

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEMS**

Flávio José de Sousa

**A IMPLANTAÇÃO E O FUNCIONAMENTO  
DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO  
E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF: UM  
ESTUDO DE CASO**

SALVADOR  
2001

FLÁVIO JOSÉ DE SOUSA

**A IMPLANTAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO  
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE  
SOCIAL DO FUNDEF: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia, em convênio com a Universidade Estadual de Feira de Santana, Área de Concentração: Gestão Pública, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Profa. Dra. Jaci Maria Ferraz de Menezes

SALVADOR  
2001

S725 Sousa, Flávio José de  
A implantação e o funcionamento do Conselho de  
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: um estudo de caso  
/ Flávio José de Sousa. – Salvador: F.J. de Sousa, 2001.  
144 f.

Orientador: Jaci Maria Ferraz de Menezes  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
Fundamental e de Valorização do Magistério. 2. Descentralização da  
educação. 3. Financiamento da educação. I. Menezes, Jaci Maria  
Ferraz de. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de  
Administração. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III.  
Título.

CDD – 379.11 – 20.ed

FLÁVIO JOSÉ DE SOUSA

**A IMPLANTAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO  
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE  
SOCIAL DO FUNDEF: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração

Salvador, 22 de dezembro de 2001

BANCA EXAMINADORA

---

Jaci Maria Ferraz de Menezes  
Universidade do Estado da Bahia

---

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul  
Universidade Federal da Bahia

---

Nádia H. Fialho  
Universidade do Estado da Bahia

A Doutor Mariano e Dona Bizé, meus pais, pelo empenho e determinação em visualizar que, sem a educação, não construiremos uma sociedade justa.

A Maria Luiza, querida filha, como incentivo e motivação para a continuidade da busca por um mundo mais justo.

## AGRADECIMENTOS

Este é um momento do mais alto significado para quem enfrenta uma empreitada desta natureza. É um momento que não significa gratidão, mas algo em que você passa a dispor de um valor que irá marcar a própria vida acadêmica. Todas as pessoas têm um grau de importância nesta vitória. Todas as pessoas fazem parte deste trabalho, pois o incentivo, energia positiva, chega com mais força, você se sente mais motivado para abraçar a causa do Mestrado.

E, após o final, você descobrir que, com tantos dissabores e assistindo a um cotidiano perverso, este País e este Estado tiveram a figura de Anísio Teixeira que, além de pensador foi também, um visionário, é possível acreditar no processo de transformação da sociedade.

Pecando pela omissão, pois são tantas as pessoas, profissionais e amigos que me incentivaram, gostaria de expressar os meus agradecimentos:

A Professora Jaci Maria Ferraz Menezes, orientadora, que, desde 1987, cobra, solicita e provoca discussões sobre financiamento da educação. E, neste trabalho, se dispôs a compartilhar de reflexões, agora sobre o FUNDEF;

A Cristiane Brandão, esposa, pelas compreensões e incompreensões porque o momento estava a exigir minha dedicação ao trabalho;

A Paulinho, meu irmão, e a Sônia Chagas, cunhada, pelo incentivo, pela cobrança e pela efetiva colaboração em proporcionar informações e acesso a todo material bibliográfico da Biblioteca Anísio Teixeira, Faculdade de Educação da UFBA e Internet;

Aos meus irmãos e irmãs, cunhados e cunhadas que, mesmo lá, da querida Parnaíba, no Piauí, somaram energias e orações para que fosse vitorioso nesta jornada;

Aos colegas de Mestrado, pela convivência e o debate ocorrido durante todo o período do curso e após ele;

Aos Secretários de Educação e aos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, dos municípios de Almadina, Coaraci, Ilhéus e Uruçuca, pela gentileza em me receber e em prestar as informações solicitadas;

Aos amigos e amigas, como João Luiz, Magi, Solange Andrade, Maria Luiza II, Glória Andrade, Maricele Monte Santo, Adelson Souza, Odete Oliveira, João César, Marcelo Vieira e Marta, que, estavam sempre emitindo energias para que fosse adiante;

Aos colegas de trabalho da SEPLANTEC que, com a amizade fraterna que temos, procuraram manter o incentivo para a conclusão deste trabalho;

A Nete Lima e a Arnaldo Santos, pela disposição e colaboração em realizar o trabalho de formatação e até de sugestões sobre o texto;

À banca examinadora, Professora Élvia Mirian Cavalcanti Fadul e Professora Nádia Fialho, pelas observações, sugestões e recomendações ao trabalho.

*“A educação é um cultivo individual, diferente em cada caso. Quem se educa é o aluno e a ele tem o mestre de atender. Se algum serviço jamais terá aspecto mecânico, este será o da educação. Ciência, técnica e filosofia da educação sempre hão de constituir não receitas, mas esclarecimentos para conduzir a experiência única e exclusiva que é a educação de cada um”.*

**Anísio Teixeira**



## **RESUMO**

Este trabalho tem o objetivo de compreender as interfaces de implantação e do funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF nos municípios de Almadina, Coaraci, Ilhéus e Uruçuca, todos localizados na região sul do Estado, cuja legislação exigia sua implantação no exercício de 1998. Nessas interfaces estão: a problemática existente na administração pública que envolve cultura organizacional, participação da sociedade, gestão democrática, capacitação técnica, valorização do magistério e meios para a realização dos trabalhos na educação. Objetiva, também, analisar a questão da descentralização via municipalização do ensino e avaliar o debate sobre o financiamento da educação, em especial do financiamento do Ensino Fundamental, como mecanismo de obter melhores resultados na aplicação dos recursos públicos. Objetiva, finalmente, compreender a existência e a necessidade de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, entre tantos mecanismos de controle, para o acompanhamento da aplicação dos recursos no Ensino Fundamental e, que face dessa modalidade de órgão colegiado, como foi seu funcionamento nos primeiros momentos de sua implantação. A investigação foi desenvolvida utilizando fontes primárias e secundárias, entrevistas com membros dos Conselhos, Secretários Municipais de Educação e técnicos de unidades de educação nos municípios citados, além de informações junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, para a obtenção dos Pareceres sobre as contas dos gestores municipais. Compreendeu também, acesso a internet como via de obtenção de informações e textos para a consecução do trabalho.

Palavras-chave: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Descentralização da Educação; Financiamento da Educação.

## **ABSTRACT**

This work has the objective of understanding the implantation interfaces and of the operation of the Council of Accompaniment and Social Control of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF in the municipal districts of Almadina, Coaraci, Ilhéus and Uruçuca, all located in the south area of the State, whose legislation demanded your implantation in the exercise of 1998. In those interfaces they are: the existent problem in the public administration that it involves culture organizational, participation of the society, democratic administration, technical training, valorization of the teaching and means for the accomplishment of the works in the education. The FUNDEF aims at, also, to analyze the subject of the decentralization through municipal administration of the teaching and to evaluate the debate on the financing of the education, especially of the financing of the Fundamental Teaching, as mechanism of obtaining better results in the application of the public resources. The FUNDEF aims at, finally, to understand the existence and the need of a Council of Accompaniment and Social Control of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério among so many control mechanisms, for the accompaniment of the application of the resources in the Fundamental Teaching and, that face of that modality of collegiate organ, as it was your operation in the first moments of your implantation. The investigation was developed using primary and secondary sources, interviews with members of the Council, Municipal Secretaries of Education and technicians of units of education in the municipal districts mentioned beyond, of information close to the Tribunal de Contas dos Municípios, for the obtaining of the opinions on the bills of the municipal managers. The FUNDEF also understood, I access the Internet as road of obtaining of information and texts for the attainment of the work.

**Key-words:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Decentralization of the education; Financing of the education.

# SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E GRÁFICO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.1. O MODELO BRASILEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.2. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	35
2.3. MUNICIPALIZAÇÃO E DEESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	42
3. O MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	48
3.1. O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	48
3.2. OS RECURSOS PÚBLICOS.....	52
3.3. A VINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO.....	56
4. A GESTÃO DO FUNDEF.....	65
4.1. OS MECANISMOS DE CONTROLE DA SOCIEDADE.....	65
4.2. OS MUNICÍPIOS DE ALMADINA, COARACI, ILHÉUS E URUÇUCA...	69
4.3. O FUNDEF NOS MUNICÍPIOS.....	75
5. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL.....	92
5.1. A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O FUNDEF.....	92
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	120
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICE - ENTREVISTA ESTRUTURADA.....	142

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICO

Quadro 1 - Evasão escolar no Ensino Fundamental – Brasil – 1990 – 1997.....	16
Gráfico 1 - Taxa de analfabetismo – 7 a 14 anos – Bahia - 1998/1999 (%).....	17
Quadro 2 - Progressão da matrícula do Ensino Fundamental.....	17
Quadro 3 - Participação das receitas próprias, de transferências e operações de crédito nas receitas orçamentárias.....	54
Quadro 4 - Comportamento da Quota Estadual do salário-educação.....	56
Quadro 5 - Recursos constitutivos do FUNDEF.....	60
Quadro 6 - Composição do FUNDEF, segundo a origem dos recursos: 1998/1999.....	61
Quadro 7 - Demonstrativo do valor mínimo anual, por aluno e série de ensino.....	63
Quadro 8 - Matrícula das redes estadual e municipal, com base no censo escolar...	72
Quadro 9 - Distribuição dos docentes do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal.....	72
Quadro 10 - Orçamento Municipal: Almadina.....	73
Quadro 11 - Orçamento Municipal: Coaraci.....	73
Quadro 12 - Orçamento Municipal: Ilhéus.....	74
Quadro 13 - Orçamento Municipal: Uruçuca.....	74
Quadro 14 - Gasto Aluno/Ano segundo Região, Estados e DF – Exercício 1998.....	79
Quadro 15 - Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Brasil, 1997 – 1999.....	80
Quadro 16 - Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Bahia – 1997-1999.....	80
Quadro 17 - Gasto social nas áreas de educação e de educação básica pelas três esferas de governo – 1995 - R\$ milhões.....	82
Quadro 18 - Gastos públicos nos níveis e ações de educação por esfera de governo – 1995.....	83
Quadro 19 - Ensino Fundamental: Matrículas – Distribuição Percentual de Alunos por Dependência Administrativa e Regiões – Brasil, 1999.....	84
Quadro 20 - Distribuição da complementação da União, por exercício.....	85
Quadro 21 - Despesas realizadas com Programa de Ensino Fundamental, por Município .....	86
Quadro 22 - Distribuição da qualificação dos docentes.....	90

Quadro 23 - Comparativo do percentual de aplicação na remuneração dos docentes do Ensino Fundamental.....	90
Quadro 24 - Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.....	93
Quadro 25 - Implantação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e controle social do FUNDEF nos Municípios.....	94
Quadro 26 - Realização das reuniões e temas discutidos – Almadina – 1999.....	104
Quadro 27 - Realização das reuniões e temas discutidos – Coaraci – 1998.....	105
Quadro 28 - Realização das reuniões e temas discutidos – Coaraci – 1999.....	106
Quadro 29 - Realização das reuniões e temas discutidos – Ilhéus – 1998.....	107
Quadro 30 - Realização das reuniões e temas discutidos – Ilhéus – 1999.....	108
Quadro 31 - Realização das reuniões e temas discutidos – Uruçuca – 1999.....	109

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- APPI – Associação dos Professores de Ilhéus.
- CFE – Conselho Federal de Educação.
- CNE – Conselho Nacional de Educação.
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação do Estado.
- COSB – Comissão de Simplificação Burocrática.
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.
- DSP – Departamento de Serviço Público.
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
- FNEM – Fundo Nacional de Ensino Médio.
- FNEP – Fundo Nacional de Ensino Primário.
- FMI – Fundo Monetário Internacional.
- FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios.
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- ICMS – Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços.
- IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico.
- IDS – Índice de Desenvolvimento Social.
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- MEC – Ministério de Educação e do Desporto.
- PIB – Produto Interno Bruto.
- PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.
- PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar.
- PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação.
- SE – Salário-Educação.
- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional.
- TCM – Tribunal de Contas dos Municípios.
- TCU – Tribunal de Contas da União.
- UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

# 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho investigou a implantação e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, sob a ótica da descentralização das ações da educação como um instrumento do fortalecimento da autonomia municipal, nos municípios de Almadina, Coaraci, Ilhéus e Uruçuca, integrantes da Região Administrativa Litoral Sul do Estado. Tomou como ponto de partida, o entendimento de que esta autonomia, só está garantida caso seja viabilizado o financiamento de suas ações. O município não consegue exercer essa autonomia, caso não haja disponibilidade de recursos financeiros para lhe dar sustentação.

Existe um constante debate sobre o financiamento da educação. A trajetória deste debate ou do próprio financiamento, ao longo da história, reflete o pouco comprometimento das elites para com as questões sociais que afetam a sociedade, haja vista o longo processo para a vinculação de recursos para a educação, no nível constitucional, cuja abordagem será tratada no Capítulo 3 deste trabalho.

Apesar de os gastos com a educação no Brasil, se situarem em torno de 4,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1995, a avaliação dos resultados não resistiria a comparações de indicadores com a evasão escolar, distorção idade/série, repetência e analfabetismo. Como exemplificação desses indicadores, tem-se que, em 1982, cerca de 76% dos jovens do ensino fundamental não estavam na série correspondente à sua idade. Em 1998, esse número ainda está em 46%, percentual ainda bastante elevado para os investimentos já realizados em educação (LAHÓZ, 2000). No que se refere à taxa de evasão escolar, no ensino fundamental dos anos de 1990 – 1997, das séries 1<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup>, podemos constatar que, embora haja uma

diminuição, nas últimas séries continuam em patamares bastante significativos, demonstrado aqui no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 - Evasão Escolar no Ensino Fundamental – Brasil – 1990 – 1997

Ano	Total	1ªsérie	2ªsérie	3ªsérie	4ªsérie	5ªsérie	6ªsérie	7ªsérie	8ªsérie
1990	6,2	1,0	4,6	6,9	11,4	10,0	9,6	8,1	13,1
1997	3,9	1,0	2,5	3,2	5,6	6,7	7,4	4,9	8,4

Fonte: MEC/Inep/Seec (Censos Escolares)

No quadro acima, considerando o período referencial, observa-se que, em algumas séries, há acentuadas reduções de evasão escolar. Acredita-se que, com o fortalecimento dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, resultados mais acentuados serão apresentados.

Sabe-se o quanto a educação tem importância no contexto de um país, e quanto mobiliza de recursos e pessoas para sua consecução. Do ponto de vista social, representa a integração do cidadão no seio de uma sociedade. Do ponto de vista econômico, o quanto representa para a atividade produtiva a sua qualificação, o seu conhecimento.

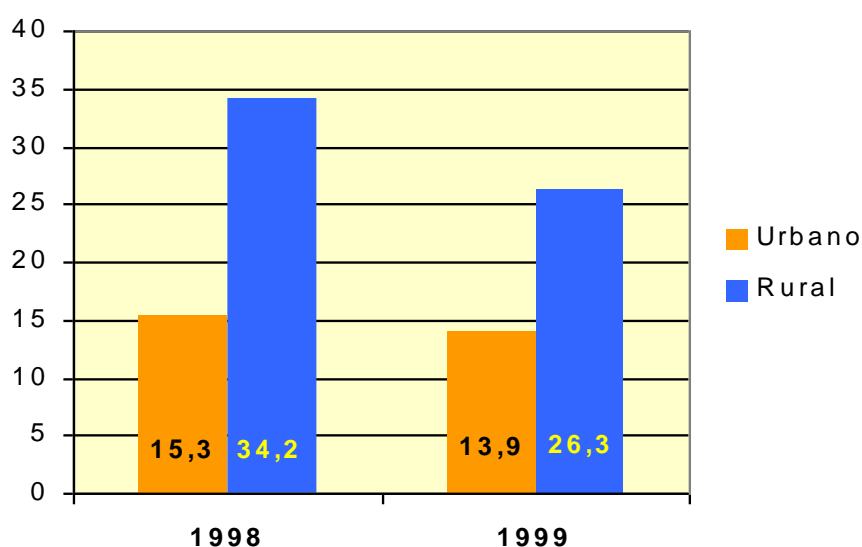
Como compatibilizar o desenvolvimento econômico, diante do atraso educacional? Como resolver este atraso educacional? Estas questões são colocadas visto que, somente no final do século XX, é que a sociedade brasileira se vê diante de um programa voltado para o Ensino Fundamental quando em países como a Coreia do Sul, cujas taxas de matrícula escolar primária, em 1990/95, era de 95% para homens e mulheres (ENCICLOPÉDIA, 2000), esse tipo de solução foi resolvido na década de sessenta, sob a responsabilidade do poder público.

Se no País ainda perduram grandes desníveis sociais e regionais, a Bahia, mercê de pontos de concentração industrial, não destoa do quadro nacional. Usando a estatística como instrumental para expor esse quadro, tem-se, em nível nacional e regional, indicadores nada condizentes com o volume de recursos empregados. O jornal Folha de S. Paulo em matéria especial (A MANCHA..., 2001), traz a publicação de indicadores, em nível nacional, como: Taxa de analfabetismo no País – 13,3%; Analfabeto funcional (maiores de 15 anos com escolaridade inferior a quatro anos) – 29,4%.



No Estado, essas taxas também são relevantes. O Anuário Estatístico da Educação – 2000, tomando como fonte o IBGE/PNAD, informa que, na faixa etária de 7 a 14 anos, na área urbana, em 1998, havia 15,3% de analfabetos. Na área rural, esse percentual sobe para 34,2%. Em 1999, a taxa da área urbana foi de 13,9%, enquanto na área rural foi de 26,3%, conforme demonstra Gráfico 1, abaixo.

GRÁFICO 1 – Taxa de analfabetismo – 7 a 14 anos – Bahia 1998/1999(%)



Fonte: IBGE - PNDA

Quanto à matrícula inicial do Ensino Fundamental na rede pública nacional, sua evolução deu-se de forma significativa. A mesma situação ocorreu no âmbito das redes estadual e municipal. A matrícula do ensino fundamental ficou distribuída na forma a seguir (Quadro 2):

QUADRO 2 - Progressão da Matrícula do Ensino Fundamental - Período 1996 - 1999

Região/Unidade da Federação	1996	1997	1998	1999
Brasil	29.389.809	30.535.072	32.380.024	32.844.682
Região Nordeste	9.100.911	9.911.994	11.107.969	11.480.555
Bahia	2.629.008	2.822.720	3.337.358	3.503.749

Fonte: Balanço FUNDEF/MEC 1998-2000

O quadro acima expressa bem esse crescimento da matrícula quando, em nível nacional, o período entre 1996 e 1997, a taxa foi de 3,89% enquanto que, o período de 1997 e 1998, a taxa foi de 6,04%. Na Região Nordeste no primeiro período o incremento foi de 8,91% enquanto que, no segundo período a taxa de incremento foi de 12,06%. No Estado, ocorreu a tendência de crescimento da matrícula quando, no primeiro período observa-se um crescimento de 7,37% e, no segundo período, um expressivo aumento de 18,23% na matrícula.

Assim, embora seja evidente o aumento das matrículas nos anos que se seguiram à implantação do FUNDEF, cabe perguntar sobre o financiamento do Fundo; os resultados alcançados em termos de equalização das oportunidades; a implantação dos Planos de Carreira e Estatutos do Magistério previstos e, sobretudo, a operacionalização da gestão democrática, via transferência das funções aos poderes locais na área de educação.

Há muito que se debate, na história da Administração Pública brasileira, sobre a autonomia municipal, sobre o fortalecimento da unidade micro da federação. Experiências são colocadas em ação, áreas de atuação do Estado são descentralizadas, com vistas a proporcionar ao município a sua efetiva delegação. Exemplos disso são: o sistema de saúde e o programa da merenda escolar que buscam consolidar essa autonomia municipal, fortalecer o poder local.

Para elaboração deste trabalho, foram utilizadas informações secundárias, análise documental e da legislação municipal e entrevista estruturada, com membros que integravam o Conselho do FUNDEF, no momento de sua implantação. Na análise documental, contou do acesso foi às prestações de contas dos exercícios de 1998 e 1999, às Atas das reuniões dos Conselhos, aos ofícios convocando os membros dos Conselhos para as reuniões, às leis e aos decretos que envolviam assuntos do Conselho. Este trabalho enfim, procurou montar o quadro mais amplo e diversificado possível, expondo as dificuldades e os desafios no exercício dessa nova função.

A Lei nº 9.424, que cria o FUNDEF e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, no âmbito dos Estados e Municípios é de dezembro de 1996. A obrigatoriedade para os Estados e Municípios implantarem o FUNDEF e seus respectivos Conselhos é a partir de 1º de janeiro de 1998, sendo opcional aos Estados e Municípios sua antecipação.

A constituição dos Conselhos nos municípios estudados, à exceção de Uruçuca, é de 1997. No entanto o seu funcionamento começa em 1998, para os municípios de Almadina, Coaraci e Ilhéus, e em 1999, para o município de Uruçuca.

É objeto da investigação, ora em curso, verificar como o Conselho está contribuindo para a melhoria da aplicação dos recursos no ensino fundamental; em função disso, a investigação quer identificar se:

- existiu suporte das Secretarias de Educação para a implantação dos Conselhos?;
- existiram problemas para a implantação e para o funcionamento desses Conselhos naquela oportunidade?;
- a composição do Conselho é abrangente, no sentido de se fazer representar os diversos segmentos da sociedade, preocupados com a aplicação dos recursos públicos;
- esses segmentos da sociedade que participam do Conselho, tem a percepção da dimensão do programa e de sua responsabilidade;
- a forma como o Conselho está funcionando, é a mais produtiva; a que melhor atende aos fundamentos da sua constituição;
- o instrumental para a realização do trabalho de análise das contas, acompanhamento do censo escolar, acompanhamento da movimentação financeira lhes é suficiente em função dos resultados propostos;
- carecendo de conhecimentos técnicos, normas de licitação, normas de execução orçamentária, o Conselho consegue desenvolver a sua função;

- atuando da forma como está estruturado o Conselho, conseguirá diminuir o desperdício e o desvio de recursos do ensino fundamental.

Nos últimos anos a sociedade participou de um intenso debate sobre o papel do Estado. Essa discussão tem como consequência a execução do projeto de Reforma do Estado patrocinado pelo Governo. O debate, que ganhou intensidade após a Constituição de 1988, ocorreu em meio a crise fiscal, o que muito contribuiu para fragilizar o Estado brasileiro influenciando o padrão de intervenção nas políticas sociais.

A Constituição de 1988 estabeleceu a perspectiva real da participação na gestão da educação, quando incorpora no seu texto, inciso VI, Art. 206 o princípio da “gestão democrática do ensino público, ...”. A legislação complementar (LDB – Lei nº 9.324/96, Art. 14, inciso II) prevê, para operacionalizar esta gestão democrática, a criação de conselhos escolares, onde se daria a participação dos diversos segmentos na sua gestão.

Por participação, deve-se compreender as várias formas e questões que venham a proporcionar um melhor funcionamento dos processos de gestão. Neste sentido, Mendonça (2000, p.132) entende que a participação “é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil, nos quais estiveram envolvidos em diversos graus, diferentes atores sociais”.

Cury (2000, p.51) afirma que

[...] participar é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselhos com essas características são uma forma de democratização do Estado.

Paro(2001, p.85) por sua vez, reconhece que

[...] a participação da comunidade (especialmente dos pais), não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade.

No mesmo raciocínio Raichelis (2000) *apud* Cortez (2000, p.36) observa que os conselhos “significam uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado”. Mais adiante, ainda a mesma autora (CORTEZ, 2000 p.40) afirma que “atualmente, estes conselhos vêm se organizando em diferentes setores das políticas sociais e estão assumindo importância crescente como espaços de participação social nas diferentes esferas da ação governamental”.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, objeto da análise do nosso trabalho, se insere no patamar de integrar e envolver a sociedade na participação deste projeto de alto alcance social.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. No capítulo primeiro, trata da evolução da administração pública, naquilo que esteja intimamente interligada com a educação, compreendendo o período da Colônia até os momentos que culminam com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Nessa evolução, são identificados os momentos político-administrativos experimentados pelo País, as intervenções na educação bem como, na estrutura da administração as reformas administrativas. Além disso, são também identificadas as políticas de descentralização de ações governamentais visto que toda estrutura administrativa tem sua concepção autoritária, centralizadora e concentradora.

No capítulo segundo, são discutidos o financiamento da educação, o debate existente ao longo da história e as contradições existentes por parte dos detentores do poder. Trata-se, também, da identificação dos recursos para a educação envolvendo aqueles definidos pela Constituição e especificados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. Aborda-se, ainda, a vinculação de recursos para a educação e, especialmente, para o Ensino Fundamental, integrante deste trabalho.

O capítulo terceiro trata da gestão do FUNDEF nos municípios já acima identificados. Procura discutir a questão dos controles e de outros mecanismos de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, o impacto na administração municipal e seus reflexos na educação. Esse impacto e reflexos, passando pela elevação da

receita para o Ensino Fundamental trazem, como conseqüência, a elevação da despesa com esse nível de ensino. Um desses reflexos foi o aumento da média de remuneração dos docentes do ensino fundamental, como registra o Tribunal de Contas dos Municípios.

O capítulo quarto explora o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, nos municípios de Almadina, Coaraci, Ilhéus e Uruçuca, sua criação, nomeação dos membros, seu funcionamento, convocações para as reuniões, periodicidade das reuniões e sua temática, necessidade de acompanhamento da aplicação dos recursos e importância desse instrumento para se obter melhores resultados para o Ensino Fundamental.

Finalmente, aborda-se no último capítulo, as Conclusões e Recomendações sobre a Implantação e o Funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, identificando problemas de informações para sua implantação, da participação da sociedade na composição do Conselho e no respeito aos prazos estabelecidos para sua implantação, não cumpridos, do início de funcionamento do Conselho, isto é, de suas reuniões, a elaboração do regimento interno e providências quando da identificação de desvios na execução das despesas.

Os resultados aqui obtidos, embora captem apenas o momento da implantação, permitem compreender a relevância do FUNDEF e sinalizar para a necessidade de se atentar para algumas mudanças, quanto à segurança das fontes de recursos e do desempenho do Conselho de Acompanhamento.

## **2. DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 O MODELO BRASILEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Deve ser preocupação básica da Administração Pública, em qualquer país, ser um instrumento de realização de políticas públicas, decididas no nível político. Para tanto, sendo uma atividade do Estado, cabe a promoção de uma estrutura capaz de viabilizar a realização dessas políticas, entendidas estas como políticas governamentais.

A Administração Pública brasileira, como modelo, pode-se dizer que nasce no Império com a Constituição de 1824, em que figuravam o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Moderador, exercido pelo próprio Imperador. Este modelo era “extremamente centralizado, composto por apenas cinco ministérios”, como afirma Barros Neto (2001, p.18).

Apesar da Proclamação da República, essa estrutura foi mantida até 1930, início do Governo Provisório com o Presidente Getúlio Vargas. É neste governo que se delineia uma nova configuração da Administração Pública, ainda identificada como um instrumento marcadamente autoritário, centralizador e concentrador. Estas características representam sua forma e concepção.

Até o ano de 1930, é difícil se falar em Administração Pública, no Brasil, dentro da concepção atual. Somente com a implementação do Governo Vargas, regime autoritário, centralizador e concentrador, começou a ser delineado, a partir de uma reforma administrativa, o que seria um novo modelo de Administração Pública.

