



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E
CONTEMPORANEIDADE (PPGEduC)
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE**

SÉRGIO HENRIQUE DA CONCEIÇÃO

**EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA: FINANCIAMENTO,
OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL E CONTROLE SOCIAL NO
ÂMBITO DO CONSELHO ESTADUAL FUNDEB**

Salvador
2013

SÉRGIO HENRIQUE DA CONCEIÇÃO

**EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA: FINANCIAMENTO,
OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL E CONTROLE SOCIAL NO
ÂMBITO DO CONSELHO ESTADUAL FUNDEB**

Tese de Doutorado apresentada à Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC), Doutorado em Educação e Contemporaneidade, Salvador/BA, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Nadia Hage Fialho.

Salvador
2013

C744

Conceição, Sérgio Henrique da
Educação Básica no Estado da Bahia: Financiamento, Oferta,
Gestão Educacional e Controle Social no âmbito do Conselho

Estadual/

Sérgio Henrique da Conceição. Salvador. 2013
208 f.: il.

Orientadora: Prof^a Dr^a Nádia Hage Fialho

Tese de Doutorado - Universidade do Estado da Bahia- Faculdade
de Educação. Programa de Pós Graduação em Educação e Contemporaneidade

1.Educação Básica – Bahia . 2. Financiamento. 3. FUNDEB- Fundo de
Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. 4. Gestão
Educacional 5. Controle Social I. Título.

CDD 370.111098142

FOLHA DE APROVAÇÃO

"EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA: FINANCIAMENTO, OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO ESTADUAL DO FUNDEB"

SERGIO HENRIQUE DA CONCEIÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, em 08 de novembro de 2013, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia, composta pela Banca Examinadora:



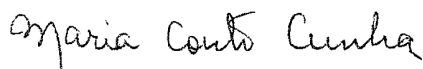
Prof. Dra. Nádia Hage Fialho
Universidade do Estado da Bahia - Uneb
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil



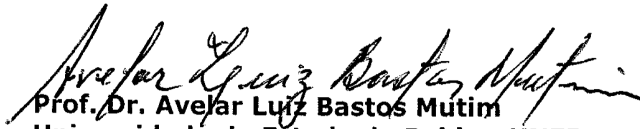
Prof. Dr. Robert Evan Verhine
Universidade Federal da Bahia - UFBA
Doutorado em Educação
Universität Hamburg, UH, Alemanha



Prof. Dr. Eduardo José Fernandes Nunes
Universidade do Estado da Bahia - Uneb
Doutorado em Análise Geográfica Regional
Universidade de Barcelona



Prof. Dra. Maria Couto Cunha
Universidade Federal da Bahia - UFBA
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil



Prof. Dr. Avelar Luiz Bastos Mutim
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

A José Sérgio (*in memorian*) e Elisa Sérgio,
meus pais.

A Pedro Sérgio, Maria Luiza Sérgio (*in memorian*) e Heloísa Sérgio,
meus filhos.

A Vanessa Lima,
minha companheira.

AGRADECIMENTOS

A Deus, inteligência suprema, causa primeira de todas as coisas;

À Profa. Nadia Fialho, pelo apoio e confiança;

Aos Professores João Monlevade e Robert Verhine, pela colaboração nessa pesquisa;

Às minhas Professoras da educação básica Marcy, Dirce (*in memorian*), Terezinha, Marilda, Elza (*in memorian*), Nadir e Maurinda, que tornaram minha jornada até aqui possível;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);

Ao povo da Bahia, que financia este programa de doutorado.

“Nascemos desiguais e nascemos ignorantes, isto é, escravos. A educação faz-nos livres pelo conhecimento e pelo saber e iguais pela capacidade de desenvolver ao máximo os nossos poderes inatos. A justiça social, por excelência da democracia, consiste nessa conquista de igualdade de oportunidade pela educação. Democracia é, literalmente, educação”.

(Anísio Teixeira, 1947, p. 2).

RESUMO

A partir do entendimento da problemática da gestão ou administração educacional como fenômeno multidimensional, a presente pesquisa tem como objetivo investigar o grau de aderência dos pressupostos normativos (Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) e teóricos (relacionados às categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social – Fogecs) da organização da educação básica brasileira com as práticas de acompanhamento e controle social formalizadas pelas Instâncias de Controle Social (ICS) do fundo contábil responsável pelo suporte financeiro da educação básica (Fundeb). Explorando as práticas materializadas em atas, relatórios e demais expedientes e reconhecendo o papel relevante que é creditado às ICS tanto no âmbito normativo quanto na produção de caráter científico, e tomando como recorte a organização da Educação Básica da rede estadual pública do estado da Bahia no período de 2001-2010, o trabalho busca compreender como se articulam, em que dimensão se posicionam e em que extensão se processam as práticas de acompanhamento e controle social formalizadas no âmbito do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na Bahia (Cacs-Bahia). Para o alcance dos objetivos e resposta à problemática proposta, utiliza-se uma abordagem exploratória e descritiva pautada nas técnicas de análise de conteúdo e a aplicação de questionário e realização de entrevistas semiestruturadas como estratégias para identificação e correlação das práticas efetivadas pelo Cacs-Bahia com os grupos categóricos propostos no estudo (Fogecs). Buscaram-se inferências quanto à atuação e contribuição do Cacs-Bahia para a superação dos desafios da educação básica e na construção do sentido democrático na gestão educacional desse estado. Os resultados obtidos através do *survey* dos expedientes processados pelo Cacs-Bahia, a aplicação de questionários junto a seus integrantes e entrevistas com os conselheiros titulares demonstraram que o processo de percepção do papel do conselho e da efetivação das práticas de acompanhamento e controle social nesse colegiado guarda simetria com a dimensão financiamento e assimetrias em relação às dimensões da oferta, gestão educacional e controle social, possibilitando inferir que as ausências de um plano metodológico de trabalho, suporte técnico, autonomia operacional e capacitação de seus conselheiros caracterizam-se como obstáculo ao pleno exercício da gestão democrática e do papel institucional dos colegiados Cacs-Fundeb.

Palavras chave: Controle Social. Financiamento da Educação. Fundeb. Gestão educacional. Educação básica.

ABSTRACT

From the understanding of management issues or educational administration as multidimensional phenomenon, this research aims to investigate the degree of joining to the normative assumptions (Federal Constitution and Law of Guidelines and Bases of Education - LDB) and theoretical (related to categories financing, offer, educational management and social control - Fogecs) of the organization of the Brazilian basic education with actions of monitoring and social control formalized by Instances of Social Control (ICS) of the accounting fund responsible for the financial support of basic education (Fundeb). Exploring the practices embodied in the minutes, reports and other expedients and recognizing the important role that is credited to ICS both in normative ambit as in the production of scientific, and taking as cutting the organization of public Basic Education of the state of Bahia in period 2001-2010, the work seeks to understand how they articulate, the dimension in what they are positioned and in what extent are processed the monitoring practices and formalized social control under the State Council of Monitoring and Social Control of Fundeb in Bahia (CACS- Bahia). To achieve the objectives and responses to the proposed problematic, it uses an exploratory and descriptive approach guided by techniques as strategies for identification and correlation of the practices implemented by the CACS-Bahia with the categorical groups proposed in the study (Fogecs). It searches inferences regarding the role and contribution of CACS-Bahia to overcome the challenges of basic education and in building of democratic sense in educational administration of that state. The results obtained from the survey of expedients processed by CACS-Bahia, the application of questionnaires to its members and interviews with holders counselors have demonstrated that the process of perception of the role of the board and the effectiveness of the monitoring practices and social control in this collegiate retains symmetry with the financing dimension and asymmetries in relation to the offer, educational management and social control dimensions, allowing to infer that the absence of a methodological level work, technical support, operational autonomy and training of its directors it's characterizes as an obstacle to the full exercise of democratic management and effectuation of the quality level to educational institutions of the public state education system.

Keywords: Social Control. Financing of Education. Fundeb. Education Management. Basic education.

RESUMEN

A partir de la comprensión de los problemas de gestión o administración educativa como un fenómeno multidimensional, esta investigación tiene como objetivo investigar el grado de cumplimiento de los presupuestos normativos (Constitución Federal y la Ley de Directrices y Bases de la Educación - LDB) y teóricos (en relación a las categorías financiación, entrega, gestión, control social y educativo - Fogecs) de la organización de la educación básica brasileña con las prácticas de acompañamiento y control social formalizado por las Instancias de Control Social (ICS) de el fondo contable responsable por el apoyo financiero de la educación básica (Fundeb). Explorando las prácticas materializadas en las actas, informes y otros expedientes y reconociendo el importante papel que se le atribuye a las ICS, tanto en el plano normativo cuanto en la producción de información científica, e tomando como recorte la organización de la Educación Básica de la red pública del Estado de Bahía en período 2001-2010, el trabajo busca comprender cómo se articulan, en qué dimensión se posicionan y en qué medida es el proceso de las prácticas de supervisión y control social formalizados en el Consejo Estatal para la Supervisión y Control Social del Fundeb Bahia (CACS- Bahia). Para lograr los objetivos propuestos y la respuesta a la problemática, utilizase un enfoque exploratorio e descriptivo pautado en las técnicas de análisis de contenido como estrategias para la identificación y correlación de las prácticas implementadas por el CACS-Bahía con los grupos categórico propuesto en el estudio (Fogecs). Se realizaron búsquedas de inferencias sobre el papel y la contribución de CACS-Bahía para superar los retos de la educación básica en la construcción de sentido democrático en la administración educativa de ese estado. Los resultados obtenidos a través del survey de los expedientes tramitados por el CACS-Bahia, la aplicación de cuestionarios a sus miembros y las entrevistas con los consejeros titulares han demostrado que el proceso de percepción del papel de lo concejo y de la efectividad de las prácticas de supervisión y de control social en esa colegiata guarda simetría con la dimensión de financiamiento e asimetrías cuanto a la dimensión de la oferta, la gestión educativa y el control social, lo que permite inferir que las ausencias de un plano de trabajo metodológico, autonomía operacional, apoyo técnico y capacitación de sus consejeros caracterizase como un obstáculo para el pleno ejercicio de la gestión democrática y la efectuación de un nivel de calidad para las instituciones educativas del sistema estatal de educación pública.

Palabras clave: Control Social. Financiación de la Educación. Fundeb. Gestión de la Educación. La educación básica.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Cacs-Bahia	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado da Bahia
Cacs-Fundeb	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CE	Conselhos ou Colegiados Escolares
CE	Constituição Estadual
CEB	Constituição do Estado da Bahia
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CIFEB	Conselho Intergovernamental do Financiamento da Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU	Desvinculação de Recursos da União
ENADE	Ensino Nacional de Desempenho do Ensino Superior
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FEF	Fundo de Estabilização Financeira
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundeb	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério
GT	Grupo de Trabalho
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ICS	Instâncias de Controle Social
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITIVB	Imposto de Transmissão <i>Inter Vivos</i> e Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOM	Leis Orgânicas do Município
MDE	Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PEE	Plano Estadual de Educação
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNAD	Pesquisa Anual de Amostra por Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNBE	Programa Nacional Bolsa-Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPA	Ponderador do Poder Aquisitivo
RLI	Receita Líquida de Impostos
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SE	Salário Educação
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios

TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: RESUMO METODOLÓGICO DO TRABALHO.....	49
FIGURA 2: GASTOS PÚBLICOS PER CAPITA EM EDUCAÇÃO PARA PAÍSES OCDE (2008).....	80
FIGURA 3: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA.....	119
FIGURA 4: MAPA DO ESTADO DA BAHIA (TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE)...	142
FIGURA 5: DIRETRIZ METODOLÓGICA PARA CACS – ETAPAS DO TRABALHO	170
FIGURA 6: DIRETRIZ METODOLÓGICA PARA CACS – COMPOSIÇÃO DOS SUBGRUPOS.....	171
FIGURA 7: DIRETRIZ METODOLÓGICA PARA CACS – DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS.....	173
FIGURA 8: DIRETRIZ METODOLÓGICA PARA CACS – EXECUÇÃO DO TRABALHO	175

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA SEGUNDO A DIMENSÃO FINANCIAMENTO.....	179
GRÁFICO 2: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA, SEGUNDO A DIMENSÃO OFERTA. 181	
GRÁFICO 3: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA SEGUNDO A DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL.....	183
GRÁFICO 4: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA SEGUNDO A DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL.....	184
GRÁFICO 5: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA SEGUNDO O PLANO TEÓRICO FOGECs.....	185

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS CATEGÓRICOS DA PESQUISA A PARTIR DO QUADRO TEÓRICO UTILIZADO.....	27
QUADRO 2: PERSPECTIVA NORMATIVA DA EDUCAÇÃO.....	39
QUADRO 3: CONJUNTO DE ASSOCIAÇÃO DOS LÉXICOS POR CATEGORIA DA PESQUISA.....	45
QUADRO 4: GRUPOS CATEGÓRICOS DA PESQUISA.....	47
QUADRO 5: ALÍQUOTAS DA VINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	54
QUADRO 6: TRIBUTOS QUE CONSTITUEM E NÃO CONSTITUEM O FUNDEB.	62
QUADRO 7: MODELO DE PARTILHA DOS IMPOSTOS.....	66
QUADRO 8: CONJUNTO DOS RECURSOS VINCULADOS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	74
QUADRO 9: PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACs).....	99
QUADRO 10: COMPOSIÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS).	100
QUADRO 11: ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DAS ICS SOB A ÓTICA DAS DIMENSÕES FOGECs.....	102

