de 44% e 94% – ou seja – há redes municipais que ainda investem uma parte substancial dos recursos financeiros centralizada e que, por conseguinte, alocam poucos recursos em nível de escola – têm escolas pobres – relativamente aos gastos centrais. Todavia, adverte-se que o estudo amostral pode servir para estimular os dirigentes, técnicos e interessados em qualificar a gestão financeira das escolas municipais na prospecção comparativa sobre sua própria rede, mas não deve, neste estado do conhecimento, encorajar generalizações sobre um padrão de receitas, despesas ou custos, existente ou modelar.

## 5. OS PROFISSIONAIS DO ENSINO: SITUAÇÃO E VALORIZAÇÃO

A *valorização dos profissionais do ensino* foi consagrada como princípio de organização do ensino na Constituição Federal de 1998, na Constituição Estadual de 1989 e subseqüentemente nas Leis Orgânicas Municipais. Mais recentemente, também a nova LDB e a legislação sobre o financiamento da educação, regulamentadora do FUNDEF e do Salário-Educação, confirmam a importância das condições de formação e de trabalho do magistério como elementos centrais do planejamento da educação de qualidade para todos. Assim sendo, para um balanço da situação da educação no Estado do Rio Grande do Sul e um delineamento dos desafios na gestão dos sistemas municipais de ensino, torna-se indispensável examinar a situação do professorado e a dinâmica dos principais indicadores disponíveis. Deve-se alertar, desde já, que todas as estatísticas nacionais atuais referem-se a funções docentes, razão pela qual o número de profissionais atuantes será certamente menor do que estas. Isto se deve a que uma professora poderá exercer mais de um cargo numa mesma escola ou atuar em mais de um estabelecimento ou rede de ensino. Há casos de docentes que contabilizam 3 funções docentes de 20 horas-semanais, até mesmo numa única rede pública.



## 5.1 Disponibilidade e distribuição de docentes

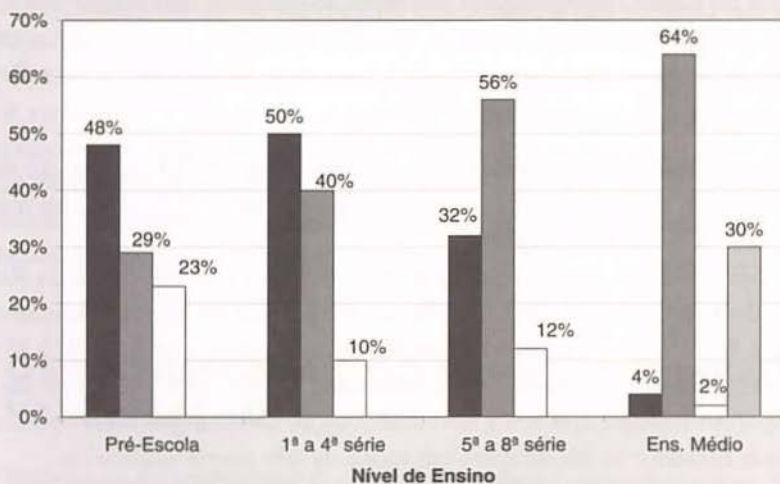
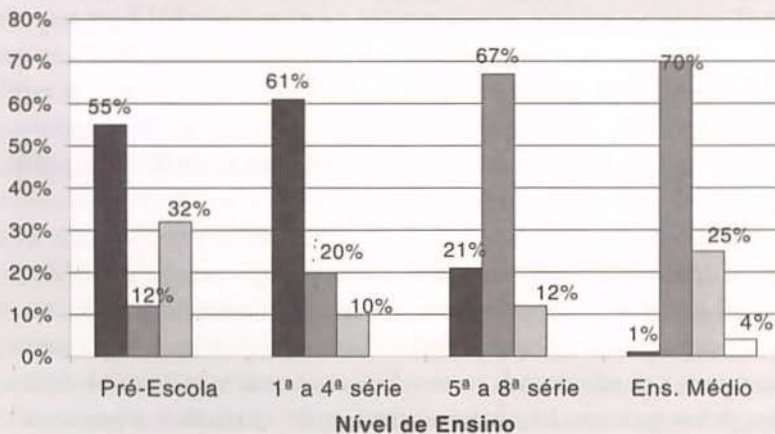
O Rio Grande do Sul conta com 154.681 professores em exercício (Rio Grande do Sul, 1998). Sua distribuição, por dependência administrativa e nível de atuação, corresponde genericamente ao perfil de distribuição do alunado, que no Estado significa uma distribuição bastante harmônica dos encargos em Educação Infantil e Ensino Fundamental. Assim sendo, destacam-se, tomando as informações do gráfico 5.1.1, comparativamente com a Região Sul e o Brasil, as seguintes características:

- Funções públicas X particulares – em todos os níveis há no Estado maior participação do setor público, destacando-se a maior diferença, no mesmo sentido, na Educação Infantil;
- Funções estaduais X municipais – para o conjunto do país, como da Região Sul e do Rio Grande do Sul, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série, predominam as funções docentes municipais, de 5ª à 8ª série predominam as funções docentes estaduais; porém, o Rio Grande do Sul, comparativamente, apresenta uma distribuição de encargos mais equilibrada entre o Estado e os Municípios em todos os três níveis analisados.