Como se tratava de um regime forte, o arcabouço de estrutura organizacional proposto refletia o perfil governamental. Assim, com base em decretos, criava-se uma nova estrutura administrativa para a organização do Estado, como mecanismo de implementação de políticas governamentais, com o objetivo de atender as demandas da sociedade.

Com essa nova estrutura administrativa, os desafios para uma consolidação da organização administrativa federal estavam lançados. Havia todo um conjunto de demandas sociais que a sociedade reclamava, as quais os sucessivos governos não atingiam.

A estrutura organizacional, definida no início da década de trinta, foi sendo sistematicamente alterada ao longo dos quinze anos correspondentes ao primeiro período em que Vargas governou. No aperfeiçoamento dessa estrutura organizacional, é relevante destacar a criação de um Departamento para centralizar e organizar as atividades de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Assim, em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que viria a exercer o papel de coordenador de toda a centralização no âmbito do governo federal e dos programas de modernização administrativa que fossem implementados. Em realidade, o governo estava dotando um Departamento de um conjunto de atribuições que segundo Paim (2000, p.216), “estabeleceu quadros, carreiras, sistemas de seleção de pessoal e padronização, que atingiram todos os serviços” e que, no curto prazo, determinaram a imobilização da administração federal.

Essas atribuições provocaram um agigantamento da administração e, mais ainda, as ações governamentais não conseguiram ser implementadas. Faz sentido o argumento de Anísio Teixeira (1956, p.8) sobre as organizações superdimensionadas e centralizadas, quando recomenda:

[...] há que evitar as organizações excessivamente grandes e, sobretudo, as linhas de serviços, na realidade, auxiliares, e que, centralizados, se transformam em serviços em que os meios passam a valer como fins em si mesmos, acabando por obstruir todas as atividades reais ou ‘substantivas’, operando-se a pior das subversões que é a da supremacia dos *meios* sobre os *fins*, com a conseqüência ainda mais grave de criar a irresponsabilidade dos funcionários dos serviços auxiliares, pois esses, não tendo consciência da subversão gerada pelos fatos, embora negada pela lei, não se sentem, efetivamente, responsáveis pelas conseqüências perturbadoras, mais do sistema de que deles próprios.



Essa centralização atrofiou avanços organizacionais de conseqüências não positivas para a implementação de políticas de governo, a exemplo de órgãos como DNER, DNOCS. Sobre os males da centralização, Anísio Teixeira (1956, p.8) comenta, observando que,

[...] toda centralização, mesmo razoável, importa sempre em criar-se certa irresponsabilidade no centro e certa impotência na periferia. Mas, quando a centralização conduz à desintegração das unidades por elas atingidas, por isto que se separam as suas diferentes funções, que passam a órgãos centrais, por sua vez, independentes, como é o caso brasileiro, com a separação prática dos fins dos meios, em tais casos não é só a irresponsabilidade do centro e a impotência do órgão atingido que se cria; cria-se, na verdade, a real desintegração do órgão, que ainda parece existir, na sua aparência física, mas, de fato, já não funciona.

Na configuração administrativa montada, vêm-se teóricos da ciência da administração como Taylor (1978), concepções de Fayol (1990), todos presentes com o planejamento, a racionalidade administrativa, a eficiência, a departamentalização, a fiscalização e o controle. E, em nome dessa busca por métodos modernos de gestão, no dizer de Paim (200, p.216), da fiscalização e do controle, o Governo Vargas promove a expansão da burocracia.

Para essa expansão segundo Paim (2000, p.216), “torna-se indispensável o estabelecimento de diretrizes uniformes, para a condução dos serviços públicos estaduais e municipais” [...]. Sobre essa expansão, Anísio Teixeira (1956, p.8) expressa que,

[...] os governos estaduais foram unificados, à maneira do Governo Federal, dando-se todo o poder ao Governador, assistido por Departamento de Serviços Públicos - DSP (DASP's) estaduais, sobre os serviços centralizados de pessoal, de orçamento e de material.

E continua Anísio Teixeira:

[...] as Secretarias, como os Ministérios, passaram a depender desses órgãos centrais. Processou-se, assim, na Educação, agora “elevada” à categoria de Secretaria, a mesma curiosa anarquia e impotência administrativa. O sistema escolar foi envolvido na unificação e passou a ser dirigido pelo Governador, assistido pelo Secretário e pelo DSP estadual.

Esta excessiva centralização hipertrofiou a burocracia federal. Criou um “estamento burocrático, como nova força social” segundo Garcia (1978, p.19), agora dominado pelos

funcionários do Estado. Esta excessiva centralização promoveu, ainda, o distanciamento entre a ação de governo e a sociedade. A implementação das políticas públicas estava atrofiada, em função do gigantismo estatal.

Esse distanciamento entre a ação de governo e a sociedade precisava ser diminuído, ou melhor, teria que deixar de existir. O País se urbanizava rapidamente, iniciava o processo de industrialização, criava sua infra-estrutura de forma acelerada, e surgiram demandas sociais crescentes, que implicavam um constante confronto com a centralização exercida pela administração pública. Organismos estatais não dispunham mais de sobriedade, daí que surgiram os programas de reforma administrativa, que buscaram alternativas para que a ação estatal se tornasse mais dinâmica e eficaz em benefício da sociedade.

No entanto, muitos desses programas de reforma administrativa empreenderam ações uniformes, não permitindo compreender a especificidade de determinados setores, a exemplo da reforma administrativa estadual, que não contemplava a Educação. Para esta situação, a Educação é uma especificidade, pois há um conjunto de fatores que a colocam assim. Para caracterizá-la Anísio Teixeira (1956, p.11) identifica que “programas, seriação, métodos de ensino, horas de trabalho, condições de matrícula, de exames, etc.” lhe são típicos e não podem ser tratados na uniformidade. O tecnicismo que dominou todo o processo de reforma administrativa, deveria ter focado, de forma diferenciada, a gestão da educação.

### **2.1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EDUCAÇÃO NA COLÔNIA E NO IMPÉRIO**

Durante a Colônia, torna-se muito difícil compreender a existência de uma Administração Pública. Primeiro, por falta de autonomia; segundo, pela falta de uma estrutura de poder político autônomo. A corte portuguesa, por suas estratégias de dominação, não permitia a existência de uma estrutura que, em determinado momento, viesse a lhe sobrepor.

À medida que o Estado se transforma, à medida que suas ações se expandem, há necessidade de se buscar uma nova formatação para a Administração Pública. Garcia

(1978, p.9) afirma que “a modernização da Administração Pública, antes de ser uma necessidade, deverá ser uma possibilidade, pois, caso contrário, veremos acontecer, como no caso brasileiro, uma modernização decretada”.

Desde a decisão política da constituição das capitanias hereditárias, que não prosperaram também do ponto de vista gerencial, a centralização sempre se manteve de maneira forte na gestão pública. Faoro (1997, p.141), na tentativa de uma interpretação para a existência das capitanias, afirma que “imaginou a corte um sistema de delegação de autoridade, à custa dos agentes locais, conferindo-lhes vantagens reais em troca de encargos, com vista aplicada aos monopólios, rendas e tributos”.

Com o malogro das capitanias, a corte empreende uma profunda reforma quando cria o Governo-Geral, em 1548, determinando que, como afirma Faoro (1997, p.144), “as atribuições públicas dos capitães se incorporam no sistema do governo-geral, fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça”. Ao lado da necessidade de se estabelecer o domínio sobre a terra recém-descoberta, a corte demonstrava o exercício do comando sobre a nova forma. O governador geral, representante legal da corte, materializava essa sustentação, visto que, como diz Faoro (1997, p.142),

[...] o comando da economia e da administração deveria, para conservar o tradicional edifício do governo português, concentrar-se nas zelosas e ciumentas mãos, mãos ávidas de lucros e de pensões, do estamento burocrático.

Ainda segundo Faoro (1997, p.144):

A Carta de Nomeação de Tomé de Sousa (7 de janeiro de 1549), fundada na doutrina de que a competência administrativa dos donatários poderia ser revogada, fixa com clareza os poderes do governador, temporariamente designado e com ordenado certo.

Essa forma de atuação da corte significava, de maneira clara, o alto poder centralizador da administração. Significava, enfim, que a centralização era o meio mais adequado para estabelecer a dominação.

Ainda no período colonial, conforme Garcia (1978, p.12), com “D. João IV (1640/1656) inaugurava-se uma centralização repressiva, que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar ferreamente”. Viabilizando essa centralização repressiva, é criado um órgão que exerceria o comando político, que se chamava Conselho Ultramarino. Este órgão representava, como diz Faoro (1997, p.151), a “centralização colonial”. O reino, já visualizando uma possível bancarrota do ponto de vista econômico, tratou de criar um mecanismo de “centralização repressiva” que pudesse evitar transtornos futuros o que, infelizmente, não se teve como evitar. Os reflexos da atuação do Conselho começaram a surgir nas províncias ultramarinas, como diz Faoro (1997, p.151): “em 1661 são proibidos os navios estrangeiros de comerciar no Brasil, em 1684 os navios saídos do Brasil não poderão mais tocar em portos estrangeiros”.

Até então, o que se observa é a forma excessivamente centralizadora da Coroa, no sentido de manter todos os seus mecanismos ao seu alcance. Segundo Lima (1985, p.21),

[...] as formas administrativas assumidas pela Coroa Portuguesa frente à sua colônia foram diversificadas – capitânicas hereditárias, Governo Geral, com sua modalidade de dois governos paralelos, e, finalmente, a divisão do Brasil em dois Estados, todas elas traziam no seu bojo a preocupação de Portugal em não oferecer condições de desenvolvimento à Colônia, negando-lhe escolas e para cá mandando degredados e tudo o que a corte portuguesa rejeitava, chegando a provocar protestos dos jesuítas.

Esses períodos, de natureza política, mas que têm uma ação forte na formação da nação, fazem entender que haja dedução da intenção da corte em não permitir o desenvolvimento da Colônia. Outro ponto relevante para tal conclusão está no fato de que, com a expulsão dos jesuítas do Brasil, ocorrida em 1759, decisão tomada por Marquês de Pombal, a Colônia teve sua estrutura administrativa de ensino completamente esfacelada. No dizer de Romanelli (2000, p.36), “a uniformidade da ação pedagógica, a perfeita transição de um nível escolar para outro, a graduação, foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas”.

Constata Giles (1987, p.286) que “o Estado encontra-se na obrigação de assumir toda a responsabilidade pelo processo educativo, e a primeira tarefa é de substituir os professores-jesuítas”. Romanelli (2000, p.36) retrata que “leigos (no sentido de não

pertencentes à hierarquia religiosa) começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação”.

Demanda, pois, um longo período para que o Estado venha a incorporar o significado da educação para a comunidade. Há de se observar que a presença do leigo, na falta de uma estrutura regular de pedagogos, procurava suprir essa carência.

Após a expulsão dos jesuítas, de graves conseqüências para a nação, o Marquês de Pombal cria as “aulas régias” a serem ministradas em vilas e vilarejos, buscando suprir o papel desempenhado pelos jesuítas. No entendimento de Lima (1985, p.26) isto a configurava “como proposta de disseminação de escolas públicas”.

A corte portuguesa dedicou pouca atenção, ou nenhuma, ao papel da educação. O papel desempenhado pelos jesuítas é por demais específico visto que estava dirigido para o ensino das humanidades e para a catequese, na evangelização de novos fiéis e servidores para a religião católica. Além disso, preocupados com a reprodução desses movimentos, implantavam colégios e seminários. Aliás, como afirma Romanelli (2000, p.34):

[...] o ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da vida da Colônia. Desinteressado, destinado a dar cultura geral básica, sem a preocupação de qualificar para o trabalho, uniforme e neutro (do ponto de vista nacional, como quer Fernando de Azevedo), não podia, por isso mesmo, contribuir para modificações estruturais na vida social e econômica do Brasil, na época.

Com a Proclamação da Independência, acreditava-se que um novo modelo surgiria. Como nação independente, as idéias reformadoras, inspiradas nos padrões europeus, poderiam fazer frente ao arcaísmo, até então dominante na esfera pública. As concepções de descentralização começaram a ganhar corpo no âmbito da Administração Pública. Inicia-se um processo de descentralização no País, que faz parte da concepção dos liberais europeus avançados nas discussões sobre democracia, instrução pública, etc.

Apesar dos anseios liberais, no período imperial, a presença do conflito entre centralização *versus* descentralização será uma constante. Como exemplo, há que se

considerar que se tratava de um período de forte concentração política, visto que o País era entendido como Estado unitário, cujas províncias não dispunham de autonomia política.

Mesmo com essas idéias liberais, a Constituição de 1824, como retrata Both (1997, p.22), “consagra o poder autoritário e centralizador, e dá cobertura aos interesses da elite proprietária, sem permitir que as classes sociais menos aquinhoadas tivessem qualquer participação política junto ao poder central”. Isto significava a forma explícita da interferência e do exercício do poder que as elites tinham sobre a classe dirigente.

Ainda nessa fase imperial, o Ato Adicional de 1834 cria o mecanismo institucional da descentralização, permitindo que as Províncias tivessem suas assembléias legislativas, o seu próprio tesouro e sua justiça, e legislassem, inclusive, sobre o ensino primário e o secundário. Há que se observar, como afirma Nogueira (1999, p. 70) que “os dispositivos sobre as competências das assembléias provinciais inspiravam-se no princípio de descentralização, visando à administração mais eficiente, consideradas as necessidades e as disposições regionais [...]”, o que retrata a autonomia das províncias e a eficiência da gestão.

Já segundo Carnielli (2000, p. 82), o Ato Adicional de 1834 para a educação se coloca como a primeira tentativa de formalização de um pacto federativo na medida em que, no seu bojo, se observa o fortalecimento ou começava a se explicitar a autonomia das Províncias. Ainda, segundo a autora (2000, p. 82), dentre os assuntos tratados naquele Ato, estava o de permitir que as Assembléias Provinciais, legislassem

[...] sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-los, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

Oliveira (1999, p.17), por sua vez, destaca que “o Ato Adicional de 1834 constitui um marco na descentralização do ensino brasileiro, ampliando os poderes provinciais em detrimento do central e ao local”.

Vê-se, pois, que, já àquela época, havia a preocupação com o instrumento da descentralização, como mecanismo da administração, compreendendo a complexidade e a

diversidade do País. Mesmo sendo um País unitário, com sua dimensão, era, pois, oportuno, que a descentralização passasse a ser introduzida na administração governamental.

Com a Independência, com a edição do Ato Adicional de 1834 e, posteriormente com a desestruturação gradativa do Império, as Províncias ganhavam força política, no sentido de serem autônomas. Isto já era verdade, quando se observava a influência do poder político e econômico de algumas Províncias.

A desagregação do Império culmina com a Proclamação da República, período a ser analisado à luz do que ocorreu com as inserções na educação.

### **2.1.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA**

Em 1891, a nova Constituição realça o caráter federativo à medida que permite maior autonomia aos Estados, característica do sistema federativo americano, que descentraliza o poder. Consagra, ainda, o direito da União de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (OLIVEIRA, p.19).

Com a implantação da federação, tratava-se em realidade, como afirma Garcia (1978, p.15), de um “federalismo aparente, pois representava para as novas classes rurais dominantes uma solução, ainda que rude e despida do espírito de solidariedade do nacionalismo”. Enfatiza Both (1997, p.66), quando argumenta sobre a nova forma de governo, que “a descentralização político-administrativa, e ao mesmo tempo as idéias liberais e federalistas criam força e procuram se impor”.

Mesmo com o poder exercido por essas classes ruralistas, no período considerado como República Velha, 1889 a 1930, caracterizado como centralizador, o que se verificou foi o fortalecimento dos Estados-membros, com toda sua gigantesca “máquina” administrativa, a ser utilizada no favorecimento dessas mesmas classes.

Independente do fortalecimento dessas classes dominantes, normas no tocante à educação são objeto de destaque. O País vivia um novo tempo e a educação teria a devida atenção, pois se trata de importante instrumento de transformação da sociedade.

Giles (1987, p. 288) reconhece que

a independência no plano educativo resulta na criação de sistemas díspares, em prejuízo de qualquer plano em âmbito nacional. Porém, é mister reconhecer que na Primeira República se tentam diversas reformas para solucionar os graves problemas com que o sistema se defronta.

Esse novo processo inicia-se com a reforma educacional, protagonizada por Benjamin Constant, que buscava, segundo Romanelli (1978, p.42)

substituição do currículo acadêmico por um currículo enciclopédico, com inclusão de disciplinas científicas, consagrou o ensino seriado, deu maior organicidade ao sistema todo, atingindo a reforma as escolas primárias, as escolas normais, as secundárias (através da reforma do Distrito Federal).

Adiante, continua a autora, a reforma atingiria o “ensino superior, artístico e técnico, em todo território do País” e proporia a “criação do Pedagogium, centro de aperfeiçoamento do magistério [...]”.

A reforma que se seguiu, como afirma Valente (2000, p.76) “preocupou-se com aspectos regulamentares, baixando normas para a equiparação das escolas particulares e para o processamento dos exames de madureza”. Mais adiante o autor, afirma (2000, p. 76) que tal reforma “cuidava dos horários, programas, exames e salários de professores”. Neste sentido, vale ressaltar o instrumento normativo Decreto nº 3.890, de 1º de janeiro de 1901, que aprova o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Outras reformas cobririam esse período da República Velha. Entre estas, pode-se citar a Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, com a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental da República. A reforma introduzida pelo Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, reordena o ensino secundário e o ensino superior no País. Já, por sua vez, a reforma Rocha Vaz, através do Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, estabelece



o “concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior”, como afirma Valente (2000, p.77).

A Revolução de 1930, apesar de suas características autoritárias, trouxe no seu bojo conceitos modernizantes e buscou introduzir, na estrutura organizacional, profundas modificações na Administração Pública. Rompia assim, como diz Skidmore (1982, p. 26) “a estrutura republicana criada na década de 1890”.

Garcia (1978, p.15) afirma que

a Revolução de 1930, com seu cunho modernizante, vai tentar introduzir modificações estruturais na Administração Pública, mas neste caso, mais uma vez deslocaria as fontes do poder, que passariam do Estado para o Executivo Central, fato que se consolidaria ainda muito mais com a inauguração do Estado Novo, [...].

A criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública, em 1930, cuja responsabilidade passava pela administração das instituições federais de ensino e pela fiscalização do ensino secundário e superior, público e privado, tende a simbolizar a explicitação da importância para a questão da educação.

Nessa relevância, há que se atentar para a criação do Conselho Nacional de Educação, através do Decreto nº 19.850, 11 de abril de 1931, em cujas atribuições fundamentais está a de “firmar as diretrizes gerais de ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, aos interesses da civilização e da cultura do país” (ROMANELLI, 1978, p.141).

A leitura e a escrita tornam-se úteis e até necessárias diante da nova realidade. No entanto, a transição da Monarquia para a República teve poucos reflexos sobre a estrutura sócio-econômica do País e tampouco sobre o processo educativo vigente. Falta qualquer interesse pelo ensino público, universal e gratuito, tal qual se sente nos centros europeus e norte-americanos em vias de industrialização (GILES, 1987, p.291).

Diante do fracasso social e político da República Velha, representada pelas forças conservadoras da aristocracia rural, constata Giles (1987, p.291) que

a Revolução de 1930 cria condições para a modificação dessa situação e abre a possibilidade de se expandir o ensino, para nele incluir uma parcela maior da população, especificamente nas regiões mais industrializadas.

A Administração Pública foi mais bem delineada, definindo-se a sua estrutura organizacional e se estabelecendo a preocupação com a questão gerencial. Trata-se de um período marcante para a vida da Nação. Aqui, os olhares são para a Administração propriamente dita, para a educação, para a relação estabelecida com os governos subnacionais.

Apesar do regime ditatorial implantado, por paradoxal que seja, decisões e acontecimentos foram importantes para a transformação do País. As estruturas criadas muito demonstram isso. É de se observar o Ministério da Educação e da Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação, órgãos já referidos, o Ministério do Trabalho e outros órgãos que viriam a compor essa nova formatação da Administração Pública.

Dentro desse ambiente de transformação, a industrialização e a urbanização criavam uma nova burguesia que estava a exigir maiores acessos à educação e uma mão-de-obra mais bem qualificada. A escola refletia, porém, o pensamento de uma sociedade elitista. Na linha do debate pelas reformas, segundo Aranha (1996, p.198), “educadores da *escola nova* introduzem o pensamento liberal democrático, defendendo a escola pública para todos, a fim de se alcançar uma sociedade igualitária e sem privilégios”.

O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, 1932, coordenado por Fernando de Azevedo e outros 26 educadores, pregava uma nova reflexão sobre o processo educacional brasileiro e a discussão sobre sua atualidade em relação à política vigente na área de Educação. Ainda segundo Aranha (1996, p.198), “o documento defende a educação obrigatória, pública, gratuita e leiga como um dever do Estado, a ser implantada em programa de âmbito nacional”. O Manifesto se reveste de importância na medida em que, além de ser um libelo, provoca uma “tomada de consciência da defasagem entre a educação e as exigências do desenvolvimento” (ARANHA, 1996, p.198).

Os movimentos políticos fazem com que o Governo Provisório, em 1934, promulgue uma nova Constituição. Esta incorpora avanços expostos pelo Manifesto dos Pioneiros. A responsabilidade da União na elaboração do Plano Nacional de Educação e o estabelecimento da vinculação de recursos para a educação são pontos que podem ser citados entre as propostas contidas no Manifesto.

Outras intervenções continuaram a mudar a face da educação nacional. Atente-se para a implantação do Estado Novo, em novembro de 1937, que duraria até 1945, com a redemocratização.

## **2.2 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

### **2.2.1 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

A Administração Pública sempre priorizou a forma centralizada de gestão, o núcleo central do poder. Do Brasil monárquico, o período da República Velha até a redemocratização, foi traço marcante a centralização, abrangente nos diversos setores da administração. Independente deste traço marcante (a centralização) há inserções que, procuram caracterizar-se como intervenções modernizantes.

Na linha da modernização, com a criação do DASP, em 1938, preocupado com a atividade meio, o Brasil iniciava uma transição para um novo modelo urbano-industrial e, necessariamente, a Administração Pública deveria estar preparada, para desempenhar papel relevante na alavancagem dessa modernização.

O Departamento, já nos primeiros anos, realiza a reforma administrativa de pessoal. Compõe uma nova gestão de pessoal para a estrutura federal, com o estabelecimento de um plano de carreira, que criou uma nova feição para o servidor público.

Ainda no Estado Novo, o governo implementa uma nova reforma na área da educação. À época, sendo Ministro da Educação, Gustavo Capanema, mediante o instituto do Decreto-Lei, em 1942, entram em vigor, como afirma Romanelli (1978, p.154), a Lei Orgânica do Ensino Industrial, criando o Serviço de Aprendizagem Industrial e a Lei Orgânica do Ensino Secundário. No ano seguinte, é assinada a Lei Orgânica do Ensino Comercial. Há, também, a divisão do ensino secundário em dois ciclos: o Ginásio e o Clássico e Científico.

Com a queda do governo Vargas, em 1945, o País vivendo a transição de um governo provisório, mediante Decreto-Lei, o novo governo institui: a Lei Orgânica do Ensino Primário, a Lei Orgânica do Ensino Normal, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, realizando uma verdadeira reforma do ensino.

O mais importante a observar, é o paralelismo entre estes “ramos” do ensino médio, que não se comunicavam; e a manutenção da dualidade do sistema de ensino, voltado em parte para a profissionalização, e em parte para a formação superior, cuja entrada se dava via ensino secundário, exclusivamente.

Com a redemocratização, tendo como base a Constituição de 1946, há uma nova configuração política, que vai proporcionar a construção de um novo arcabouço político e uma nova concepção do papel do Estado. Nesse sentido, há um grande avanço, pois, como diz Both (1997, p.66), “a Constituição delega à União o papel de traçar as diretrizes e bases da educação nacional, e aos Estados a organização de seus respectivos sistemas de ensino”. Alguns pontos são relevantes, pois significavam que eram da concepção ideológica dos “pioneiros”, como: o direito à educação; o concurso de títulos e provas para preenchimento do cargo de magistério; a forma como propunha a organização do sistema educacional, descentralizando-o administrativa e pedagogicamente; a garantia de recursos mínimos para financiar a educação, etc.

É nessa fase da vida democrática que, de forma mais explícita, começa o debate da operacionalização da descentralização. Nesse sentido, o projeto de reforma geral da educação nacional, segue a linha liberal existente na Constituição da redemocratização.

Esse projeto resulta treze anos depois, na Lei nº 4.024/61, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com esta lei, como afirma Anísio Teixeira (1994, p.144),

[...] que a educação nacional repousa nos sistemas estaduais de educação, aos quais a União prestará assistência financeira, em primeiro lugar; assistência técnica, sempre que possível; e, por último, suplementará com estabelecimentos próprios, quando assim julgar conveniente (caso do ensino superior).

No período que se segue, até 1964, além da consolidação do regime democrático, o que se observa na Administração Pública é o fortalecimento das estruturas ministeriais, uma busca pela implementação da descentralização gerencial em todos os níveis e soluções para a desburocratização da administração.

Surgem iniciativas governamentais como a Comissão de Simplificação Burocrática – COSB, criada no âmbito do DASP, em 1956, já no governo Kubitscheck, cujas funções principais eram: a) estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante delegação de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas; e b) promover, junto aos Ministérios, medidas relacionadas ao exame da situação das repartições e das rotinas que merecessem providências imediatas de correção.

Outra iniciativa, ainda no âmbito do governo federal, foi a criação, em 1963, do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, cujos resultados foram quatro projetos com os seguintes enfoques:

[...] projeto objetivando uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do sistema de mérito; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília) (WAHRLICH, 1984, p.51).

Em todas essas iniciativas, Garcia (1978, p.29) caracteriza bem que,

[...] atingir a tão propalada eficiência administrativa sem, portanto, buscar eficácia (Etzioni) no sentido de atingimento dos meios, tais como o de representatividade, o de descentralização de fato (distribuição do poder), o de intervenções macro-organizacionais, é o que caracteriza o conjunto de estudos sobre a reforma até aquele momento.

Essa eficiência é fruto das concepções da teoria da administração científica preocupada com o aumento da produtividade nas empresas. Além dessa teoria estava presente, também, a concepção da teoria clássica da administração segundo a qual, com previsão científica sistematizada e métodos adequados, a organização obteria resultados satisfatórios.

O movimento de 1964 interrompe o processo de conceber um novo modelo de estrutura administrativa democrática. Há uma mudança de rota para um Estado burocrático e autoritário, um Estado que retoma as feições centralizadoras de antes. Mesmo assim, em 1967, estabelece-se um novo marco na Administração Pública brasileira, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. Com o Decreto-Lei nº 200, os princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle, passam a fazer parte integrante da Administração Pública brasileira de forma institucionalizada. Trata-se de uma consolidação da nova estrutura administrativa da Administração Pública, com vistas à consecução das políticas públicas. A sua aprovação retoma propostas que vinham sendo discutidas e maturadas no âmbito do Ministério Extraordinário já citado.

Essa foi uma profunda reforma administrativa promovida na Administração Pública brasileira. Além dos princípios acima relatados, significou, também, o fortalecimento e a necessidade de se estabelecer novos parâmetros para a descentralização entre os níveis de Governo, em face das demandas existentes no interior do aparelho estatal.