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: DESEMPENHO IDEB DA BAHIA (2005-2011).....	32
TABELA 2: TAXA DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO NO ESTADO DA BAHIA, 2000-2009.....	38
TABELA 3: RECEITAS DIRECIONADAS AOS ESTADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL (2001-2010) – EM MILHÕES (R\$).....	59
TABELA 4: GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO – 2002.....	79
TABELA 5: EXECUÇÃO ECONÔMICA DO FUNDEF/FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA.....	87
TABELA 6: DESEMPENHO IDEB DA BAHIA (2005-2011).....	89
TABELA 7: RECEITAS DIRECIONADAS À EDUCAÇÃO NA BAHIA (2001-2010) – EM MILHÕES (R\$).....	89
TABELA 8: NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL ATUANDO EM MODALIDADE EXCLUSIVA.....	128
TABELA 9: NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL ATUANDO EM MODALIDADES COMBINADAS.....	129
TABELA 10: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA (2001-2005).....	135
TABELA 11: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA (2006-2010).....	137
TABELA 12: RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS NO ÂMBITO DO CACS-BAHIA (2008-2012).....	144
TABELA 13: RESUMO DAS ATIVIDADES FORMALIZADAS NO ÂMBITO DO CACS-BAHIA (2008-2012).....	146
TABELA 14: NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS SEGMENTOS NAS DELIBERAÇÕES DO CACS-BAHIA.....	148
TABELA 15: NATUREZA DAS DELIBERAÇÕES DO CACS-BAHIA.....	149
TABELA 16: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DOS GRUPOS CATEGÓRICOS E LEXICAIS A PARTIR DO EXPEDIENTE CACS-BAHIA.....	153
TABELA 17: QUESTIONÁRIO AOS CONSELHEIROS CACS-BAHIA – DIMENSÃO FINANCIAMENTO.....	155
TABELA 18: QUESTIONÁRIO AOS CONSELHEIROS CACS-BAHIA – DIMENSÃO OFERTA.....	156

TABELA 19: QUESTIONÁRIO AOS CONSELHEIROS CACS-BAHIA – DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL.....	157
TABELA 20: QUESTIONÁRIO CONSELHEIROS CACS-BAHIA – DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL.....	158
TABELA 21: PRÁTICAS DO CACS-BAHIA SEGUNDO OS GRUPOS CATEGÓRICOS FOGECs.....	176

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 SISTEMATIZAÇÃO DA PESQUISA.....	26
1.2 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	28
1.3 PROBLEMA DA PESQUISA.....	41
1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	42
1.5 METODOLOGIA.....	42
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	51
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	51
2.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	56
2.3 “GANHOS E PERDAS” NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	73
2.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA.....	85
3 EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	91
3.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	91
3.2 PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS).....	97
3.3 EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DA BAHIA.....	103
4 GESTÃO EDUCACIONAL.....	105
4.1 ASPECTOS CONCEITUAIS EM TORNO DA GESTÃO EDUCACIONAL.....	105
4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DA GESTÃO EDUCACIONAL.....	111
4.3 GESTÃO EDUCACIONAL NO ESTADO DA BAHIA.....	114
5 OFERTA DO ENSINO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	124
5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS NA OFERTA DO ENSINO PÚBLICO.....	124
5.2 REMUNERAÇÃO DOCENTE E OFERTA DO ENSINO PÚBLICO.....	129
5.3 FENÔMENOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	132
5.4 OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA.....	133
6 ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA.....	138
6.1 O ESPAÇO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA.....	138
6.2 ASPECTOS INICIAIS DA PESQUISA JUNTO AO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA (CACS-BAHIA).....	142
6.3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO	

ESTADO DA BAHIA (CACS-BAHIA).....	145
6.4 AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL	
DOCUMENTADAS NO CACS-BAHIA.....	147
6.5 A PERCEPÇÃO DO PAPEL E AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E	
CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA (QUESTIONÁRIO).....	154
6.6 A PERCEPÇÃO DO PAPEL E AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E	
CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA (ENTREVISTAS).....	159
6.7 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ATUAÇÃO DE CONSELHOS DE	
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL SOB A ÓTICA DAS DIMENSÕES	
FOGECS.....	165
6.8 AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA	
E O MODELO TEÓRICO FINANCIAMENTO, OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL	
E CONTROLE SOCIAL (FOGECS).....	175
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
REFERÊNCIAS.....	195
APÊNDICES.....	205

1 INTRODUÇÃO

A temática sobre o financiamento, a oferta e a gestão da educação é marcada fundamentalmente por debates em torno de confrontos relativos a diferentes perspectivas e abordagens. Nesse entendimento, confronta-se o social *versus* o neoliberal, quando se articulam os pressupostos da presença do Estado, em maior ou menor escala, responsável pelo financiamento, oferta e regulação da educação ou dos serviços educacionais; confronta-se também a vinculação de recursos *versus* a desvinculação, ao se buscar a compreensão sobre o entendimento subjacente à necessidade de assegurar percentuais fixos ou dinâmicos, a partir do montante das receitas públicas arrecadadas, capazes de viabilizar o financiamento da educação. Ademais, coteja-se centralização *versus* descentralização, ao se estudar mais profundamente a ampliação na participação dos estados e municípios, na responsabilidade pela oferta de vagas no ensino básico e fundamental; por fim, há o confronto entre insuficiência *versus* ineficiência, ao se deslindar o referencial existente em torno da adequação dos recursos financeiros direcionados ao financiamento da educação pública (PINTO, 2000; ROSSINHOLI, 2010; DAVIES, 2004; EDNIR, BASSI, 2009; GROPELLO, 2004; MORAES, 2001; GOMES; CAPANEMA, 2010; GONÇALVES, 1998; PIERRO, 2001; GOUVEIA; SOUZA, 2005; OLIVEIRA; SOUZA, 2009; FERNANDES; GREMAUD, ULYSSEA, 2009; SENA; 2003; VAZQUEZ, 2005; YANAGUITA, 2006).

Transcorridas mais de duas décadas da promulgação do texto constitucional de 1988 e mais de uma década e meia da publicação da LDB-1996, o cenário da educação no Brasil não conseguiu superar os desafios acerca da constituição de um sistema educacional público articulado e de alcance de um patamar de qualidade no ensino público (SAVIANI, 2003), o que permite tecer inferências quanto à carência de investigação dos aspectos impactantes envolvidos no exercício das instâncias de controle social (ICS) na execução das políticas educacionais brasileira, para o qual a LDB (art. 14, II) confere papel relevante no processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira (art. 15) no sistema de ensino.

Em sentido semelhante, a Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) instituiu a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – (Cifeb) (Art. 12), cujas atribuições envolvem especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica; fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas de ensino da educação básica e a parcela da complementação da União a ser distribuída aos Fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica, além de elaborar, requisitar ou

orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes à educação básica.

O mesmo documento legal, ao instituir a necessidade de implantação de Conselhos para Acompanhamento e Controle Social (CACCS), conferiu-lhes atribuições para comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal (art. 24), ratificando a necessidade de transparência, democracia e controle social, baseada na dinâmica de tomada de contas, entendendo, por consequência, a natureza indispensável dessas premissas à plena execução das políticas de Estado relacionadas à educação e para o alcance de seus objetivos de longo prazo.

Em torno das discussões quanto ao financiamento, a oferta e a gestão da educação, muito se discute o papel dos técnicos, gestores, economistas e especialistas em finanças públicas (“fazer econômico”) e pouco se enfoca as questões relativas ao acesso, permanência, organização pedagógica, evasão escolar, valorização dos profissionais da educação, problemas esses presentes na quase totalidade das secretarias municipais e estaduais de educação do país e pouco citados para a construção e aperfeiçoamento de instrumentos voltados à ampliação na qualidade do ensino nas instituições públicas (PINTO, 1999; ALCOFORADO, 2003; DAVIES, 2004; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Neste sentido, Davies (2004, p. 9) pontua acerca da necessidade de os educadores e a sociedade civil apropriarem-se da discussão relativa ao financiamento e controle social da educação quando, indicando que se deve:

[...] chamar a atenção de educadores e demais segmentos da sociedade para a importância desse conhecimento, no intuito de viabilizar o exercício da cidadania, tão proclamada, mas pouco praticada. Sem esse conhecimento e o controle social do dinheiro público, não será possível concretizar inúmeras propostas pedagógicas, como a de melhoria da qualidade, entre outras.

A necessidade de determinação de novos paradigmas para a gestão educacional, especialmente para a educação básica, direcionados à elevação da qualidade do ensino e na formação de cidadãos, bem como a transformação das instituições educacionais do patamar atual de organizações “mecânicas” (cartoriais, burocráticas), obstruídas pelo senso “racionalizador” dos comandos centrais das secretarias e subtraída de condições de assistência técnica, pedagógica e infraestrutura, impede o alcance efetivo dos propósitos das instituições de ensino: tornarem-se verdadeiramente “casas de educação”.

A preocupação quanto à contextualização das instituições educacionais frente à diversidade de ambientes nas quais estão inseridas, o número de educandos atendidos, a efetivação de sua autonomia, convenientemente lastreada de suporte técnico e metodológico, são desafios a serem superados, conforme indicados por Teixeira (2005, p. 165-188).

O Brasil, inserido no contexto de país de economia emergente, tem, a partir das receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições), a fonte para o financiamento dos serviços públicos (saúde, segurança, defesa, saneamento etc.).

A educação, na perspectiva de direito social, concorre com as demais áreas pela canalização de recursos. Com o fim de salvaguardá-la dessa concorrência, tem-se adotado, ao longo de boa parte da história do Brasil, a estratégia de vinculação constitucional de recursos, especialmente após o advento da República, estratégia somente negligenciada em períodos de ditadura (FARENZENA, 2001).

Nesse sentido, entendem-se os textos constitucionais a partir do de 1934 como marcos normativos fundantes do processo de financiamento da educação, especificamente o da Constituição Federal de 1988, complementado pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996 e a nº. 53, de 2006, que instituíram, respectivamente, o FUNDEF e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (Lei nº. 9.394/1996).

Em perspectiva normativa secundária, inserem-se os convênios firmados entre os entes federativos (União, estados e municípios), os programas de apoio e assistência financeira no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹, as transferências (assistências financeiras) voluntárias e as operações de crédito de caráter interno e externo.

No âmbito dos estados e municípios, tanto as Constituições Estaduais (CE) como as Leis Orgânicas dos Municípios (LOM) constituem-se marcos significativos do arcabouço normativo do processo de financiamento da educação pública e da consequente determinação das vinculações de receitas públicas e da legitimidade dos gastos (investimentos) em educação.

Sobre esse aparato normativo, evidencia-se considerável produção científica, comunicações e estudos direcionados a temática do financiamento da educação (SOUZA; FARIA, 2005; GATTI, 2005; YANAGUITA, 2006). Não obstante, há ainda demanda para outras perspectivas quanto à investigação de mecanismos de avaliação, exploração, proposição e análise de caráter quantitativo sobre as mutações ocorridas na realidade educacional brasileira a partir do conjunto sistêmico normativo em vigor, considerando seu papel de suporte às intervenções políticas e administrativas necessárias à transformação do cenário educacional (VERHINE, 2003).

¹ O FNDE, autarquia instituída a partir da Lei nº. 5.537/1968 e Decreto Lei nº. 872/1969, tem como responsabilidade a execução de ações de assistência técnica e financeira da União junto a estados e municípios (FARENZENA, 2001).

Segundo Castro (2001, p. 30), o modelo de financiamento da educação caracteriza-se como misto, por entender que apresenta uma diversidade de oferta de bens e serviços financiados por recursos de origens igualmente diversas. Neste entendimento, as diversas fontes de financiamentos apresentaram variações significativas tanto no volume quanto na composição dos percentuais dos fundos constitucionais, que poderiam significar comprometimento para o alcance dos objetivos manifestados na Constituição Federal, seja na ampliação da oferta da educação pública, seja no incremento de sua qualidade ao longo do tempo (RIBEIRO, 2009; BARROS; FOGUEL, 2009).

Deste modo, entende-se que, decorridos mais de 15 anos da publicação da LDB, marco normativo mais recente acerca do financiamento da educação no Brasil, torna-se oportuna a execução de estudos que investiguem a aderência das políticas de financiamento da educação ao desempenho educacional capazes de superar a análise pautada unicamente na execução financeira ou exclusivamente política.

No contexto normativo atual do financiamento da educação – fortemente influenciado pela efervescência redemocratizadora vivenciada no país ao final da década de 1980 –, contemplaram-se (ou ao menos se procurou contemplar) demandas que propiciassem um maior sentido de participação da sociedade civil na formação das políticas educacionais, demandas essas que alcançassem não somente a dinâmica da alocação de recursos, mas também influenciassem aspectos da oferta, gestão e aperfeiçoamento de instâncias de promoção da qualidade do ensino público (FARENZENA, 2001).

A promulgação em 05 de outubro de 1988 da Carta Constitucional em vigor instaurou um novo ordenamento jurídico ancorado em um inédito pacto federativo, o qual redefiniu e consolidou a competência tributária dos entes federados (estados e municípios – elevados a esta categoria na CF/1988), sua oferta de recursos fiscais, tendo os conduzido a serem os responsáveis principais pela oferta da educação básica no país, resultado da “forte tendência ao decréscimo da participação federal na oferta de matrículas em todos os níveis educacionais, num contínuo movimento de estadualização e, especialmente, municipalização da educação básica” (SOUZA; FARIA, 2005, p. 30). A situação de desobrigação histórica do Governo Federal para com a oferta da educação básica, resultante da transferência dessa responsabilidade para os demais entes federados, permaneceu inalterada também nesse texto constitucional: coube à União o papel eminentemente normatizador, a descentralização deu-se efetivamente a partir da implementação dos fundos contábeis (Fundef e Fundeb).

O ideal de “redução dos gastos públicos e no tamanho do Estado, vindo a facilitar a abertura de mercados, a desregulamentação e a privatização da economia” e sua correlação

com um novo contexto da década de 1990, do pós-LDB, ratificam a busca de uma maior “eficiência” dos serviços públicos, a partir do envolvimento da comunidade e da promoção da descentralização (SOUZA; FARIA, 2005, p. 31).

Percebe-se que o sentido de descentralização, calcado no contexto político da “redemocratização” do país na década de 1980, período da promulgação da CF, remodelou-se na década de 1990, período do pós-LDB, implicando em responsabilização direta dos municípios na captação, monitoramento, inspeção e cumprimento das metas federais e/ou estaduais de educação, agora não só unicamente estabelecidas pelo poder local, mas também via responsabilização da sociedade civil (SOUZA; FARIA, 2005, p. 31).