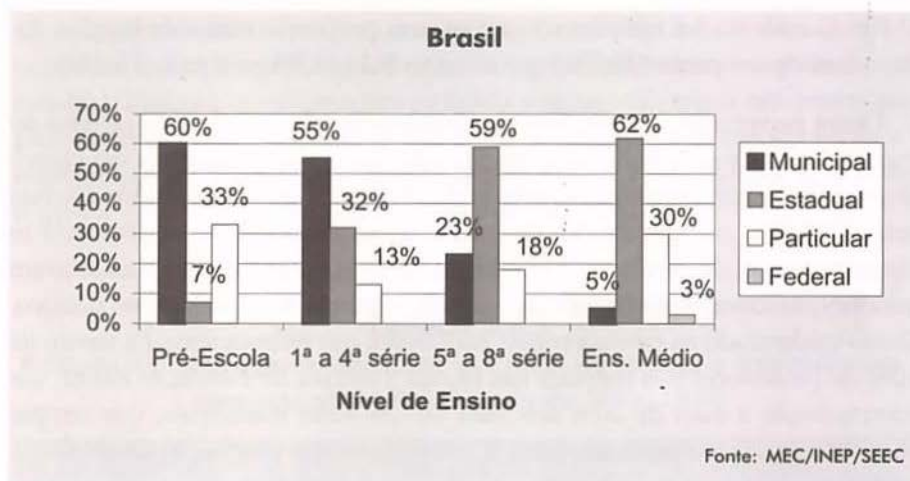
Um fenômeno que também deve ser considerado na análise da situação do magistério para o delineamento de políticas de pessoal é o *tempo de exercício profissional*, ou seja a relação entre experiência e prognóstico para a aposentadoria. Estas informações são importantes para que se constitua um quadro docente com possibilidade de continuidade no trabalho coletivo, perspectiva de relacionamento com a comunidade e de acompanhamento do processo de escolarização dos alunos de sua escola. A rede estadual do Rio Grande do Sul apresenta, nos últimos anos, uma incidência de cerca de 5% de aposentadorias sobre o número de funções docentes, o que determina a necessidade de atenção especial com relação às providências de reposição nos cargos, à manutenção do atual perfil de competências e responsabilidades do Estado, e ainda à demandada expansão do Ensino Médio. Este movimento é, certamente, um forte fator para a já comentada contradição ocorrida nos acordos de municipalização, pelos quais os Municípios vêm sendo chamados a prover a título precário as lacunas docentes das escolas estaduais em sua jurisdição. Já as re-

**GRÁFICO 5.1.1**

Percentual de funções docentes segundo o nível de ensino, por dependência administrativa. Rio Grande do Sul, Região Sul e Brasil 1998

**Rio Grande do Sul****Região Sul**

Fonte: MEC/INEP/SEEC



des municipais, cujos planos de carreira e o incremento de funções docentes são relativamente mais recentes terão provavelmente um quadro de pessoal com menor tempo de magistério e taxa anual de desligamentos bem menor – mas estes dados não são conhecidos para o conjunto.

## 5.2 Docentes em sala de aula

Os profissionais do ensino são regulamentarmente categorizados como professores e especialistas. Dentre os professores encontra-se, usualmente, uma fração de docentes exercendo funções que não se enquadram como regência de classe, ou seja, funções de direção, coordenação pedagógica, serviços educacionais especializados, atendimento em biblioteca, entre outros.

Os mais recentes dados, referentes ao início do ano letivo de 1998 (INEP, 1999, p. 95), indicam que o Rio Grande do Sul contava com 139.438 docentes exercendo atividades em sala de aula de Educação Básica. Destes, 45.860 (33%) trabalham nas redes municipais e 14.620 (31%) nas suas escolas rurais. Comparativamente, verifica-se que, no Estado, as redes municipais têm uma proporção bem maior de professores rurais em sala de aula (31%) que a rede estadual (10%).



O Rio Grande do Sul também conta com uma proporção maior de funções docentes em classes rurais (15,7%) que a região Sul (12,8%) e o país (15,3%).

Outra perspectiva, interessante ao planejamento dos quadros da carreira do magistério, pode ser obtida com relação à proporção de professores em exercício, regentes e não regentes. Na década de 1980, este era um indicador diversas vezes apontado como revelador de inadequações da gestão de pessoal no Rio Grande do Sul, de professores em desvio de função, aos quais se associavam questões como improdutividade do setor da Educação e o fisiologismo político. Como evidenciado na tabela a seguir, no Estado, nos últimos anos, há menos de 10% de professores não regentes nas escolas e órgãos da Educação Básica, em contraposição a mais de 20% nos anos 80. As redes municipais, que sempre apresentaram, em comparação com a estadual, menor proporção de profissionais destinados a funções administrativas e de apoio pedagógico ou “desviados” da Educação, tinham ao redor de 15% em 1988, mas reduziram a taxa a cerca de 7%. Isto parece dever-se a correções políticas e administrativas bem como a um processo de melhor configuração dos quadros de pessoal por escola e sistema de ensino, que distinguem professores, especialistas e outras categorias profissionais importantes para o bom funcionamento das instituições e dos programas e projetos especiais das diversas esferas governamentais.

**TABELA 5.2.1**

Professores em exercício e não regentes por dependência administrativa.  
Rio Grande do Sul, 1996

Professores		Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Em exercício (Nº)		154.681	893	86.114	45.692	21.982
Não regentes	Nº	14.079	(97)	9.986	3.134	1.056
	%	9,10	(10,86)	11,60	6,86	4,80

Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria da Educação. Departamento de Planejamento. Divisão de Informática. Estatísticas Educacionais 1996: Educação Pré-escolar, ensino regular de primeiro e segundo graus, Ensino Especial, Ensino Supletivo. Porto Alegre: 1998.