### **2.2.2 DESCENTRALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EDUCAÇÃO**

A descentralização na Administração Pública brasileira se constitui num permanente tema de debate. Para alguns estudiosos, este debate começa no Império, com o Ato Adicional de 1834. O Ato significou fortalecimento do poder político das Províncias, à medida que delegava competência para decisões que envolvessem a instrução pública, desde que não compreendessem as faculdades de medicina, os cursos jurídicos e outros quaisquer estabelecimentos de instrução superior que para o futuro forem criados por lei

geral. De forma efetiva, era o princípio da descentralização, buscando uma administração mais eficiente.

As concepções liberais dominavam o debate político, pois se buscava a defesa da autonomia no federalismo, fortemente influenciado pelo modelo de Estado norte-americano que permite autonomia de suas unidades. O apogeu deste debate é a Proclamação da República, cujo modelo implantado muito se assemelhou ao americano. O federalismo implantado tem sua concepção moldada na Constituição de 1891 que, tendo todas as questões políticas envolvidas, tem sua interrupção com o golpe de 1930.

A descentralização volta ao debate, ainda de forma incipiente, quando da redemocratização, com a Constituição Liberal-democrática de 1946. Essa inspiração liberal faz com que se discuta esse instrumento de gestão. Entretanto, é com o Decreto-Lei nº 200 que a descentralização, de forma institucionalizada, será o vetor da orientação estratégica da reforma de 1967. Na afirmação de Fernandes (1978, p. 68),

[...] esse princípio consistiu na distribuição de poderes, a chamada delegação de competência dentro da Administração Federal, para as Administrações Estaduais e Municipais através da celebração de convênios e, para a órbita privada, pela transferência de alguns de seus encargos a empreiteiras, concessionárias de serviço público, etc.

Se, por um lado, a descentralização começava a se direcionar para sua implementação, por outro, não se sabia se o poder local teria condições para assumir tais encargos. Mas, paralelamente a isso, era importante a busca desse mecanismo, como forma de obter melhores resultados na implementação das políticas de governo.

Apesar da influência do Decreto-Lei nº 200/67 nas reformas constitucionais posteriores, os princípios ali consagrados não foram devidamente enfatizados, a exemplo da reforma constitucional de 1969.

Somente com a Constituição de 1988 é que há a ampliação das oportunidades para a descentralização. E isso fica evidente quando se observa a redistribuição da participação dos recursos a Estados e Municípios, provenientes de toda a arrecadação. Como exemplo, Silva *apud* Baêta, 1989, p.100) assinala que “a nova Carta implicará forte redistribuição na

arrecadação nacional: a União perderá 17%; os Estados ganharão 13% e os Municípios 30%” no montante de seus recursos. Observe-se, que essa reforma tributária soma ao caráter da descentralização a garantia da autonomia dos entes federados, vez que esses recursos aumentados para os conjuntos dos Estados e dos Municípios chegam a independentemente de repasses ou negociações.

Encarando a descentralização como um instrumento de gestão e da democracia, Baêta (1989, p.100) diz que ela “parece constituir-se no meio jurídico apropriado para a afirmação de vários centros de poder, mas para dar consistência efetiva ao pluralismo ela depende da efetividade deste”. Mais adiante argumenta que, para

se tornar instrumento da democracia, exigirá a introdução, nas estruturas políticas e administrativas, do conceito ‘de parte’ e de órgãos e entidades representativas de diferentes forças que se movimentam no âmbito da sociedade.

Observa-se então, que, além de estruturas, se torna necessário um maior envolvimento da sociedade com essas questões.

Assim, não é ocioso dizer que a descentralização administrativa por certo, pressupõe componentes que lhe dão a necessária garantia de subsistência. Clímaco apud Both (1997, p.14 afirma: “a gestão se traduz pelo papel de gerir que é organizar os recursos e os processos de atuação de modo a obter os melhores resultados possíveis em determinadas circunstâncias”.

A descentralização, para Lubambo (2000, p.57) “prenuncia perseguir dois objetivos que podem ser considerados extremamente ambiciosos: a democratização do Estado e a busca de maior justiça social”.

Parente & Luck (1999, p.4) entendem que

[...] a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado em uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa, no sentido de: a) ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativo e financeiro aos entes federativos; b) instituir processos desconcentrados de administrações financeira, administrativa e pedagógica; e c) instaurar a gestão democrática na escola, em cumprimento a preceito constitucional, cuja regulação maior encontra-se na nova



Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), institucionalizando a escola autônoma.

Continuam as autoras, argumentando que a

[...] desconcentração, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem, hoje, a configuração do sistema educacional brasileiro, sendo o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, meta principal da descentralização dos sistemas educacionais.

Quanto ao poder local dispor de condições para implementação de políticas públicas, deve-se identificar isto como condições materiais, e quanto a poder político, é o fato serem capazes de compreender o papel da descentralização. Para exemplificar esta situação, veja-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar cuja tentativa de descentralizar começou em final da década de 80, e somente se concretizou após 1995.

Esse Programa, sob a responsabilidade da extinta Fundação de Apoio ao Estudante (FAE), que o coordenava e executava em nível nacional, posteriormente passou a ter a intermediação dos Estados, que repassavam as verbas aos Municípios e estes, às escolas.

Ainda como iniciativa de descentralização, tem-se o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PDDE) ou o Dinheiro na Escola, cujo desenho está focado para o modelo da autonomia da unidade escolar, já implementado em alguns Estados. Dessa forma, como afirma Draibe (1999, p.71)

[...] o ministério pretendeu, também, afastar-se da anterior prática clientelística e “de balcão” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas.

Ainda a autora Draibe (1999, p.71) diz que o Ministério “transfere, anualmente, recursos financeiros às escolas municipais e estaduais de ensino fundamental, destinados a agilizar pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção dos prédios escolares”. Outros autores como Moreira (2001, p.150) entendem que “o PDDE é utilizado como uma estratégia de descentralização/desconcentração das políticas de financiamento no País e traz mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação”.

## 2.3 MUNICIPALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A municipalização e a descentralização no âmbito da administração pública brasileira nunca ocorreram de maneira clara. Para Arelaro (1999, p. 65) em trabalho sobre que processo ocorreu no País e no Estado de São Paulo, afirma:

[...] o processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em particular de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização da sociedade e participação popular.

Nas mudanças ocorridas no pós-guerra, o município se transformou no espaço para o exercício do cidadão e de suas manifestações. Mendonça (2000, p.331) defende “a municipalização como estratégia lógica e adequada de descentralização da gestão dos sistemas de ensino [...]”. Anísio Teixeira (1994, p.151), por sua vez, afirma que é no município “que está a população escolar a ser convocada para a escola”.

Favorável à municipalização, Anísio Teixeira *apud* Both (1997, p. 77), ressalta que “transferir encargos para o município significa transformar o município em centro de determinadas atividades, atividades essas que estavam anteriormente a cargo dos outros dois níveis de governo”.

Em reforço aos argumentos da municipalização do ensino, entende Anísio Teixeira (1957, p.1) que,

a competência para oferecer aos brasileiros a educação que lhes é assegurada distribui-se entre os Municípios, os Estados e a União, somente a esta fazendo-se a restrição expressa de que seu ensino é supletivo, estendendo-se a todo o território nacional, nos estritos limites das deficiências locais.

No Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova *apud* Ghiraldelli Jr. (2000, p.65), está explícito que, entre outros compromissos,

[...] a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais.

O reforço ao caráter regional explicita a preocupação do Manifesto, no sentido de que a educação não devia mais atender aos padrões de então, o que se constituía em um de seus pressupostos. Apesar de se constituir numa federação, vivia-se, sim, em um Estado unitário ainda em processo de transformação da República Velha. Esse movimento de caráter liberal (1932) pregava a descentralização como prática da gestão democrática e da autonomia de função educacional.

Como processo de descentralização Affonso (2000, p.130) citando Benett (1990, cap. 1, 2) “descentralizar seria redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica”. O que então se compreenderia como municipalização da educação e do ensino? Both (1997, p.78) entende a municipalização da educação como sendo

a transferência de competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento dos ensinos pré-escolar e fundamental dos Estados aos Municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios Estados.

Mais adiante o mesmo autor (1997, p.189) explicita sua compreensão de que uma municipalização da educação é um “processo e ação, envolve os mais diferentes organismos da sociedade brasileira, visto atingir a nação em toda sua amplitude e dinâmica”.

Cabe, portanto, ao município criar as condições político-administrativas, no sentido de viabilizar o processo de municipalização da educação. Essas condições passariam pela melhoria de sua infra-estrutura, capacitação do docente, capacitação do pessoal técnico-administrativo, interação entre os dirigentes, interação entre os municípios de mesmo porte, visto que a troca de experiências sempre foi um mecanismo de soma, na busca de melhoria dos resultados.

Both (1997, p.101), recorre a uma citação de Sá Barreto & Gomes Arelaro que encaram a municipalização do ensino “como decorrência da necessidade de atribuir encargos ao município que justifiquem o poder, os recursos e a autonomia que para ele estão pleiteados” visto que “os sistemas estaduais de ensino são ineficientes, devido à morosidade da máquina administrativa em função do seu gigantismo”.

Quanto a trajetória da municipalização no País, podem ser identificadas algumas fases. A primeira, de forma institucional, como cita Menezes (1999, p.161), quando comenta que na Bahia, o Decreto nº 10.815, de 1º de julho de 1938, portanto, em pleno Estado Novo, permitia que a criação de escolas pelas municipalidades desde quando submetidas “aos regulamentos e instruções que forem baixadas pela Secretaria de Educação e Saúde e Assistência Pública”.

Both (1997, p.109), por sua vez, observa três períodos distintos do processo de municipalização do ensino no País que podem estar assim dispostos: “o primeiro de 1946 a 1971, o segundo de 1971 a 1988 e o terceiro de 1988 a 1991”.

O primeiro período compreende o efetivo exercício da municipalização no Brasil, considerando a existência de uma Constituição liberal democrática, 1946 até março de 1964, que permitia que a municipalização pudesse ser exercitada. Além disso, a Constituição determinava a elaboração, de uma legislação específica de Diretrizes e Base da Educação Nacional, bem como estabelecia a vinculação de recursos para a educação, como forma de garantir recursos mínimos para o segmento social.

Ocorre nesse período, o debate sobre o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 1948 – transformado em Lei nº 4.024/61, legislação esta que reafirma as bases para a municipalização do ensino.

Além desse debate, ocorre a grande produção de Anísio Teixeira, na formulação da Municipalização do Ensino Primário, do sistema de financiamento da educação, na concepção de fundos de educação e suas regras de gerenciamento.

O segundo período, compreendido de 1971 a 1988, tem como importante iniciativa, do ponto de vista institucional, a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixou “Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus”. Lei esta que, apesar de ter sido editada em regime de exceção, em seu art. 58 vem fortalecer a municipalização do ensino, quando determina que a

[...] legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Outra ação de relevo neste período, acontece na forma de Projetos Especiais, quando a União inicia sua intervenção no município. Em 1975, com a criação do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), com o firme propósito de estruturar o apoio técnico e financeiro aos municípios, através de “ações pedagógicas, cria e fortalece órgãos municipais de educação, treina professores, constrói, restaura e equipa escolas” como afirma Both (1997, p.113).

Ainda nesse segundo período, há que registrar que, com o governo democrático deposto em 1964, o regime de exceção, implantado, com a Emenda Constitucional de 1967, entendeu de não mais estabelecer a vinculação de recursos para a educação. Dessa forma, a educação ficava privada daqueles recursos garantidos pela antiga Constituição. No entanto, a partir da Emenda Constitucional nº 24/83, a vinculação de recursos para a educação retornava para o âmbito da Constituição.

Outras iniciativas aconteceram, segundo Both (1997, p.114), que visavam a sedimentação da municipalização do ensino e que podem ser citadas:

Programa Municipal e Intermunicipal de Educação, destinado a financiar programas municipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau; Programa Monhangara, cuja atuação se deu em áreas urbanas das regiões norte e centro-oeste, com o objetivo de promover a crescente municipalização do ensino de 1º grau, com um mínimo de quatro anos de escolaridade; Programa de Valorização do Magistério que procurou apoiar, incentivar e desenvolver ações voltadas para a valorização do magistério de 1º grau nos municípios.

Quanto ao terceiro período, de 1988 a 1991, tem-se a efetiva consolidação da necessidade da municipalização do ensino. Há um debate, fortemente ideológico, na defesa da municipalização do ensino. Os movimentos municipalistas, envolvendo prefeitos e, até a confederação brasileira de municípios, suprapartidário, atuaram na defesa dos interesses dos municípios.

Nesse bojo, há a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em 1986, cuja atuação na Constituinte de 1988 foi relevante, na defesa da municipalização do ensino.

A Constituição de 1988 é o ponto marcante deste período. Esta, no artigo 18, afirma que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” o que vem, de certa forma, colocar, na ordem do dia uma mudança total na concepção do município como ente integrante da Federação. Mais adiante, no parágrafo 2º do artigo 211, refere-se a que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”, enfatizando que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Essas garantias vêm reforçar a consolidação da municipalização no texto constitucional. Essa forma institucional, vem, ainda garantir todo o esforço de debate iniciado na década de trinta.

Faz sentido, então, o que afirma Both (1997, p.119):

[...] o ensino fundamental administrado a partir do município tem como pressupostos o resgate da cidadania do homem brasileiro e a formação de um homem crítico, participante ativo do processo de sua própria transformação e da sociedade.

Após 1991, as ações se sucederam em função do fortalecimento da municipalização. Agora, de forma mais acelerada, os debates levam à idéia de que esta era a melhor forma de implementar as políticas públicas. Nesse sentido, vários programas são municipalizados, como: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Merenda Escolar; Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), conhecido também como Dinheiro na Escola, etc.

Pode-se entender, além disso, como ação do fortalecimento da municipalização, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vem a consolidar prioridade do Ensino Fundamental, quando garante fonte de recurso para seu financiamento. O Fundo, além de garantir recursos para esse nível de ensino, viabiliza a implementação do conceito da autonomia municipal visto que esta autonomia, sem os devidos recursos, não seria possível. Sua criação vem, também, no sentido de estabelecer um novo critério de distribuição dos recursos aos Estados e Municípios, tendo como base a matrícula no ensino fundamental e a aplicação de um mínimo de gasto aluno/ano por cada unidade (Estado e Município). Além disso, há a determinação de se estabelecer uma política de valorização do magistério quando expressa que, dos recursos destinados ao Fundo que “serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, ‘[ficam]’ assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, [...]”. E, para acompanhar a aplicação dos recursos financeiros, há a determinação da criação de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social, objeto maior deste trabalho.

Após longos anos de discussão, em 20 de dezembro de 1996, é promulgada a Lei nº 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, refletindo os avanços da Constituição de 1988. Nessa lei, insere-se o fortalecimento da descentralização e da municipalização, no sentido de viabilizar a execução das políticas governamentais.

Esses fatos marcantes significaram passos importantes para a municipalização do ensino como irreversível no Brasil. Vale ressaltar a prática da municipalização como aponta Carvalho *apud* Both, (1997, p.119), identifica vantagens dessa municipalização, pois,

[...] garante maior racionalização de recursos; permite mecanismos de ação e solução mais rápidos; possibilita a desburocratização do sistema; assegura maior conhecimento por parte da administração municipal da realidade física, social, econômica e cultural em que o município se situa; facilita o acompanhamento e a avaliação de todas as atividades, permitindo assim ao município assumir gradual e progressivamente a responsabilidade com o ensino.

### **3. O MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Garantir recursos para financiar a educação nacional se constitui em um permanente foco de debates no sentido de provocar o poder político para esta questão social. No debate sobre o financiamento da educação, a opção brasileira foi adotar o modelo de percentagens sobre um bloco de receita pública, com vistas a garantir, além da educação, recursos para sua democratização, sua universalização e um ensino de qualidade.

Melchior (1987, p.5) afirma que,

[...] o financiamento, em todas as esferas de atividades, também depende do funcionamento adequado do sistema econômico. Assim como valores claros e vontade política legítima são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para a eliminação dos problemas.

Com vistas ao objetivo deste trabalho, o foco de ação está voltado para a educação básica e, especialmente para o financiamento do Ensino Fundamental. Assim, toda a referência de raciocínio estará dirigida para este objetivo.

#### **3.1 O DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

É longo o debate sobre o financiamento da educação nacional. Iniciativas aconteceram no Império e outras no período republicano. Ainda no Império (1882), houve proposta de Rui Barbosa no sentido da criação de um Fundo Nacional “destinado à instrução pública para financiar a educação elementar, [...]”, como cita Carnielli (2000, p.82).



Com o início da República, pouca discussão sobre o financiamento da educação ocorreu. A iniciativa governamental se deu, na forma de auxílio, àqueles Estados que já aplicavam, pelo menos, 10% na educação elementar.

Na Revolução de 30, com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública, além de começar uma nova fase, as questões da educação passaram a ter um outro tratamento. Havia, então a partir da criação do Ministério, uma estrutura burocrática definida e encarregada de sua atenção.

O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932) apresenta uma nova proposta para a educação. Seus efeitos começam a surgir na Constituição de 34, que incorporou algumas idéias do Manifesto. Nessa proposta estão: a elaboração de um Plano Nacional de Educação, a gratuidade do ensino primário, desde que oferecido pela escola pública, e a destinação à educação de 10%, por parte da União e dos Municípios e 20% por parte dos Estados e do Distrito Federal, da renda resultante de impostos.

Essa Constituição serviu apenas para uma satisfação do Presidente Getúlio Vargas à sociedade, pois virou letra morta em 10 de novembro de 1937, com a decretação do Estado Novo quando o Brasil mergulhava em uma ditadura que perduraria até 1945. Suspensas todas as garantias individuais, uma nova Constituição entrava em vigor alterando o curso da história política e administrativa do País.

Em 1942, o governo instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário – FNEP, que seria “formado pela renda proveniente dos tributos federais que para esse fim viessem a ser criados”, como observa Carnielli (2000, p. 83). Seu objetivo era a manutenção, expansão e melhoria do ensino, o aperfeiçoamento do magistério, a pesquisa, a realização de congressos e conferências, a mobilização nacional contra o analfabetismo e a concessão de bolsas de estudo.

A Constituição de 1946 determinou nova vinculação de recursos, bem como, em outros percentuais, para as três esferas de poder. Assim, caberia à União e aos Municípios a destinação de, no mínimo, 10% e aos Estados e Distrito Federal, 20% da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mais adiante, em 1954, o governo cria o Fundo Nacional de Ensino Médio (FNEM), formado “com recursos constituídos da dotação orçamentária da receita da União, nunca inferior a 0,01%, e de renda proveniente de tributos federais que viessem a ser criados com esse fim”, como afirma artigo de Carnielli (2000, p.85). Este Fundo, continua Carnielli, tinha como objetivo atender “a bolsas de estudos, subsídios para manutenção de estabelecimentos de ensino secundário e para promover a difusão e aperfeiçoamento do ensino de grau médio”.

A Lei nº 4.024, de 1961, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, afirma Both (1997, p. 111), “estabelece o mesmo que a Constituição de 1946, em termos de auxílio financeiro ao município” e reafirma o preceito constitucional de apoio.

Em 1964, com o golpe militar, alterações acontecem nos campos das liberdades individuais e educacionais. Neste ano, mediante a Lei nº 4.440, de 27 de outubro, é instituído o salário-educação como “contribuição patronal devido pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas e destinada ao financiamento do ensino de 1º grau [...]” com o objetivo de “suplementar as despesas públicas com a educação elementar”.

Logo em 1967, através de Emenda Constitucional, surge uma nova Constituição que, entre outras deliberações, suprime a vinculação de recursos para a educação nacional.

Em 1969, uma nova Emenda Constitucional, promove alteração constitucional, mas, desta vez, determinando que o município aplicaria “anualmente, pelo menos, 20% de sua receita tributária no ensino primário, ...”, como diz Both (1997, p.111). Esta emenda constitucional, estabelecia apenas ao município a vinculação de recursos.

A Lei nº 5.692/71, que define as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, como seu instrumento normativo, vem garantir os recursos para o financiamento desses níveis de ensino. Com vistas a esse financiamento, no art. 48, amplia sua base quando determina que o salário-educação “será devido por todas as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Previdência Social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica”.

No seu art. 59, a mesma Lei estabelece a vinculação de recursos, somente aos municípios, com a aplicação de no mínimo 20% da receita tributária municipal, no ensino de 1º grau. Além disso, o parágrafo único do art. 59 estabelece que “os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação”.

Outro momento dessa trajetória do financiamento da educação, iniciado em meados da década de 70, foi a “cooperação técnica oferecida pelo Banco Mundial à educação brasileira”, de acordo com Fonseca (2000, p.229). Esta cooperação envolvia “a assessoria aos órgãos centrais de decisão, em áreas de política, planejamento e gestão, assim como desenvolvimento de projetos setoriais”, continua a mesma autora. Esta ação já explicada anteriormente, com a criação dos Projetos Especiais, coordenados pelo Ministério do Planejamento em articulação com as Secretarias Estaduais de Planejamento.

Passado todo esse tempo sem o instituto da vinculação de recursos, em 1983, a Emenda Constitucional nº 24, também conhecida como Emenda Calmon, determina a obrigatoriedade da aplicação no ensino, da seguinte forma:

anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Com sua regulamentação pela Lei nº 7.348/85, está restabelecida a total vinculação de recursos públicos para a educação.

Com a Constituição de 1988, a opção do País foi a continuidade da vinculação de percentuais sobre a receita pública. Além disso, a Constituição elevou tais percentuais a serem aplicados. Assim, o art. 212 da Constituição determina que,

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

É nesse debate que se insere o FUNDEF, como fonte obrigatória de financiamento do Ensino Fundamental. Assim, a partir de 1996, a esse nível de ensino, abre-se uma nova perspectiva de garantia de recursos, até então dispersa e de difícil identificação.

## **3.2 OS RECURSOS PÚBLICOS**

Na nossa análise que se segue, serão enfocados aqueles recursos públicos destinados à educação, mapeados pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, em seu art. 68. Essa identificação inclui todos os recursos públicos, que podem ser aplicados à educação.

### **3.2.1 A LDB E AS FONTES DE FINANCIAMENTO**

Como observado anteriormente, os mecanismos previstos para o financiamento da educação estão identificados no *caput* do art. 212, da Constituição. No §5º, do mesmo artigo, tem-se a fonte adicional de recursos para o Ensino Fundamental que é o salário-educação.

A LDB, cumprindo o que determina a Constituição, retrata quais os recursos públicos que devem ser destinados à educação:

- Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- Receita de incentivos fiscais; e

- Outros recursos previstos em lei.

Com a pouca atenção que vinham dando à questão tributária, os municípios ficaram como que incapacitados para uma retomada de ações mais profundas no tocante a educação. Apesar da redistribuição de tributos ocorrida na Constituição de 1988, quatorze anos depois, o País caminha para uma nova reforma tributária tendo em vista as distorções hoje existentes, sem prejuízo de que novas formas de financiamento sejam pensadas até pelos próprios municípios.

O Governo Federal, que conseguiu uma melhoria do desempenho de arrecadação dos impostos federais, vem tentando, em função do ajuste fiscal firmado com agências internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional - FMI, propor um novo desenho da estrutura tributária nacional, sem, no entanto, lograr êxito.

No Estado da Bahia, os municípios não dispõem de capacidade de reverter o quadro tributário concentrador. Segundo a SEI (2001), as informações sobre o comportamento das receitas próprias dos municípios, apesar de sofrer alterações, no período compreendido entre 1996 e 1998, observado no conjunto de 415 municípios, não significavam mudança no quadro tributário.

A capacidade de tributar do município, apesar da competência legal, não lhe permite capacidade política para empreender qualquer mudança no perfil dos tributos municipais. A título de ilustração, nova consulta é feita a “O perfil financeiro dos municípios baianos 1993-1998”, SEI (2001, p.119-128), se observa o percentual das receitas próprias no orçamento dos municípios, conforme demonstra o Quadro 3, a seguir:

QUADRO 3 – Participação das receitas próprias, de transferências e operações de crédito nas receitas orçamentárias.

Municípios	Receita Orçamentária		Receita Própria (%)		Receita de Transferência (%)		Operações de Crédito (%)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Almadina	2.414.902	3.170.504	1,19	8,70	98,81	91,30	0,0	0,0
Coaraci	4.240.217	5.777.450	2,44	5,54	97,56	94,46	0,0	0,0
Ilhéus	35.111.679	48.636.312	12,83	17,92	87,17	82,08	0,0	0,0
Uruçuca	4.161.774	6.510.110	2,17	8,00	97,83	92,00	0,0	0,0

Fonte: SEI, 2001.

Em 1997, as Receitas Próprias representavam 1,19% das Receitas Orçamentárias do Município de Almadina, 2,44% no Município de Coaraci, 12,83% em Ilhéus e 2,17% em Uruçuca. Em 1998, esses índices passam a ser: 8,70% para Almadina, 5,54% para Coaraci, 17,92% para Ilhéus e 8,00% para Uruçuca e que, apesar do crescimento significativo da participação das Receitas Próprias, ainda são insuficientes para fazer frente ao percentual de participação da Receitas de Transferências que representam acima de 80,00%.

Em função dessa capacidade de tributar, cuja competência está garantida na Constituição pelo art. 145, é importante a observação de Melchior (1994, p.125) de que,

[...] o sistema tributário é um dos mecanismos de alavancagem do desenvolvimento, ajudando a concentrar e a desconcentrar renda. Por outro lado, um sistema de desconcentração de renda tem que contar com o instrumento fundamental da ação pública, que são os orçamentos anuais plurianuais. A principal fonte de recursos dos orçamentos públicos são os impostos. Portanto, uma política de desconcentração, orientada pelo poder público, tem que ter como suporte uma política tributária os orçamentos públicos orientados para a desconcentração dos recursos em termos de regiões, setores de atividades e pessoas. Uma política de desconcentração no setor público tem que ser alicerçada em políticas de descentralização.

Este argumento vem reforçar a necessidade da sociedade, em reclamar por uma reforma tributária tal a concentração hoje existente na União. Há movimentos nacionais de prefeitos, de vereadores e no próprio Congresso Nacional sem, no entanto, avançar no sentido de se aprofundar o debate sobre esta reforma.

### 3.2.2 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Instituído como contribuição social desde a década de sessenta, o salário-educação tinha o objetivo de “suplementar as despesas públicas com a educação elementar”.(Lei nº 4.440, de 27/10/64). Trata-se de contribuição patronal, que incide sobre as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social.

Após sofrer significativas alterações, a Emenda Constitucional nº 14/96, determinou no §5º, do art. 212, da Constituição, que o salário-educação será fonte adicional de financiamento do ensino fundamental.

A Lei nº 9.424/96 estabelece que a contribuição será calculada

com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212/91, Lei de Custeio e Benefícios da Previdência Social.

A mesma Lei (9.424/96) diz que

[...] o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas [...]

Essas quotas formarão a Quota Federal, constituída de um terço dos recursos e, administrada pelo FNDE e, a Quota Estadual, correspondente aos dois terços restantes, que será administrada pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

O que se observa é que, a partir dessa Emenda Constitucional, o ensino fundamental passou a ter um significativo aporte de recursos, constituindo-se na principal fonte de recursos do Ministério da Educação.