Configura-se, portanto, um sistema de financiamento da educação básica alicerçado em um elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e as transferências intergovernamentais e na manutenção da centralização normativa e política (esfera federal e estadual) em relação à instância executora (esfera municipal), resultando no fenômeno da “desconcentração”, em oposição à “descentralização” (MENEZES, 2009; HANSON, 1997; PIERRO, 2001; SOUZA; FARIA, 2005; ARRETCHE, 2009; NOVAES; FIALHO, 2010).

Para melhor compreensão desses fenômenos (descentralização X desconcentração) toma-se por emblema o estabelecido por Melchior (1997) para o entendimento das políticas de fundos e financiamento da educação fundamental (Fundef). Segundo o autor, à época, o arranjo normativo foi concebido para

[...] livrar a União do dispositivo do artigo 60 das Disposições Transitórias, que a obrigava a aplicar no ensino fundamental, pelo menos, 50% dos recursos vinculados dos impostos previstos no artigo 212. Desde 1989 o Tribunal de Contas da União tem indicado a flagrante inconstitucionalidade do orçamento federal que não aplica o *quantum* previsto, porque mais da metade do orçamento é aplicado no ensino superior [...] (MELCHIOR, 1997, p. 3).

Em contrapartida, não indicou, nem indica, no plano federal, a responsabilidade e as sanções cabíveis, em clara assimetria ao que determina a estados e municípios, em que estabelecia a clara definição em relação aos graus de ensino a serem ofertados, bem como das sanções cabíveis a esses entes federativos, ou seja, um rigor efetivo para estados e municípios e um “rigor afrouxado” para a União (MELCHIOR, 1997, p. 4), situação que resulta em uma total “desobrigação” da União para com as demandas da educação básica.

No mesmo sentido, Davies (2004, p. 21) afirma que

[...] o governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda população, deixando-a a cargo dos estados e municípios,

geralmente menos privilegiados do que o governo central.

O processo de “ausência histórica” da União com a educação básica, em contraste com a “municipalização induzida” do pós-Constituição de 1988, apesar do maior ímpeto a partir desse período, não se constitui em elemento novo em nossa história. Rossinholi (2010, p.16) indica que desde o Ato Adicional de 1834 até a Constituição de 1824 no Brasil Império, a educação básica foi imputada às províncias, ficando o governo central com a responsabilidade pelo ensino superior, que se, por um lado, atende o princípio da proximidade com seu usuário, por outro, demonstra ser uma característica política e social que estabeleceu maior importância ao ensino superior em detrimento da educação básica.

Mesmo com o advento da República, em que se estabeleceu o federalismo, do liberalismo, da divisão dos poderes, dos direitos políticos e do laicismo, não houve do mesmo modo a divisão dos direitos sociais: “o federalismo foi apresentando de forma liberal e centrado no Estado mínimo, representando um Estado elitista e excludente [...] onde o Estado precedeu a Nação [...]” (ROSSINHOLI, 2010, p. 18).

A questão da menor participação da União, em relação à responsabilização de estados e municípios, pela manutenção e oferta da educação básica, não deve se configurar enquanto omissão da primeira em relação aos últimos, pois “quando se delegam determinadas atividades para esferas subnacionais, isso não deveria representar descomprometimento da União com determinada atividade, mas sim melhor alocação de recursos e serviços” (ROSSINHOLI, 2010, p. 18).

Em outro ponto, Melchior (1997, p. 32) esclarece:

A desconcentração é processo no âmbito da mesma esfera administrativa do poder público, enquanto que o processo de descentralização é de uma esfera administrativa do poder público para outra esfera do poder público. Assim como a descentralização não pode ser confundida com desconcentração, a descentralização não pode ser confundida com Municipalização [...] a municipalização tem que ser um processo respaldado em lei. E não existe lei que compulsoriamente estabeleça a municipalização.

Apesar do propósito teórico de descentralização da gestão da educação básica, a análise da configuração dos marcos normativos (CF, LDB e Leis Complementares – LC), centrada em uma execução financeira a partir das receitas dos estados e municípios e o papel supletivo da União, parece não garantir condições para uma oferta equânime por parte do poder local ou uma condição suficiente para sua manutenção e expansão.

No pós-CF-1988 ocorreu uma “multiplicação desordenada de municípios”, que não contemplou, via de regra, uma apreciação da real capacidade emancipatória desses entes federados (arrecadação, organização etc.), resultando, na prática, em dificuldades aos novos

municípios criados e desmembrados, a ponto de, segundo dados de 2003, 80% das prefeituras não conseguirem se sustentar com as próprias receitas tributárias (SOUZA; FARIA, 2005), mantendo-se, sobretudo, com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)².

A União, buscando equacionar a carência de recursos financeiros por parte dos municípios e da maioria dos estados, constituiu programas de assistência técnica e financeira voltados à educação básica através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dentre os quais o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), o Programa Brasil Profissionalizado, o Programa Caminho da Escola, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Formação pela Escola, o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional do Livro (PNL), o Programa Nacional dos Livros em Braile (PNLB), o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Proinfância e o Programa Nacional Bolsa Escola (PNEB).

A abundância, *a priori*, de Programas Suplementares, de Assistência Técnica e Financeira no âmbito do FNDE, e a crescente representatividade desses recursos no conjunto dos investimentos em educação, parece, ao contrário, pouco contribuir para uma efetividade das ações educacionais, visto que muitas vezes representam uma duplicidade de ações, não focalizam a capacitação docente e sua valorização enquanto fator relevante para a melhoria da qualidade do ensino e a dispersão dessas ações e recursos apenas piora a relação custo/benefício desses investimentos (PINTO, 2000, p. 96-98).

Outro aspecto indicado por Pinto (2000, p. 96-98) diz respeito aos interesses “ocultos” na execução financeira desses programas, geralmente direcionados às conveniências de oligopólios ou conglomerados econômicos (empreiteiras, editoras etc.), colocando em xeque a natureza pública desses investimentos, claro sinal de práticas patrimonialistas.

Este contexto de nuances e imbricações ainda pouco exploradas permite um estudo que contemple um *survey* quanto às práticas de acompanhamento e controle social no âmbito das ICS do financiamento da educação básica. Para tanto, propomo-nos, nesta tese, discutir a articulação para a elevação no patamar de qualidade do ensino no estado da Bahia, tomando como recorte temporal o período posterior ao da implantação do Fundeb (2007) enquanto momento histórico, e o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do

² O FPM é uma transferência constitucional (CF, art. 159, I, b) constituído a partir do rateio do percentual de 22,5% da arrecadação tributária da União, relativa ao Imposto de Renda (IR) e do Imposto dos Produtos Industrializados (IPI) pelo número de habitantes dos municípios. Do montante dos recursos, 10% são destinados aos municípios das capitais, 86,4% para os demais municípios e 3,6% para o fundo de reserva, que serão acessados pelos municípios com população superior a 142.633 habitantes (APREMERJ, 2010).

Fundeb na Bahia como espaço da investigação.

1.1 SISTEMATIZAÇÃO DA PESQUISA

O cenário relativo ao Financiamento, Oferta, Gestão e Controle Social da educação básica admite a possibilidade de construção de *surveys* capazes de delinear a dinâmica do financiamento da educação, implantação e funcionamento das instâncias de controle social (ICS), além da identificação das práticas de acompanhamento e controle social pelos agentes envolvidos no processo educacional (conselhos de acompanhamento social e conselho de financiamento da educação básica).

Considerando esse contexto, propõe-se no presente trabalho um *survey* quanto às práticas de acompanhamento e controle social no âmbito das ICS do financiamento da educação básica como objeto, sua articulação para a elevação no patamar de qualidade do ensino no estado da Bahia, tomando como recorte temporal o período posterior ao Fundeb (de 2007 e até 2012) e o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb na Bahia como espaço da investigação.

As questões relativas ao financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) constituem-se quais dimensões do modelo teórico proposto nesse trabalho e enquanto atividades possíveis no exercício do acompanhamento e controle social pelas ICS.

Os dados desse levantamento empírico a partir da análise dos relatórios, atas, expedientes e demais documentos gerados pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na Bahia (Cacs-Bahia), pela aplicação de questionários e entrevistas junto a seus conselheiros, resultam em um painel exploratório e descritivo das práticas de acompanhamento e controle social realizadas no âmbito desse colegiado.

Os resultados daí obtidos sinalizam um maior ou menor grau de aderência ao modelo teórico proposto (Fogecs), concebido metodologicamente a partir da percepção do que preconizam os marcos normativos e a literatura aqui acessada.

O levantamento desse trabalho resulta, ainda, na possível constituição de um conjunto de diretrizes que possam nortear as ações de acompanhamento e controle social das ICS educacionais (programa de trabalho), capazes de transitar nas categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) como dimensões fundantes desse exercício e, talvez, suscetível de contribuir na superação de eventuais incompletudes das práticas atuais, tomados os marcos normativos para o exercício das ações de acompanhamento e controle social das ICS educacionais e a pesquisa científica ora desenvolvida como seu alicerce.

Qualifica-se o caráter inédito do trabalho a partir de um aprofundamento necessário ao conhecimento científico em torno dos sistemas públicos educacionais e a possibilidade de intervenção da sociedade civil na superação dos desafios impeditivos ao alcance do patamar de qualidade do ensino (estabelecido em lei) e no aperfeiçoamento dos aspectos normativos, políticos, da gestão e do financiamento da educação básica.

Grupos Categóricos	Estratégias Políticas	Referência
Garantia de Recursos para o Investimento em Educação (Financiamento)	1. Vinculação de recursos orçamentários 2. Custo aluno qualidade	Teixeira (2005) Davies (2008) Melchior (1992) Farenzena (2001) Verhine (2003)
Universalização do Ensino (Oferta)	1. Plano Nacional de Educação Plano de Metas 2. Censo Escolar Monitoramento da oferta e demanda	Teixeira (2005) Fernandes (1989) Frigotto (2004)
Acompanhamento e Fiscalização (Controle Social)	1. Conselhos Escolares 2. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS)	Davies (2005) Gadini e Riscal (2002) Leher (2004)
Gestão Educacional e Pedagógica (Gestão Educacional)	1. Segregação da Gestão Educacional da Gestão Financeira 2. Formação de Quadros Técnicos a partir dos Educadores 3. Autonomia pedagógica	Teixeira (2005) Brito (1991) Fernandes (1989) Gandini e Riscal (2002)

Quadro 1: Organização dos grupos categóricos da pesquisa a partir do quadro teórico utilizado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Vislumbra-se a possibilidade, a partir da pesquisa, de estabelecer o grau de aderência das práticas de acompanhamento e controle social realizadas pelas instâncias de controle social (conselho estadual do Fundeb na Bahia) em relação aos marcos normativos que regulam o processo de financiamento e execução das políticas de educação básica, a influência no processo do planejamento e gestão educacional (censo escolar, proposta orçamentária), confirmando ou negando aspectos relativos à efetividade democrática desse colegiado (FERNANDES, 1989; BRITO, 1991; MELCHIOR, 1992; FARANZENA, 2001; GANDINI; RISCAL, 2002; DAVIES, 2004; 2005; 2008; PAZ, 2004; LEHER, 2004; TEIXEIRA, 2005; OLIVEIRA, 2005; OLIVEIRA; ICÓ; FIALHO, 2007; CRUZ, 2009).

1.2 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A importância da educação no processo de promoção do desenvolvimento sustentável e do alcance da prosperidade social no país é ponto que norteia significativa produção da literatura científica (FERNANDES, 1989; BRITO, 1991; SANTOS, 1998; SAVIANI, 2002; CHAUI, 2003; FIALHO, 2005; TEIXEIRA, 2005).

Os marcos normativos brasileiros buscam estabelecer condições mínimas para o financiamento da educação, através da vinculação de recursos públicos, ação consubstanciada desde a Constituição Federal (CF) de 1934, na tradição constitucional do direito humano (CASTRO, 2009).

Nesse sentido, Oliveira, Icó e Fialho (2007, p. 17) trazem providenciais ilustrações:

A Constituição do Império de 1824 evidencia no *caput* do seu artigo 179, inserido no capítulo da “Declaração dos Direitos do Cidadão”: “A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] 32. A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”.

Os referidos autores fazem menção à Constituição de 1934, campo de elevada modificação no reconhecimento das prerrogativas dos direitos sociais, apresentando em seu artigo 149:

A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-los a brasileiros e estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva no espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

A Constituição de 1946, promulgada após a ditadura do Estado Novo, que “ensejou um período de vida democrática relativamente longo” (OLIVEIRA, 2007, p. 20), evidenciava em seu artigo 168: “A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos [...]”.

Mesmo na Constituição de 1967, promulgada sob a ditadura decorrente do Golpe Militar de 1964, a educação é tratada, no artigo 168, nos seguintes termos (OLIVEIRA; ICÓ; FIALHO, 2007, p. 21):

A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve-se inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana [...];

§3º – A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

[...].

II- o ensino dos sete ao quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; [...].

Análise do contexto educacional no período de 1964-1985 da ditadura militar é registrada por Rossinholi (2010, p. 33), em que “houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que a educação”, sendo que neste período privilegiou-se a manutenção da desigualdade social.

A política educacional de então se desenvolveu em torno de quatro eixos: i. Controle político e ideológico da educação; ii. Relação direta entre educação e produção capitalista, em plena associação com a Teoria do Capital Humano, que aparece de forma evidente na reforma do ensino de 2º grau profissionalizante; iii. Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital; e iv. Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita.

O processo de vinculação de recursos destinados à educação somente retorna ao cenário político desse período, com a aprovação da Emenda “João Calmon”, em 1983, que fixou investimentos mínimos para a educação à proporção de 13% para União e 25% para estados, municípios e Distrito Federal. Tal ajuste, inserido no contexto da “minirreforma tributária” – como ficou conhecida a Emenda “Passos Porto” – ampliou a participação dos estados e municípios nas receitas da União através de FPE e FPM e abriu perspectivas à vinculação de recursos para a educação (ROSSINHOLI, 2010, p. 38-39).

A Constituição de 1988, promulgada sob um contexto de redemocratização do país, trouxe avanços na caracterização do direito à educação, já no seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados [...]”, caracterizando a primazia da educação em relação aos demais direitos sociais (OLIVEIRA; ICÓ; FIALHO, 2007, p. 23).