Um indicador precioso nas análises da gestão dos sistemas de ensino, mas que deve ser tomado com muita cautela em cada contexto escolar, é a relação



alunos/ regente de classe. No caso do Rio Grande do Sul, verifica-se que o quociente das redes municipais é significativamente menor que aquele da rede estadual. Embora as informações da tabela a seguir não sejam suficientes para estabelecer justificativas, tem-se que a maior proporção de escolas rurais e a implantação progressiva das séries finais do Ensino Fundamental, bem como o menor porte das escolas seja a razão para esta situação.

**TABELA 5.2.2**

Relação alunos/regente de classe por nível de ensino e dependência administrativa. Rio Grande do Sul – 1998

Nível de ensino	Dependência Administrativa				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	
Ed. Infantil	-	22	17	13	17
Ens. Fundamental	8	19	17	15	18
Ens. Médio	13	21	14	12	17

Fonte: Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Planejamento.

### 5.3 Formação

A formação inicial e continuada dos profissionais do ensino constitui, hoje, um aspecto central das políticas públicas de educação. No Brasil, adquire um caráter de urgência e precedência sobre outros condicionantes dos projetos de melhoria da qualidade escolar, devido aos baixos níveis de escolaridade dos professores em exercício. É vulgar para nós o conceito de *professor leigo*, ou seja, sem a devida habilitação profissional, a ponto de derivarem-se classificações internas nesta categoria, para diferenciar aqueles que sequer graduaram-se em nível fundamental ou médio dos que o fizeram mas em cursos não vocacionados. Apenas recentemente a nova LDB vem prever o nível terciário (de Educação Superior) como o adequado para a formação inicial dos professores de qualquer nível da Educação Básica; mesmo assim, face à realidade nacional, trata-se de admitir que esta ainda se faça, pelo menos, em cursos normais de nível secundário. Esta é uma questão particularmente polêmica no Rio Grande do Sul, pois muitos estimam que seja viável, num prazo relativamente



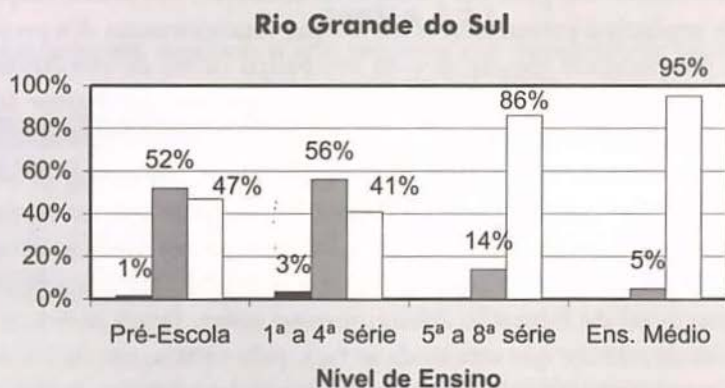


curto, universalizar a habilitação em nível superior do magistério do Ensino Fundamental (quicá também em parte da Educação Infantil – para as turmas de pré-escola). Para tal, concorrem a fase atual de elevada formação dos docentes (cerca de 50% dos que atuam no Ensino Fundamental já são graduados em nível superior), a qualificação e disposição da ampla malha universitária do Estado, os incentivos dos planos de carreira, e a operosidade comprometida dos dirigentes municipais de educação. No entanto, esta não é uma meta fácil de atingir em momento de estagnação econômica e de crise fiscal. Resta ver o poder de alavancagem das novas medidas de financiamento da educação e a competitividade do setor educacional no mercado de trabalho.

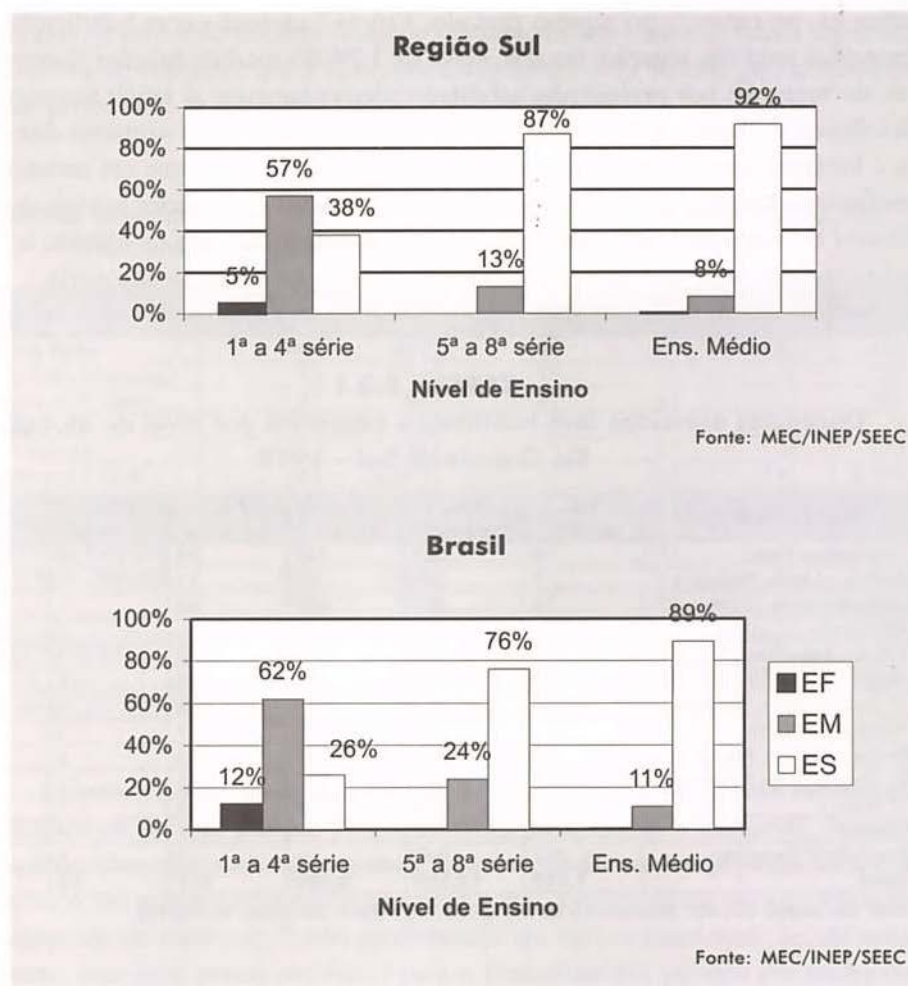
A avaliação percuciente da situação de formação do magistério gaúcho e das possibilidades de alcançar o padrão legal de graduação demanda análises segmentadas por região e Município, bem como por área ou disciplina de atuação no ensino de 5ª à 8ª série. Todavia, uma perspectiva inicial pode ser obtida por meio do gráfico seguinte, que indica a favorável qualificação inicial dos professores gaúchos, na comparação com o conjunto dos estados do Sul e do país.