No exercício de 1998, com o salário-educação, o Governo Federal arrecadou o montante de R\$ 2,4 bilhões. Já no exercício de 1999, essa arrecadação foi da ordem de R\$ 2,5 bilhões.

Ao Estado da Bahia, o comportamento da Quota Estadual (repasso) foi o que demonstra o Quadro 4, a seguir:

QUADRO 4 – Comportamento da Quota Estadual do salário-educação

<b>Unidade</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Bahia	38.584.786,78	38.526.379,54	38.559.806,65

Fonte: SEC/BA

O montante acima deve ser dirigido a atender a programas e projetos do Ensino Fundamental, beneficiando o próprio Estado e os Municípios. Quanto aos municípios, esta quota deveria ser a eles redistribuída, em obediência ao disposto no §1º do Decreto nº 3.142/96.

### **3.3 A VINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO**

Apesar dos avanços tecnológicos alcançados pelo Brasil, ainda se convive com índices, na área social, de baixíssimo desempenho, que espelham bastante uma contradição. Historicamente, esta foi uma situação que sempre aconteceu na sociedade brasileira. Além disso, o desperdício, os desvios de finalidade e de conduta, a precariedade dos controles, compõem um quadro que à sociedade cabe dispor de meios para sua solução.

Apesar de anos sucessivos de vinculação de recursos, os baixos índices sociais ainda perduram. A história da vinculação de recursos para a educação está intimamente ligada à nossa história política. Esta vinculação, em um determinado momento, incidia sobre os impostos, ora sobre a receita tributária. A política da vinculação de recursos foi inscrita, pela primeira vez, na Constituição de 1934. Na oportunidade, foi assim



discriminado que à União caberia aplicar, na educação, um mínimo de 10% de sua receita, aos Estados e Distrito Federal, 20%, e aos Municípios, 10%.

Reverte esta situação o Estado Novo (1937), ignorando aquele preceito constitucional. Com a redemocratização, a Constituição de 1946 volta a estabelecer a vinculação de recursos. Agora, da seguinte forma: “a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda, resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Mais adiante, em 1961, com a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, o percentual da União foi elevado para 12%, percentual este aplicado apenas para a União.

Em 1967, decorrente do golpe militar de 1964, a nova Constituição retira a vinculação de recursos para a educação. Em 1969, uma nova Emenda Constitucional retoma a vinculação de recursos apenas para os municípios. Dois anos depois, em 1971, como afirma Melchior (1998, p.254), “a vinculação na esfera municipal foi ampliada, havendo a aplicação no ensino de 1º grau, de pelo menos 20% das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação”. Nessa situação, observa-se a ampliação para mais um item de receita que são as transferências. Amplia-se, pois, o leque de recursos destinados à educação.

Após uma longa peregrinação com a Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983, “a vinculação foi reintroduzida na Constituição de 1969, obrigando a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicarem pelo menos 13%, 25% e 25%, respectivamente, da receita de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, como afirma Melchior (1998, p.253). Há que se observar que, mesmo diante do objeto educação, esta emenda só foi regulamentada em 1985.

Na Constituinte de 1988, o embate para a manutenção da vinculação de recursos para a educação não fugiu à regra dos outros momentos na defesa de recursos para a educação. Mesmo assim, na Constituição de 1988, não só houve a manutenção da

vinculação, como a elevação do percentual de aplicação para a União, e, ainda, dos itens de receita. Dessa forma, continua Melchior (1998, p.253), a Constituição determina que,

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

Ainda segundo Melchior (1998, p.255), “a política de vinculação de recursos orçamentários é instrumento válido para garantir prioridade permanente à educação”. Mais adiante, afirma:

[...] entre nós, a vinculação assume a maior importância em termos objetivos. Quando ela existia havia um nítido esforço para cumprir os dispositivos constitucionais. Suprimida na esfera federal e em alguns Estados, houve uma tendência manifesta em diminuir o investimento em educação.

Acrescenta ainda que “essa diminuição verificou-se gradativa e continuamente, mesmo no período em que o País alcançou sua maior taxa de crescimento”.

### **3.3.1 A SUBVINCULAÇÃO DE RECURSOS AO ENSINO FUNDAMENTAL**

A educação já experimentava a vinculação de recursos, com relativo sucesso no que se refere à destinação desses recursos, pois tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e Municípios dispunham de recursos do ponto de vista constitucional.

No entanto, mesmo com essas garantias constitucionais, segundo Castro (1998, p.7), “não se sabe ao certo quanto de recursos o setor público aplica no ensino fundamental, dadas as transferências de recursos de um nível de governo para outro e a alocação errônea, que tornam baixa a visibilidade de gestão dos recursos”.

A partir de 1996, com a criação do FUNDEF, estabelece-se, pois, uma subvinculação de recursos, visto que o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias refere-se aos recursos determinados pelo art. 212 da mesma Constituição. Assim, os

recursos destinados ao ensino fundamental passam a dispor de mecanismo de garantia de repasse para o seu desenvolvimento.

Com sua regulamentação, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabelece que a vigência do Fundo será a partir de 1º de janeiro de 1998. O § 1º, do art. 1º, que trata da composição do Fundo, diz que será de 15% dos seguintes recursos:

I - da parcela do Imposto sobre Operações Relativa à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, combinado com o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM, previstos no artigo 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

Observa-se, pois, que o FUNDEF envolve: o ICMS, imposto estadual cobrado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, constituído por 21,5% do produto da arrecadação dos impostos, renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados; e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, constituído por 22,5% do produto da arrecadação dos impostos, renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Além disso, o §2º do art. 1º da Lei nº 9.424/96 (criação do FUNDEF) inclui parcela do produto da arrecadação decorrente da perda de receita pela desoneração das exportações, estabelecida pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Esta estabelece compensação financeira, da União aos Estados, pela perda do ICMS dos produtos exportados.

Neste caso, há que se chamar atenção para esta fonte de recurso temporal, pois, trata-se de lei feita para um determinado momento político específico, cuja vigência termina no final deste exercício de 2002.

A distribuição dos recursos constitutivos por cada ente federativo pode ser discriminada conforme Quadro 5, a seguir:

QUADRO 5 – Recursos Constitutivos do FUNDEF

Ente Federativo	Gasto no Ensino Fundamental	Fonte de Financiamento FUNDEF
União	No mínimo, o equivalente a 30% dos recursos do art. 212, CF, na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.	União no FUNDEF – caráter suplementar; complementação do valor mínimo anual, por aluno, quando Estados, DF e Municípios não atingirem mínimo nacional. Recursos oriundos do IR, IPI, IOF, ITR, ICEx.
Estados e DF	No mínimo 60% dos recursos do art. 212, CF, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.	15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota Estadual do ICMS;</li> <li>• Cota do FPE e DF;</li> <li>• Cota Estadual do IPI - exportação;</li> <li>• Desoneração do ICMS das Exportações LC nº 87/96.</li> </ul>
Municípios	No mínimo 60% dos recursos do art. 212, CF, na manutenção do ensino fundamental.	15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota Municipal do ICMS;</li> <li>• FPM;</li> <li>• Cota Municipal do IPI - exportação;</li> <li>• Desoneração do ICMS das exportações LC nº 87/96.</li> </ul>

Fonte: Constituição Federal.

É importante observar o volume de recursos que, em nível constitucional, ficou destinado ao Ensino Fundamental. Segundo Balanço FUNDEF/MEC-1998/2000, divulgado em 2001, nos exercícios de 1998 e 1999, foram mobilizados mais de R\$ 28 bilhões, envolvendo os três níveis de governo, conforme demonstrativo (Quadro 6), a seguir:

QUADRO 6 – Composição do FUNDEF, segundo a origem dos recursos: 1998/1999

R\$ Milhões

ORIGEM DOS RECURSOS	1998		1999	
	FUNDEF	PART. %	FUNDEF	PART. %
FPM	1.838,3	13,8	2.042,0	13,4
FPE	1.638,1	12,3	1.819,9	12,0
ICMS	8.758,9	66,0	9.834,3	64,7
IPI exp	238,0	1,8	239,7	1,6
LC 87/96	314,0	2,4	684,6	4,5
SUB-TOTAL	12.787,2	96,3	14.620,4	96,2
COMPLEMENT. UNIAO	486,6	3,7	579,9	3,8
TOTAL DO FUNDEF	13.273,8	100,0	15.200,3	100,0

Fonte: STN/MF

Como se vê, é possível hoje calcular nacionalmente e também por Estado e Município, quanto é destinado à educação, pelo menos no nível fundamental. Resta saber se são efetivamente gastos na forma prevista em lei. Por isso, a emenda prevê a constituição de mecanismos de controle e acompanhamento do funcionamento do Fundo.

### 3.3.2 A FORMULAÇÃO DO FUNDO

A formulação e concepção do FUNDEF vêm ao encontro das idéias da “autonomia da função educacional”, defendida por Anísio Teixeira. Desta concepção, hoje em prática, há muito das idéias dos Fundos Federais que, posteriormente, a primeira LDB incorporou com os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior.

Para Anísio Teixeira (1968, p.56)

o sistema de educação primária deverá ser, nos termos da Constituição, organizado pelos Estados, obedecendo às diretrizes e bases federais, confiada, porém, a administração da escola a poderes locais de órbita municipal ou distrital, a serem criados na lei de diretrizes e bases da União ou nas dos Estados (pois também estes últimos têm atribuições para legislar, supletiva ou complementarmente, nesse campo), sujeitos tais poderes locais à coordenação e supervisão dos mesmos Estados.

Vê-se, pois, a explicitação de submeter a escola ao poder local, municipal, com o estabelecimento da co-responsabilidade dos três níveis de governo.

Em sua concepção (1962, p. 3) os Fundos constituídos com recursos definidos na Constituição Federal, teriam o propósito de

dar base e viabilidade a um plano de *assistência financeira* aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação, sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior.

Estes Fundos ainda, segundo (Anísio Teixeira, 1957, p. 4) seriam “administrados por Conselhos de Educação, instituídos por lei, nas órbitas federal, estadual e municipal, com poderes autônomos para dar cumprimento aos preceitos constitucionais”.

Anísio Teixeira (1968, p.56), entretanto, argumenta que “a escola primária passaria a ser mantida, solidariamente, pelos três poderes, num regime de quotas-partes do custo-padrão da educação para cada aluno”. E chega a propor a forma de cálculo deste custo-padrão, para ele proporcional ao salário mínimo àquela ocasião, regional. Segundo ele, haveria sem dúvida, uma diferenciação entre municípios, provenientes da desigualdade regional, econômica, e cultural que influenciam na formação do aluno e na estrutura de cada escola. Entendendo isso como desvantagem, Anísio Teixeira (1968, p.57) complementa que ela (desvantagem)

[...] será devidamente corrigida com a fixação do custo-padrão da educação, para cada região brasileira, em base proporcional ao salário mínimo respectivo, é certo, mas muito acima das condições econômicas regionais, só podendo tal custo, assim mais alto, ser financiado com os recursos dos três poderes públicos, União, Estados e Municípios. Do ponto de vista cultural, correção idêntica se obterá com a formação e o licenciamento do professor pelos Estados e não pelos poderes locais.

Esse custo-padrão, será parâmetro para distribuição dos recursos e instrumento para viabilizar a redução das desigualdades, que seria constituído dos seguintes componentes, segundo Anísio Teixeira (1968, p.57)

1) vencimentos, salários e despesas com o professorado; 2) despesas de administração, compreendendo supervisão e serviços; 3) biblioteca e material de ensino; 4) serviços de assistência, alimentação e saúde do aluno; e 5) equipamento e prédio escolar.

Com a institucionalização do FUNDEF, em cujos propósitos se inserem: 1) justiça social; 2) uma política nacional de equidade; 3) efetiva descentralização e melhoria da qualidade da educação; e 4) a valorização do magistério, são criados alguns instrumentos e, além do referencial sobre a matrícula efetiva, implicando um aporte maior de recursos, são estabelecidas regras para a garantia desses recursos e sua efetiva aplicação no ensino fundamental.

O Fundo terá sua distribuição baseada na “proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino [...]” (LEI nº 9.424/96 - §1º, do art. 2º). Além desse fundamento, deve ser considerada a diferenciação de custo da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª séries, os estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

A distribuição dos recursos deve ser feita em função da matrícula e sua aplicação tem como parâmetro o custo aluno/anual, determinado pelo governo federal. Este gasto servirá de base para que as unidades realizem suas aplicações, que não devem ser inferiores ao valor determinado pelo governo.

Para o início de vigência da Lei nº 9.424/96, em janeiro de 1997, o governo fixou em R\$ 300,00 (trezentos reais) o valor mínimo anual por aluno (demonstrado no Quadro 7, a seguir), conforme o §4º, do art.6º. Isto significa que nenhuma unidade, Estados, Distrito Federal e Municípios - devia aplicar, no Ensino Fundamental, menos que o valor acima referido. Mediante o Decreto nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997, o governo federal fixou o valor mínimo anual em R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) a ter vigência em 1998. Este permaneceu até o exercício de 1999, para as oito séries do ensino fundamental, sem que houvesse distinção de custo das séries, como previsto em lei.

QUADRO 7 – Demonstrativo do valor mínimo anual, por aluno e série de ensino

<b>Exercício/Nível de Ensino</b>	<b>1ª a 4ª séries</b>	<b>5ª a 8ª série</b>
1998	315,00	315,00
1999	315,00	315,00

Fonte: Dec. Nº 2.440/97 e 2.935/99.

Nos municípios objeto deste trabalho, a implementação da legislação do FUNDEF é de 1997 no que diz respeito ao controle da sociedade sobre o Fundo. O município de

Almadina tem na Lei nº 239, de 27 de junho de 1997, a criação do Conselho de Acompanhamento. O município de Coaraci cria o mesmo como a Lei nº 743, de 27 de agosto de 1997, e o município de Ilhéus, com a Lei nº 2.627, de 18 de novembro de 1997. Finalmente, Uruçuca, com a Lei nº 177, de 30 de dezembro de 1997. Com a criação dos Conselhos, esses municípios começam a atender ao disposto no art. 4º da legislação do FUNDEF, implantando o instrumento de acompanhamento, para o controle e fiscalização. Independente do Conselho, cujo prazo de implantação era de cento e oitenta dias, a contar da vigência da Lei, a aplicação dos recursos ficava ainda sob a fiscalização dos mecanismos de controle interno e externo (Controladorias e Tribunais de Contas dos Municípios) bem como dos Conselhos de Educação. Importa saber se a existência dos Conselhos garantiu a sua efetividade, o que vai ser analisado adiante.



## **4. A GESTÃO DO FUNDEF**

### **4.1 OS MECANISMOS DE CONTROLE DA SOCIEDADE**

A sociedade democrática deve dispor de mecanismos de controle que objetivem acompanhar, fiscalizar e controlar as ações e a aplicação dos recursos públicos por meio de sua representação ou criando instrumentos próprios.

A Administração Pública dispõe dos controles interno e externo, determinados pela Constituição. O controle interno tem, como finalidade avaliação, fiscalização, comprovação e acompanhamento da gestão e deve ser exercido no âmbito de cada poder.

O controle externo, cuja finalidade é apreciar, fiscalizar, auditar e julgar as contas dos gestores públicos, é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, da União, dos Estados e dos Municípios.

Outros mecanismos também relevantes são os órgãos colegiados, a exemplo dos Conselhos que, ultimamente, vêm adquirindo importância na definição de diretrizes e no acompanhamento das ações, a exemplo dos Conselhos Municipais de Educação, da Saúde, da Assistência Social.

#### **4.1.1 OS CONTROLES INTERNO E EXTERNO E OUTROS INSTRUMENTOS**

Do ponto de vista da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição determinou a criação de sistemas de controle financeiro e orçamentário, compreendidos como modos pelos quais o controle é exercido por órgãos externos e internos da administração.

Assim, cada poder deve dispor de um sistema de controle interno. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estruturaram-se no desenho desse controle.

Quanto ao controle externo, este é exercido pelo Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Ambos os controles, por razões de operacionalidade e de configuração, são distantes da sociedade. No mais das vezes, essa sociedade, por falta de organização e conhecimento, não consegue estabelecer o alcance de tais controles. Necessária se faz a criação de instrumentos que possam melhorar a compreensão desses controles no sentido de representá-los e instrumentos democráticos da aplicação dos recursos.

Vale ressaltar que a Constituição implementou inovações que, mesmo com sua promulgação já distante, em 1988, ainda não se logrou absorver. Entre as inovações, podem ser citadas as audiências públicas no legislativo e, no nível municipal, as prestações de contas dos prefeitos, que são expostas nas Câmaras Municipais pelo prazo de sessenta dias, à disposição de qualquer cidadão ou entidade.

Quanto à educação, o mecanismo dos órgãos colegiados tem caráter “normativo, deliberativo e consultivo, que interpretam e resolvem, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional”, como afirma Cury (2000, p.44).

No nível federal, o Conselho Nacional de Educação tem sua criação com o Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Em 1994, Medida Provisória extinguiu o Conselho Federal de Educação. Em 1995, a Lei nº 9.131/95 criou o Conselho Nacional de Educação mantido pela LDB em 1996.

No nível estadual, os Conselhos Estaduais de Educação têm sua criação implícita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quando, em seu art. 8º, disciplina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

No nível municipal, os Conselhos Municipais de Educação cuja criação tem como fundamento legal o art. 8º da LDB, já que o município é um ente federativo com sua respectiva autonomia.

Nesse sentido, Cury (2000, p.48) tem a informar que

[...] a Constituição de 1988 reconhece os municípios como entes federativos e, pelo artigo 211, reconhece a existência de sistemas municipais de educação. Portanto, fica sob sua autonomia a denominação do seu órgão normativo como Conselho Municipal de Educação.

Aos Conselhos de Educação caberão

atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento, no sentido de buscar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação. Portanto, cabe aos Conselhos significativo papel na administração da gestão da educação.

Salienta Cury (2000, p.58) sobre a importância da educação escolar para todos os segmentos sociais. De forma textual diz que

[...] a educação tornou-se imprescindível até mesmo de grupos sociais que, por longa data, a recebiam e por isso impediam sua disseminação. Hoje, não há quem não saiba da importância e da necessidade do acesso aos conhecimentos e às competências que só a educação escolar pode propiciar para qualquer modalidade de inserção social.

Ainda com referência aos Conselhos de Educação, reforça Cury (2000, p.58) que “o convite à participação, o princípio da gestão democrática, a colaboração recíproca entre as diferentes esferas de governo entre si e com a sociedade civil repõem o papel dos Conselhos em outra dimensão”.

A Lei nº 9.424/96 determina que, para o FUNDEF, nos três níveis de governo, será constituído um Conselho de Acompanhamento e Controle Social atuando sobre:

- a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;
- supervisão do censo escolar.

Determinou a Lei, ainda, que sua composição será constituída, pelo menos, da seguinte representação:

Para o nível federal: do Poder Executivo Federal; do Conselho Nacional de Educação; do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); dos pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental.

Para o nível estadual: do Poder Executivo Estadual; dos Poderes Executivos Municipais; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; da seccional da Confederação dos Trabalhadores em Educação – CNTE; da delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto – MEC.

Para o nível do Distrito Federal: do Poder Executivo do Distrito Federal; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; da seccional da Confederação dos Trabalhadores em Educação – CNTE.

Para o nível municipal, sua composição ficou assim definida:

- da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- dos pais de alunos;
- dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental;

- e, onde houver, do Conselho Municipal de Educação.

Trata-se de um mecanismo importante, no acompanhamento do censo escolar, no controle e acompanhamento das aplicações dos recursos públicos para o Ensino Fundamental, visto que procura estabelecer mais um estreitamento na fiscalização e no controle dos recursos públicos.

Independente deste Conselho de Acompanhamento específico, a aplicação desses recursos fica, como visto, sob a fiscalização dos controles, interno e externo, e ainda de organismos de defesa da sociedade como o Ministério Público.

Como se observa, o Conselho não integra a estrutura organizacional de nenhum nível de governo, não compõe uma instância de poder, não se trata de um organismo normativo, deliberativo ou de assessoramento e, finalmente, não é da hierarquia do sistema educacional. Assim, para qualquer decisão que venha a tomar, há que sempre depender de ações de outras instâncias. Trata-se de um hibridismo, cujas conseqüências podem refletir na estrutura de poder, isto é, incapacitando-o para conter alguma disfunção.

## **4.2 OS MUNICÍPIOS DE ALMADINA, COARACI, ILHÉUS E URUÇUCA**

Os municípios objeto deste trabalho integram a Região Administrativa Litoral Sul. Na primeira parte do trabalho, observou-se o caráter “autoritário, centralizador e concentrador” da administração pública brasileira. Sabedor disso e com canais que permitiram esse acesso às informações de execução de despesa, que os prefeitos consideram informações confidenciais, foi feita a escolha desses municípios. Além disso, mesmo não sendo objeto deste trabalho procurou-se conhecer uma região que, outrora, teve no cacau a pujança econômica e, de pouco tempo para cá, sofre uma total desintegração econômica e social e que, segundo informações divulgadas pela imprensa, tem uma população desempregada em torno de 250.000 pessoas, num universo de 1.392.927

habitantes, representando o elevado percentual de 17,9% da população da região (ANUÁRIO..., 1998).

#### **4.2.1 CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS**

Para caracterização dos municípios, alguns indicadores foram colocados com a finalidade de agregar mais informações aos objetivos propostos. Entre esses indicadores, podem ser citados: o Índice de Desenvolvimento Econômico – IDE, que depende da renda municipal, das condições de infra-estrutura e da qualificação da mão-de-obra; e o Índice de Desenvolvimento Social – IDS, que considera nível de saúde, nível de educação, oferta de serviços básicos e renda das famílias, todos objeto de elaboração pela SEI.

A Região Litoral Sul, compreende 53 municípios, numa área de 25.310,4 km<sup>2</sup>, com uma população de 1.392.927 habitantes e uma densidade demográfica de 55,03 hab/km<sup>2</sup> (ANUÁRIO..., 2000).

Sua base econômica esteve centrada na monocultura do cacau. Nos últimos vinte anos, com a praga da vassoura-de-bruxa, a perda dos preços no mercado internacional e, ainda, os “baixos índices de produção e produtividade registrados” (HURST, 1999, p.121), a região viveu e ainda vive uma crise sem precedentes. Nos últimos anos, houve um esforço no sentido de encontrar alternativas para atividade econômica. Assim, em Ilhéus foi criado e implantado o pólo de informática, com um programa de incentivo, envolvendo os governos federal, estadual e municipal. Ainda na área industrial, o Governo do Estado, através de programas de incentivos, tenta desconcentrar a planta industrial do Estado, promovendo apoio àquelas empresas que queiram instalar-se em outras regiões. Por esse programa, para Uruçuca está prevista a implantação de uma indústria de confecções e outra de palmito o que, recentemente entrou em operação; para Coaraci, uma indústria de calçados e, para Ilhéus, outra indústria do mesmo ramo.

Outras alternativas estão voltadas para turismo, turismo ecológico, agronegócios e pecuária. Quanto ao turismo, o governo estadual tem feito aportes sistemáticos em infra-estrutura. A rodovia Ilhéus/Itacaré, o Centro de Convenções de Ilhéus e os complexos

hoteleiros que foram implantados nos últimos anos representam a viabilização dessas alternativas para a atividade econômica da região.

Os municípios estudados, encravados numa região de crise, estão assim discriminados: Almadina, tem uma população de 7.874 habitantes, numa área de 247,8 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 31,78 hab/km<sup>2</sup>. Em 1994, ocupava a 257<sup>a</sup> posição no *ranking* da Classificação dos Municípios, com o IDE de 7,25. Quanto ao IDS, de 33,25, no mesmo exercício de 1996, figurava na posição de 267<sup>o</sup> colocado. Coaraci tem uma população de 25.402 habitantes, numa área de 297,9 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 85,27 hab/km<sup>2</sup>. Em 1994, ocupava a 109<sup>a</sup> posição no *ranking* da Classificação dos Municípios, com o IDE de 12,31. Quanto ao IDS, de 50,15, no mesmo exercício de 1994, figurava na posição de 78<sup>o</sup> colocado. Ilhéus, tem uma população de 247.107 habitantes, numa área de 1.847,7 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 133,74 hab/km<sup>2</sup>. Em 1994, ocupava a 4<sup>a</sup> posição no *ranking* da Classificação dos Municípios, com o IDE de 68,51. Quanto ao IDS, de 55,80, no mesmo exercício de 1994, figurava na posição de 48<sup>o</sup> colocado. Uruçuca tem uma população de 23.164 habitantes, numa área de 338,9 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 68,35 hab/km<sup>2</sup>. Em 1994, ocupava a 93<sup>a</sup> posição no *ranking* da Classificação dos Municípios, com o IDE de 13,51. Quanto ao IDS, de 36,34, no mesmo exercício de 1994, figurava na posição de 224<sup>o</sup> colocado.

Na área social, especificamente no setor educacional, com a subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental, o quadro passa a ter uma outra configuração. Podem ser destacados alguns pontos desta transformação, a seguir analisados:

A matrícula no Ensino Fundamental, por localização e envolvendo as redes estadual e municipal, segundo o censo escolar, teve o seguinte comportamento nos municípios, conforme demonstra Quadro 8, a seguir.

QUADRO 8 – Matrícula no Ensino Fundamental das redes estadual e municipal, com base no censo escolar

Município	Matrícula		
	1997	1998	1999
Almadina	2.430	2.636	2.564
Coaraci	5.560	6.871	7.441
Ilhéus	41.642	46.942	45.030
Uruçuca	6.609	7.568	7.691

Fonte: MEC/Inep

Observa-se, pois, que no município de Coaraci foi onde ocorreu o maior índice de crescimento da matrícula entre 1997 e 1998, com o percentual de 23,58%, seguido de Uruçuca com 14,51%, Ilhéus com 12,73% e Almadina com 8,47%.

Quanto ao número de docentes que trabalham no Ensino Fundamental, por localização e dependência administrativa, é demonstrado no Quadro 9, abaixo.

QUADRO 9 – Distribuição dos docentes do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal

Município	1997		1998		1999	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Almadina	35	51	27	62	29	63
Coaraci	93	263	76	195	98	202
Ilhéus	529	705	529	669	547	721
Uruçuca	34	199	40	175	35	218

Fonte: Anuário Estatístico da Bahia, 1998

Observe-se o crescimento do número de docentes das redes municipais no ano de 1999.

Quanto ao orçamento municipal e sua execução, tem-se a seguinte posição, com referência aos exercícios de 1997, 1998 e 1999, demonstrados nos Quadros 10, 11, 12 e 13, a seguir:



QUADRO 10 – Orçamento Municipal - Almadina

<b>ALMADINA</b>				
Especificação		1997	1988	1999
Execução Orçamentária	Transferências do FUNDEF – Federais	-	19.900,00	128.025,87
	Transferências do FUNDEF – Estaduais	-	486.600,00	426.149,62
	Orçamento Anual	3.900.000,00	4.344.600,00	5.248.741,00
	Total da despesa	3.030.174,42	3.599.286,06	3.131.819,33
	Secretaria da Educação	662.719,09	1.097.291,97	832.569,19
	Função: Educação e Cultura	662.719,09	1.097.291,97	832.569,19
	Programa: Ensino Fundamental	662.719,09	1.097.291,97	832.569,19

Fonte: Prestação de Contas da Prefeitura.