No artigo 205 da CF/1988, afirma-se: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; e, complementado pelo artigo 206, lê-se: “O ensino será ministrado com base nos princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...] IV - Gratuitude do ensino público nos estabelecimentos oficiais [...]”.

Deste modo, entende-se que as políticas públicas relativas à educação, tomando por base seus marcos normativos, estão baseadas nos princípios da democracia, sistema público e gratuito de educação, em convivência com o sistema privado, igualdade para o acesso e permanência nos estabelecimentos públicos, devendo contribuir para viabilização de uma política educacional capaz de formar cidadãos e qualificá-los para sua atuação profissional,

aspectos intrinsecamente vinculados à oferta, financiamento, gestão democrática e controle social.

Nesse contexto, o estado da Bahia ocupa uma área de 565,6 mil quilômetros quadrados, correspondendo a 6,64% da área total do Brasil. Caracteriza-se por singulares disparidades sociais (ALCOFORADO, 2003) relativas à distribuição da renda, desemprego, lento crescimento da economia, baixos índices educacionais e precário acesso a serviços básicos como saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água, etc.

O estado ocupa a sexta posição no contexto da economia nacional (abaixo apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná), tendo apresentado uma diminuição na taxa de fecundidade (de 3,33 filhos por mulher para 2,3), aumento na expectativa de vida, de 64,74 anos para 67,7 anos, e queda da taxa de mortalidade infantil, de 61,5 óbitos em cada mil nascidos vivos para 45,6 (ALCOFORADO, 2003).

Os contrastes e dificuldades no desempenho socioeconômico do estado igualmente repercutem nos indicadores relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No período de 1991 a 2000, a Bahia ocupava a quinta pior colocação, acima apenas dos estados de Maranhão, Alagoas, Paraíba e Piauí; no ano de 2000 atingiu a sexta pior colocação, “superando” o estado de Sergipe.

A partir dos dados divulgados em 2000 (IBGE, 2002), destaca Alcoforado (2003) para o período de 1991 a 2000, em relação à Bahia:

[...] encontra-se em quinto lugar em termos de miserabilidade, e essa população, a maioria, vive basicamente na região do Semiárido, mas, também, na região metropolitana de Salvador onde o índice de desemprego é elevado – o maior das regiões metropolitanas – embora existam alguns municípios com receita elevada, como Camaçari, São Francisco do Conde e Dias D’Ávila, dentre outros.

Ainda segundo esse autor:

[...] De 1992 a 1999, o décimo mais pobre da população baiana ficou ainda mais pobre. Em 1992, dividia 1,7% da renda apurada no estado. Em 1999, passou a repartir menos ainda, 1,5%. Já os ricos ficaram ainda mais ricos. O décimo mais abastado da população elevou sua participação na renda de 46,7% para 47,1%, durante o mesmo período. [...] O número de empregados com carteira assinada [...] foi reduzido em 10%, o equivalente a 9.758 postos de trabalho. O número de trabalhadores sem carteira assinada cresceu 16%, passando de 1.085 milhão para 1.262 milhão. [...] a Bahia registrou aumento de 69% no grupo dos funcionários públicos de 1992 a 1999. Entre 1999 e 2000, o produto bruto do País registrou variação de 30,1%. Nesse mesmo período, a economia da Bahia cresceu apenas 26,6%. [...].

Pontua ainda:

É também o Estado brasileiro com mais domicílios sem rede geral de esgoto ou

fossa séptica. [...] São mais de dois milhões de analfabetos a partir de dez anos de idade. Nenhum outro estado apresenta tantos analfabetos. [...] A situação não é mais drástica pelo fato de que a Bahia apresentou, nos últimos dez anos, um dos menores índices de crescimento populacional do País. Cresceu 10,1% e a média no Brasil foi 15,6%. [...] a renda média percebida por cerca de 62% do total de famílias residentes no Estado da Bahia compreende desde os sem-rendimentos até aqueles cuja média é meio salário mínimo e [...] a maior parte dessas famílias reside em municípios cuja população rural é superior à urbana, característica apresentada pelos 150 municípios mais pobres da Bahia (ALCOFORADO, 2003, p. 314-326).

Os dados relativos ao número de matrículas na educação básica no estado da Bahia indicam sua estabilização na ordem de 4,3 milhões para o período de 2006 a 2009. A rede estadual de ensino responde em média por 1,3 milhões de estudantes, as municipais por volta de 2,6 milhões, o ensino privado por cerca de 380 mil alunos e a rede federal por volta de 10 mil discentes (BAHIA, 2009).

Ao longo da segunda metade da década de 2000, percebe-se uma relativa estabilização no patamar de estudantes matriculados e na composição da oferta de vagas nos diferentes sistemas (federal, estadual, municipais e privado). Neste contexto, os municípios respondem por aproximadamente 70% das matrículas no ensino infantil e fundamental, 3% das do ensino médio, 36% na educação especial, 50% das no EJA, 6% das matrículas na educação profissional e por 61% do total das matrículas em média da educação básica.

A rede estadual baiana responde por menos de 1% das matrículas do ensino infantil, 15% das no ensino fundamental, 90% das matrículas no ensino médio, 8% das registradas na educação especial, 45% das matrículas no EJA, 30% da educação profissional e do total das matrículas em média da educação básica no período de 2006 a 2009.

A rede federal responde por menos de 1% do total de matrículas da educação básica, tendo desempenho significativo somente na educação profissional, respondendo com cerca de 25% das matrículas, e o ensino privado responde por aproximados 8% do total das matrículas da educação básica no estado da Bahia, tendo destaque na atuação na educação infantil, com 21% das matrículas, 54% na educação especial e 35% das matrículas na educação profissional.

No que diz respeito ao desempenho em educação básica, o Índice de Desempenho em Educação Básica (IDEB), utilizado como indicador de referência neste contexto, aponta que o estado apresentou desempenho sofrível em relação às demais unidades da federação, ocupando as últimas posições no *ranking*, e obtendo, mesmo em relação à média dos demais estados do Nordeste, desempenho insatisfatório e com uma evolução bastante reduzida (Tabela 1).

Tabela 1: Desempenho IDEB da Bahia (2005-2011)

U.F	4 séries iniciais E.F.				4 séries finais E.F.				Ensino Médio			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0	3,5	3,8	4,0	4,1	3,4	3,5	3,6	3,7
Nordeste	2,9	3,5	3,8	nd	2,9	3,1	3,4	nd	3,0	3,1	3,3	nd
Bahia	2,7	3,4	3,8	4,2	2,8	3,0	3,1	3,3	2,9	3,0	3,3	3,2
Estadual	2,6	2,7	3,2	3,8	2,6	2,7	2,8	2,9	2,7	2,8	3,1	3,0
Municipal	2,5	3,2	3,5	3,9	2,6	2,8	2,9	3,1	nd	nd	nd	nd
Privado	5,5	5,9	6,1	6,3	5,4	5,7	5,6	5,8	5,3	5,5	5,3	5,6
Posição ranking	25°	25°	24°	21°	23°	24°	26°	25°	23°	19°	17°	20°

Fonte: SEC; MEC/INEP (2009).

Nota: nd = não disponível.

Sob a ótica normativa, o texto constitucional da Bahia aproxima-se em muito dos ideais de seu baluarte republicano e emérito gestor educacional, Anísio Teixeira, conforme pode ser assinalado em seu discurso à Assembleia Estadual Constituinte de 1947:

[...] há educação que é formação do homem livre e sábio. Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos. A democracia é o regime da mais difícil das educações, a educação pela qual o homem, todos os homens e todas as mulheres aprendem a ser livres, bons e capazes [...] (TEIXEIRA, 1947, p. 2).

A análise do texto constitucional baiano irá indicar uma riqueza em detalhar as responsabilidades do estado em relação à educação e uma pobreza em definir recursos para torná-las exequíveis, conforme a análise apresentada a seguir.

A Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989, contempla em seu escopo diversos aspectos relativos ao arranjo institucional acerca da educação, já sinalizado em Teixeira (2002), apresentando-a como prerrogativa fundamental dos cidadãos e esforço de toda a sociedade, garantindo a liberdade quanto ao seu acesso, estando inserido logo no art. 4º, I, do texto constitucional (BAHIA, 1989):

Art. 4º - Além dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, é assegurado, pelas leis e pelos atos dos agentes públicos, o seguinte:

I - ninguém será prejudicado no exercício de direito, nem privado de serviço essencial à saúde e à educação; [...]

A obrigação do estado em ofertar educação aos cidadãos e o regime de cooperação com os sistemas municipais encontram-se materializados na Seção II, sob o título “Da competência do Estado” (BAHIA, 1989):

Art. 11 - Compete ao Estado, além de todos os poderes que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal:

[...]

XII - proporcionar os meios de acesso à educação, cultura, ciência e tecnologia e ministrar o ensino público, inclusive profissional;

[...]

XVII - cooperar, técnica e financeiramente, com os serviços municipais de atendimento à saúde da população e com os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

A competência normativa do estado para regulamentar o processo educacional, em concorrência com a União, por sua vez, encontra-se evidenciado no *caput* do art. 12, IX: “Incumbe ainda ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: [...]; IX - educação, cultura, ensino e desporto; [...]” (BAHIA, 1989).

Indica ainda, na Seção II, “Da competência do Município”, VI, a responsabilidade desses entes na oferta da educação pré-escolar e fundamental com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União, nos termos da CF-1988: “[...]; VI - prestar serviços de atendimento à saúde da população e manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado; [...]” (BAHIA, 1989).

A Constituição Baiana apresenta a formatação da educação rural enquanto desdobramento do setor público agrícola, conforme o art. 192: “O setor público agrícola será estruturado com base nas seguintes funções específicas: [...]; IX - formação profissional e educação rural; [...]”.

A responsabilidade pelo desenvolvimento de política de educação ambiental, em concorrência com os municípios, por sua vez, está inserida no art. 214, I (BAHIA, 1989):

Art. 214 - O Estado e Municípios obrigam-se, através de seus órgãos da administração direta e indireta, a:

I - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente e estabelecer programa sistemático de educação ambiental em todos os níveis de ensino e nos meios de comunicação de massa; [...]

O Capítulo XII, Da Educação, arts. 244 a 261, trata dos aspectos relativos ao desenho normativo da educação para o estado. O artigo 244 evidencia a educação enquanto “direito de todos e dever do Estado e da família”, cuja responsabilidade concomitante do estado e sociedade busca o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BAHIA, 1989).

A análise do artigo 245 evidencia aspectos relativos ao caráter cooperativo na oferta, descentralização, integridade e universalização da educação do estado com os demais entes federados, União e municípios (BAHIA, 1989).

O *caput* do artigo 246 demonstra a responsabilidade do estado, juntamente com os

municípios, pela oferta de vagas para o atendimento das demandas por ensino fundamental, bem como a responsabilização da “autoridade competente”, **sem nominá-la**, pelo “não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou seu oferecimento irregular” (BAHIA, 1989).

O artigo 247 evoca a lei que regulamenta o sistema estadual de educação, nesse caso a Lei nº. 10.330, aprovada em 15 de setembro de 2006, que implementou o Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE), fixando metas e objetivos da educação para o estado, o que envolve a educação básica e superior, tratando de aspectos relativos à oferta, financiamento, permanência e qualidade da educação (BAHIA, 1989).

O *caput* do referido artigo evidencia, dentre outros aspectos, a obrigatoriedade do ensino fundamental gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio; atendimento especializado aos portadores de deficiência, inclusive em período integral; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e atendimento suplementar aos estudantes através de programas de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O artigo 248 estabelece a prerrogativa da oferta de ensino à livre iniciativa privada desde que adequada às normas gerais de educação nacional e do processo de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (BAHIA, 1989).

O artigo 249 trata da gestão democrática da educação, definindo o Conselho Estadual de Educação (CEE) e os Colegiados Escolares (CE) como mecanismos de representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa (gestores, professores, sociedade civil, pais e estudantes), na concepção, execução, controle e avaliação de processos administrativos e pedagógicos, tendo o CEE funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas (BAHIA, 1989).

O *caput* do artigo 250 ratifica o caráter plurianual do PEE, e o artigo 251 da necessidade de manutenção das condições adequadas à oferta de vagas aos “portadores de deficiência física, mental ou sensorial” em instituições específicas ou na rede regular de ensino (BAHIA, 1989).

Aspectos relativos ao oferecimento de condições de infraestrutura às escolas comunitárias estão estabelecidos no *caput* do artigo 252. O artigo 253 trata do processo de ensino à distância do estado: “O sistema de educação à distância, articulado com o sistema de ensino do estado, será implementado pelo organismo responsável pelas atividades de radiodifusão educativa na Bahia, a quem compete seu planejamento, organização e gestão, além da produção, realização e distribuição dos materiais didáticos impressos, radiofônicos e

televisivos necessários” (BAHIA, 1989).

A garantia quanto à manutenção de uma “formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais” estão contemplados no *caput* do artigo 254, assim como da oferta de “[...] ensino religioso de caráter interconfessional, partindo da realidade cultural e religiosa do Estado [...]” enquanto matéria obrigatória dos currículos escolares, respeitando a confissão religiosa dos pais dos alunos ou destes, sendo sua matrícula facultativa após os dezoito anos (BAHIA, 1989, art. 254, §1). Estabelece, ainda, a possibilidade de adaptação dos calendários escolares aos calendários agrícolas e outras manifestações relevantes da cultura regional (BAHIA, 1989, art. 254, §1).

O texto constitucional baiano determina para as escolas públicas com mais de três mil alunos matriculados a obrigatoriedade de médico e dentista, para o atendimento ao seu corpo discente, docente e administrativo sob responsabilidade da Secretaria de Estadual de Saúde (BAHIA, 1989, art. 255, parágrafo único).

A valorização dos profissionais do ensino, a existência de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e a “capacitação permanente e, periodicamente, através de cursos de reciclagem, extensão e outros congêneres”, de forma a assegurar a elevação da qualidade do ensino público, estão referenciados no texto constitucional do estado da Bahia (BAHIA, 1989, art. 256).