### GRÁFICO 5.3.1

Percentual de docentes por grau de formação. Rio Grande do Sul, região Sul e Brasil, 1997



Fonte: MEC/INEP/SEEC



Para efeitos de planejamento das políticas de habilitação do magistério, a mais significativa informação disponível é provavelmente a estatística sobre *as docências exercidas sem habilitação específica para a atuação*. A propósito, deve-se situar que para um total de 17.707 *docências* exercidas sem habilitação espe-



cífica há, no entanto, no mesmo período, 116.657 exercidas com habilitação específica para sua atuação; ou seja, cerca de 13% do total de funções docentes são exercidas por pessoal não habilitado adequadamente. A tabela a seguir detalha esta situação no conjunto do Estado, permitindo uma estimativa direta e bastante precisa sobre as metas de titulação. Ressalte-se que até mesmo profissionais exercendo funções em Educação Infantil e em séries iniciais do Ensino Fundamental, mas que tenham curso superior que não os habilite legalmente para a função específica, deverão ser alvo de titulação adequada.

**TABELA 5.3.1**

Docências exercidas sem habilitação específica por nível de atuação.  
Rio Grande do Sul – 1998

Nível de Formação	Ed. Infantil	Ens. Fundam.	Ens. Médio	Ens. Superior	Educ. Especial	Total
Licenciatura Plena	90	1.845	547	99	20	2.469
Bachar. c/ form. Pedagog.	7	103	56	11	-	170
Licenciatura de 1º Grau	16	485	600	46	-	1.095
Suficiência	-	21	15	-	-	35
Estudos Adicionais	9	539	40	10	1	590
Magist./Normal II Ciclo	143	3.544	196	85	16	3.848
2º Grau c/ form. Pedagog.	12	851	144	12	-	1.004
Normal de I Ciclo	7	59	9	3	-	75
Bachar. s/ form. Pedagog.	27	683	1.332	286	4	2.243
2º Grau s/ form. Pedagog.	555	3.057	820	255	11	4.500
1º Grau	403	678	9	3	-	1.087
Ginásio	14	75	-	-	-	89
Primário/1º Grau Inc.	212	240	-	1	1	452
<b>Total</b>	<b>1.495</b>	<b>12.180</b>	<b>3.768</b>	<b>811</b>	<b>53</b>	<b>17.707</b>

Fonte dos dados: SEC/RS, Estatística – Recursos Humanos (PRO: IES-HUM, 09/08/99).

Para a avaliação da situação específica do magistério na esfera municipal no Rio Grande do Sul deve-se notar que, do total de 45.443 funções docentes contabilizadas, em 1998, cerca de 15,5% estavam sendo exercidas sem a devida habilitação; ou seja, uma situação relativamente pouco pior que a do conjunto do Estado, mas que não há de ser de difícil abordagem, exceto em alguns casos peculiares. A previsão do esforço a ser empenhado para o atingimento da legalidade em



termos de formação docente deduz-se diretamente dos dados da tabela seguinte. Observa-se, portanto, que a ação mais forte deverá estar voltada para a titulação dos professores da Educação Infantil e da 5ª à 8ª série.

**TABELA 5.3.2**

Docências exercidas sem habilitação específica por nível de atuação nas mantenedoras municipais. Rio Grande do Sul – 1998

Nível de Formação	Ed. Infantil	Ens. Fundam.	Ens. Médio	Ens. Superior	Educ. Especial	Total
Licenciatura Plena	40	417	16	7	10	484
Bachar. c/ form. Pedagog.	1	26	1	-	-	27
Licenciatura de 1º Grau	4	84	14	-	-	101
Suficiência	-	3	-	-	-	3
Estudos Adicionais	4	272	-	2	-	278
Magist./Normal II Ciclo	70	2.093	9	33	11	2.196
2º Grau c/ form. Pedagog.	9	514	2	-	-	524
Normal de I Ciclo	3	38	-	-	-	39
Bachar. s/ form. Pedagog.	13	239	16	10	1	277
2º Grau s/ form. Pedagog.	405	1.364	8	10	3	1.771
1º Grau	323	583	-	1	-	903
Ginásio	4	54	-	-	-	58
Primário/1º Grau Inc.	183	215	-	1	1	399
<b>Total</b>	<b>1.059</b>	<b>5.902</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>26</b>	<b>7.060</b>