No primeiro ano de implantação do Fundo, há um impacto nos gastos com o programa Ensino Fundamental, na ótica da execução orçamentária, com o percentual de 65,57% no município de Almadina. Fica evidente o quanto a subvinculação de recursos destinados a este nível de ensino está sendo importante. Observa-se também, no primeiro ano de vigência do Fundo, a elevação dos recursos aplicados na Função Educação e Cultura.

QUADRO 11 – Orçamento Municipal - Coaraci

<b>COARACI</b>				
Especificação		1997	1988	1999
Execução Orçamentária	Transferências do FUNDEF – Federais	-	43.600,00	343.339,00
	Transferências do FUNDEF – Estaduais	-	1.640.000,00	1.182.920,00
	Orçamento Anual	4.081.559,00	5.000.000,00	7.600.000,00
	Total da despesa	4.079.367,00	5.777.449,54	6.389.734,05
	Secretaria da Educação	1.405.379,96	2.369.502,60	2.277.572,04
	Função: Educação e Cultura	1.470.127,33	2.369.502,60	2.418.743,36
	Programa: Ensino Fundamental	171.039,49	2.218.828,26	2.002.110,01

Fonte: Prestação de Contas da Prefeitura.

No município de Coaraci a subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental, atinge seu maior percentual de execução que foi de 1.297,26%. Fica, pois, explícita a atenção ao Ensino Fundamental, conforme estabelece a Lei nº9.424/96. Há também, a elevação da aplicação dos recursos na Função Educação e Cultura, de 161,18%.

QUADRO 12 – Orçamento Municipal - Ilhéus

<b>ILHÉUS</b>				
Especificação		1997	1988	1999
Execução Orçamentária	Transferências do FUNDEF – Federais	-	307.600,00	1.935.139,75
	Transferências do FUNDEF – Estaduais	-	7.514.800,00	6.447.948,13
	Orçamento Anual	64.230.000,00	78.000.000,00	68.675.000,00
	Total da despesa	36.210.023,66	55.990.545,65	49.490.855,63
	Secretaria da Educação	11.177.233,65	17.197.335,69	12.801.148,54
	Função: Educação e Cultura	11.177.233,65	17.197.335,69	12.297.044,79
	Programa: Ensino Fundamental	7.013.357,18	14.587.431,43	11.389.716,15

Fonte: Prestação de Contas da Prefeitura

Em Ilhéus, a situação não foi diferente no tocante aos recursos aplicados no Ensino Fundamental visto que, houve crescimento da ordem de 107,99% na sua aplicação. Quanto à aplicação na Função Educação e Cultura, o crescimento foi de 53,86%.

QUADRO 13 – Orçamento Municipal - Uruçuca

<b>URUÇUCA</b>				
Especificação		1997	1988	1999
Execução Orçamentária	Transferências do FUNDEF – Federais	-	67.500,00	472.906,83
	Transferências do FUNDEF – Estaduais	-	1.649.000,00	1.476.341,90
	Orçamento Anual	6.000.000,00	8.000.000,00	9.608.250,00
	Total da despesa	4.768.300,78	6.673.093,22	7.228.667,98
	Secretaria da Educação	1.687.138,99	3.466.970,50	3.087.862,31
	Função: Educação e Cultura	1.620.296,50	3.135.335,61	3.035.726,89
	Programa: Ensino Fundamental	1.096.282,07	2.463.332,70	2.791.868,39

Fonte: Prestação de Contas da Prefeitura.

Em Uruçuca, o crescimento de 124,69 na aplicação dos recursos no Ensino Fundamental, reflete a tendência observada nos outros municípios, em face da subvinculação de recursos. A aplicação dos recursos na Função Educação e Cultura foi de 93,50%.

Na passagem do exercício de 1997 para o de 1998, observa-se uma elevação dos gastos com o Ensino Fundamental, decorrente da obrigatoriedade estabelecida pela legislação para com esse nível de ensino. Vê-se, pois, a importância da vinculação de recursos e a forma como está visualizada esta aplicação pelo Fundo, no nível municipal, o que será abordado a seguir.

### **4.3 O FUNDEF NOS MUNICÍPIOS**

Como foi estruturado o Fundo e como se deu sua operacionalização de implantação? Como foi seu funcionamento e qual o processo de valorização do magistério ocorrido? Estas questões são respondidas a seguir.

#### **4.3.1 A ESTRUTURA DO FUNDEF**

A Constituição assegura a autonomia dos Municípios quando, em seu art. 211, determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Assim, cada ente federado organizará seus sistemas, ainda de acordo com as determinações da Constituição, com vistas a evitar a superposição e a concorrência que, inevitavelmente, levariam a provocar desperdício e distorções em uma área tão carente e tão prioritária.

Isso é verdade quando se observa que os §2º e §3º do art. 211 determinam como prioridade de atuação para os municípios o “ensino fundamental e a educação infantil” enquanto para os Estados e o Distrito Federal, deverão ser o “ensino fundamental e ensino médio”.

A LDB preconiza inovações em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se por maior flexibilidade e pelo fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares como afirmam Castro, Barreto & Corbucci (2000, p.3).

Além disso, a LDB define de forma clara quais as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no regime de colaboração acima referido. Isso fica explícito no enunciado do §1º do artigo 8º da mesma lei que diz: “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Quanto à autonomia, ela é exercida no §2º do art. 8º da citada lei, quando afirma que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização”. E, ainda, como ressaltam Castro, Barreto & Corbucci (2000, p.3),

[...] os diferentes sistemas definirão normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, em conformidade com os princípios da participação dos profissionais da área na elaboração do projeto pedagógico da escola, e de participação das comunidades escolares locais em conselhos escolares e equivalentes.

Na organização dos diversos sistemas de ensino, o sistema federal de ensino tem a seguinte composição: as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos federais de educação.

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal têm a seguinte constituição: as instituições de ensino mantidas tanto pelos Estados quanto pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior, mantidas pelo poder público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal.

O sistema de ensino dos municípios é composto pelas instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; pelas instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, e pelos órgãos municipais de educação.

Nessa redistribuição de responsabilidades, coube aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a prioridade pela gestão do Ensino Fundamental, sendo que nos municípios, ela se estende à educação infantil. Nesse sentido, cabe a observação de Castro (1999, p.113) sobre a necessidade de “criar competências, no âmbito de todas as esferas de governo, para discutir, pensar, decidir, fazer e avaliar o ensino e a gestão da educação de forma cooperada”.

Embora esse desenho já esteja configurado, é de responsabilidade da União estabelecer, além da assistência e cooperação, políticas públicas de diminuição de desigualdades regionais.

A tradução dessas políticas no âmbito da educação se fez na priorização do Ensino Fundamental, expressando seu papel de coordenador nacional quando viabilizou a criação do FUNDEF, de natureza contábil, que objetiva o financiamento desse nível de ensino e da valorização do magistério. A prioridade ao Ensino Fundamental se explicita da forma como argumentam Castro, Barreto & Corbucci (2000, p.4):

[...] a necessidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

Para os Estados e Municípios cuja capacidade de investimento é pequena, isto é, seus gastos por aluno/ano são menores que o valor mínimo anual, definido pelo governo federal, a complementação será da responsabilidade da União. Este fato ocorre, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste.

Segundo Castro (1999, p.115), o que existia de mecanismo para a redistribuição da arrecadação era muito desigual, pois não estavam presentes critérios educacionais. Com o Fundo, pressupõe-se que poderão “acabar com essas distorções, motivadas pelas distinções de responsabilidades pela educação fundamental entre um Estado e outro”. Para tanto, acrescenta Castro:

[...] durante dez anos, 15% das receitas fiscais, inclusive transferências de Estados e Municípios, devem ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental (1ª a 8ª séries); esse percentual deve ser redistribuído entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das redes estadual e municipal.

Além desses elementos, há ainda a determinação de que, pelo menos, 60% dos 15% acima referidos devem ser assegurados para “a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental” (artigo 7º, da Lei). Este é o mecanismo da aplicação, com vistas à valorização do magistério, que, além da remuneração, deve envolver o Plano de Carreira, a capacitação, o incentivo à sala de aula e a qualidade do ensino.

O Quadro 14, a seguir, mostra o gasto aluno/ano, por Estado, o valor mínimo fixado pelo governo e a relação entre eles. Nessa relação, observa-se que os Estados do Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia, tinham o gasto por aluno/ano inferior ao mínimo nacional e, portanto, faziam jus à complementação da União. A complementação a esses Estados foi da ordem de R\$ 440,6 milhões e, para o Estado da Bahia, o montante foi da ordem de R\$121,4 milhões.

QUADRO 14 – Gasto aluno/ano segundo Região, Estados e DF - Exercício: 1998

Regiões e Estados	Estados e Municípios				Complemento União	Total FUNDEF (R\$1,00)
	FUNDEF (R\$ mil)	Matrícula	Gasto/aluno (R\$ 1,00)	Valor Mínimo (R\$1,00)	Total (R\$1,00)	
<b>Brasil</b>	<b>12.825.596</b>	<b>29.916.350</b>	<b>429</b>	<b>315</b>	<b>440.694</b>	<b>13.266.289</b>
<b>Região Norte</b>	<b>997.759</b>	<b>2.712.741</b>	<b>368</b>	<b>315</b>	<b>108.052</b>	<b>1.105.811</b>
Acre	72.064	120.142	600	315		72.064
Amapá	71.124	103.805	685	315		71.124
Amazonas	252.421	510.148	495	315		252.421
Pará	306.947	1.317.703	233	315	108.052	414.999
Rondônia	116.732	278.538	419	315		116.732
Roraima	53.658	60.382	889	315		53.658
Tocantins	124.813	322.023	388	315		124.813
<b>Região Nordeste</b>	<b>2.668.494</b>	<b>9.290.237</b>	<b>287</b>	<b>315</b>	<b>332.642</b>	<b>3.001.136</b>
Maranhão	260.446	1.254.884	208	315	134.273	394.719
Piauí	166.797	549.538	304	315	6.045	172.842
Ceará	388.456	1.349.100	288	315	36.426	424.882
Rio Grande do Norte	175.190	507.813	345	315		175.190
Paraíba	208.148	594.345	350	315		208.148
Pernambuco	436.471	1.495.792	292	315	34.403	470.874
Alagoas	159.899	476.900	335	315		159.899
Sergipe	143.180	361.966	396	315		143.180
Bahia	729.907	2.699.899	270	315	121.495	851.403
<b>Região Sudeste</b>	<b>6.357.772</b>	<b>11.589.349</b>	<b>549</b>	<b>315</b>		<b>6.357.772</b>
Minas Gerais	1.193.439	3.450.195	346	315		1.193.439
Espírito Santo	315.702	543.122	581	315		315.702
Rio de Janeiro	959.139	1.734.092	553	315		959.139
São Paulo	3.889.491	5.861.940	664	315		3.889.491
<b>Região Sul</b>	<b>1.934.689</b>	<b>4.123.111</b>	<b>469</b>	<b>315</b>		<b>1.934.689</b>
Paraná	673.626	1.647.628	409	315		673.626
Santa Catarina	429.384	888.335	483	315		429.384
Rio Grande do Sul	831.680	1.587.148	524	315		831.680
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>866.881</b>	<b>2.200.912</b>	<b>394</b>	<b>315</b>		<b>866.881</b>
Mato Grosso do Sul	147.244	401.711	367	315		147.244
Mato Grosso	219.915	479.801	458	315		219.915
Goiás	348.003	981.062	355	315		348.003
Distrito Federal	151.718	338.338	448	315		151.718

Fonte: Elaboração Jorge Aragão de Castro

Os municípios dos Estados acima citados também receberam complementação, no exercício de 1998. No Estado da Bahia, estes foram ao todo 367 municípios, totalizando um montante de R\$ 75,2 milhões.

Para o exercício 1999, os Estados já citados continuaram a ter o gasto aluno/ano menor que o mínimo nacional, necessitando, pois, de complementação cujo valor foi da ordem de R\$ 579,9 milhões. Para o Estado da Bahia, a complementação foi de R\$ 215,1 milhões.

Quanto aos municípios, como a sistemática é a mesma, isto é, caso os gastos estejam abaixo do valor mínimo nacional, a União efetua a necessária complementação, cujo valor neste exercício chegou a R\$ 546,2 milhões.

Com o fundamento básico de que a distribuição dos recursos dar-se-á pelo número de alunos matriculados, é fácil observar a transformação significativa, como demonstra o Quadro 15, abaixo:

QUADRO 15 – Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Brasil, 1997 – 1999.

<b>Brasil</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>
1997	30.565.641	30.569	18.098.544	12.436.528
1998	32.409.205	29.181	17.266.355	15.113.669
1999	32.783.521	28.571	16.587.838	16.167.112

Fonte: SEC, MEC/INEP

No caso do Estado da Bahia, o crescimento vertiginoso aconteceu com a matrícula nos municípios. No comparativo entre 1997 e 1998, o crescimento foi da ordem de 39,2%. No período entre 1997 e 1999, o crescimento foi da ordem de 49,8%, conforme demonstra o Quadro 16, a seguir:

QUADRO 16 – Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental por dependência administrativa – Bahia – 1997-1999.

<b>Bahia</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>
1997	2.823.889	1.169	1.347.163	1.475.557
1998	3.337.922	564	1.283.338	2.054.020
1999	3.501.432	727	1.291.451	2.209.254

Fonte: SEC, MEC/INEP

O crescimento da matrícula da rede estadual foi de 5,0%, entre 1997 e 1998. No período, entre 1997 e 1999, houve, um decréscimo de 4,0%, que pode ser explicado como reflexo da melhoria do fluxo escolar, ou modificações nas políticas de ingresso no sistema, por conta da crescente municipalização das séries iniciais que absorveram, inclusive, as



classes de alfa, majoritariamente municipais, à causa da limitação da aplicação dos recursos do Fundo ao Ensino Fundamental.

#### **4.3.2 A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF**

Criado em 1996, e opcional para Estados e Municípios que quisessem aderir no ano seguinte, o FUNDEF foi implantado com muitas dúvidas. Além das dúvidas operacionais, considerando que se tratava de um mecanismo contábil, outras surgiram envolvendo o pessoal que trabalhava direto no Ensino Fundamental, pessoal técnico administrativo, realização de despesas correntes e de capital, e a observação do disposto no art. 70 da LDB, com gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para os integrantes do Conselho de Acompanhamento, objeto do Capítulo 4, todos os membros entrevistados sentiram “a falta de informações” como o grande entrave dessa fase. Nesse sentido, com o estímulo via propaganda massificada do Governo Federal de “Toda Criança na Escola”, veiculada no segundo semestre de 1997, houve uma grande demanda para a qual muitos municípios não estavam preparados e, de maneira intempestiva, tiveram que contratar professores, providenciar salas de aula, material escolar, aluguéis, provocando transtornos e despesas antes inexistentes. Esta situação depois se estabiliza, como pode ser visto nos quadros anteriores.

#### **4.3.3 O FUNDEF E SEU IMPACTO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

A vinculação de recursos para a educação sempre integrou o campo das lutas democráticas desenvolvidas pela sociedade e, da maneira mais acentuada, nos últimos cinquenta anos. Na Constituinte de 1988, também esteve presente, pois interesses outros advogavam a total liberdade para a aplicação dos recursos. Há que ressaltar, ainda, todo o processo de discussão para a elaboração da LDB, lei na qual se encontram mapeados todos os recursos destinados à educação, também alvo de controvérsias, a partir do seu projeto original.

A vinculação de recursos para a educação movimenta um volume gigantesco, principalmente quando se verifica nos três níveis de governo. A discussão subjacente à vinculação está diretamente ligada aos resultados da aplicação desses recursos.

De forma efetiva, observa-se que desde a década de sessenta, se pratica verdadeiramente a vinculação de recursos. Mas, ao lado disso, de quais benefícios a sociedade usufruiu? Como se processou, do ponto de vista legal, a aplicação desses recursos? Qual a atuação dos órgãos de controle, quanto ao desperdício e às distorções das despesas realizadas para a educação?

A magnitude dos números dos gastos públicos em educação pode ser expressa na análise feita por Castro (1998, p.137), quando apresenta os dados no Quadro 17, abaixo:

QUADRO 17 - Gasto Social nas áreas de educação e de educação básica pelas três esferas de governo – 1995 R\$ milhões

ESFERAS DE GOVERNO	GASTO PÚBLICO					
	Social (a)	Educação(b)	Educação Básica(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
Federal (1)	80.550	6.778	2.171	8,4	2,7	32,0
Estados	32.116	12.981	11.348	40,4	35,3	87,4
Municípios	22.619	7.431	6.590	32,9	29,1	88,7
Total	135.284	27.190	20.109	20,1	14,9	74,0

Fonte: Siaf/Sidor e IBGE/Decna.

(1) Inclui recursos do FGTS que não fazem parte dos registros do Balanço Geral da União.

Essa magnitude está explícita no número de R\$ 27.190,0 milhões, com os gastos em educação, representando 20,1% dos gastos sociais.

Esse Quadro (17) apresenta, de forma concisa, alguns números da área social. Avançando um pouco mais na análise, o mesmo trabalho expõe o Quadro 18, agora específico de educação:

QUADRO 18 - Gastos públicos nos níveis e ações de educação por esfera de governo – 1995

Em R\$ mil

Níveis e ações de educação	Federal (a)	%	Estadual (b)	%	Municipal (c)	%	Total (d)	%
Educação Básica	2.171.343	32,0	11.348.338	87,4	6.589.422	88,7	20.109.102	74,0
Educação da criança de 0 a 6 anos	39.827	0,6	555.546	4,3	1.833.244	24,7	4.428.617	8,9
Ensino Fundamental	1.549.268	22,9	8.880.467	68,4	4.381.081	59,0	14.810.813	54,5
Ensino Médio	582.248	8,6	1.912.325	14,7	375.096	5,0	2.869.669	10,6
Outros	4.606.244	68,0	1.633.347	12,6	842.132	11,3	7.081.724	26,0
<b>Total</b>	<b>6.777.586</b>	<b>100,0</b>	<b>12.981.685</b>	<b>100,0</b>	<b>7.431.554</b>	<b>100,0</b>	<b>27.190.826</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipea/Disoc

Esse mapeamento, dos gastos com a educação pública mostra quanto é dividida a responsabilidade pelo ensino público. Assim, entre os vários níveis de ensino, tem-se o foco no Ensino Fundamental, maior volume de matrícula, maior rede pública e, por isso, tem sua aplicação em torno de 54,5% dos gastos totais ou R\$ 14.810,0 milhões. Quanto aos gastos federais, eles representam 22,86%. Já os gastos estaduais significam 68,41%. Enquanto, nos municípios, os gastos representam 58,95%.

É importante assinalar que esse volume de recursos gera impactos no setor público. O FUNDEF vem, portanto, promover um impacto nas finanças municipais e, principalmente, naqueles municípios menos desenvolvidos. Em artigo publicado, Castro (2001, p.455) indaga se houve

[...] deslocamentos de recursos entre as esferas de governo localizadas no interior de um mesmo estado (governo estadual e municipal), uma vez que se constata que a política de distribuição de recursos decorrente da legislação do FUNDEF não afetará a distribuição de recursos entre os Estados e entre as regiões do País. Ou seja, a legislação proposta não tomou como princípio a redistribuição regional da capacidade de atendimento às demandas por ensino, o que demonstra que não se pretendeu alterar os interesses estruturais consolidados regionalmente; com isso, a União ficou com o ônus de efetuar a política redistributiva pelo que se denominou de complementação de recursos.

Se, antes, os recursos vinculados à educação eram dispersos nos diversos níveis de ensino e, mais, em outras tantas atividades ligadas à área, agora, com o Fundo, essa obrigatoriedade da aplicação no Ensino Fundamental cria um novo patamar para as finanças municipais. Além do mais, para aqueles municípios, cuja aplicação se dá abaixo do valor aluno/anual, a União se vê obrigada a complementar a diferença, até chegar àquele valor.

Observa Castro, Barreto & Corbucci (2000, p.5):

[...] para alguns estados subnacionais, o FUNDEF significou aumento de recursos: para outros, perdas de receitas. De acordo com o MEC, em 1998, o gasto médio por aluno dos municípios de cinco unidades federadas (Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo) sofreu diminuição após a implantação do FUNDEF.

Mais adiante continuam dizendo que “em termos regionais, o Sudeste contabilizou redução do seu gasto médio em cerca de 9%. Todas as demais unidades federadas registraram incremento desse indicador, com destaque para o Maranhão (213%)”.

Esse mecanismo vem, pois, explicitar que, nos Estados em que o ensino é municipalizado, os governos estaduais perdem receita. O inverso é também verdadeiro, isto é, os municípios perderão recursos onde o Ensino Fundamental for mais estadualizado. De forma mais sistematizada, o Quadro 19, abaixo, explicita, em termos percentuais, o grau de municipalização de todas as regiões do País:

QUADRO 19 - Ensino Fundamental: matrículas – distribuição percentual de alunos por dependência administrativa e regiões – Brasil, 1999.

<b>Região</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
Brasil	0,08	46,00	44,83	9,09
Nordeste	0,03	32,97	58,81	8,18
Bahia	0,02	34,88	59,67	5,44
Almadina	0,00	37,64	61,85	0,50
Coaraci	0,00	28,90	66,18	4,92
Ilhéus	0,00	38,02	54,55	7,43
Uruçuca	0,00	14,13	84,49	1,38

Fonte: SEC, MEC/INEP

O Ministério da Educação informa, em Balanço sobre o FUNDEF - 1998-2000, que foram movimentados, em 1998, R\$ 13.273,8 milhões, sendo que de complementação, a União participou com R\$ 486,6 milhões, representando 3,7%. Para o Estado da Bahia, essa complementação foi de R\$ 143,9 milhões ou 29,57% do total repassado.

Para o exercício de 1999, o mesmo Balanço informa que foram movimentados R\$15.200,3 milhões, sendo que a União participou com R\$ 579,9 milhões, equivalente à 3,8%. No entanto, para o Estado da Bahia, essa complementação foi de R\$ 215,1 milhões ou 37,09% do total repassado significando o maior valor entre os Estados que receberam tal complementação, demonstrado aqui, no Quadro 20, abaixo.

QUADRO 20 - Distribuição da complementação da União, por exercício.

Município	Repasse/98			Repasse/99		
	Normal	Complementação	Total	Normal	Complementação	Total
Bahia	338.967,70	68.700,00	407.667,70	340.814,20	82.700,00	423.514,20
Almadina	422,60	63,90	486,50	428,10	128,00	556,10
Coaraci	924,00	139,90	1.063,90	1.182,90	343,30	1.526,20
Ilhéus	6.526,50	988,20	7.514,70	6.448,60	1.935,10	8.383,70
Uruçuca	1.432,60	216,90	1.649,50	1.502,20	447,00	1.949,20

Fonte: STN/MF

Nos municípios objeto da investigação, o comportamento do impacto da complementação da UNIÃO, no exercício de 1998, foi o seguinte: Almadina – recebeu complementação da União no montante de R\$ 63,9 mil; Coaraci – a complementação foi da ordem de R\$ 139,9 mil; Ilhéus – a complementação foi de R\$ 988,2 mil, e Uruçuca – a complementação da União foi de R\$ 216,9 mil, conforme se observa no quadro acima. Isso significa que todos esses municípios tinham um gasto por aluno/ano, menor que o fixado nacionalmente.

Para o exercício de 1999, além dos Estados mencionados, o Estado de Alagoas passou a receber a complementação, pois o gasto previsto por aluno/ano foi inferior ao nacional, como se observa no Balanço do FUNDEF/MEC – 1998 – 2000, já referido. Nesse exercício, subiu para 407 o número de municípios baianos que receberam a complementação da União, por não atingirem o gasto por aluno/anual. Há que se observar

que a complementação se faz município por município e que existiam, naquele ano, 415 municípios no Estado que representavam 98,07% ou quase a totalidade dos municípios.

Nos municípios em análise para esse exercício, expresso no Quadro 20, o comportamento da complementação foi o seguinte: Almadina – recebeu de complementação da União o montante de R\$ 128,0 mil; Coaraci – a complementação foi da ordem de R\$ 343,3 mil; Ilhéus – a complementação foi de R\$ 1.935,1 mil; e Uruçuca – a complementação foi de R\$ 447,0 mil. Esta complementação é traduzida em recursos que não tinham sido previstos no orçamento municipal isto é, em recursos adicionais aos existentes. Por outro lado, significa que todos esses municípios continuaram a ter um gasto por aluno/ano menor que o fixado nacionalmente.

A partir das Prestações de Contas, observando as aplicações realizadas ao Programa Ensino Fundamental dos municípios, objeto deste trabalho, aqui demonstrado no Quadro 21, tem-se a seguinte situação:

QUADRO 21 - Despesas Realizadas com o Programa Ensino Fundamental, por Município

MUNICÍPIO	ENSINO FUNDAMENTAL		
	1997	1998	1999
Almadina	620.866,00	1.097.291,97	832.569,19
Coaraci	171.039,49	2.218.828,26	2.002.110,01
Ilhéus	7.013.357,18	14.58.7431,43	11.389.716,15
Uruçuca	1.096.282,07	2.463.332,70	2.791.868,39

Fonte: Prestação de Contas dos Municípios

A montagem do Fundo, assim, permitiu a visualização da enorme dimensão dos recursos destinados, por vinculação constitucional, ao Ensino Fundamental, e que, até a sua constituição, 8 anos depois da Constituinte estavam sendo sonegados ou desviados. Na transição 1997 para 1998, em Almadina, o crescimento da inversão no Ensino Fundamental foi de 76,7%. Em Coaraci, chegou a 1.297,2%. Em Ilhéus, foi da ordem de 107,9% e, finalmente, em Uruçuca o crescimento foi de 124,7%. Trata-se de uma elevação de despesa que provoca impacto nas finanças municipais. É importante salientar se estas despesas elevadas estão atingindo os objetivos da melhoria da qualidade do ensino, se os municípios estão com programas de capacitação para seus docentes, se está havendo redução das taxas de evasão e repetência e da distorção idade-série.

Por outro lado, a existência da complementação pelo Fundo dos recursos da quase totalidade dos municípios baianos demonstra outro aspecto revelado: a pobreza desses municípios, a sua incapacidade de arrecadar, sozinhos, os recursos necessários para atingir a quota aluno/ano nacionalmente estabelecida e que, em sendo média, é menor do que aquela praticada por municípios do Sul e Sudeste do Brasil.

#### **4.3.4 A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO**

*O Manifesto ao povo e ao Governo*, oriundo de um grupo de educadores, liderados pelo professor Fernando de Azevedo, publicado em 1º de julho de 1959, dizia:

O professorado de ensino primário (e mesmo de grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural quer sob o ponto de vista pedagógico, é constituído, na sua maioria, por leigos (2/3 ou 3/4 conforme os Estados); não tem salário condizente com a alta responsabilidade do seu papel social nem dispõe de quaisquer estímulos para o trabalho e de quaisquer meios para a revisão periódica de seus conhecimentos (apud GHIRALDELLI JÚNIOR, 2000, p.41).

É ilustrativo o argumento exposto pelo Manifesto, publicado em 1959. A montagem clientelista da nossa Administração Pública, de certa forma, promove esta defasagem, isto é: o administrador público pouca sensibilidade tem para com a capacitação do servidor. Quanto ao magistério, também não se distancia desses argumentos.