Também se encontra previsto no texto constitucional a possibilidade de recursos públicos serem destinados tanto às escolas públicas quanto às comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, podendo inclusive serem destinadas bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio para os que demonstrarem insuficiência de vagas e cursos regulares da rede pública, na localidade de residência do educando (BAHIA, 1989, art. 257, I, II).

Os artigos 258 ao 261, tendo sido o artigo 260 revogado, tratam de aspectos relativos à transferência de recursos vinculados à educação do estado para os municípios (BAHIA, 1989, art. 258), a obrigatoriedade de investimento dos recursos do salário educação na educação fundamental, vedada sua utilização para aquisição de vagas na rede particular (BAHIA, 1989, art. 259), bem como a possibilidade de financiamento das atividades universitárias de pesquisa e extensão (BAHIA, 1989, art. 261) e seu exclusivo direcionamento aos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Destaca-se na análise do texto constitucional do estado da Bahia o fato de **não contar** formalizado capítulo ou seção que trate dos recursos vinculados à educação, ficando,

portanto, toda essa regulamentação de acordo com os critérios estabelecido na CF, apesar de o texto constitucional federal autorizar regulamentação complementar que resulte na ampliação dos percentuais constitucionais mínimos.

Identificados os arcabouços normativos da organização educacional no estado da Bahia, cujo detalhamento demonstra o cuidado do legislador com a temática da educação, confronta-se um desempenho muito aquém de um alcance pleno ao atendimento das demandas, a disponibilidade efetiva de recursos financeiros e muito menos um patamar razoável de qualidade (Tabela 1).

Os fatores limitantes no desempenho da educação no estado da Bahia, ao contrário, não são indeterminados ou desconhecidos; as causas quanto a seu insucesso foram, no mínimo, identificadas em cinco perspectivas há pelo menos duas décadas (IAT, 1990, p. 17): variáveis relativas ao planejamento, organização, coordenação e controle da rede escolar (I); variáveis relativas à expansão e manutenção da rede física e equipamentos das escolas (II); variáveis relativas à organização e assistência pedagógica às escolas (III); variáveis relativas ao provimento, movimentação e aperfeiçoamento de pessoal (IV); e variáveis relativas aos serviços de apoio ao educando (V).

Na perspectiva concernente ao planejamento, organização, coordenação e controle da rede escolar, o estudo aponta que as escolas ressentem-se da falta de informações e orientação para o preparo de suas atividades do início ao fim do ano letivo, tais como elaboração de calendários, horários, formação de classes, escolha de professores, controle de avaliação, planejamento de ensino, relacionamento com a comunidade, fornecimento e registro de informações, controle, registro e guarda dos dados de avaliação dos alunos, escolha de material didático, entre outras.

No contexto da expansão e manutenção da rede física e equipamentos das escolas, o estudo indicou condições precárias para realização de reparos, consertos e provimento de mobiliário, execução da limpeza e conservação dos prédios, insuficiência no material necessário ao funcionamento da escola, sistema de segurança precário, especialmente no turno noturno.

No que tange à organização e assistência pedagógica às escolas, foram indicados a falta de diretrizes comuns para a supervisão ou sua ausência em algumas instituições de ensino, além da deficiência ou desarticulação do Serviço de Orientação Educacional no âmbito das unidades escolares.

Quanto ao provimento, movimentação e aperfeiçoamento de pessoal, o estudo deixou patente a falta de professores em muitas escolas, lentidão nos processos de

movimentação de pessoal, dificuldades burocráticas na concessão dos direitos e vantagens dos professores e falta de treinamento dos recursos humanos, especialmente dos docentes.

No contexto das variáveis relativas aos serviços de apoio ao educando, o estudo apontou dificuldades de aquisição e transporte de gêneros da merenda escolar e do material didático a ser distribuído.

O estudo do IAT (1990, p. 17-18) referendou ainda que as dificuldades e o insucesso do sistema escolar público no estado seriam resultantes de:

[...] uma administração centralizada, baseada na dependência total das escolas em relação aos órgãos centrais e regionais, para seu funcionamento [e] a administração regionalizada através de superintendências regionais, que se situam geograficamente mais próximas das unidades escolares, não conseguem romper, de forma significativa, o centralismo tradicionalmente característico da administração da Secretaria da Educação do Estado, com os agravantes decorrentes das práticas de clientelismo ali vivenciadas.

As conclusões indicadas no estudo do IAT (1990) para o estado da Bahia corroboram os limitadores do desempenho da educação pública indicado por Teixeira (2005, 187) igualmente em cinco perspectivas: i) organização monolítica do estado, que não reconheceu que os serviços de educação demandam organização própria e autônoma; ii) centralização dos serviços de pessoal e material; iii) equívoco na concepção do processo educativo restrito ao controle legal; iv) ênfase no controle legal e fiscal do estado; e v) concepção de “ciência da administração” aplicável a todos os campos do conhecimento, negando em consequência as especificidades da educação (gestão burocrática).

Passados 20 anos da publicação do estudo do IAT (1990) e 40 anos do falecimento de Anísio Teixeira, e levando em consideração o desempenho geral da educação no estado da Bahia (Tabela 1), percebe-se que a sociedade ainda não conseguiu vivenciar o salto entre a sistematização teórica e a articulação efetiva das práticas de gestão da educação, capazes de superar os desafios e dificuldades sistematicamente apontados na literatura, nos levantamentos e censos escolares que possibilitassem ao estado da Bahia a inserção em outro contexto educacional mais favorável a seus cidadãos.

O ordenamento jurídico, tanto nacional (Constituição Federal, Leis Complementares e Fundos de Assistência) quanto local (Constituição do Estado, a despeito da “lacuna” quanto à expressão exata do volume de recursos vinculados do estado, o que remete sempre ao fixado na Carta Federativa), parece indicar um sentido de que através da gestão democrática, do controle social e da garantia de fundos estáveis à educação, os desafios quanto ao analfabetismo, à oferta de vagas, ao insucesso escolar, à evasão e à retenção escolar, estariam razoavelmente equacionados. Entretanto, a realidade evidenciada nos

levantamentos e censos escolares dos últimos dez anos indica que o desafio ainda encontra pontos de resistência cuja ação administrativa não logrou êxito (Tabela 2).

Tabela 2: Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no Estado da Bahia, 2000-2009
(Em %)

Ano	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
2000	64,1	14,8	21,1	71,3	7,9	20,8
2001	65,3	15,1	19,6	72,1	8,8	19,1
2002	65,2	16,1	18,7	70,2	9,3	20,5
2003	64,1	17,8	18,1	68,3	10,8	20,9
2004	64,3	19,2	16,5	69,0	9,9	21,1
2005	66,2	18,9	14,9	68,9	10,2	20,9
2006 ⁽¹⁾	66,2	18,9	14,9	68,9	10,2	20,9
2007	72,3	18,0	9,7	68,7	11,4	19,9
2008	72,9	18,1	9,0	68,0	12,2	19,8
2009	75,3	17,1	7,6	69,7	11,8	18,5

Fonte: SEC; MEC/INEP (2009)
Valores Projetados pelo MEC/INEP.

Tanto o estudo do IAT (1990) como outros relativos à dinâmica do financiamento da educação, sua execução, acompanhamento e controle social em prol de uma disponibilização do ensino de qualidade (DAVIES, 2005), apontam uma incompletude no formato do sistema, que está voltado para a disponibilização (vinculação) e aplicação dos recursos (execução orçamentária), ou seja, foca-se no *quanto* e *onde*, dissociado do *como* (gestão administrativa e pedagógica), fator, por sua vez, já denunciado por Teixeira (1947; 2005), conforme se percebe na comparação entre os Quadros 1 e 2.

A análise dos marcos normativos do processo de financiamento, oferta, controle e acompanhamento da qualidade da educação a partir do evidenciado no Quadro 2, estabelece um “hiato” da gestão educacional à perspectiva normativa, que acaba por caracterizar uma “redução” desse processo a diretrizes eminentemente administrativas e financeiras, ou seja, a qualidade da educação, restrita a uma questão de disponibilidade financeira e sua execução, o que em parte poderia explicar os insucessos educacionais (evasão, retenção a abandono).

Premissas Normativas	Execução Administrativa	Regulamentação
Garantia de Recursos para o Investimento em Educação (Financiamento)	1. Vinculação de recursos orçamentários (Impostos): 18% União 25% estados e municípios 2. Subvinculação de recursos e constituição de Fundos Fundeb 3. Valor mínimo por aluno Gasto/Aluno 4. Função Supletiva e redistributiva da União Complementação Fundeb FNDE – Programas de Assistência Técnica e Financeira	CF-1988 Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) Lei nº. 9.394/1996 (LDB)
Universalização do Ensino (Oferta)	1. Plano Nacional de Educação (PNE) Plano de Metas 2. Censo Escolar Monitoramento da oferta e demanda	Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) MEC/INEP
Acompanhamento e Fiscalização (Controle Social)	1. Conselhos Escolares 2. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) Municipais e Estaduais 3. Conselho Nacional de Educação (CNE) 4. Comissão Intergovernamental do Financiamento da Educação Básica (CIFEB) 5. Sistema de Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Lei nº. 9.394/1996 (LDB) Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) MEC/INEP
Qualidade do Ensino (Qualidade)	1. IDEB Taxa de aprovação Tempo médio de conclusão Desempenho Prova Brasil 2. Estudos e Assessorias Técnicas INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	MEC/INEP

Quadro 2: Perspectiva Normativa da Educação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse “hiato” poderia ser parcialmente justificado pela carência na construção do sentido de gestão educacional no âmbito da gestão pública, e dos sistemas públicos de ensino, ou seja, pelo (não) reconhecimento da efetiva necessidade de gestão da educação como fenômeno administrativo, financeiro, político e pedagógico, neste sentido, multidimensional,

demandando esforços, conhecimentos e habilidades para seu diagnóstico e superação de sua problemática.

Assim, entende-se como gestão educacional o conjunto de práticas, ações, ferramentas e sistemas capazes de democratizar os destinos das instituições escolares e a efetivação de seus projetos político-pedagógicos compatíveis à formação de indivíduos capazes de exercer plenamente sua cidadania (LUCK, 2000).

A gestão educacional, longe de estabelecer uma ideia difusa ou não materializada, é prática objetiva referenciada na literatura e efetiva em experiência no próprio estado da Bahia na década de 1960, no período em que a pasta era ocupada pelo Professor Anísio Teixeira:

Cumprir criar um mecanismo simples e dinâmico, capaz de se adaptar às contingências mais diversas e de trabalhar com os recursos mais desiguais; por isto e para isto, dotado de força própria, de autonomia e de responsabilidade, a fim de se desenvolver indefinidamente. E é o que se conseguirá entregando às comunidades a responsabilidade pela educação. Em vez das centralizações, sejam federal ou estaduais, a educação passa a ser, primordialmente, de responsabilidade local (TEIXEIRA, 2005, p. 218).

Esse sentido de gestão educacional ganha, inclusive, forma objetiva a partir da concepção dos *Fundos Escolares* e dos *Conselhos Escolares Locais* (TEIXEIRA, 2005, p. 219). Os Fundos Escolares seriam semelhantes aos contemporâneos, tais como Fundef e Fundeb, constituídos a partir da vinculação das receitas tributárias da União, estados e municípios, mas distintos desses em sua natureza estritamente contábil dos fundos atuais, para uma descentralização efetiva de recursos, dando a eles autonomia para gestão exclusivamente educacional, que ocorrerá a partir dos Conselhos Escolares Locais.

Os Conselhos Escolares Locais, espécie de *autarquias* educacionais municipais, receberiam os recursos oriundos das vinculações federais, estaduais e municipais e a partir de um colegiado formado por profissionais da educação, sociedade civil, pais, alunos e membros da gestão pública governamental, que nomeariam o administrador local com a responsabilidade de condução desse conselho de forma colegiada, cujas atribuições seriam a distribuição de recursos para manutenção das instituições escolares, infraestrutura, plano de expansão da rede, contratação de professores, formação e aperfeiçoamento profissional docente, bem como na formação de quadros qualificados dedicados à gestão educacional.

Desvencilhados da estrutura burocrática e centralizada que pauta as demais áreas da gestão pública, a educação estaria *arejada* e sob a responsabilidade daqueles que teriam qualificação, experiência e propósitos relacionados exclusivamente a esta área, dissociando-se, em consequência, de interesses alheios a sua causa. O controle das atividades e a atuação desses conselhos estariam instalados no próprio contexto do controle interno e externo dos

poderes executivos e legislativo das estruturas federativas (controladoria, tribunais de contas, controles internos etc.).

A formação de semelhantes conselhos e fundos no âmbito federal e estadual seria igualmente factível, distribuindo a cada instância federativa a responsabilidade pelo ensino infantil e fundamental (municípios), médio (estados) e superior (estados e União).

Compreendendo-se a necessidade de aprofundamento teórico e empírico acerca da gestão educacional e sua correlação com o controle social, conforme indicado por Teixeira (2005), a presente pesquisa, portanto, investiga as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito das Instâncias de Controle Social (ICS) da educação, a partir do cumprimento das determinações normativas das políticas de financiamento da educação no país, a amplitude da oferta e demanda por ensino básico, a gestão educacional das unidades escolares, o sentido democrático presente na gestão dessas instituições, no grau de reconhecimento do Cacs-Bahia da repercussão dessas variáveis no exercício de seu papel de acompanhamento e controle social.

Entende-se o Cacs-Bahia, na condição de ICS educacional, enquanto “lugar” capaz de monitorar se o financiamento, oferta, gestão e controle social nas instituições educacionais se processam como elementos determinantes ao alcance do sentido de controle, democracia e transparência do processo educacional, significativos tanto na referenciação normativa quanto na literatura dedicada à temática do financiamento da educação.

Pretende o presente trabalho restabelecer o sentido conceitual e uma prática política e administrativa relacionada à gestão educacional, talvez perdida no final do século XX, especialmente nas décadas de 1950 e início dos anos 1960, da autonomia e particularidade da gestão educacional tão presente em Teixeira (2005), Brito (1991) e Fernandes (1989), capaz, talvez, de superar os desafios da educação que impedem sua universalização, democracia e qualidade, além de ser possível municiar adequadamente as práticas de acompanhamento e controle social tão significativas no contexto da gestão democrática.