Fonte dos dados: SEC/RS, Estatística – Recursos Humanos (PRO: IES-HUM, 09/08/99)

Entretanto, nas classes de séries iniciais também há, ainda, um expressivo número de pessoas efetivas sem habilitação profissional. Finalmente, reitera-se uma advertência sobre a natureza da tarefa de formação de professores em serviço, no sentido de que não se subestimem as dificuldades para a formação adequada de (apenas!) 7.000 profissionais do ensino municipal. Se, de uma parte, este total parece ser viável para o financiamento público e a malha de agências formadoras de professores no Estado, haverá sempre algum elemento refratário às oportunidades oferecidas para titulação e que exigirá negociações de caráter pedagógico e político-administrativo; de outro, fica também evidente que esta viabilidade de financiamento e de oferta institucional de formação há de requerer uma ampla e sólida organização entre os Municípios e destes com as agências formadoras da respectiva região, para a conjunção articulada de locais, calendários e modalidades dos cursos de formação.



#### 5.4 Carreira e remuneração do magistério

O novo ordenamento constitucional do país reitera que a investidura em cargos públicos e, portanto, nos cargos do magistério público federal, estadual e municipal, seja feita exclusivamente por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos. Isto está posto também no art. 67, I, da Lei nº 9394/96. No entanto, ainda são freqüentes as situações de contratações de professores a título precário, com e sem a devida habilitação, tanto por parte do Governo do Estado quanto dos poderes municipais. As motivações alegadas incluem a falta de profissionais habilitados na região ou a falta de interessados em assumir as vagas, até mesmo quando concursados; a falta de recursos orçamentários atuais e previstos que permitam o compromisso com a remuneração e encargos nos níveis dos planos de carreira vigente; mas também a cultura política e administrativa que admite a continuidade de situações de exceção ou, até mesmo, acoberta o clientelismo. O Rio Grande do Sul, sabe-se, não está imune a este quadro nacional. Contudo, acredita-se, sem dispor de dados que ensejem comparações ou avaliações, que a incidência de contratos seja relativamente limitada, em função de uma tradição organizativa do Poder Público e da categoria docente.

Um exemplo marcante desta tradição é o conhecido pioneirismo das lideranças dos professores gaúchos em obter uma das primeiras legislações estaduais para o Estatuto e o Plano de Carreira do Magistério, já em 1974, como repercussão da reforma do ensino de 1º e 2º graus. Neles foram bem valorizados a formação inicial e o tempo de serviço, de modo que se pode atribuir a um conjunto de fatores interdependentes representados, notadamente, por esta legislação incentivadora, por práticas probas de gestão do sistema estadual de ensino e pela expansão de uma rede interiorizada de cursos de licenciatura, a situação de relativa qualificação e estabilidade funcional do magistério, bem como de bons resultados na escolarização. O padrão de exigências e direitos estabelecidos para os profissionais do ensino estadual, obviamente, teve efeitos positivos para a organização da esfera municipal do Rio Grande do Sul, onde foi encontrada também uma parcela significativa de redes de ensino cujos professores são valorizados como servidores públicos, concursados, e contam com um plano de carreira incentivador de sua formação e dedicação.



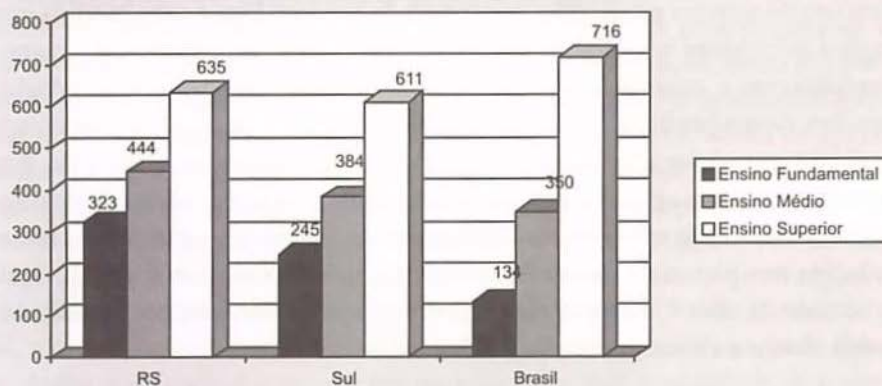
Contudo, o quadro político e normativo atual vem requerer dos poderes públicos estaduais e municipais uma revisão de critérios de valorização do magistério e sua ponderação na composição da remuneração. A par da elevação do nível mínimo de formação para ingresso na carreira, observamos que há um movimento pela inflexão da avaliação de desempenho docente, em detrimento da simples progressão por tempo de serviço. Esta é uma medida que implica reconhecer mais do que dantes a complexidade do processo de ensino-aprendizagem e constituir uma organização escolar que propicie condições para um desempenho profissional satisfatório. Neste particular, parece-nos meritória a posição acautelada dos dirigentes municipais de ensino do Rio Grande do Sul que aguardam, participativamente, o amadurecimento de diretrizes nacionais e de reflexões abalizadas sobre a matéria para proceder a reformulações nos planos de carreira do magistério. Seria inusitada a precipitação no sentido de adotar medidas baseadas em relações unívocas entre rendimento dos alunos e desempenho da professora de sua turma.