É, pois, de extrema importância a preocupação da LDB para com a valorização do magistério e, para tanto, elenca alguns pontos relevantes para essa compreensão. Assim, a LDB, além de retratar os instrumentos legais do estatuto do magistério e os planos de carreira, inclui ainda: a) ingresso por concurso público; b) aperfeiçoamento profissional continuado; c) piso salarial profissional; d) progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, ou na avaliação de desempenho; e) período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e f) condições adequadas de trabalho.

A Lei determina como responsabilidade do Estado a preocupação em oferecer uma educação pública e de qualidade. E, para oferecer e manter este padrão de qualidade, há de constar a valorização do magistério como parte das políticas educacionais. Esta preocupação

com a qualidade tinha, entretanto, que se traduzir em mais recursos e na garantia da sua aplicação correta. Castro (1998, p.8) afirma que a implantação do Fundo representou

[...] uma mini-reforma tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o *número de alunos*, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano.

O FUNDEF vem, portanto, além de consolidar os recursos para o ensino fundamental, promover meios para que se implemente uma política de valorização do magistério, através dos mecanismos introduzidos pela LDB, que significam avanços nas políticas até então adotadas.

Ainda mais adiante, atento para a existência do professor leigo, o parágrafo único da Lei nº 9.424/96 permite a aplicação de parte dos recursos destinados à remuneração dos profissionais do Magistério, “na capacitação de professores leigos, [...]”.

Além disso, a valorização do magistério dar-se-á na aplicação de um Plano de Carreira e Remuneração, com o objetivo de: proporcionar melhores salários, aos professores do Ensino Fundamental; valorização ao trabalho em sala de aula e a melhoria da qualidade do ensino, como expressa a lei do Fundo.

Portanto, o Fundo provoca um impacto nas finanças municipais, e, com essas determinações da legislação, esse impacto seria estendido ao Magistério, visto que no mínimo 60% dos recursos devem ser destinados para a remuneração desses profissionais.

O MEC, em consulta realizada, foi possível constatar as mudanças ocorridas com a implantação do Fundo. Algumas informações quanto ao magistério estão assim dispostas:

- professores do Ensino Fundamental - houve crescimento da ordem de 10%;



- professores com formação em Nível Médio e professores com Nível Superior (licenciatura Plena) – houve também crescimento em relação a 1997;
- professores com Nível Médio, na modalidade normal – as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, em 1997 detinham 55% dos professores, passaram a deter 60%;
- professores com Licenciatura Plena – em 1997, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste detinham 23% dos docentes, no ano 2000, passaram a deter 28%;
- professores leigos – em dezembro de 1997, representavam 6,3% do contingente nacional, no ano 2000, esse percentual reduziu para 3,1%;
- redes públicas – no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, houve um crescimento das redes municipais em 24% e um decréscimo de 2,6% das redes estaduais;
- remuneração média dos professores das redes públicas – no período de dezembro de 1997 e junho de 2000, houve um crescimento da ordem de 29,5%;
- professores com formação em Nível Médio – nas redes municipais das Regiões Norte e Nordeste, foram as regiões que apresentaram as maiores taxas de crescimento, com percentuais de 49% e 43%, respectivamente;
- professores sem qualificação formal (fundamental completo e incompleto) – nas redes municipais da Região Norte, a diminuição foi de 55%, enquanto, que na Região Nordeste, a redução foi de 45%;
- evolução média da remuneração dos professores das redes públicas, significou um crescimento de 29,5% entre dezembro de 1997 e junho de 2000;

- o Nordeste representa o maior percentual de aumento da remuneração, que tiveram uma elevação média de 59,7%;
- aumentos salariais – estão na Região Nordeste como os docentes com Licenciatura Plena vinculados às redes estaduais, aqueles que obtiveram os maiores aumentos salariais.

Pode-se observar que essa política de valorização do magistério, além dos indicadores acima, começa a ter reflexos nos quatro municípios estudados. O Quadro 22 indica melhoria qualitativa dos docentes, a começar pela diminuição dos docentes leigos. Nos municípios de Coaraci, Ilhéus e Uruçuca experimentam crescimento significativo do número de docentes com qualificação superior.

QUADRO 22 – Distribuição da qualificação dos docentes

Município	1998			1999		
	Qualificação dos Docentes			Qualificação dos Docentes		
	Leigos	Formação em Nível Médio	Prof. Nível Superior	Leigos	Formação em Nível Médio	Prof. Nível Superior
Almadina	9	75	5	-	93	-
Coaraci	39	184	8	19	217	99
Ilhéus	58	777	641	35	811	724
Uruçuca	75	121	36	83	146	37

Fonte: SEI

Ainda quanto à valorização do magistério e tendo em vista a aplicação determinada para o pagamento dos professores, na análise dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios, de 1998 e 1999, tem-se o seguinte Quadro (23):

QUADRO 23 - Comparativo do percentual de aplicação na remuneração dos docentes do Ensino Fundamental

Município	1998	1999
Almadina	73,81	79,64
Coaraci	-	87,99
Ilhéus	88,17	97,76
Uruçuca	-	60,89

Fonte: Parecer Prévio do TCM/BA.

Apesar da ausência de informações no ano de 1998, com referência à aplicação dos recursos no pagamento de professores, os pareceres prévios emitidos pelo TCM indicam que todos os municípios estão com aplicação respeitando a legislação. No exercício de 1999, os pareceres são explícitos quanto aos percentuais e observa-se que as aplicações continuam acima do mínimo exigido. Este pode ser um reflexo de uma maior transparência e do acesso às informações por parte da sociedade e da categoria, e de que alguns preceitos legais devem ser cumpridos e respeitados.

## **5. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL**

### **5.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O FUNDEF**

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social são instrumentos da maior relevância no controle, na fiscalização e no acompanhamento sobre a repartição, à transferência e aplicação dos recursos do Fundo são parte integrante ainda, do conceito de participação democrática da sociedade, quando permite assento de segmentos da população na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Os Conselhos são constituídos em cada nível de governo, isto é, no federal, no estadual, no Distrito Federal e no municipal, com os objetivos acima definidos. Ainda assim, Abreu (2001, p.65) afirma que

[...] a determinação da instituição dos conselhos do FUNDEF veio somar-se aos instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEF é uma instância diferente de controle, não se confundindo com o controle interno, executado pela própria prefeitura, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar da câmara de vereadores, a quem compete a apreciação das contas do prefeito.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEF é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que aquelas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Em função da obrigatoriedade de se constituir Conselhos de Acompanhamento, em 1998, já contavam com Conselhos instalados no nível municipal, conforme o apresentado no Quadro 24, abaixo, o seguinte percentual de municípios:

QUADRO 24 – Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

<b>BRASIL E REGIÕES 1998</b>	<b>PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS</b>			
<b>REGIÃO</b>	<b>COM CONSELHO</b>	<b>SEM CONSELHO</b>	<b>SEM INFORMAÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>
BRASIL	80,6	14,3	5,1	100
NORTE	61,3	30	8,8	100
NORDESTE	86,8	5,6	3,3	100
SUDESTE	74,3	14,2	11,5	100
SUL	79,8	17,8	2,4	100
CENTRO-OESTE	80,7	15,7	3,7	100

FONTE: Balanço MEC (Pesquisa por amostragem)

Tem-se a observar o destaque para os municípios da Região Nordeste, com o maior índice de implantação dos Conselhos de Acompanhamento. O que levaria os municípios de uma das Regiões mais atrasadas do País a implantar os Conselhos? Seria a possibilidade de obtenção de mais recursos financeiros? Seria o receio do poder de barganha do governo federal em limitar créditos aos municípios?

Nesta etapa do trabalho é realizada a análise do que foi observado *in loco*, sobre a implantação e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento, nos municípios já referidos através de entrevistas, documentos, registros das atas de reuniões e legislação específica.

### **5.1.1 A IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO**

A legislação determinava que cada ente teria o prazo de cento e oitenta dias para constituírem seus Conselhos, ou seja, até o final do mês de junho de 1997, todos os Conselhos deveriam estar instituídos.

Nesse primeiro momento, estava presente o impacto do programa, a novidade. Ao lado disso, havia um conjunto de dúvidas, de cujo esclarecimento, não se conseguia dispor. Apesar dos seminários, cartilhas, etc, as dúvidas permaneceram, e sua implantação se deu carente de um suporte técnico consistente.

QUADRO 25 - Implantação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos municípios:

<b>Especificação</b>	<b>Almadina</b>	<b>Coaraci</b>	<b>Ilhéus</b>	<b>Uruçuca</b>
Lei nº 9.424/96, instituindo o Conselho: até 24/06/1997.	nº 239, de 27/06/97	nº 743, de 27/08/97	nº 2.627, de 18/11/97	nº 177, de 30/12/97
Decreto de Nomeação.	nº 1.027, de 03/12/97	nº 2.351, de 08/12/97	nº 081, de 26/12/97	nº 136, de 22/01/99
Regimento Interno.	não	aprovado 25/05/1998	não	não
Pautas de convocação.	convocação informal	mediante ofício	mediante ofício	convocação informal
Reuniões.	a partir ago/1999	a partir dez/1997	a partir abr/1998	a partir fev/99
<b>Acompanhamento do Censo Escolar</b>				
* Representante dos professores e diretores.	discutiu	houve discussão	não acompanhou	acompanhou
* Representante da Secretaria de Educação.	não lembra da discussão	houve discussão	não acompanhou	acompanhou
* Representante dos pais de alunos.	não lembra da discussão	houve discussão	acompanhou	não lembra

Fonte: organizado pelo autor

Como se vê, os Conselhos foram criados no mesmo ano de 1997; apesar disso, apenas o Conselho de Coaraci se reúne ainda no mesmo ano.

O Quadro acima será explicitado nos textos seguintes, apresentando outros pormenores.

O município de Almadina instituiu seu Conselho Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, através da Lei nº 239, de 27 de junho de 1997, com os seguintes membros:

- 01 (um) representante da Secretaria de Educação;

- 01(um) representante dos Pais de Alunos;
- 01(um) representante dos Servidores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental;
- 01(um) representante dos Professores e dos Diretores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental.

Nessa Lei, fica estabelecido que os membros são indicados pelos seus pares, com mandato de dois anos; estabelece que as reuniões serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária, e que o Conselho é autônomo em suas decisões.

O Decreto municipal nº 1072, de 27 de dezembro de 1997, designou como membros do Conselho e com mandato de dois anos:

- Wellington Freitas, como representante da Secretaria Municipal de Educação;
- Maricélia Costa Campos, como representante dos Servidores Municipais;
- Roberto Lopes dos Santos, como representante dos Professores;
- Edneuzza Freitas de Oliveira, como representante dos Pais;
- Maria Cristina de Souza, como representante dos Diretores de Escolas Municipais do Ensino Fundamental.

O Decreto municipal nº 1255, de 22 de julho de 1999, designou nova composição do Conselho, assim constituída:

- Eudina de Lima Oliveira Gonçalves, como representante da Secretaria Municipal de Educação;

- Magnólia Batista Macedo, como representante dos Servidores Municipais do Ensino Fundamental;
- Carmelita Nascimento Santos Silva, como representante dos Professores e Diretores;
- Maria Raimunda Oliveira, como representante dos Pais; e
- Zuleide Souza Vidal, como representante do Conselho Municipal de Educação.

O município de Coaraci instituiu seu Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério através da Lei municipal nº 743, de 27 de agosto de 1997, com a seguinte representação:

- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 01 (um) representante dos Professores e dos Diretores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental;
- 01 (um) representante de Pais de Alunos;
- 01 (um) representante dos Servidores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental; e
- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação.

Nessa Lei, há a determinação de que os representantes sejam eleitos pelos seus pares; o mandato seja de dois anos; as funções dos membros não sejam remuneradas; as competências do Conselho são:



- I. acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
- II. supervisionar a realização do Censo Educacional anual;
- III. examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;
- IV. criar um Estatuto que regerá o Conselho e disciplinará as atribuições legais dos seus membros.

Há ainda, na Lei Municipal, a previsão de que as reuniões serão mensais e que poderá haver convocação extraordinária.

Em 08 de dezembro de 1997, o Prefeito, através do Decreto municipal nº 2.351 nomeou a seguinte composição do Conselho:

- representação da Secretaria Municipal de Educação – titular: Josefina Maria Castro dos Santos e, como suplente: Maria Luiza Coelho dos Santos Carvalho;
- representação dos Professores e dos Diretores das Escolas públicas do ensino fundamental – titular: Fábio Soares de Carvalho e, como suplente: Maria das Neves Ferreira de Melo;
- representação dos Pais de Alunos – titular: Antonio Bispo da Cruz e, como suplente: Ana Maria Batista Menezes;
- representação dos Servidores das Escolas públicas do ensino fundamental – titular: Carmélia Alves Barbosa de Oliveira e, como suplente: Nilma Costa de Souza;

- representação do Conselho Municipal de Educação – titular: José Vitorino Vila Nova e, como suplente: José Valdir de Jesus Carvalho.

Em 14 de janeiro de 1999, pela Portaria nº 009, o Prefeito designa a servidora Maria Edilza Teles Silva Pinheiro (que não é nem Secretária de Educação, nem tampouco de Finanças) como *Gestora da aplicação dos recursos vinculados ao FUNDEF*.

O município de Ilhéus instituiu seu Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério através da Lei Municipal nº 2.627, de 18 de novembro de 1997, com a seguinte representação:

- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 01 (um) representante dos Professores e dos Diretores das Escolas Públicas de Ensino Fundamental;
- 01 (um) representante de Pais de Alunos;
- 01 (um) representante dos Servidores das Escolas Públicas de Ensino Fundamental; e
- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação.

Nessa Lei, há a determinação de que os representantes sejam eleitos pelos seus pares; o mandato seja de dois anos, vedada sua recondução para mandato subsequente; as funções dos membros não sejam remuneradas; as competências do Conselho são:

- I. acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
- II. supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;

- III. examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;
- IV. criar um Estatuto que regerá o Conselho e disciplinará as atribuições legais dos seus membros.

Há ainda, na Lei Municipal, que as reuniões serão mensais e que poderá haver convocação extraordinária.

Em 22 de janeiro de 1999, o Prefeito, através do Decreto municipal nº 136, nomeou a seguinte composição do Conselho:

- representação da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e lazer – Antoine Adib Kortbani;
- representação dos Professores e dos Diretores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental – Maria Telma Castro de Pinho Farias;
- representação dos Pais de Alunos – Francisco Marcelo de Oliveira de Carvalho;
- representação dos Servidores das Escolas Públicas do Ensino Fundamental – Maria Mirian de Araújo;

Quanto às regras de funcionamento dos Conselhos, estabelecidas em Regimento Interno, apenas o município de Coaraci teve essa preocupação. Assim, em 25 de maio de 1998, em ato da Presidente do Conselho, estabelece o Regimento Interno do Conselho onde estão identificadas: sua natureza, sua composição, suas competências e sua organização.

### **5.1.2 A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE E OUTRAS PARTICIPAÇÕES**

A participação da sociedade se faz presente quando, institucionalmente, a Lei estabelece que, na representação mínima, estejam segmentos dessa sociedade. Em alguns municípios, a Lei que instituiu o Conselho foi alterada, permitindo a participação de outros segmentos, no intuito de revelar que o processo de gestão é o mais amplo e transparente possível.

A Lei estabelece a representação mínima para a constituição do Conselho. No entanto não impede que os municípios ampliem essa representação. Em alguns municípios, houve a representação por meio do convite, para participar das reuniões, sem, no entanto, ter direito a voto, somente a voz.

#### **Município de Almadina**

Na entrevista estruturada (Apêndice), com a representante dos Professores e Diretores de Escolas e com a representante da Secretaria Municipal de Educação, membros do Conselho, a compreensão sobre a representação da sociedade no Conselho está assim explicitada:

No município, conforme se observa na lei de instituição do Conselho, foi mantida a representação legal mínima.

A representante dos Professores e Diretores, em entrevista concedida, diz entender que “esta não é a mais abrangente representação da sociedade, o que está na lei, pois poderia permitir que outros segmentos participassem”. Entende ainda que a “participação de outros segmentos é bem-vinda” e, se esses segmentos forem da natureza do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas, “o trabalho seria mais transparente”. Para a representante da Secretaria de Educação acha que o que está na lei é a “mais abrangente. O Prefeito não bota assim e assado”. Quanto à inclusão de outros segmentos na participação do Conselho, acha “necessária” e, caso esses segmentos

sejam do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas, acha “certo e deve partir daí esta idéia, pois será mais transparente” e, entende que “não há nada a esconder”.

No Conselho, o Sindicato da categoria dos professores se faz presente como convidado.

### **Município de Coaraci**

A entrevista estruturada (Apêndice) foi realizada com a Secretária de Educação, que tem assento no Conselho, era sua presidente e representante da Secretaria, com o representante dos Professores e Diretores de Escolas e com o representante dos Pais de Alunos, também membros do Conselho.

A compreensão sobre a representação da sociedade no Conselho está assim explicitada:

No município, conforme se observa na lei de instituição do Conselho, foi mantida a representação legal mínima. No entanto, era feito convite ao Ministério Público, no sentido de que participasse das reuniões do Conselho.

A representante da secretaria entende que “esta não é a representação mais abrangente da sociedade, além disso, trata-se da representação mínima que a lei determina e, por isso, posteriormente a lei alterou a composição do Conselho para nove membros”.

Sobre a inclusão de novos membros, vê a questão prejudicada, pois a Prefeitura já efetivou essa inclusão. Quanto a essa inclusão de novos membros for Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas diz que “acha importante e o Ministério Público já é convidado a participar das reuniões, com direito a voz”.

Quanto ao representante dos Professores e Diretores, entende que “na nossa comunidade eu achei a mais justa”; entende, ainda, que a participação de outros segmentos

é “benéfica” e “acredita que quanto mais a sociedade participar da decisão de políticas públicas voltadas para a comunidade, melhores serão os resultados” e, se esses segmentos forem da natureza do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas, será “altamente positivo”.

O representante dos Pais de Alunos observa que teve “o cuidado de trazer todas as variantes da sociedade”; quanto à inclusão de novos membros, diz que “preocupa a qualidade. Muita gente às vezes não traz proveito”; caso esses segmentos sejam do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas, vê “com muito mais importância para realização do programa. São pessoas sérias que não se deixam levar por qualquer proposta”.

### **Município de Ilhéus**

Neste município, a entrevista estruturada (Apêndice) foi realizada com o representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental e com a representante dos Pais de Alunos, integrantes do Conselho.

No município, conforme se observa na lei de instituição do Conselho, foi mantida a representação legal mínima. No entanto, feito convite à Associação da categoria no sentido de que participasse das reuniões do Conselho.

A compreensão sobre a representação da sociedade no Conselho está assim explicitada:

O representante dos Professores e Diretores vê como “a melhor e mais abrangente” representação da sociedade. Sobre a inclusão de novos membros, “do jeito que está, é bem servido”, incluindo a “representação do Sindicato da Classe, que é convidado a participar das reuniões”. Quando essa inclusão de novos membros for Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas diz que “acha importante” e acrescenta que o “Conselho convidou a participar das reuniões a Associação do Professores de Ilhéus,

com direito a voz”. Para a representante dos Pais de Alunos, “não é abrangente, tem que ter gente mais influente, que não esteja ligado ao governo e, mais representantes de associações e de pessoas que representem a sociedade”; sobre a inclusão de novos representantes, “vê com bons olhos”; se esses segmentos forem da natureza do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras Igrejas, considera “altamente positivo”; ainda com referência aos participantes, observa que “poderiam estar presentes entidades de serviços como Lyons, Rotary, Maçonaria e outros”.

### **Município de Uruçuca**

Neste município, a entrevista estruturada (Apêndice), foi com a representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental e com o representante dos Pais de Alunos integrantes do Conselho. A compreensão sobre a representação da sociedade no Conselho está assim explicitada:

No município, conforme se observa na lei de instituição do Conselho, foi mantida a representação legal mínima.

A representante dos Professores e Diretores entende que “esta não é a mais abrangente representação da sociedade, pois não é a indicada pela sociedade. Passa pelo crivo do Prefeito e estabelece relação de proximidade com o mesmo”. Vê, ainda, a inclusão de novos representantes “de forma favorável e que sejam legítimos representantes da categoria”; se esses segmentos forem da natureza do Ministério Público, Sindicato dos Professores, Sindicato dos Trabalhadores em Educação, do Conselho Regional de Contabilidade, da Igreja Católica e de outras igrejas, “seria a benção! Quanto mais oportunidade de clarear o acompanhamento das ações, melhor para a sociedade”.

### 5.1.3 AS REUNIÕES, SUA TEMÁTICA E DECISÕES

As reuniões, como reza a legislação, devem ser convocadas por escrito e com pauta definida. No entanto, muitas das reuniões foram convocadas informalmente, pois “todos estavam ali próximos e não havia necessidade desse formalismo”.

Na análise das convocações, incluindo a pauta e as atas das reuniões, tem-se as observações:

#### Município de Almadina

As convocações eram feitas pelo Presidente e de maneira informal, pois alguns membros “estavam na mesma escola”. O Quadro 26, abaixo visualiza as reuniões e os temas discutidos no Conselho:

QUADRO 26 - Realização das reuniões e temas discutidos em Almadina – Exercício de 1999

<b>MUNICÍPIO: ALMADINA</b>	
<b>DATAS</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
13 de agosto	Avaliação da prestação de contas de junho; informação sobre a movimentação financeira; posse dos novos membros do Conselho.
03 de setembro	Avaliação e aprovação da prestação de contas de julho.
16 de novembro	Avaliação e aprovação da prestação de contas de agosto.
22 de novembro	Avaliação e aprovação da prestação de contas de setembro.
07 de dezembro	Avaliação e aprovação da prestação de contas de outubro.
08 de dezembro	Avaliação e aprovação da prestação de contas novembro.

Fonte: Livro de Ata

A primeira reunião ocorreu no dia 13 de agosto de 1999, contando com a presença do Prefeito e da Secretária de Educação. Nesta mesma reunião, foi instalado o Conselho no município.

As reuniões do Conselho trataram exclusivamente, de avaliar as prestações de contas. Outros temas relevantes como evasão escolar, investimentos e repetência não foram mencionados.



As contas do mês de dezembro foram apreciadas na reunião do mês de janeiro de 2000.

### **Município de Coaraci**

O Conselho foi instalado em 11 de dezembro de 1997. Esta reunião contou com a presença do representante do Prefeito e de todos os Conselheiros nomeados para o Conselho, conforme Decreto nº 2351/97. Ainda nesta sessão, processou-se a eleição para presidente e vice-presidente do Conselho, que foram Professora Josefina Maria Castro dos Santos e do Senhor José Vitorino Vila Nova.

Neste município, as convocações eram feitas, pelo Presidente mediante Ofício Circular. O Quadro 27, abaixo, espelha as reuniões e sua temática, que neste município era diversificada.

QUADRO 27 - Realização das reuniões e temas discutidos em Coaraci – Exercício de 1998

<b>MUNICÍPIO: COARACI</b>	
<b>DATAS</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
12 de fevereiro	Programação das reuniões; informações sobre repasses ao Fundo; análise e aprovação das contas; proposta de Regimento Interno do Conselho.
18 de março	Análise do Relatório da Contabilidade; continuação da Proposta de Regimento Interno do Conselho.
22 de abril	Conclusão do censo escolar; Repasse de recursos do FUNDEF; novos salários para os professores do Ensino Fundamental; análise do Relatório da Contabilidade; continuação da Proposta do Regimento Interno do Conselho; informação sobre o novo Plano de Carreira, a ser enviado à Câmara.
20 de maio	Continuação discussão sobre Proposta de Regimento Interno do Conselho; prestação de Contas; informações sobre recursos da Caixa Escolar.
8 de julho	Discussão sobre desfile de 7 de setembro; prestação de Contas.
16 de setembro	Análise e aprovação da Prestação de Contas de junho, julho e agosto; pagamento de 13º salário (50%) na oportunidade.
11 de novembro	Processo de pagamento indevido; divulgação da matrícula para o próximo ano letivo; aulas de recuperação paralela.
21 de dezembro	Informações sobre repasses ao Fundo; análise e aprovação de Prestação de Contas de setembro, outubro e novembro.

Fonte: Livro de Ata

Após a instalação, a primeira reunião ocorreu em 12 de fevereiro de 1998. Há um elenco de temas de discussão que demonstra sua melhor organização e preocupação com a educação e a aplicação dos recursos do Fundo. Há o exemplo da discussão sobre evasão escolar, quando a Secretária informou sobre elevados índices e conclamou os membros a uma cruzada junto às famílias e, segundo ela houve reversão do quadro.

Neste Conselho, há que ressaltar a discussão sobre o encaminhamento do novo Plano de Carreira do Magistério bem como, a necessidade de acompanhamento do Censo Escolar.

*Exercício de 1999*

QUADRO 28 - Realização das reuniões e temas discutidos em Coaraci –Exercício de 1999

<b>MUNICÍPIO: COARACI</b>	
<b>DATAS</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
18 de março	Informação sobre repasses ao Fundo; análise e aprovação da prestação de contas dos meses de dezembro/98 e janeiro 1999; criação de duas novas escolas; informação sobre o Censo Escolar de 1999; afastamento de membro do Conselho.
12 de maio	Informação sobre repasses ao Fundo; prestação de contas dos meses de fevereiro, março e abril; informações sobre treinamento aos conselheiros do FUNDEF.
13 de julho	Informação sobre repasses ao Fundo; prestação de contas dos meses de maio e junho; informação sobre evasão escolar; pagamento de 50% do décimo terceiro salário aos professores; informação sobre necessidade da merenda escolar no noturno; informação sobre a necessidade de investir na aquisição de um veículo, modelo Kombi, para transporte escolar; informação sobre o Programa de Aperfeiçoamento de Professores da 1ª a 4ª séries, das redes municipal e estadual.
16 de setembro	Informação sobre repasses ao Fundo; prestação de contas do mês de julho; informação sobre a aquisição do veículo para transporte de alunos da zona rural; informação sobre o resultado do trabalho sobre evasão escolar junto às famílias; informação sobre a programação da pré-matrícula; discussão sobre investimento na ampliação de unidades escolares.
27 de outubro	Informação sobre repasses do Fundo; prestação de contas dos meses de agosto e setembro; informação sobre recursos para o Programa Dinheiro Direto na Escola; discussão sobre investimento na ampliação de unidades escolares; informação sobre a implantação de classes de aceleração da 5ª à 8ª séries.
22 de dezembro	Informação sobre repasses do Fundo; discussão sobre diferença ocorrida no mês de outubro.

Fonte: Livro de Ata

No Quadro 28, acima, temas dos mais diversos voltam a fazer parte das reuniões do Conselho, preocupados com melhores resultados para a educação e com a melhor forma da aplicação dos recursos do Fundo.

### **Município de Ilhéus**

O Conselho, conforme Quadro 29, abaixo, teve sua reunião de instalação em 08 de abril de 1998, tendo como Presidente a Secretária Municipal de Educação, com base em lei municipal que criou o Conselho. Nesta reunião foi informado que a Professora Ana Walquíria como representante do Conselho Municipal de Educação.

As convocações eram processadas mediante ofício da presidência do Conselho. Observa-se um domínio pela análise das prestações de contas e, outros temas de grande alcance foram relevados.