1.3 PROBLEMA DA PESQUISA

A partir das inferências relativas à execução das políticas educacionais dos entes federativos e do desempenho em educação básica, o presente trabalho estabelece o seguinte problema de pesquisa: **Como se articulam as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Estado da Bahia?**

1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.4.1 Objetivo Geral

Identificar as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Bahia) relativas ao financiamento, oferta, gestão da educação e controle social das instituições educacionais do sistema público do estado da Bahia.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Investigar marcos normativos e pressupostos teóricos quanto às práticas de acompanhamento e controle social sob as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito da educação básica no estado da Bahia; e
- Explorar em que dimensões se situam as práticas de atuação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Bahia) no âmbito do financiamento, oferta e gestão da educação básica no estado da Bahia.

1.5 METODOLOGIA

A proposta de pesquisa caracteriza-se como um *survey* acerca das práticas de acompanhamento e controle social do Conselho Estadual Fundeb, materializadas nos relatórios e expedientes formalizados pelo colegiado baiano no período de 2008-2012, esforço de pesquisa que busca compreender como essas práticas se articulam e inserem-se nas dimensões categóricas propostas: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs).

Para tanto, a partir dos relatórios, atas e demais expedientes formalizados pelo Cacs-Bahia, da aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas junto a seus conselheiros, procedeu-se uma investigação exploratória dirigida à identificação quanto à autopercepção do papel institucional realizado e à dimensão político-administrativa em que atua esse colegiado e em informações para a compreensão das práticas de acompanhamento e controle social ali exercidas, sua extensão, complexidade e aderência, em maior ou menor

grau, às dimensões teóricas ora propostas (Fogecs) e aos marcos normativos que regulam o exercício institucional desse colegiado (LDB e Lei Fundeb).

A primeira etapa do estudo, a partir do expediente formalizados através de atas, relatórios e correspondências pelo colegiado no período de 2008 a 2012, busca com a identificação dos léxicos utilizados o posicionamento das práticas de controle e acompanhamento social em relação às dimensões categóricas (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social).

Para identificar o posicionamento das práticas de acompanhamento e controle social a partir da identificação dos léxicos presentes na documentação do colegiado Fundeb, utiliza-se a técnica da Análise de Conteúdo, com o apoio do *software* Modalisa. Trata-se de um instrumento de análise interpretativa das comunicações, cujo objetivo situa-se na identificação dos elementos subjacentes ao discurso, geralmente simbólicos e polissêmicos, que escondem um sentido que convém desvendar. Segundo Bardin (2009, p. 20), “a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”.

A opção pela técnica da análise de conteúdo ocorre em função do seu papel voltado ao processo de decodificação da comunicação desde os primórdios do século XX nos Estados Unidos, quando se propunha a investigar o conteúdo da imprensa relacionada a propaganda das duas grandes guerras mundiais e pela investigação política nas décadas de 1910 até 1950.

Nas décadas seguintes de 1950 e 1960, a análise de conteúdo tem seu papel reposicionado a partir da contribuição de diferentes áreas para além do campo político, etnologia, história, psiquiatria, psicanálise e linguística que, no entender de Bardin (2009), vem acrescentar à técnica maior robustez metodológica. Nesse período, amplia-se para outros países, especialmente a França, maior aplicação dessa técnica no âmbito da investigação científica.

O advento dos computadores a partir da década de 1960 e 1970 nos Estados Unidos expande as possibilidades de análise da comunicação tanto em volume de dados quanto em relação aos alcances de tratamento estatísticos, algo antes impossibilitado, e, de outro modo, sinaliza a necessidade de um acréscimo de rigor para sua implementação (BARDIN, 2009, p. 24).

A utilização da análise de conteúdo como instrumento de decodificação do processo de comunicação proporciona inferências no campo da investigação tanto de caráter quantitativo, quando monitora a questão da frequência em que se apresentam certos conteúdos, quanto qualitativa, quando sinaliza aspectos da presença e ausência de uma dada

característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que se toma em consideração (BARDIN, 2009).

A centralidade das inferências do processo investigativo a partir da análise de conteúdo pode significar, para muitos, uma limitação metodológica. Em sentido oposto, Bardin (2009, p. 43) exemplifica:

[...] O médico faz deduções sobre a saúde do seu cliente graças aos sintomas, do mesmo modo que o grafólogo que pretende proceder com seriedade infere dados sobre a personalidade do seu cliente a partir de índices que se manifestam com frequência suficiente, ou em associação significativa com outros índices, na grafia do escritor. [...] A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. [...] Não se trata de atravessar significantes, para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes, os significados (manipulados), outros (significados) de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc.

A necessidade de formalização de um “rigor” capaz de superar eventuais fragilidades no processo de determinação de inferências sobre a base de comunicação investigada a partir da aplicação da análise de conteúdo é bem sistematizada por Oliveira *et al.* (2003, p. 17-26), quanto informam que a análise de conteúdo desenvolve-se nas principais etapas: organização do material de trabalho, definição das unidades de registro, delimitação do tema, definição de categorias, contagem e análise frequencial e análise estatística multivariada e interpretação.

Na realização da presente pesquisa, a etapa de organização de documentos compreende o conjunto de atas, correspondências e demais expedientes emanados e recepcionados pelo Conselho Estadual Fundeb no período de 2008 a 2012.

A etapa de definição das unidades de registros, de acordo com Oliveira *et al.* (2003, p. 18), consiste na fixação das unidades de registro que serão utilizadas na pesquisa, as quais podem ser constituídas por palavras, conjunto de palavras ou temas. A classificação por tema é bastante utilizada em pesquisa, constituindo a maior parte dos trabalhos que utilizam a análise de conteúdo (OLIVEIRA *et al.* 2003, p. 19). Nessa perspectiva, as palavras que formam o tema são organizadas em categorias semânticas.

A definição das categorias constitui-se, segundo Oliveira *et al.* (2003, p. 20), a terceira etapa do processo de aplicação da análise de conteúdo, sendo definida pela reunião de um grupo de elementos da unidade de registro. Os critérios para a categorização podem ser semânticos, sintáticos, léxicos ou expressivos, podendo ser estabelecidos na pesquisa *a priori* ou *a posteriori*, e elaboradas após a análise do material.

A presente pesquisa adota a categorização através dos léxicos compreendidos nos grupos definidos *a priori* pela investigação, ou seja, categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), os quais estão evidenciados no Quadro 3.

Grupos Categóricos	Léxicos Associados
Financiamento da Educação	<ul style="list-style-type: none"> a) Receitas b) MDE; c) FNDE; d) Transporte; e) Alimentação; f) Assistência; g) Saúde; h) Valorização dos profissionais; i) Permanência dos estudantes; j) Gestão descentralizada de recursos.
Oferta de Ensino	<ul style="list-style-type: none"> a) Oferta de vagas; b) Evasão escolar; c) Retenção escolar; d) Reprovação; e) Abandono.
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> a) Autonomia educacional; b) Autonomia pedagógica; c) Controle social; d) Conselhos escolares; e) Colegiados escolares; f) Representação da sociedade civil; g) Aprovação de contas; h) Reprovação de contas.
Gestão Educacional (Recursos Humanos)	<ul style="list-style-type: none"> a) Quadro docente; b) Formação docente; c) Qualificação docente; d) Qualificação de técnicos; e) Treinamento; f) Benefícios financeiros; g) Vantagens financeiras.
Gestão Educacional (Gestão Escolar)	<ul style="list-style-type: none"> a) Calendário letivo; b) Controle de aulas; c) Horário de aulas; d) Planejamento de aulas; e) Planejamento de ensino; f) Formação de classes; g) Número de alunos; h) Supervisão pedagógica; i) Orientação educacional.
Gestão Educacional (Infraestrutura das escolas)	<ul style="list-style-type: none"> a) Mobiliário; b) Limpeza; c) Manutenção das instalações; d) Conservação das instalações; e) Material de consumo; f) Material didático; g) Biblioteca; h) Equipamentos.

Quadro 3: Conjunto de associação dos léxicos por categoria da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda fase da pesquisa complementa o processo de identificação das práticas de acompanhamento e controle social do Conselho Estadual do Fundeb (Cacs-Bahia) e fundamentalmente identifica práticas de controle e acompanhamento social não formalizadas, a partir da aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas.

As questões de investigação do questionário e das entrevistas semiestruturadas são determinadas a partir do desdobramento dos grupos categóricos, compreendidas no exercício do papel de acompanhamento e controle social, estabelecido nos marcos normativos da Lei nº. 9.394/1996 (LDB) e nos termos da Lei nº. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, em seu artigo 24, aliado aos pressupostos teóricos do referencial teórico utilizado, conforme indicado no Quadro 4.

Grupos Categóricos	Questões de investigação	Referência na Literatura
Financiamento da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de vinculação das receitas orçamentárias direcionadas ao financiamento da educação básica; • Adequação dos investimentos em MDE; • Utilização de fundos complementares de assistência técnica e financeira (FNDE); • Desenvolvimento de programas suplementares de transporte, alimentação e assistência à saúde dos estudantes; • Periodicidade quanto à disponibilidade de recursos financeiros (execução financeira); • Valorização dos profissionais da educação; • Desenvolvimento de políticas de acesso e permanência dos estudantes. • Gestão descentralizada de recursos; 	<p>Teixeira (2005) CF-1988 Davies (2005) Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) Souza; Faria (2005) PEE (BAHIA, 2006)</p>
Oferta de Ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de oferta de vagas na educação básica compreendendo educação infantil, fundamental e ensino médio; • Oferta de vagas de ensino em período integral; • Oferta de vagas para estudantes com necessidades especiais; • Evasão e retenção escolar. 	<p>Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb) Lei nº. 9.394/1996 (LDB) Decreto nº. 6.425/2008 (Censo Escolar) Souza, Faria (2005) PEE (BAHIA, 2006)</p>
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia da organização educacional (pedagógica); • Existência de Controle social efetivo nas escolas (conselhos escolares); • Grau de representação da sociedade civil (CACS); • Capacitação técnica dos membros (CACS); • Desempenho em Educação Básica (IDEB); • Nível de aprovação de contas e relatório de gestão. 	<p>Teixeira (2005) Davies (2005) Lei nº. 11.494/2007 (Fundeb)</p>
Gestão Educacional (Recursos Humanos)	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro docente compatível com a demanda por ensino; • Formação e qualificação docente; • Formação e qualificação de técnicos; • Treinamento e qualificação de técnicos e docentes; • Relação docente/técnico; • Adequação na política de concessão de benefícios e vantagens a servidores. 	<p>IAT (1990) Teixeira (2005) Brito (1991) Fernandes (1989) Gandini e Riscal (2002)</p>
Gestão Educacional (Gestão Escolar)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração, controle e execução de calendário letivo; • Elaboração, controle e execução de horário de aulas; • Atividades de Planejamento de ensino; • Formação de classes e número de alunos por turma; • Serviços de supervisão pedagógica; • Serviços de orientação educacional. 	<p>IAT (1990) Teixeira (2005) Brito (1991) Fernandes (1989) Gandini e Riscal (2002)</p>
Gestão Educacional (Infraestrutura das escolas)	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de mobiliário; • Condições de limpeza, manutenção e conservação das instalações; • Disponibilidade de material de consumo; • Disponibilidade de material didático; • Disponibilidade de biblioteca; • Disponibilidade de equipamentos; • Disponibilidade de merenda escolar. 	<p>IAT (1990) Teixeira (2005) Brito (1991) Fernandes (1989) Gandini e Riscal (2002)</p>

Quadro 4: Grupos Categóricos da Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

A aplicação do questionário buscou a construção de uma matriz de dados que permite a identificação da inserção maior ou menor, nas práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia, aos grupos categóricos propostos na pesquisa (Fogecs).

A aplicação das entrevistas semiestruturadas busca identificar elementos complementares capazes de ratificar a análise e a compreensão das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia, à luz da perspectiva teórica do modelo Fogecs, através do procedimento de análise de conteúdo das respostas transcritas das falas dos conselheiros, categorizadas a partir da utilização do software Modalisa

A análise dos resultados a partir da identificação das dimensões de atuação do Cacs-Bahia, com o auxílio de instrumentos qualitativos e quantitativos, proporcionou um conjunto de informações acerca dos processos simétricos e assimétricos da percepção e das práticas de acompanhamento e controle social dos diferentes atores que estão inseridos no Cacs-Bahia.

No presente trabalho, buscou-se identificar dimensões de atuação para as práticas de acompanhamento e controle social (art. 24 da Lei nº. 11.494/2007 do Fundeb) no âmbito do Cacs-Bahia a partir dos grupos categóricos relativos ao Financiamento, Oferta, Controle Social e Gestão Educacional (Recursos Humanos, Pedagógicos e Infraestrutura), dentro desse estudo denominado pela sigla Fogecs.

As variáveis selecionadas nos agrupamentos do Cacs-Bahia constituirão uma base crítica para o processo de análise qualitativa do processo de acompanhamento e controle social na educação básica a partir da comparação do grau de relevância percebida pelos conselheiros, das perspectivas de financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), possibilitando uma exploração do fenômeno do controle social sobre a educação básica e das forças atuantes nesse processo.

O esquema da metodologia aplicada neste trabalho encontra-se resumidamente apresentada na Figura 1.