Dados disponíveis no gráfico a seguir permitem constatar, grosso modo, o perfil relativo de remuneração dos profissionais do ensino no Estado: o salário médio dos docentes que têm apenas o Ensino Fundamental ou o Ensino Médio é sempre bem mais elevado do que o de seus colegas na região e no país; no entanto, a situação se inverte no caso dos professores com curso superior completo, pois para este segmento o salário médio nacional e regional é discretamente maior. Isto permite a hipótese de que há no Estado uma valorização relativamente positiva do magistério e uma distribuição menos hierárquica da remuneração. Ao mesmo tempo, pode-se inferir como suposta causa deste “achamento” a alta proporção de docentes com curso superior, que orgulhosamente comentou-se anteriormente – um perverso paradoxo? Outro registro é que, no Rio Grande do Sul, os professores em exercício na Educação Infantil logram salário médio mais elevado em comparação com aqueles em exercício no Ensino Fundamental, inclusive dentre os que atuam da 5ª à 8ª série. – Será isto devido ao maior tempo de serviço? Será também este o fator responsável pelo curioso fato de os professores da 1ª à 4ª série, com curso superior, terem salário médio maior que os da 5ª à 8ª série? ou a gratificação por unidocência também?

**GRÁFICO 5.4.1**

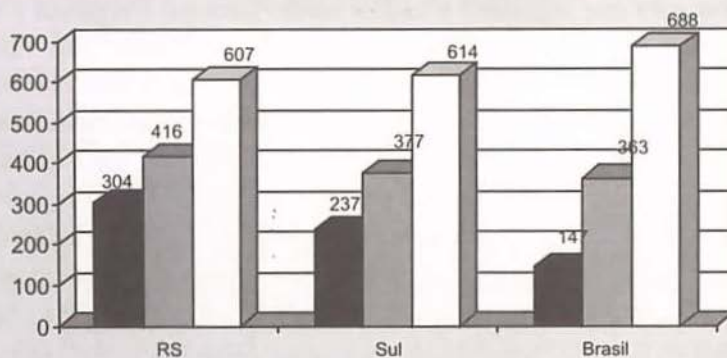
Salário médio dos docentes segundo o nível de atuação e por grau de formação – Rio Grande do Sul, 1997

### Educação Infantil

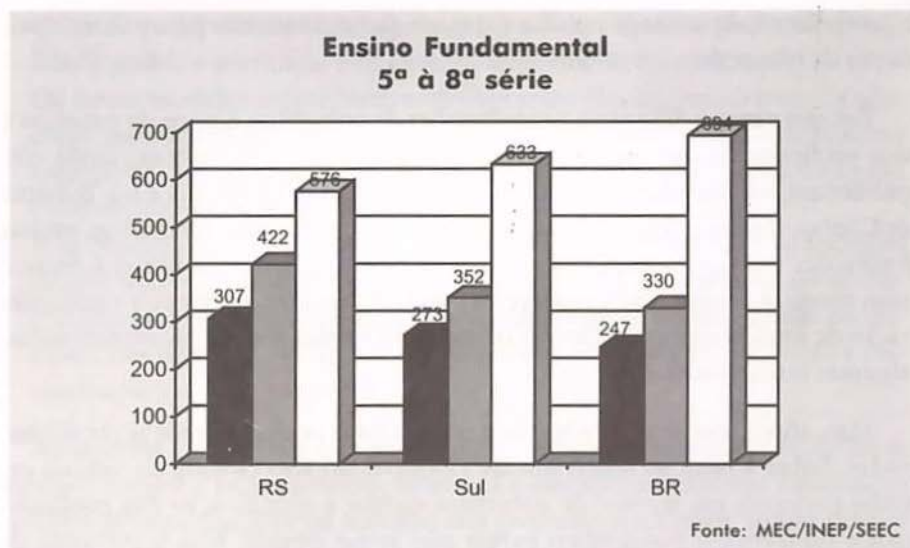


Fonte: MEC/INEP/SEEC

### Ensino Fundamental 1ª à 4ª série



Fonte: MEC/INEP/SEEC



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redação deste texto teve como motivação subsidiar o desenvolvimento de competências político-administrativas e pedagógicas para o planejamento da educação no Rio Grande do Sul. Para tal, procurou-se apresentar uma visão histórica, atual e prospectiva da situação educacional do Rio Grande do Sul, destacando a esfera municipal, sua destinatária principal. Os comentários que emolduram os gráficos e tabelas tiveram como critérios embaixadores os ideais de democracia, o direito de todos a uma estrutura escolar de qualidade, um projeto educacional relevante para o desenvolvimento social e econômico sustentável, uma administração pública pautada pela responsabilidade do Estado e pela equidade. Quando possível, foram registradas as fontes das informações ou referências bibliográficas, ou, ainda, indicadas as lacunas e questões pendentes, sempre no sentido de estimular futuros estudos. A atitude procura ser a de quem resiste aos padrões históricos de exclusão nos caminhos de acesso ao conhecimento e ao poder e confia na construção do espaço social





e profissional, da vontade política e das condições concretas para a democratização da educação.

Em que pese as diligentes contribuições da voluntária equipe de pesquisa e dos profissionais que forneceram grande parte das informações, ainda não publicadas, na Secretaria de Estado da Educação, na FAMURS e no Tribunal de Contas, ou dos colegas que conseguiram antecipadamente ler trechos, muitas limitações estão presentes neste texto. O viés da seleção de temas e fontes, bem como as interpretações oferecidas poderão ensejar a crítica e a reconsideração de muitos aspectos. Outras tantas provocações hão de ser identificadas, algumas intencionais.