QUADRO 29 - Realização das reuniões e temas discutidos em Ilhéus – Exercício de 1998

<b>MUNICÍPIO: ILHÉUS</b>	
<b>DATAS</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
8 de abril	Instalação do Conselho de Acompanhamento; informação sobre os repasses ao Fundo; análise da folha e dos servidores pagos pela mesma.
17 de abril	Não houve quorum.
26 de junho	Não houve quorum.
5 de agosto	Informação sobre consulta realizada sobre o prazo para implantação do novo Plano de Cargos e salários; informação sobre a aplicação dos recursos dos meses de março, abril, maio e junho; informação sobre o I Encontro dos Conselheiros do FUNDEF dos Municípios da Região Cacaueira.
1º de outubro	Informação sobre a folha de pagamento, despesas com aluguéis e movimentação financeira dos meses de julho, agosto e setembro; discussão sobre a necessidade de investimento na construção de unidades escolares.
21 de dezembro	Análise das contas do mês de outubro; análise do processo de pagamento de serviços de engenharia.

Fonte: Livro de Ata

*Exercício de 1999*

Neste exercício, com a participação da representação da Associação dos Professores de Ilhéus – APPI, houve iniciativa de se ampliar a discussão, mas ainda houve o predomínio da análise das prestações de contas.

QUADRO 30 - Realização das reuniões e temas discutidos em Ilhéus – Exercício de 1999

<b>MUNICÍPIO: ILHÉUS</b>	
<b>DATAS</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
6 de abril	Análise das contas dos meses de janeiro, fevereiro e março; informações sobre o PRASEM, a ser realizado em Porto Seguro.
18 de maio	Análise das prestações de contas; informações sobre a estimativa de recursos para o Fundo, colhidas na Interne (Página da Secretaria do Tesouro Nacional – STN); discussão sobre a elaboração do Regimento Interno.
16 de agosto	Apreciar as contas do mês de junho; discussão sobre pauta apresentada pela representante da APPI: a) cumprimento do art. 5º, da Lei nº 9.424/96, b) cópia dos extratos da conta bancária; c) dados dos Censos escolares de 1997 a 1999.
3 de novembro	Posse de novo membro do Conselho; analisar as contas dos meses de julho e agosto; informações sobre a disponibilidade financeira.
8 de dezembro	Analisar as contas dos meses de setembro e outubro; decisão de que a representação dos professores seja escolhida em votação pelos pares.

Fonte: Livro de Ata

As contas dos meses de outubro e novembro foram analisadas na reunião do mês de fevereiro de 2000.

### **Município de Uruçuca**

As convocações eram feitas de maneira informal e seu início foi com a reunião realizada em 15 de fevereiro de 1999. Neste exercício, foi a seguinte distribuição das reuniões do Conselho, conforme Quadro 31, a seguir:

QUADRO 31 - Realização das reuniões e temas discutidos em Uruçuca – Exercício de 1999

<b>MUNICÍPIO: URUÇUCA</b>	
<b>DATA</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS</b>
15 de fevereiro	Instalação do Conselho; apresentação das contas de 1998; discussão sobre necessidade de investir em reformas de unidades escolares.
15 de março	Necessidade de acompanhar o Censo Escolar; análise dos demonstrativos de mês de fevereiro; discussão sobre o quadro de pessoal que recebe pelo Fundo.
15 de abril	Apreciação e aprovação dos demonstrativos financeiros de março; apresentação do Relatório do Censo Escolar; discussão sobre o projeto de valorização e capacitação dos professores.
15 de maio	Apreciação e aprovação do relatório financeiro de abril; discussão sobre transporte escolar; discussão sobre a recuperação de unidades escolares.
15 de junho	Apresentação de roteiros e beneficiários do transporte escolar; apresentação e aprovação do demonstrativo financeiro de maio; informação sobre o Encontro de Conselheiros do Fundo, realizado em Porto Seguro.
15 de julho	Discussão sobre os fundamentos do Fundo, sobre o papel dos conselheiros; discussão sobre transporte escolar; discussão sobre programa de capacitação dos professores; discussão sobre a diminuição dos valores de julho.
30 de agosto	Análise e aprovação dos demonstrativos referentes ao mês de julho.
30 de setembro	Análise e aprovação dos demonstrativos referentes ao mês de agosto.
03 de novembro	Análise e aprovação dos demonstrativos referentes ao mês de setembro; relatou sobre as comemorações da Semana da Pátria.
1º de dezembro	Análise e aprovação dos demonstrativos referentes ao mês de outubro; discussão sobre a Semana da Criança e do avanço do ensino no município; discussão sobre uma maior participação pais no acompanhamento das reuniões do Conselho.

Fonte: Livro de Ata

Há um atraso considerável na instalação e no funcionamento do Conselho, mas, mesmo assim, em suas reuniões predominou a análise das contas dos executores. Outros temas, de real interesse da educação, não foram explorados, razões pelas quais, nas entrevistas realizadas, não foi possível detectá-los.

Quanto aos demonstrativos dos meses de novembro e dezembro, foram aprovados, nas reuniões do Conselho, realizados no exercício seguinte.

#### **5.1.4 O ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS: A LEGALIDADE, OS PLANOS DE TRABALHO**

O volume de recursos que o Fundo iria movimentar seria expressivo. Expressivo, também, seria o volume de matrícula. Era importante que, com sua criação, o Conselho tivesse, entre suas competências, o acompanhamento da aplicação dos recursos. Esta aplicação não deveria envolver somente os aspectos técnicos/contábeis e legais, mas algo que pudesse avaliar o emprego desses recursos.

Na análise individualizada dos municípios, pode-se identificar o seguinte:

##### **Município de Almadina**

Em termos de aplicação de recursos, conforme a Prestação de Contas referente aos exercícios de 1997 e 1998, o comportamento foi: em 1997, a despesa realizada foi de R\$ 626,8 mil, passando para R\$ 1.097,2 mil em 1998.

O quadro de docentes, conforme o Anuário Estatístico, em 1997 era de 86, passando para 89 em 1998. A matrícula do alunado passou de 2.430 em 1997, para 2.636 em 1998.

Na entrevista estruturada (Apêndice), com a representante da Secretaria Municipal de Educação e com a representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental, algumas observações foram colhidas com referência ao acompanhamento por parte do Conselho, como: exerce esse acompanhamento com informações sobre os repasses, movimentação bancária e processos de pagamentos; solicitação ao Contador da Prefeitura sobre as dúvidas existentes; discussão sobre os benefícios de algumas despesas, em função do seu valor, da sua necessidade; discussão sobre a realização de algumas despesas que já estejam previstas no programa do governo do município, para que não fique “uma despesa solta”.

### **Município de Coaraci**

Em termos de aplicação de recursos, conforme a Prestação de Contas referente aos exercícios de 1997 e 1998, o comportamento foi: em 1997, a despesa realizada foi de R\$ 171,0 mil, passando para R\$ 2.218,8 em 1998, com o Programa: Ensino Fundamental.

O quadro de docente, conforme o Anuário Estatístico, em 1997 era de 356, passando para 311 em 1998. A matrícula do alunado passou de 5.560 em 1997, para 6.871 em 1998.

Na entrevista estruturada (Apêndice), com a representante da Secretaria Municipal de Educação que era a própria Secretária, com o representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental e com o representante dos Pais de Alunos, algumas observações foram colhidas com referência ao acompanhamento da aplicação dos recursos.

Na percepção da representante da Secretaria de Educação, o Conselho exerce suas competências legais; acompanha com balancetes, demonstrativos e processos de pagamentos; para melhorar este acompanhamento, os balancetes e avisos de bancos são fotocopiados; solicita auxílio do Tesoureiro e do Contador para as dúvidas existentes; faz análise além dos aspectos técnicos/legais e contábeis; processa, em linhas gerais, as despesas realizadas com o programa de governo.

Na percepção do representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental, o Conselho acompanha a aplicação dos recursos; deveria melhorar os gastos feitos com outras despesas que não salários; no tocante à comparação entre os gastos e o Programa de Governo, observa que o governo não dispõe de projetos próprios na área de educação, ficando a cargo da Secretaria de Educação todos os projetos; o auxílio ao setor financeiro da prefeitura sempre foi acionado, inclusive os demonstrativos, avisos, prestações de contas.

Na percepção do representante dos Pais de Alunos, o Conselho acompanha a aplicação dos recursos; preocupou-se com a evasão escolar, mobilizando professores no sentido de sensibilizar os pais para a gravidade do problema; no tocante à comparação

entre os gastos e o Programa de Governo, observa que, nas reuniões mensais, fazia isso; o auxílio ao setor financeiro da prefeitura sempre foi acionado, inclusive os demonstrativos, avisos, prestações de contas, no sentido de dirimir as dúvidas; acompanhava os gastos com locação de veículos para transporte de alunos da zona rural. Neste caso, como os gastos estavam muito elevados, a Secretária estudava a possibilidade de aquisição de um veículo, tipo Kombi, pois seu custo compensava em vez de continuar locando veículos.

### **Município de Ilhéus**

Em termos de aplicação de recursos, conforme a Prestação de Contas referente aos exercícios de 1997 e 1998, o comportamento foi: em 1997, a despesa realizada foi de R\$ 7.013,3 mil, passando para R\$ 14.587,4 mil em 1998.

O quadro de docentes, conforme o Anuário Estatístico, em 1997 era de 1.234, passando para 1.476 em 1998. A matrícula do alunado passou 41.642 em 1997, para 46.942 em 1998.

Foram entrevistados o representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental e a representante dos Pais de Alunos, que expuseram observações com referência ao acompanhamento da aplicação dos recursos.

Na percepção do representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental, um Conselho dessa natureza se reveste da necessidade de um melhor acompanhamento da aplicação dos recursos; diz que acompanha a aplicação dos recursos; no início do funcionamento, as explicações sobre as contas eram difíceis, mas depois passou a solicitar auxílio ao setor contábil da prefeitura no sentido de dirimir dúvidas; havia atraso na apresentação das peças contábeis; fazia avaliação dos benefícios em função das despesas realizadas.

Já com a representante dos Pais de Alunos, são as seguintes as observações: o Conselho exerceu suas competências; da forma como o Conselho funcionava, o controle era precário, pois os dados eram defasados, além disso, a Secretária de Educação, sendo presidente do Conselho, cria uma dificuldade de operação; solicitava auxílio do setor



contábil da prefeitura para explicações; havia defasagem dos dados da execução; para ela, não havia análise entre as despesas e o programa de administração municipal; na análise das contas, além dos aspectos legais/contábeis, procurava ver tudo.

### **Município de Uruçuca**

Na aplicação de recursos, conforme a Prestação de Contas referente aos exercícios de 1997 e 1998, o comportamento foi: em 1997, a despesa realizada foi de R\$ 1.096,2 mil passando para R\$ 2.463,3 mil em 1998.

O quadro de docentes, conforme o Anuário Estatístico, em 1997 era de 233, passando para 232 em 1998. A matrícula do alunado passou de 41.642, em 1997, para 46.942 em 1998.

Foram entrevistados o representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental e a representante dos Pais de Alunos, que expuseram observações com referência ao acompanhamento da aplicação dos recursos.

Na percepção do representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental, um Conselho dessa natureza se reveste da maior importância, pois, bem aplicado, vai favorecer a classe mais desprotegida; acha que o Conselho não exerce suas competências, por falta de conhecimento, por falta de tempo e porque o Conselheiro não está preparado; procurava auxílio com o setor de contabilidade da prefeitura, no sentido de obter esclarecimentos e informações sobre repasse, gastos, etc.; o Conselho não fazia análise envolvendo o programa de trabalho da administração pois, já recebia as prestações de contas prontas; quanto à avaliação dos benefícios, mesmo sem ter conhecimento técnico, realizava.

### **5.1.5 O ACOMPANHAMENTO DO CENSO ESCOLAR**

É importante salientar, como resultado da estratégia do FUNDEF, a relação direta entre número de alunos matriculados e aporte de recursos, isto é, quanto maior o número de

matrículas, maior será o volume de recursos. No §1º, do art. 2º da Lei nº 9.424/96, está explícito que os recursos serão distribuídos na proporção do número de alunos matriculados.

Este critério educacional objetiva permitir o tratamento igualitário, pois estabelece uma compreensão uniforme de modo a que não venham a ser criados privilégios ou situações de desequilíbrios em um mesmo universo.

A preocupação do legislador, em determinar que esta seja uma das competências do Conselho, está diretamente ligada ao comportamento de setores da sociedade, em encontrar meios que visem a evitar a burla do critério como meio de auferir maior volume de recursos. Isto se explica, pois poderia ficar à mercê das Prefeituras e supostas matrículas ou escolas poderiam ser objeto de adulteração. Estabelecendo-se que o Conselho teria que acompanhar o Censo Escolar, estaria sendo criado mais uma instância de acompanhamento e controle, com vistas a garantir a lisura das informações.

Além disso, essas informações são importantes, pois vão subsidiar decisões que podem envolver ampliação de escolas, construção de escolas, aquisição de carteiras escolares, etc.

Na entrevista estruturada e realizada com membros dos Conselhos, cujo objetivo era saber qual o grau de debate ocorrido, em função dessa competência definida em Lei, obteve-se o seguinte:

### **Município de Almadina**

A representante dos Professores e Diretores de Escolas Públicas de Ensino Fundamental disse que a Secretária de Educação havia informado ao Conselho, sobre Censo Escolar. Quanto a usar estes dados para alguma decisão, informou que isto nunca foi usado.

A representante da Secretaria de Educação não lembra de ter sido discutida essa questão, além disso, os dados não foram usados como subsídio para qualquer decisão.

### **Município de Coaraci**

Este município, pelo que já foi observado, tem o melhor nível de organização e, por isso mesmo, apesar de a Secretária ter assento no Conselho, houve muita integração com a Secretaria. Assim, o Censo Escolar foi objeto de discussão no âmbito do Conselho. Em outra oportunidade, foi discutida a ampliação de escolas, tendo em vista a grande demanda ocorrida. Outra discussão ocorrida no Conselho, decorrente dos dados obtidos no Censo, foi a busca pela melhoria salarial usando como indicador os dados de matrícula.

Já para o representante dos Professores e Diretores de Escola, observa a dificuldade em analisar os dados, pois encontra dificuldades no seu acesso. No entanto, para o representante dos Pais de Alunos, apesar de não ter participado como integrante da equipe de trabalho, sabe da preocupação em se obter essas informações, pois vão subsidiar decisões na prefeitura.

### **Município de Ilhéus**

Aqui, a informação obtida foi a de que o Conselho não acompanha o Censo Escolar. Por outro lado, não usa os dados como subsídio para qualquer decisão, como diz o representante dos Professores e Diretores de Escolas.

Para representante dos Pais de Alunos, o Conselho supervisionou o Censo Escolar. Quanto aos dados produzidos pelo Censo, não foram utilizados para subsidiar decisões.

### **Município de Uruçuca**

Para a representante dos Professores e Diretores de Escolas, o Conselho acompanhou o Censo, por força de contato com os servidores/professores, pois, como representante da categoria, teria que estar atenta a esses movimentos; necessitava das informações para saber como estava a zona rural, em função do alunado, instalações, carteiras, necessidade de ampliação, etc.

Para o representante dos Pais de Alunos, a informação é a de que ele não se lembra de discussão envolvendo o Censo Escolar e se, alguma decisão foi tomada com base nos dados censitários.

### **5.1.6 A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO E SEUS PROBLEMAS NA IMPLANTAÇÃO**

Em todo o processo de implantação do FUNDEF, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social se reveste de um instrumento da maior importância para o acompanhamento da melhor aplicação dos recursos. É nessa instância que se deve dar a efetiva fiscalização da programação definida e da aplicação dos recursos previstos.

Cabe ao Conselho, em um primeiro momento, detectar e questionar os desvios e o desperdício dos recursos públicos. Na edição de 27 de setembro de 2001, quinta-feira, página 3, do primeiro caderno, o jornal *A Tarde*, editado em Salvador, em reportagem intitulada “TCU investiga ‘rombo’ no FUNDEF na Bahia”, reproduz a falta de fiscalização, controle e acompanhamento que devem ser exercidos pelo Conselho. Na reportagem, afirma que “na Câmara Federal uma comissão especial analisa 198 processos envolvendo prefeitos baianos, os quais são denunciados como maus gestores do dinheiro público”.

Mais adiante, na mesma reportagem, informa que o TCU está realizando auditoria especial, em uma amostra de 50 municípios do Nordeste, sendo 12 na Bahia, com o objetivo de, além de analisar distorções, estabelecer uma auditoria padrão”. Outra distorção apresentada na reportagem refere-se à falta de acompanhamento do censo escolar o que provocou a denúncia de que, nos municípios de “Aiquara e Barra da Estiva, matriculam os mesmos alunos em escolas diferentes, trocando apenas o turno das aulas”.

Na edição de domingo, 12 de setembro de 1999, página 3, do caderno 2, o jornal *Folha de S. Paulo*, editado em São Paulo, em reportagem intitulada “Prefeito dribla fiscal e acha brecha na lei”, apresenta as seguintes denúncias: município de Santa Brígida, Bahia,

o município está sendo investigado por ter incluído, de modo aparentemente irregular, pelo menos cinco funcionários na folha de pagamento da área de educação.

É o caso de Josilene do Carmo dos Anjos, que é registrada como professora, com salário líquido de R\$ 217,24 (duzentos e quatorze reais), mas trabalha na delegacia de polícia.

Ainda de acordo com a mesma reportagem, no município de Cícero Dantas, Bahia,

o Tribunal de Contas dos municípios recebeu uma prestação de contas informando que a escola Egídio Gonçalves de Souza havia sido reformada no ano passado. Ocorre que as obras só começaram agora em setembro – em pleno período letivo – o que obriga os alunos a ocupar duas salas improvisadas em um parque de vaquejada.

A configuração da engenharia do FUNDEF permite ao Conselho, total acesso à movimentação dos recursos que possibilitem evitar as situações acima descritas. Além disso, cria, no dizer de Rodriguez (2001, p.53), “a possibilidade de melhorar as informações necessárias ao acompanhamento, por parte da sociedade, do gasto em educação”. Mais adiante, o autor argumenta que

[...] as possibilidades de melhorar a participação no controle público são também fortemente determinadas pelas condições gerais de atraso e autoritarismo que caracterizam a genealogia histórico estrutural da sociedade brasileira. Os conselhos do setor educacional são fortemente limitados por esse contexto (RODRIGUEZ, 2001, p.55).

E em função de ser um instrumento recente e, apesar de todo o planejamento e de divulgação intensiva, muitas informações não chegaram na ponta, o que chegou a existir uma série de contratempos em sua implementação. No entanto, a importância do Conselho foi realçada por todos os que foram ouvidos.

### **Município de Almadina**

Os entrevistados foram unânimes em fortalecer a importância do Conselho, pois iria melhorar a fiscalização dos recursos e resultados; quanto aos problemas de sua implantação, faltou conhecimento prévio do programa, envolvendo conteúdo e processo; faltaram mais reuniões em que se pudesse discutir mais o programa.

### **Município de Coaraci**

As observações dos entrevistados vão no sentido de: a) quanto à importância do Conselho de Acompanhamento - a responsabilidade da aplicação dos recursos públicos; a busca de um maior envolvimento da sociedade para essa questão; b) quanto aos problemas de implantação do Conselho de Acompanhamento - falta de conhecimento da lei para que pudesse ter segurança de participação; a Assessoria Técnica/Contábil da Prefeitura que era terceirizada, resistiu em fornecer informações que pudessem facilitar a operacionalização do programa; falta de clareza do programa como um todo; gerou insegurança, do tipo: será que vem todo mês? Posso contar com isso (salário)? Falta de planejamento - os gestores da educação não tinham preparo, pouco conhecimento para gerir recursos financeiros, o que gerou insegurança tendo em vista essa inabilidade ou falta de conhecimento técnico.

### **Município de Ilhéus**

As informações dos entrevistados, quanto à importância do Conselho, são unânimes em afirmar da justeza em se criar um instrumento para acompanhar a aplicação dos recursos, melhorar a fiscalização. Quanto às dificuldades de implantação, decorrente de um programa novo, inovador, estão na seguinte ordem: dificuldades referentes às informações contábeis por parte da contabilidade da prefeitura; clareza na execução da despesa; falta de esclarecimento e, não houve maiores instruções para sua implantação.

### **Município de Uruçuca**

Os entrevistados apresentaram os seguintes argumentos: quanto à importância do Conselho de Acompanhamento: importante, pois, com certeza, vai ter reflexos na classe menos favorecida; amplia as informações dos gastos públicos em educação; quanto aos problemas de implantação: falta de informações sobre o programa; falta de uma infraestrutura administrativa e apoio que desse suporte ao programa; falta de informações no sentido de que orientasse a forma de atuação; falta de clareza e presteza das informações contábeis; falta de pessoal técnico para esclarecer as dúvidas; falta de informações da prefeitura, no que diz respeito aos processos de pagamento, pois, em se tratando de inovação, era um momento que carecia de colaboração e apoio.

Observa-se pois que os Conselhos, nos primeiros momentos de implantação, pouca margem de atuação tiveram, até por falta de conhecimento da concepção do Fundo e do próprio Conselho. Os quadros n°s 26 a 31 comprovam essa limitação quando expressam que o grande tema das reuniões foi o da “análise e aprovação das contas”. Ficaram sem discussão portanto, sem debate no âmbito do Conselho, temas como: avaliação do censo escolar; avaliação da execução dos projetos do Ensino Fundamental; informações sobre repetência e evasão escolar; distorção idade/série; expansão física da rede escolar e outros de relevância para o trabalho de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho buscou observar o processo de implantação e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos municípios de Almadina, Coaraci, Ilhéus e Uruçuca do Estado.

Procurou observar, ainda, como aconteceu esta implantação e como iniciou seu funcionamento de forma a atentar para a:

- elaboração de lei municipal, criando e constituindo o Conselho;
- cumprimento de prazos legais para sua efetivação;
- decreto de nomeação dos membros do Conselho;
- tipo de apoio proporcionado pela Secretaria Municipal de Educação para sua implantação: instalações, pessoal administrativo, material de expediente e permanente;
- a existência de algum programa de capacitação para esclarecer e orientar o funcionamento do Conselho;
- o processo de convocação e a pauta para as reuniões do Conselho;
- a forma como transcorriam as reuniões em função das pautas já definidas.



Para sua elaboração, foram estabelecidas duas linhas de ação, uma voltada para a observação da legislação municipal pertinente e exame das atas das reuniões do Conselho, a outra para a entrevista estruturada com membros dos Conselhos.

Para a criação dos Conselhos, apenas a prefeitura de Almadina teve sua lei sancionada em 27 de junho de 1997, mesmo assim, além do prazo de seis meses estabelecido pela Lei nº 9.424/96. Os municípios de Ilhéus, Coaraci e Uruçuca criaram seus respectivos Conselhos muito tempo depois do prazo legal. Além disso, a sua constituição, compreendendo a indicação de seus membros, em todos os municípios, ocorreu muito após o prazo estabelecido. Nessa observação, chama a atenção o fato de o município de Uruçuca, vir a constituir seu Conselho apenas em janeiro de 1999.

A maioria não possui, ainda, a norma básica de funcionamento, o regimento; apenas o Conselho de Acompanhamento do município de Coaraci houve por bem elaborá-lo. Ilhéus, município de médio porte no Estado, não teve preocupação em estabelecer um regimento, o que facilitaria o funcionamento do Conselho.

Quanto às situações de atraso na lei de criação, constituição do Fundo e do Conselho de Acompanhamento e do início das reuniões dos Conselhos, e examinando os Pareceres Prévios emitidos pelos relatores das contas dos gestores municipais, junto ao TCM, observa-se que em nenhum deles é feita qualquer menção ou ressalva ao atraso praticado no cumprimento do mandamento legal. Que papel teria, então, o Conselho se o órgão de controle externo não questionar se ele foi implantado? Ou, se realiza reuniões regularmente?

Ainda com relação às pautas das reuniões, verifica-se que há como temática básica a análise e aprovação das contas dos executores. Não ocorreram discussões sobre temas de educação como Plano de Carreira do Magistério, evasão escolar, repetência, plano de capacitação para o magistério ou utilização de recursos para construção de unidades escolares. O Conselho tem dirigido sua atenção para a discussão das contas e aprová-las. Deve o Conselho, se resumir a apenas analisar e aprovar as contas? Será esta a melhor forma de funcionar o Conselho? Desta maneira conseguirá impedir os desvios e o desperdício de recursos públicos? Teria ele (Conselho) capacidade para intervenção, do tipo, glosar contas, impedir contratações?

Na análise da entrevista estruturada, emana a percepção da presença do Prefeito na indicação dos membros do Conselho. O processo de constituição dos membros do Conselho pode representar uma engenharia política do chefe do poder executivo local, tendo em vista o volume de recursos a ser empregado. Neste raciocínio, há que se observar o descumprimento da própria lei municipal, quando não há rotatividade dos membros, isto é, desrespeito do mandato definido em lei que vedava recondução de membros.

Outra observação relevante da entrevista diz respeito ao conhecimento técnico dos membros do Conselho. Membros entrevistados não tinham conhecimento sobre licitação ou outros processos de execução orçamentária o que dificultava sua análise em processos de pagamento que estavam tramitando. Esse desconhecimento pode levar a um processo de acomodação, no sentido de perder o caráter de acompanhamento quando se trata de decidir sobre aplicação de recursos públicos.

Além dessas constatações, há outras como: convocação para as reuniões feita de maneira informal, reuniões sem pauta definida, refletindo pouco caso para a questão da organização e do caráter formal do Conselho. No município de Coaraci foi encontrada a mais organizada estrutura do Conselho, com ofícios de convocação, assuntos detalhados, atas estruturadas, etc.

Ficou patente o impacto provocado nas finanças municipais quando da subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental, e quando o município, não dispondo para aplicação o valor mínimo definido nacionalmente, passa a fazer jus a uma complementação da União, receita antes inexistente. Essa receita adicional torna-se um ganho para o município do ponto de vista financeiro, o que irá gerar um acréscimo da despesa com educação em cada um dos municípios.

A nova forma da obrigatoriedade da aplicação dos recursos financeiros foi marcante, principalmente, nas economias mais frágeis, a exemplo das Regiões Norte e Nordeste, produzindo em efeito direto no investimento do aluno/ano municipal. Essa obrigatoriedade da aplicação mínima vem fortalecer a capacidade de investimento por aluno/ano, de cada unidade, principalmente por impor uma norma específica, antes dispersa no conjunto da educação.

É importante observar que, com a implantação do Fundo, foi estabelecida como uma garantia de recursos para o Ensino Fundamental. Se antes da Emenda Constitucional nº 14/96, os recursos para o Ensino Fundamental estavam dispersos na função educação e cultura, com esta Emenda, tornou-se obrigatória a aplicação neste nível de ensino, além de possibilitar a visualização da aplicação do volume de recursos no Ensino Fundamental, pelo menos da parcela subvindicada.

Para ilustrar esse impacto, na edição de sexta-feira, 19 de março de 1999, página 5, do caderno 3, o jornal *Folha de S. Paulo*, editado em São Paulo, em reportagem intitulada “Fundão reduz miséria salarial nas escolas”, afirma que

dos 2.703 municípios que ganharam recursos com o FUNDEF, 2.159 gastavam menos de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) anuais por aluno até 1997. Esses municípios atendem 66% dos 12,4 milhões de alunos e receberam recursos adicionais de R\$1,7 bilhão.