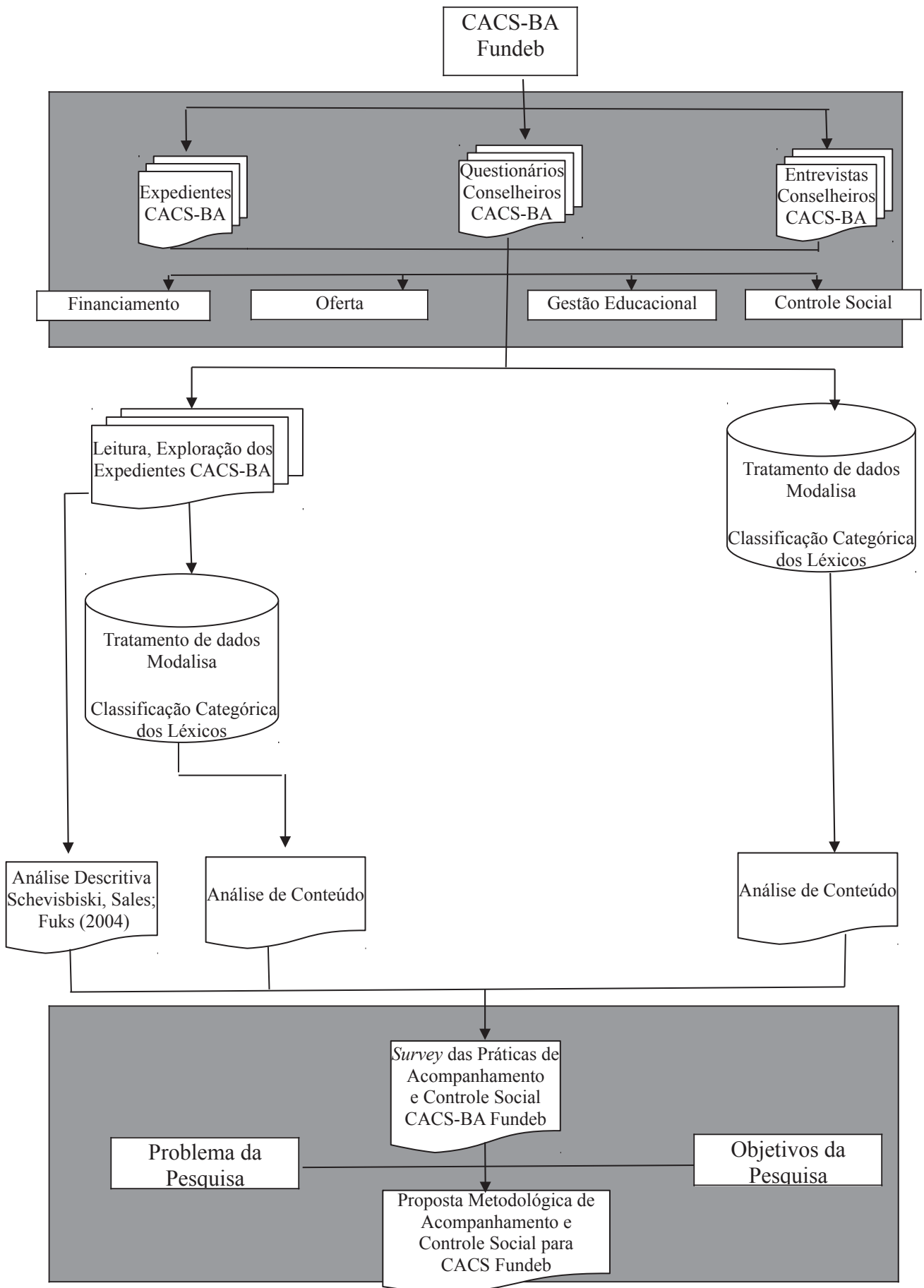


Figura 1: Resumo metodológico do trabalho.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A compreensão dos fenômenos que envolvem a atuação dos Cacs da educação básica permite inferir medidas de aperfeiçoamento e efetivação de seus papéis institucionais, capazes de influenciar na implementação de políticas públicas direcionadas ao alcance do patamar mínimo de qualidade do ensino nos sistemas públicos, contribuindo à efetividade do sentido democrático da gestão dos sistemas públicos de educação.

Inserido nessa proposta, articulamos a investigação de maneira a torná-la lógica e coerente; deste modo, elegemos que cada grupo categórico da pesquisa (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social, plano teórico Fogecs) constituísse um capítulo desse trabalho.

Trata-se de uma estratégica que proporcionará uma ampla visão das possíveis dimensões metodológicas do papel institucional dos conselhos Fundeb, através do Conselho Estadual do Fundeb na Bahia (Cacs -Bahia), lastreada a partir do levantamento bibliográfico que os elegeu, e, no capítulo da pesquisa aplicada, apresentando-se um diálogo com as simetrias e assimetrias identificadas no papel de acompanhamento e controle social desse colegiado.

Após essa seção introdutória, o capítulo 2 fará considerações acerca do Financiamento da Educação Brasileira, desde as origens até os dias atuais, discutindo sua evolução e percalços. Em seguida, no capítulo 3, apresentamos a relação entre a educação e o controle social, chamando atenção para o aspecto estadual baiano. No capítulo 4, discutimos a gestão educacional e seus pressupostos e desdobramentos para, logo após, no capítulo 5, tecermos considerações sobre a oferta do ensino público, focando-se na histórica problematização quanto à remuneração docente e, em seguida, o panorama no estado da Bahia. Enfim, no sexto capítulo, os resultados e discussão da pesquisa são demonstrados, a partir da análise do Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no estado da Bahia. Finaliza-se o trabalho com as considerações finais, nas quais pontuamos o alcance e novas possibilidades de estudo decorrentes da atual proposta.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Reconhecendo o financiamento como a primeira categoria norteadora do trabalho, o presente capítulo apresenta o processo de configuração normativa do modelo de financiamento da educação no país, seu processo de evolução histórica, avanços e limitações político-administrativas.

2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O processo de financiamento da educação no Brasil, em seu contexto atual, encontra-se fundamentado nos seguintes marcos normativos: Constituição Federal (CF) de 1988, Emenda Constitucional nº. 53/2006, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios.

A origem dos recursos que subsidiam a educação no país tem forte vínculo com o pacto federativo, ou seja, com o poder constitucional de tributar dos entes federativos a vinculação ou não vinculação dos recursos arrecadados através de sua receita tributária, o direito residual da União em legislar em matéria tributária e da sua responsabilidade supletiva no financiamento da educação aos demais entes federativos de forma a garantir um patamar mínimo de recursos destinados ao financiamento da educação, conforme aponta Melchior (1987, p. 57): “[...] o processo analítico [do financiamento da educação] encaminha-se predominantemente para a receita tributária e, nesta, para sua composição, procurando estudar preferencialmente os impostos”.

Neste sentido, Pinto (2000, p. 7) já assinala que:

[...] boa parte de nossa história foi sempre perpassada pela questão fiscal. Assim, desde o Brasil Colônia, nós assistimos, de um lado, um governo central sempre ávido em criar e cobrar tributos, e pouco afoito em bem aplicá-los, e, de outro, uma elite sempre refratária em pagá-los e buscando, geralmente com sucesso, transferir para as camadas mais pobres e remediadas da população o ônus de manutenção dos serviços públicos. [...] basta lembrar que um dos movimentos de maior repercussão de nossa história colonial, e que produziu um mártir até hoje cultuado, a Inconfidência Mineira, que teve como causa motriz exatamente a avidez tributária da Coroa e a relutância dos mineiros em satisfazê-la [...]

Pinto (2000, p. 46) estabelece uma divisão histórica para o processo de financiamento da educação no Brasil, dividindo-o em três fases. Na primeira fase, entre 1549 e 1759, o Estado delegou aos jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país.

A segunda fase, que se inicia com a expulsão dos jesuítas do Brasil e vai até o fim da República Velha, caracterizou-se pela busca de fontes autônomas para o financiamento da

educação ou de um processo de dotação orçamentária para a manutenção do ensino. Nessa fase, ainda no Brasil Colônia, o Subsídio Literário ilustra o processo histórico da relação tributária com o financiamento da educação; criado pelo Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal, pela Carta Régia, de 10 de novembro de 1772, era destinado, especialmente, à manutenção das escolas primárias (PINTO, 2000, p. 8).

Finalmente, a terceira fase, que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1934 até os dias atuais, apresenta-se como o período em que se vinculam recursos destinados ao financiamento da educação a partir da arrecadação tributária dos impostos.

O processo de financiamento da educação no Brasil, presente no cerne de suas Cartas Magnas, especialmente no “pós-República”, tem na Constituição Federal de 1934 seu marco inicial de determinação e vinculação dos recursos destinados a este expediente. Rossinholi (2010) informa que a incorporação do conceito de vinculação de recursos destinados à educação foi resultante dos debates acerca das ideias presentes na época (década de 1930), inclusive as do Manifesto dos Pioneiros, que abraçava os ideais de obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização dos sistemas educacionais.

A Constituição de 1934 trazia em seu escopo capítulo específico sobre a educação e, em seu artigo 157, previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de fundos para educação, constituindo-se a primeira inserção em um texto constitucional brasileiro, dedicado à concepção de fundos exclusivos para a educação (ROSSINHOLI, 2010, p. 25).

A Constituição seguinte, promulgada em 1937, durante o período político ditatorial denominado “Estado Novo”, revoga o processo de vinculação de recursos. Acompanhando essa linha de ação, a Lei Máxima em vigor em outro período de ditadura, a Carta Constitucional de 1967, igualmente retirava do seu texto os pressupostos relativos à vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação, colocando historicamente as Cartas de 1937 e 1967, ambas em períodos de ditadura e tensões políticas, em claro confronto com o processo de vinculação das receitas destinadas ao financiamento da educação.

A Constituição Federal de 1946 recupera o sentido de vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação, aumentando o percentual para 20% das receitas arrecadadas para este fim, inclusive dos municípios, e incorpora em seu teor a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) para designar o conjunto de despesas (investimentos) elegíveis relacionadas ao gasto com educação. No processo de elaboração dessa carta constitucional, chegou-se a discutir o estabelecimento de um imposto único específico para a educação, que não se materializou no *caput* do texto constitucional

(ROSSINHOLI, 2010, p. 27).

No período compreendido entre a Constituição de 1934, o pós-Constituição de 1946, até a década de 1950, a educação pública no Brasil apresenta um bom nível de qualidade. Era um período em que ocorria a expansão dos Grupos Escolares (educação primária) e Ginásios (ensino médio), com prédios imponentes e salários razoáveis aos professores, que lutavam, por exemplo, em São Paulo, para terem seus vencimentos equiparados aos magistrados (PINTO, 2000, p. 54). Nessa época, a classe média e parte da elite haviam descoberto as escolas públicas, frequentada por seus filhos, mas era uma escola para poucos, que excluía a maioria da população do país, residente na zona rural, assim como os segmentos mais pobres da população urbana (PINTO, 2000, p. 54).

Após o período de relativa prosperidade educacional (1930-1950), segue-se um ciclo de decadência, notadamente marcado a partir do Golpe Militar de 1964, que retira da agenda nacional qualquer esforço de universalização, qualidade e democratização do ensino público. A retirada da vinculação das receitas tributárias ao financiamento da educação ilustra bem as intencionalidades então implantadas nesse ciclo.

Em 1968, foi criado, através de Decreto Lei nº. 872/1969, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) enquanto autarquia federal responsável por captar e distribuir recursos financeiros a programas e projetos relacionados ao ensino fundamental.

Com o processo de distensão política iniciado na década de 1980 no Brasil, objetivando o encerramento do “ciclo ditatorial” principiado com o Golpe Militar de 1964, ocorre a publicação da Emenda Constitucional nº. 24 de 1983, conhecida como Emenda Calmon, responsável pela introdução (reinserção) da vinculação constitucional de recursos destinados à educação através do artigo 176, passando a indicar a vinculação de recursos da União da ordem de 13% e dos estados e municípios em 25%, superando o “hiato constitucional” de 1967 (Quadro 5).

Ano	Disposição Legal	Esfera da vinculação		
		União	Estado/DF	Municípios
1934	CF 34	10%	20%	10%
1937	CF 37	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL 4.958	Nenhuma	15% a 20%	10% a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	LDB 5.692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EF 14	13%	25%	25%
1988	CF 88	18%	25%	25%

Quadro 5: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil.

Fonte: Oliveira e Adrião (2007, p. 92).

O processo de redemocratização do país procedeu à convocação de nova Assembleia Constituinte em 1986, que resultou na Constituição Federal de 1988, caracterizando-se no contexto atual em matéria de financiamento da educação seu normativo mais significativo.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi aprovada em 1996 através da publicação da Lei nº. 9.394/96 que, dentre outros aspectos, fixa o conceito de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou seja, qualifica os itens passíveis de classificação enquanto gastos destinados à educação (artigo 70 e 71):

[...]

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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

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

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

Sobre os gastos com MDE, Pinto (2000, p. 58) pontua um aspecto relevante que diz respeito à possibilidade de utilização de recursos públicos em instituições privadas (art. 70, VI) na aquisição de vagas nas instituições privadas para concessão de bolsas de estudos para alunos da rede pública. Segundo o autor, o art. 71, quando combinado com o parágrafo segundo do artigo 212 e o artigo 213 da CF, permite uma ampliação quanto às possibilidades de utilização de recursos públicos em instituições privadas (comunitárias e confessionais ou filantrópicas), desde que tais entidades demonstrem sua condição de natureza não lucrativa.

Uma vez que os mecanismos de definição da natureza não lucrativa se legitimam a partir de parâmetros administrativos, mediante renovação anual do Certificado Nacional de Assistência Social (CNAS), trata-se de um expediente muitas vezes sensível à exposição de práticas irregulares e desvios, o que facilitaria a canalização de recursos públicos para instituições de natureza privada:

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

[...]

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

[...]

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

[...]

Concomitante à aprovação da LDB, foi sancionada a Lei nº. 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), definindo a constituição de um fundo de recursos, englobando as três instâncias federativas (União, estados e municípios) dentre as receitas vinculadas à educação, destinadas exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. O Fundef foi executado

pelo período de dez anos, entre os anos de 1997 e 2006.

Em 9 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) através da Lei nº. 10.172/2001, que estabeleceu metas de universalização e qualidade do ensino da educação para o Brasil, articulando, inclusive, programas de financiamento com recursos da União destinados aos municípios, tais como o apoio à superação dos problemas relativos ao ensino fundamental (baixa qualidade do ensino, escassez de recursos nos municípios mais pobres, qualificação docente, desempenho insatisfatório nos mecanismos de avaliação etc.) por meio de recursos geridos pelo FNDE.