Mas, afinal, algumas conclusões e perspectivas poderão desde já ser alinhavadas. Sobre a posição relativamente favorável do Rio Grande do Sul, no cenário nacional, em termos de cobertura escolar e qualificação dos profissionais e do trabalho pedagógico parece não restar dúvida. Mas o conjunto de desafios não é pequeno nem tarefa fácil. As questões a seguir são apenas ilustrativas das muitas que podem ser feitas no cotidiano das reflexões para colaborar com educadores e cidadãos interessados no futuro político e pedagógico do Estado do Rio Grande do Sul:

- Como equacionar as ainda subdimensionadas vagas na Educação Infantil e no Ensino Médio, sem descuidar dos investimentos ainda necessários na qualidade do Ensino Fundamental?
- Até quando contabilizaremos evasão e distorções idade/série no Ensino Fundamental?
- A “década da educação” é cenário possível para a universalização da alfabetização de adultos, do Ensino Fundamental de crianças e adolescentes e do desuso do designativo “professor leigo”?
- A “gestão democrática” é radicalmente viável? Em que dimensões e extensão? Implicaria em (re) significar estrutura e funções de Estado, ou responsabilidades civis? Em (re) definir escola e sistema de ensino?
- O atual movimento pela qualificação política e técnica da esfera municipal e de seu setor da Educação será suficiente para a construção administrativa e pedagógica dos sistemas municipais de ensino?



- Quais as possibilidades do Regime de Colaboração num quadro de pluralidade político-partidária e freqüentes alternâncias no poder?
- Os novos modelos redistributivos dos recursos financeiros no setor da educação produzirão efeito? Sustentar-se-ão no quadro recessivo e de reforma tributária? Até quando o quociente “número de alunos” subsistirá com exclusividade para promover mais equidade?
- E os profissionais da educação da nova geração, sua formação e condições de trabalho? Como se desenham e compatibilizam as exigências do cotidiano escolar e da função pública, das novas perspectivas do mundo do trabalho, das novas tecnologias e dos acelerados processos de produção e disseminação do conhecimento?

Apostamos na reflexão que se faz antes, durante e depois da ação. Se se pretende autoria e protagonismo, mudança e não apenas reformas na situação concreta de organização e de trabalho dos professores e alunos, muito do que foi descrito e interpretado neste texto há de ser (re) visto, (re) pensado e (re) instituído. A definição de políticas públicas e sua gestão são por excelência coletivas, plurais e evadas de tensionamentos. Fazem-se na concretude dos tempos e espaços de cada um e de todos. Eis o desafio maior!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e Artigos

- ABREU, Mariza. O Fundo do Ensino Fundamental: um novo modelo de financiamento para a educação brasileira. *Espaço político*, v. 2, n. 2, abr./maio/jun. de 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Brasília: MEC, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98*. Brasília: INEP, 1999.



- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Avaliação do sistema educacional: tendências e perspectivas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.
- CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baia; FAVERO, Osmar (Orgs.) *A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- FERRARI, Alceu. Analfabetismo no Brasil: uma tendência secular e avanços recentes: resultados preliminares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 52, fev. 1985. p. 35-49
- LUCE, Maria Beatriz. *Construindo os sistemas municipais de ensino: o papel das associações de Municípios no Rio Grande do Sul*. In: Seminário sobre Gestão Escolar: desafios e tendências. Brasília: IPEA, 1994. p. 141-165
- LUCE, Maria Beatriz. *O novo ordenamento constitucional, legal e institucional e a educação*. Porto Alegre: FAMURS/UFRGS/OEA, 1990.
- LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: projeto de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998.
- LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. *Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos de recursos e dos custos educacionais: relatório de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU/Núcleo de estudos de Política e gestão da Educação, 1998.
- LUCE, Maria Beatriz; FAVERO, Osmar; HADDAD, Sérgio. *A contribuição das comissões estaduais do programa de alfabetização e cidadania: subsídios para uma avaliação*. Porto Alegre: UFRGS, 1992.
- LUCE, Maria Beatriz; SARI, Marisa Timm (Coords.) *Administração Municipal da educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualificação dos sistemas municipais de ensino*. Porto Alegre: UFRGS, 1993.



MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. Ceilândia: Idéia, 1997.

REVISTA MUNICÍPIO, v.1, n. 1, junho de 1999. p.12-13

RIBEIRO, Maria Luiza S. *Introdução à história da educação brasileira*. São Paulo: Cortez, Moraes, 1978.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação. Diretoria Pedagógica. Centro de Planejamento e Pesquisa em Educação. *Caracterização sócio-econômica-educacional do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Governo do Estado, UFRGS, OEA, 1990. 38 v.

SUBSÍDIOS para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FAMURS, CONSEME/UNDIME – RS, 1997.

### **Disponível na Internet:**

<[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>

<[www.famurs.org.br](http://www.famurs.org.br)>

<[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)>

<[www.estado.rs.gov.br/welcome\\_ns.html](http://www.estado.rs.gov.br/welcome_ns.html)>

<[www.sec.rs.gov.br/geral.html](http://www.sec.rs.gov.br/geral.html)>

### **Documentos e Publicações Oficiais**

BRASIL. Constituição. (1946). *Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional.



BRASIL. Constituição. (1967). *Lei 5751, de 14 de maio de 1969*. Sistema estadual de Ensino.