A reportagem continua informando que “antes do FUNDEF, o gasto anual médio nesses municípios era de R\$ 163,72 (cento e sessenta e três reais) por aluno. Com o FUNDEF, passou para R\$ 375,29 (trezentos e setenta e cinco reais) – um aumento de 129%”.

Outra questão abordada pela Emenda diz respeito ao critério para distribuição dos recursos, tendo-se usado a matrícula do ensino fundamental. Este mecanismo estabelece a relação direta com o aporte de recursos e, por isso mesmo, houve um crescimento acentuado na matrícula tendo em vista o desenvolvimento, no segundo semestre de 1997, com intensa propaganda, da campanha “Toda criança na escola”, por parte do Governo Federal, o que ocasionou este crescimento.

Como exemplo do impacto na matrícula e nas finanças municipais, Coaraci em 1997, tinha uma matrícula na rede pública, de 5.560 alunos, enquanto em 1998 passou para 6.871 alunos, experimentando um crescimento de 23,57%. No entanto, a aplicação de recursos no Ensino Fundamental cresceu em 1.297,2%. Registre-se, pois, como estava desfigurada a aplicação neste nível de ensino, cuja prioridade constitucional é do município. É de salientar, ainda com impacto nas finanças municipais, o recebimento pelo município, de R\$ 139,9 mil como complementação da União, antes não previsto e inexistente.

Necessário se faz explicitar a questão da remuneração do magistério, uma vez que a legislação determina que, pelo menos, sessenta por cento dos recursos do Fundo sejam aplicados na remuneração dos profissionais do magistério. Essa determinação significou que a remuneração média do magistério se elevou. Tal elevação ocorre nas três categorias do magistério, isto é, com os professores leigos, com aqueles que têm formação de segundo grau e, finalmente, com os professores com licenciatura plena.

Para a destinação de, pelo menos, sessenta por cento dos recursos para a remuneração do magistério, o Parecer Prévio das contas dos quatro prefeitos confirma que o município de Almadina aplicou, em 1998, 73,81% na remuneração do magistério; o município de Coaraci aplicou o que determina a Lei, ou seja, 60,00%; o município de Ilhéus aplicou 88,17% e, finalmente, o município de Uruçuca, também aplicou o que determina a Lei.

Nesse início de implantação do programa, é comum o surgimento de situações nunca antes experimentadas. E como problema maior, detectado ao longo da investigação, destaca-se a falta de informações sobre a nova sistemática. Além disso, a ausência de um suporte/apoio técnico que pudesse dirimir as dúvidas existentes.

Na medida da importância do Fundo e observando que, hoje, a sociedade busca um maior engajamento, como forma de estabelecer controles e acompanhar ações que envolvam aplicação de recursos públicos, as seguintes considerações podem ser apresentadas:

- A Lei de constituição, no âmbito municipal, dos Conselhos do FUNDEF, foi no exercício de 1997. Os decretos de nomeação de seus membros foram assim distribuídos:
  - Prefeitura de Almadina – 03 de dezembro de 1997;
  - Prefeitura de Coaraci – 08 de dezembro de 1997;
  - Prefeitura de Ilhéus – 26 de dezembro de 1997;

Prefeitura de Uruçuca – 22 de janeiro de 1999.

- Está evidente que a Prefeitura de Uruçuca não cumpriu o mandamento de constituição de seu Conselho do FUNDEF e que este atraso não foi objeto de avaliação por parte dos órgãos de controle.
- Quanto aos outros municípios, como o FUNDEF entraria em vigor em janeiro de 1998, compreende-se que esteja sendo criado no final do exercício de 1997 para implantação imediata.
- Realizadas as nomeações, o primeiro ponto para implantação dos Conselhos estava concretizado. Para as reuniões de instalação, o quadro ficou assim:
  - Prefeitura de Almadina – sua primeira reunião – 13 de agosto de 1999;
  - Prefeitura de Coaraci – sua primeira reunião – 11 de dezembro de 1997;
  - Prefeitura de Ilhéus – sua primeira reunião – 08 de abril de 1998;
  - Prefeitura de Uruçuca – sua primeira reunião – 15 de fevereiro de 1999.
- O Conselho, à exceção do município de Coaraci, não discutiu incorporações de patrimônio ocorridas com recursos do FUNDEF, isto é, aquisições de bens ou construções e ampliações promovidas com esses recursos.
- O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de implantação obrigatória nos seis meses após a promulgação da Lei nº 9.424/96, foi submetido a exame apenas no Conselho do Município de Coaraci. Há registro nas atas de que este assunto foi debatido nos Conselhos de Acompanhamento dos Municípios de Uruçuca (reunião de 15/04/99), como projeto de capacitação e valorização do magistério, e Coaraci (reunião de 22/04/1998); quanto aos outros municípios, não há registro de qualquer debate.

- Ainda com relação à implantação do Plano de Carreira, nos Pareceres Prévios emitidos pelo TCM, não há também referência ao dispositivo legal não cumprido.
- A participação da sociedade poderia ser mais ampla, inclusive buscando segmentos que não tivessem nenhuma vinculação com o setor público e com algum conhecimento sobre contabilidade pública, licitação, com vistas a que o Conselho exercesse a plenitude de sua autonomia, a exemplo do Ministério Público, órgãos empresariais, patronais, igrejas, Conselho Regional de Contabilidade, etc.
- Apesar das recomendações de que os Secretários Municipais de Educação não participem dos Conselhos, nos municípios de Coaraci, Ilhéus e Uruçuca, os Secretários participam e são presidentes.
- Há recomendação aos Presidentes dos Conselhos municipais de que as convocações devem ser feitas de maneira formal e todos os assuntos, como o objeto da convocação e outros, que se enquadrem na pauta do que ocorrer, devem ser registrados na ata da reunião. No entanto, em Almadina e Uruçuca as convocações eram feitas informalmente e sem pauta definida.

Apesar das dificuldades existentes comuns à implantação de qualquer programa de grande alcance social e, principalmente, na área de educação, torna-se importante que a academia busque o constante debate, com vistas ao seu aperfeiçoamento, para que a sociedade se beneficie dos seus resultados, traduzidos quando se analisam os indicadores sociais.

Com vistas ao debate sobre o Conselho de Acompanhamento, que não integra a estrutura organizacional da Prefeitura, como órgão deliberativo ou normativo, que não compõe a estrutura do controle externo, visto que não é parte do Poder Legislativo, como entender, então, qual deve ser o papel deste Conselho, na medida em que, para suas ações, irá sempre depender de que outros órgãos venham dar conseqüência a seus questionamentos?

Seria esta a forma idealizada para o funcionamento do Conselho, quando se observa que há uma grande concentração das reuniões na análise e aprovação dos balancetes

mensais de execução? Que objetivo teria, então, o governo ao propor um órgão colegiado nesta estrutura do Fundo, sem nenhum poder? Teria este Conselho, estruturado desta forma, capacidade para impedir qualquer disfunção na aplicação dos recursos do Fundo?

Alguns pontos, então, podem ser observados no sentido de aperfeiçoar a gestão democrática do Conselho e para que seu funcionamento possa produzir melhores resultados, no sentido de coibir e impedir o desperdício, o desvio de finalidade e o desvio por roubo dos recursos públicos. Assim, podem ser consideradas algumas medidas como viáveis de promover essas afirmações:

- incluir representantes de organizações da sociedade como Câmara de Dirigentes Lojistas; da representação do Ministério Público; da representação da Igreja Católica, entidade com história pelas preocupações sociais.
- Criar mecanismo para impedir que o poder executivo municipal venha participar da composição do Conselho, pois é executor de políticas de educação.
- Qualquer desvio, permitir ao Conselho poder para argüição de representação junto ao Ministério Público de processo na defesa da moralidade da administração pública.
- Envio, pela Secretaria Municipal de Educação, anualmente, ao Conselho de Acompanhamento, do Orçamento do exercício para que o Conselho tenha parâmetros para o seu acompanhamento.
- Recomendar aos senhores Prefeitos o cumprimento do art. 9º, da Lei nº 9.424, quanto a dispor de um Plano de Carreira do Magistério.
- A Secretaria Municipal de Educação submeter, anualmente, ao Conselho de Acompanhamento o Plano de Aplicação dos recursos do FUNDEF.

- Proporcionar aos Conselhos, instrumentos que lhes permita exercer a autonomia, na condução das suas responsabilidades para com o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

É importante salientar que estas proposições procuram atingir objetivos de evitar matérias como a que publicou órgão da imprensa estadual de Salvador, (jornal *A Tarde*, edição de 27 de setembro de 2001) sobre investigação pelo TCU “rombo” no FUNDEF na Bahia, na utilização dos recursos para outras finalidades ou ainda, tentar impedir a utilização de parentes na composição do Conselho, como observou a reportagem de periódico nacional (*Jornal Folha de São Paulo*, de 2 de dezembro de 1999), envolvendo a nomeação de parentes com integrantes dos Conselhos.

A continuidade da política de descentralização da educação no fortalecimento da proposta de educação para todos e da garantia da universalização do Ensino Fundamental dependem, contudo, da certeza da permanência ou até ampliação dos recursos hoje disponíveis e do aperfeiçoamento dos mecanismos montados para garantir a sua efetividade e, como consequência, a melhoria da qualidade do ensino oferecido, com a permanência dos alunos que tiveram acesso à escola pelo período de 8 anos.

A estratégia montada através da Emenda Constitucional nº 14/96 está datada, tem um período de vigência da 10 anos. É preciso estabelecer o caráter permanente do Fundo (ainda que com mecanismos de correção do rumo, após avaliação) e estabelecer de recursos permanentes para seu financiamento.

Por estas razões, vemos que a concepção/funcionamento do FUNDEF não atende completamente à formulação dos Fundos de Educação feita por Anísio Teixeira: o FUNDEF não tem caráter permanente, as fontes de recursos de financiamento não são definitivas, a distribuição dos recursos tem por base o valor mínimo nacional definido anualmente e, o Conselho de Acompanhamento não dispõe da autonomia desejada, que possa exercer papel de controle sobre a ação governamental.

Quanto ao seu alcance, pelo valor que tem implementado do ponto de vista econômico e social, a sociedade não pode permitir que sua duração seja limitada,



temporalmente, ao prazo de dez anos. O Fundo deve, em seu seio, representar o fortalecimento da autonomia municipal, da escola pública, fazendo com que a educação seja um veículo de conscientização e de melhoria da qualidade de vida dessa sociedade.

Mesmo diante dos problemas gerenciais existentes, da falta de informação sobre a operacionalização do Fundo, dos desvios de finalidade e, até mesmo de recursos financeiros fartamente divulgados, do desperdício provocado pela má gestão na aplicação dos recursos, da falta de clareza de uma política de capacitação e valorização do magistério e, finalmente, do seu caráter temporário o Fundo significa uma evidente alteração nas políticas governamentais, pois, até então, essas políticas apenas representavam declarações de “intenções governamentais”.

Torna-se imperativo para a sociedade que, com o aperfeiçoamento dos mecanismos para o acompanhamento da gestão, o Conselho possa efetivamente, significar um importante passo no amadurecimento da participação democrática dessa sociedade, promovendo o estabelecimento uma outra relação mais positiva, com resultados mais eficazes.

O Conselho de Acompanhamento, que procura implementar um novo modo de concepção, tem a responsabilidade de expressar a maior participação da sociedade no acompanhamento da execução de projetos educacionais do Ensino Fundamental, resente-se da necessidade de promover ajustes no sentido de obter resultados mais positivos e de maior impacto. É importante tornar o exercício do papel Conselho mais ativo, pois ele deve refletir o chamamento constitucional da gestão democrática, envolvendo uma maior presença da sociedade para com suas responsabilidades sociais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza Vasques. **Cartilha dos Conselhos do FUNDEF**. Brasília: FUNDESCOLA. 2001.

AFFONSO, Rui Britto Álvares. **Descentralização e Reforma do Estado**: a Federação brasileira na encruzilhada. Revista Economia e Sociedade. Campinas-SP. n.14, p. 127-152, jun. 2000.

ALMADINA (Bahia). Decreto nº 1072, de 03 de dezembro de 1997. Designação de membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Almadina-BA., 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1255, de 22 de julho de 1999. Designação de membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Almadina-BA., 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.351, de 08 de dezembro de 1997. Nomeia Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Almadina-BA., 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 239, 27 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Almadina-BA., 1997.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira**. Educação e Sociedade. ano XXII, n. 75, ago/2001, p. 277 – 290.

AMORIM, Antonio. **A nova LDB**: Lei nº 9.394/96: análise e aplicação. Salvador: Portfolium, 1997.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA. Salvador: SEI, v.1, 1998.

\_\_\_\_\_. Salvador: SEI, v.1, 1999.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO. Salvador: Secretaria da Educação, SEI, v. 3, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: referências – elaboração: procedimento**. Rio de Janeiro, ago. 2000.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724: Trabalhos acadêmicos: apresentação: procedimento**. Rio de Janeiro, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520: Apresentação de citações em documentos: procedimento**. Rio de Janeiro, jul. 2001.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. São Paulo: Moderna, 1996.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128p.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História administrativa e econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: FENAME/MEC, 1970.

AZEVEDO, José Clóvis de. **Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p.100-103, ago/out, 1989.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Educação em números: Bahia - 2001**. Salvador: SEC, 2001.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Teorias de administração: curso compacto: manual prático para estudantes & gerentes profissionais**. Rio de Janeiro: Qualitymark, Ed. 2001.

BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas-SP: Papyrus, 1997.

BRANDÃO, Zaia (Org.). **A crise dos paradigmas e a Educação**. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. Diálogo com Anísio Teixeira sobre a escola brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília-DF, v. 80, n. 194, p. 95 -101, jan/abr, 1999.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §2º do art. 36 e os arts. 39 a 42, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 1997. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 16 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.530, de 26 de março de 1998. Acresce 3º ao art. 5º do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o âmbito federal. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 1998. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 16 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.935, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Informações, Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 18 set. 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.142, de 16 de agosto de 1999. Regulamenta a contribuição social do salário-educação, previsto no art. 212, §5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424/96, e na Lei nº 9.766/98. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.742, de 1º de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual por aluno de da educação. 4. ed. In: **Lei de diretrizes e bases**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 15. ed. In: **Reforma Administrativa Federal**. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Informações.

Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 03 out. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2. graus e dá outras providências. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Informações. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 22 jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do §4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Informações. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 06 nov. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa Diretrizes e Bases da Educação nacional. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Informações. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 06 nov. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília-DF, 1999. 31 p.

\_\_\_\_\_. **Balanco do período 1998 - 2000 do FUNDEF**. Brasília-DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Coordenação. **Modernização administrativa:** coletânea de monografias. Brasília-DF: IPEA/SEMOR, 1978.

\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 328, de 22 de abril de 1998. Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério no âmbito da União. Brasília-DF, 1998. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>>. Acesso em: 22 nov.1999.

\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 859, de 25 de junho de 1997. Dispõe sobre os coeficientes para a distribuição dos recursos de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução CEB/CNE nº 2, de 19 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade normal. MEC. Brasília-DF: Secretaria de Educação Fundamental, 1999. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/cne/resolucao.shtm>>. Acesso em: 19 mar. 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução CEB/CNE nº 2, de 7 de abril de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília-DF, 15 abr. 1998 – Seção 1, p. 31.

\_\_\_\_\_. Resolução CEB/CNE nº 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. In: **Lei de diretrizes e bases da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB Interpretada:** diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Ed. Revista: Cortez, 2000.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil:** leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos Federais para a Educação: a longa história do descompromisso. **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v.8, n.26, p.81-100, jan/mar 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Avaliação do impacto do FUNDEF nas receitas fiscais de estados e municípios**. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças Públicas: V prêmio Tesouro Nacional – Brasília: ESAF, 2001. p.455.

\_\_\_\_\_. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental.**

Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998. 46p. (Texto para discussão; 604).

\_\_\_\_\_. Gastos públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília-DF, v. 79, n. 193, p.135 -147, set/dez, 1998.

\_\_\_\_\_. BARRETO, Angela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental**: descentralização e novos mecanismos de gestão. Brasília-DR: Ipea, 2000.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios: primeiras observações. 1998. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999.

COARACI (Bahia). Lei nº 743, 27 de agosto de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino **Fundamental e de Valorização do Magistério**. Livro de Registro de Atos do Município. Coaraci-BA, 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.351, 08 de dezembro de 1997. Nomeia o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Coaraci, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, Nicholas. “CONFUNDEF”: as confusões criadas pelas autoridades a respeito do FUNDEF e da valorização do magistério. *Contexto e Educação*. Unijuí, ano 15, n. 57, p. 101-119, jan/mar, 2000.

\_\_\_\_\_. FUNDEF: um breve balanço não oficial. **Contexto e Educação**. Unijuí, ano 15, n. 57, p.121-126, jan/mar. 2000.

\_\_\_\_\_. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Fundo de Ensino Fundamental (FUNDEF): valorização da educação pública ou golpe publicitário? **Universidade e Sociedade**. São Paulo, ano 9, n. 18, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Política Fiscal Golpeia Política Educacional. **Contexto e Educação**. Unijuí, ano 13, n. 50, p. 72-85, abr/jun.1998.

\_\_\_\_\_. Os recursos financeiros na LDB. **Universidade e Sociedade**. São Paulo, ano 7, n. 14, p. 56-63, out.1997.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v. 80, n. 194, p.19 -27, jan/abr, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas-SP: Autores Associados, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. 1998. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999.

ENCICLOPÉDIA do mundo contemporâneo. Tradução: Jones de Freitas; Japiassu Brício; Renato Aguiar. São Paulo: Publifolha; Rio de Janeiro: Terceiro Milênio, 2000.

FALCÃO, Daniela. Fundão reduz miséria nas escolas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 1999. Cotidiano, Caderno 3, p. 5.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1997.

FAYOL, Henri. **Administração geral e industrial**. São Paulo: Atlas. 1978.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon. Uma operacionalização do conceito de sistemas como estratégia de uma administração para o desenvolvimento. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação. **Modernização administrativa**: coletânea de monografias. Brasília-DF: IPEA/SEMOR, 1978.

FONSECA, Adilson. TCU investiga “rombo” no Fundef na Bahia. **A Tarde**, Salvador, 27 set. 2001. Local, 3.



FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GARCIA, Fernando Coutinho. Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação. **Modernização administrativa**: coletânea de monografias. Brasília-DF: IPEA/SEMOR, 1978.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da Educação**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, Cândido; VERHINE, Robert E. O Financiamento do Ensino Público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, Salvador, n.1, p. 193-220, 1996.

HURST, Marlene Araújo. Indústria Agroalimentar. In: **Bahia 2000**. Salvador: SEI, 1999.

ILHÉUS (Bahia). Decreto nº 081, de 26 de dezembro de 1997. Designação de membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Ilhéus-BA, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.627, de 18 de novembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial do Município de Ilhéus-BA**, de 20 de novembro de 1997.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Planejamento e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

LAHÓZ, André. Lição de Casa. **Revista Exame**. São Paulo, Ano XXXIV, n.7, edição 711: 172-183, abr. 2000.

LIMA, Ailton Aziz. **A municipalização do ensino de 1º grau**: um exame da descentralização do ensino através de um estudo de caso. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1985.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. Descentralização: a experiência das ONGs na formulação de políticas públicas na cidade do Recife. **Cadernos Estudos Sociais**. Recife, v. 16, n.1, p. 55-78, jan/jun, 2000.

MANDL, Carolina; VIANA, Diego. A mancha do analfabetismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2001. Folha Trainee, página especial, 3.

MARQUES, Jairo; OLIVEIRA, Eduardo de; FERNANDES, Kamila; MOTA, Paulo e GUIBU, Fábio. Prefeitos nomeiam parente como fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 dez. 1999. Brasil 1, 15.

MEIRA, Nelson Wanderley Ribeiro. **Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional, na Bahia**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da Educação Pública**. Educação Brasileira. Brasília-DF, v.16, n.32, p. 109-152, 1994.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação: gestão democrática dos Recursos Públicos em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v. 72, n. 172, p.262 - 290, set/dez, 1991.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

\_\_\_\_\_. A. recursos financeiros da Educação. In: **Estrutura e funcionamento da educação básica**. São Paulo: Pioneira, 1998. cap.11, p.248-267.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v. 80, n. 194, p. 19 -27, jan/abr. 1999.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas-SP: FE/INCAMP, 2000.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Descentralização, municipalização: democratização? a tensão entre centralização e descentralização da educação na Bahia. **Revista da FAEBA**. Salvador, n.12, p.153-182, jul/dez. 1999.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001, v.18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. A descentralização determinada pelo Ato Adicional de 1834 e suas conseqüências para o desenvolvimento da Educação no Império: uma abordagem. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 22, p.65-82, jan/mar, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton de,. Municipalização do ensino brasileiro. In: **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

PAIM, Antonio. **Movimentos decisivos da história do Brasil**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PARENTE, Marta Maria de A.; LÜCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n.675).

PARK, Kill Hyang. **Introdução ao estudo da administração**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.) In: **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo, Cortez, 2000.

REZENDE, Flávio da Cunha. Capacidade de governo, instituições e descentralização: um estudo empírico sobre governos locais no Brasil. **Cadernos Estudos Sociais**. Recife, v. 16, n. 1, p. 135-146, jan/jun, 2000.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas-SP, ano 21, n. 55, nov. 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação**. São Paulo: Pioneira, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas-SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 8. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2000.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SUDENE. **Agregados econômicos regionais**: produto interno bruto: formação de capital: consumo do Governo: Nordeste do Brasil: 1965-95. Recife, 1996.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **O Perfil financeiro dos municípios baianos 1993 – 1998**. Salvador: SEI, 2001.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 63, p. 3-23, 1956.

Disponível em <<http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/estado.html>>. Acesso em 02 mar. 2001.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 66, abr/jun, p. 22-43, 1957. Disponível em <<http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/estado.html>>. Acesso em 02 mar. 2001.

\_\_\_\_\_. Bases preliminares para o Plano de Educação referente ao Fundo Nacional do Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.38, n. 88, out/dez, 1962. p. 97-107. Disponível em: <[www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/estado.html](http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/estado.html)>. Acesso em 02 mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

\_\_\_\_\_. **Educação no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1969.

\_\_\_\_\_. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

Disponível em: <http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/estado.html>. Acesso em 10 mar. de 2001.

\_\_\_\_\_. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v. 80, n. 194, p.102-113, jan/abr, 1999.

URUÇUCA (Bahia). Decreto nº 136, de 22 de janeiro de 1999. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Livro de Registro de Atos do Município**. Uruçuca, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 177, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Livro de Registro de Atos do Município**. Uruçuca, 1997.

VALENTE, Nelson. **Sistemas de ensino e legislação educacional**: estrutura e funcionamento da educação básica e superior. São Paulo: Panorama, 2000.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Técnicas de ensino**: por que não? Campinas-SP: Papirus, 1991.

VERHINE, Robert E. Financiamento de ensino fundamental na Bahia: novos achados e uma proposta para avaliar o FUNDEF. **Gestão em Ação**. Salvador, v.1, n.1, p 9-27, abr. 1998.

\_\_\_\_\_. O FUNDEF: suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil. **Revista da FAEBA**, Salvador, n.12, p. 131-151, jul/dez,1999.

VIANA, Carolina Mandl Diego. Pesquisadores vinculam analfabetismo e economia. **Folha de São Paulo**. Caderno Especial Folha Trainee: A MANCHA do analfabetismo. São Paulo, 27 mar/2001.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.18, n.1, p.49-59, jan/mar, 1984.

WINCKLER, Carlos Roberto. **Descentralização das políticas sociais no RS: 1986-94**. Porto Alegre: Núcleo de Estudos do Estado e Sistema Financeiro, Secretaria da Coordenação e Planejamento, 1998. Xerocopiado.

## APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

As informações desta entrevista, serão utilizadas apenas neste trabalho de dissertação, que será integrante do conjunto da mesma. Esclareço que, as informações aqui prestadas, não serão objeto de divulgação.

Desde já, agradeço a atenção e a colaboração ao trabalho.

Município:

Identificação:

**a. Nome:**

**b. Data de Nascimento:**

c. Profissão:

d. Escolaridade:

e. Sexo: M( ) F( )

f. Estado Civil: Solteiro ( ) Casado ( ) Divorciado ( ) Outro ( )

g. Qual sua faixa de Renda Salarial:

- ( ) Entre um e três salários mínimos
- ( ) Entre três e cinco salários mínimos
- ( ) Entre cinco e oito salários mínimos
- ( ) Entre oito e dez salários mínimos
- ( ) Acima de dez salários mínimos

**QUESTÕES:**

1. O(A) senhor(a) que participou da constituição e implantação do Conselho, tratando-se de um programa novo e funções também, novas, que problemas podem ser listados nessa fase?
2. No tocante a infra-estrutura, a administração promoveu meios para que seu funcionamento acontecesse da melhor forma possível?
3. Que importância o(a) senhor(a) atribui a necessidade de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social para o FUNDEF?
4. Quanto à representação da sociedade no Conselho, a composição definida em Lei, significa ser esta a melhor, a mais abrangente representação da sociedade?
5. Por esta composição do Conselho, pode-se dizer que se pratica a gestão democrática, na escola pública, como reza a Constituição e a LDB?
6. As competências do Conselho são: acompanhamento da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundo e, ainda a supervisão do censo escolar (Art. 4º, da Lei nº 9.424/96). Pela sua observação, o(a) senhor(a) acha que estas funções estão sendo exercidas?
7. Da forma como o Conselho funciona, permite que se faça um efetivo controle e acompanhamento das ações e aplicações dos recursos do FUNDEF?
8. Prestação de Contas: como o Conselho, analisa a parte técnica, da execução orçamentária? Contrata contador ou outro especialista? Solicita auxílio da contabilidade da Prefeitura?
9. Com o FUNDEF pode-se afirmar que haverá mais recursos disponíveis para o ensino fundamental e, conseqüentemente, melhoria do ensino?
10. Segundo nossa observação, as reuniões do Conselho ocorrem, uma vez por mês. O(A) senhor(a) acha que esta periodicidade é suficiente, para que se analise e se avalie resultados?
11. Para a realização da análise da Prestação de Contas, existe alguma comparação com o Programa do Trabalho (Plano de Governo) da administração municipal?

12. A análise que o Conselho faz da Prestação de Contas se restringe aos aspectos legais/contábeis ou faz avaliação dos benefícios?
13. Como o(a) senhor(a) vê a inclusão de novos representantes da sociedade?
14. Como o(a) senhor(a) vê se esses representantes forem: do Ministério Público? Do Sindicato dos Professores? Do Sindicato dos trabalhadores em educação? Do Conselho Regional de Contabilidade? Da Igreja Católica? De outras Igrejas?
15. Como o Conselho supervisiona o censo escolar? Usa esses dados para alguma deliberação?
16. O(A) senhor(a) acha sensato os conselheiros não receberem remuneração pela participação nas sessões do Conselho?
17. O Conselho pode operar sem estrutura administrativa? Traz resultados positivos para os trabalhos?
18. Qual é a participação do secretário Municipal de Educação no Conselho? Como o(a) senhor(a) analisa esta participação?