\_\_\_\_\_. *Lei 5692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição. (1988). *Constituição : 1988* : texto constitucional de 5 de outubro de 1988, contendo as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 15/96 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Imprensa Nacional, Divisão de Editoração, 1997.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Medida provisória nº 1565-6, de 27 de junho de 1997*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2264, de 27 de junho de 1997*. Procedimentos e normas sobre a distribuição dos recursos do FUNDEF e a complementação da União.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2440, de 23 de dezembro de 1997*. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9766, de 18 de dezembro de 1998*. Altera a legislação que rege o salário-educação, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diretoria de Administração Financeira. Divisão de Programação Financeira. *Arrecadação do Salário-Educação de 1994 a 1998*. Brasília: MEC, 1999.



BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diretoria de Administração Financeira. Divisão de Programação Financeira. *Arrecadação do Salário-Educação no Estado do Rio Grande do Sul*. Brasília: MEC, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília: MEC, 1999.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério: estimativa preliminar do comportamento em 1998: subsídios para elaboração do orçamento*. Porto Alegre: FAMURS, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição, 1989. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. 2. Ed. [Porto Alegre]: Assembléia Legislativa, 1992.

\_\_\_\_\_. *Lei estadual nº 10576 de 14 de novembro de 1995*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei estadual nº 11126, de 09 de fevereiro de 1998*. Regulamenta a distribuição do salário-educação e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação. *Parecer nº 825/74*. Fixa critérios para a delegação de atribuições aos Conselhos Municipais de educação.

\_\_\_\_\_. *Parecer nº 942/84*. Normas para delegação de atribuições do Conselho Estadual de Educação aos Conselhos Municipais de Educação.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. Departamento de Planejamento. *Recursos vinculados ao FUNDEF no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: DEPLAN, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *Demonstração da despesa realizada por projeto/atividade com desdobramento das fontes de recurso: exercício de 1998: secretaria da educação*. Porto Alegre: 1999.



RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Programação Orçamentária. *Secretaria da Educação*. Porto Alegre: 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. Divisão de Pesquisa e Avaliação Institucional. *Avaliação das escolas da rede estadual e municipal*: 1997. Porto Alegre: 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Saúde e Meio Ambiente, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. *Orçamento do Estado*. Porto Alegre: 1999.

## **Lista de Gráficos**

### Gráfico 3.1.1

Matrícula inicial por dependência administrativa – Rio Grande do Sul – 1988/1998.

### Gráfico 3.1.2

Pré-Escola: Distribuição percentual de matrícula por dependência administrativa, Rio Grande do Sul – 1996/1998.

### Gráfico 3.2.1

Matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa. Rio Grande do Sul – 1988/1998

### Gráfico 3.2.2

Percentual da matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa. Rio Grande do Sul – 1996/1998



Gráfico 3.2.3

Percentual de repetência, evasão e reprovação por dependência administrativa. Rio Grande do Sul – 1997

Gráfico 4.1.1

Percentual da receita vinculada dos Municípios aplicado em despesas de educação e cultura. Rio Grande do Sul – 1997

Gráfico 4.1.2

Investimento em educação previsto na Leis Orgânicas Municipais do Rio Grande do Sul

Gráfico 4.2.1

Número de Municípios segundo as variações nas matrículas finais municipais do Ensino Fundamental.

Rio Grande do Sul – 1997-1998

Gráfico 4.3.1

Arrecadação do Salário-Educação no Rio Grande do Sul, na Região Sul e no Brasil, de 1994 a 1998

Gráfico 4.4.1

Distribuição percentual do custo aluno/ano no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, em redes municipais do Rio Grande do Sul – 1995

Gráfico 5.1.1

Percentual de funções docentes segundo o nível de ensino, por dependência administrativa. Rio Grande do Sul, Região Sul e Brasil – 1998

Gráfico 5.3.1

Percentual de docentes por grau de formação. Rio Grande do Sul, Região Sul e Brasil, 1997

Gráfico 5.4.1

Salário médio dos docentes segundo o nível de atuação e por grau de formação. Rio Grande do Sul – 1997





## **Lista de Tabelas**

### Tabela 3.2.1

Matrícula inicial do Ensino Fundamental por dependência administrativa e localização – 1998

### Tabela 3.2.2

Matrícula inicial por dependência administrativa, Ensino Médio  
Rio Grande do Sul – 1988/1998

### Tabela 4.1.1

Despesas da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul e respectivos percentuais – Balanço de 1998 e Orçamento de 1999

### Tabela 4.2.1

Composição do FUNDEF segundo a origem dos recursos e as cotas de 15% do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, 1998- 1999

### Tabela 4.2.2

Recursos do FUNDEF e indicadores de rateio segundo a rede de ensino estadual e o conjunto das redes municipais do Rio Grande do Sul, em 1998

### Tabela 4.2.3

Distribuição do FUNDEF no Rio Grande do Sul – 1998

### Tabela 4.2.4

Impacto financeiro do FUNDEF por esfera de governo no Estado do Rio Grande do Sul em 1998

### Tabela 4.2.5

Aplicações de recursos do FUNDEF pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1998



Tabela 4.3.1

Arrecadação do Salário-Educação no Rio Grande do Sul por origem, no período de 1994-1999

Tabela 5.2.1

Professores em exercício e não regentes por dependência administrativa – Rio Grande do Sul – 1996

Tabela 5.2.2

Relação alunos/regente de classe por nível de ensino e dependência administrativa. Rio Grande do Sul – 1998

Tabela 5.3.1

Docências exercidas sem habilitação específica por nível de atuação. Rio Grande do Sul – 1998

Tabela 5.3.2

Docências exercidas sem habilitação específica por nível de atuação nas mantenedoras municipais. Rio Grande do Sul – 1998



**FUNDESCOLA**  
Ministério da Educação - Banco Mundial

Ministério  
da  
Educação