O Fundef, decorrido dez anos de existência, foi extinto em decorrência do prazo dado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e por força da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja previsão de funcionamento vai até 2020. Este é semelhante ao fundo anterior, e envolve a vinculação de recursos dos três entes federativos (União, estados e municípios), ampliando sua abrangência a toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, em suas modalidades), bem como o percentual de impostos destinados ao Fundo – de 15% para 20% – dentre os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na perspectiva dos diferentes entes federativos (União, estados e municípios), cabe a todos a responsabilidade de implantação, gestão, manutenção dos seus respectivos sistemas; à União o encargo por transferências supletivas de recursos para o financiamento dos sistemas estaduais e municipais; e aos estados, a incumbência complementar de realizar a transferência de recursos para o financiamento das redes municipais.

Compreender o fenômeno do financiamento da educação significa identificar como se configuram os gastos públicos enquanto decorrência das prioridades governamentais e, em tese, da sociedade como um todo, resultante das opções políticas que se alteram ao longo do tempo em função das mudanças vivenciadas no país. No Brasil, especificamente a partir do Plano Real, em 1994, pode-se afirmar que a política fiscal tem sido um componente muito mais alinhado ao cumprimento de metas econômicas do que produto da concepção coletiva da sociedade sobre o papel do setor público (ROSINHOLI, 2010, p. 13).

2.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A partir das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e na LDB, as quais fixam percentuais mínimos das receitas de impostos vinculadas ao financiamento da educação, as

Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios (LOM) poderão estabelecer parâmetros superiores aos 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino, neste caso, prevalecendo os normativos estaduais e locais (LDB, art. 69, caput).

O texto constitucional, em seu artigo 206, fixa os princípios da educação no país, destacando-se, dentre outros: a igualdade de condições de acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; fixação da natureza pública e gratuita da educação; valorização dos profissionais da educação escolar; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Neste sentido, pode-se estabelecer que a Constituição fixa como princípios norteadores a universalização da educação, a gratuidade do ensino público, a qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação, utilizando a vinculação de recursos como estratégia para o alcance desses princípios, concordando com o que já havia apontado por Melchior (1987, p. 4): “A operacionalização dessas ideias e dos valores depende, em grande parte, de recursos financeiros advindos de um sistema de financiamento. O sistema de financiamento passa a ser um dos meios mais importantes para a concretização das ideias e valores”.

Neste contexto, os recursos públicos direcionados aos sistemas educacionais são resultantes das vinculações legais e constitucionais (artigo 212), as quais determinam para a União o imperativo da vinculação de 18% das receitas com impostos para o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), integralmente os recursos do Salário Educação (SE) e demais fontes, tais como: operações de crédito e rendimentos financeiros das aplicações dos recursos vinculados.

Dentre as fontes de financiamento da educação em nível federal, destaca-se o Salário Educação (SE), tendo em vista seu caráter tributário de exclusividade para esse fim, o qual foi criado em 1964 como alternativa às empresas que não desejassem manter escolas primárias para os empregados e seus respectivos filhos.

Contemplado pela CF-1988 através do artigo 212 (§4, §5, §6), o Salário Educação é arrecadado a partir das contribuições recolhidas pelas pessoas jurídicas ao percentual de 2,5% sobre o montante da folha bruta de salários de seus empregados. Deste montante, 1% é destinado ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão arrecadador, a título de taxa de serviço, e o restante é dividido em 1/3 como quota federal, 1/3 como quota estadual e 1/3 como quota municipal, distribuído proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino.

Os recursos do Salário Educação não podem ser utilizados para os gastos com pessoal e, normalmente, são empregados para reforma e ampliação de escolas, transporte escolar, alimentação escolar e capacitação de professores (MONLEVADE, 2007, p. 26).

As fontes de financiamento da educação são ainda, indiretamente, complementadas pelas contribuições da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que em 2006 destinou R\$ 1 bilhão para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e pelo Programa de Integração Social (PIS/Pasep), que destina recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que destina recursos para o custeio de cursos profissionalizantes, inclusive em convênio com instituições privadas (MONLEVADE, 2007, p. 27).

Nos estados, os recursos públicos direcionados ao financiamento da educação são resultantes das vinculações legais e constitucionais que determinam para estes entes o imperativo da vinculação de 25%, no mínimo, das receitas tributárias líquidas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), englobando o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), e das transferências obtidas junto à União, relativas ao Salário Educação, complementação do Fundeb, das operações de créditos e demais receitas.

Dentre os impostos arrecadados pelos Estados, o mais importante é o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), que constitui o tributo mais representativo no financiamento global da educação; em 2006, a receita foi de R\$ 171,6 bilhões com uma destinação de R\$ 42,9 bilhões, correspondente a 60% dos investimentos em educação no Brasil (MONLEVADE, 2007, p. 20).

Nos municípios, os recursos públicos direcionados ao financiamento da educação são resultantes das vinculações legais e constitucionais que determinam para esses entes o imperativo da vinculação de 25%, no mínimo, das receitas líquidas de impostos para a MDE, incluindo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, há outras transferências obtidas junto à União, as receitas do Salário Educação e, em alguns estados, da complementação do Fundeb.

No âmbito dos municípios, as transferências constitucionais relativas ao Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que compõem o FPM representam os recursos mais significativos, resultando em R\$ 36 bilhões em 2006 do FPM do total de 5.650 municípios, com um total de R\$ 9 bilhões destinados à educação. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) representou uma arrecadação de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões para o MDE, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) respondeu por R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões para MDE.

Segundo Monlevade (2007, p. 13) em 2006, 50 milhões de estudantes da educação básica em todo país consumiram R\$ 60 bilhões em recursos públicos da União, estados e municípios, representando um valor/aluno de R\$ 1.200,00 anuais, ou seja, R\$ 600,00 por mês.

Nesse contexto, frente às diferentes condições de arrecadação dos entes federativos, apresentam-se estados com média anual em torno de R\$ 3.000,00, como o Distrito Federal e Roraima, e outros com média anual em torno de R\$ 600,00, como o Maranhão e Pará (MONLEVADE, 2007, p.13).

A partir do cruzamento desses dados e a inferência no desempenho nos exames padronizados (prova SAEB) e indicadores de desempenho (IDEB) entre instituições públicas e privadas, com desempenho, em geral, das segundas superior ao das primeiras, pode-se estabelecer que uma educação que custa menos tende a ser de menor qualidade.

Apesar de uma razoável estruturação legal quanto às fontes de financiamento e a determinação de percentuais mínimos dedicados à MDE, o desenho tributário e os diferentes níveis de capacidade tributária dos entes federativos parece não equacionarem adequadamente o volume de recursos necessários a satisfazer as demandas por oferta de ensino de qualidade na educação pública, muito menos conseguem contribuir para a superação dos desequilíbrios regionais do país.

Tabela 3: Receitas direcionadas aos estados à Educação Básica no Brasil (2001-2010) – Em milhões (R\$)³

ANO	RECEITAS PRÓPRIAS UF			TRANSF. DA UNIÃO				TOTAL RECURSOS	% UF	% UNIÃO
	Fundef / Fundeb	Receitas Financeiras	TOTAL	Complemento Fundeb	Transf. Voluntárias	Cota SE	TOTAL			
2001	10.660		10.660	452	81	2.046	2.579	13.239	80,5%	19,5%
2002	11.748		11.748	422	15	2.405	2.842	14.590	80,5%	19,5%
2003	12.394		12.394	336	23	2.656	3.015	15.409	80,4%	19,6%
2004	13.492		13.492	485	41	2.427	2.953	16.445	82,0%	18,0%
2005	15.027		15.027	395	308	3.525	4.228	19.255	78,0%	22,0%
2006	15.984		15.984	314	618	4.156	5.088	21.072	75,9%	24,1%
2007	21.825		21.825	2.012	378	4.254	6.644	28.469	76,7%	23,3%
2008	30.345		30.345	3.174	753	5.266	9.193	39.538	76,7%	23,3%
2009	35.200		35.200	5.070	1.423	5.753	12.246	47.446	74,2%	25,8%
2010	39.595		39.595	5.353	2.324	6.629	14.306	53.901	73,5%	26,5%
TOTAL	206.270	0	206.270	18.013	5.965	39.117	63.095	269.365	76,6%	23,4%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

A Tabela 3 indica a ampla responsabilidade dos entes federados, estados e municípios, pelo financiamento para a manutenção da educação básica no Brasil, sendo que 80% dos recursos investidos são originalmente arrecadados por estados e municípios, ficando a União responsável pelos 20% restantes, daí incluídas as cotas daqueles primeiros, repassadas pela União.

³ Valores nominais.

O fenômeno da “desresponsabilização” da União pela educação básica no país, a partir da análise dos presentes dados, não foi equacionada pela criação dos fundos educacionais (Fundef/Fundeb), embora o Fundeb tenha propiciado uma ampliação no complemento da União, o que sinaliza inequivocamente que os resultados no desempenho da educação básica estarão, de alguma forma, ancorados na capacidade de arrecadação tributária dos entes federados, ou seja, as desigualdades econômicas permanecerão manifestando-se até que uma reforma tributária, maior competência do exercício tributário ou um novo pacto federativo construa cenário distinto.

Para compreensão deste fenômeno, mais uma vez, é necessário remontar historicamente o processo de construção do modelo tributário do país como assinalado por Pinto (2000).

O sistema tributário no Brasil Colônia tinha como principal tributo em termos de arrecadação o *Quinto*, tendo em vista que a atividade de exploração de minérios representava a principal atividade em termos econômicos, cobrado sobre os metais obtidos em exploração e após sua fundição, deduzidos de todos os custos incorridos (PINTO, 2000, p. 9).

Além do Quinto, existia o *dízimo*, que em sua origem tratava-se de um tributo eclesiástico, mas que os reis de Portugal, na condição de grão-mestres da Ordem de Cristo e do Padroado de Tomar, chamaram a si o direito de cobrança, transferindo, parcialmente, o produto da arrecadação aos ministros do culto. O *dízimo* representava a décima parte de qualquer produção, exceto minérios (PINTO, 2000, p. 7-8).

Havia o tributo relativo aos *direitos de entrada*, que estava relacionado com a circulação de mercadorias entre as províncias, incidindo basicamente sobre os animais de carga, que seguiam do Sul para trabalhar na exploração de minérios, e sobre o gado que vinha da Bahia.

Completava o sistema tributário do Brasil Colônia o Subsídio Literário, destinado ao financiamento das escolas primárias e cobrado sobre a produção de aguardente, vinho, vinagre e carne e as taxas de celeiro público (mercado) e aferição de medidas e uma numerosa quantidade de outras taxas, que pouco rendiam em termos de arrecadação (PINTO, 2000, p. 8-9).

No cenário tributário do Brasil Colônia, um terço da arrecadação era destinado à Coroa e o restante à Província. Já nesse período, percebe-se a pobreza das câmaras municipais frente à fragilidade de arrecadação e a cobrança de recursos no contexto tributário vigente, fato que se torna traço marcante até os dias atuais (PINTO, 2000, p. 10).

O sistema de cobrança dos tributos era “terceirizado” no período do Brasil Colônia,

com exceção do Quinto, através de contratos pelos quais o poder público, via hasta pública, entregava a particulares o direito de arrecadar determinado tributo, geralmente por um período de três anos, em troca de uma soma global a ser repassada pelo contratador. Essa prática, embora utilizada na maioria das nações à época, acabou por materializar, no Brasil Colônia, práticas de abusos, vícios e pouca eficiência na arrecadação. Com a Independência e o colapso da atividade de exploração de minérios, a tributação migra para o comércio exterior, e o Brasil Império centra-se, especialmente, no imposto de importação, que chegou a responder por 2/3 da receita pública do período (PINTO, 2000, p. 16).

A República, basicamente, mantém o cenário tributário do Brasil Império, com alta dependência do imposto de exportação até a década de 1940. Porém, com o advento das duas grandes guerras mundiais, esse tributo perde relevância, delegando ao Imposto de Renda o papel de principal fonte de arrecadação dos cofres nacionais (PINTO, 2000, p. 18).

Sobre o advento da Proclamação da República e sua repercussão no cenário educacional brasileiro, tomamos o que indica Pinto (2000, p. 53): “A Proclamação da República, com sua Constituição liberal, atribuindo mais à família que ao Estado os compromissos da educação, isto em um país que havia saído de quatro séculos de escravidão, reforçou a política oficial de alheamento frente aos assuntos da educação, em especial, por parte do governo central”.

A partir da Constituição de 1946 ocorre a progressiva institucionalização de um sistema de transferência de impostos entre os diferentes níveis federativos, especialmente dos níveis centrais para os locais, o que buscou corrigir o processo histórico de centralização de recursos no plano federal mas que também resultou na criação de novos municípios, passando de 1.669 em 1945 para 3.924 em 1966 (PINTO, 2000, p. 19).

O Golpe de Estado de 1964 trouxe considerável mudança no arranjo do sistema tributário, basicamente, com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), através da Lei nº. 5.172/1966, em vigor até os dias atuais. Essas mudanças contemplaram, dentre outras, a reforma do Imposto de Renda, ampliando sua incidência e arrecadação, a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), de competência estadual, substituindo o imposto sobre o consumo, vigente à época (PINTO, 2000, p. 20). Essas mudanças, ocorridas em período ditatorial, buscaram obviamente a concentração de recursos na União, dando centralidade econômica e política a esta e uma consequente subordinação de estados e municípios.

Outra mudança, desenhada a partir de 1964, foi a introdução progressiva de contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins,

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL, Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF), com o duplo sentido de fugir da repartição federativa (transferência para estados e municípios) e das vinculações constitucionais, dentre elas a educação, uma vez que tais tributos não estão sujeitas à vinculação constitucional à educação.

Análise relativa ao período 1964-1985 da ditadura militar é bem resumida em Pinto (2000, p. 21), quando afirma que “[...] a ditadura militar deixou como legado uma estrutura tributária mais orgânica do que aquela que encontrou, com maior capacidade arrecadadora, centralizada no governo federal e que protegia os detentores de capital em detrimento dos trabalhadores e dos segmentos mais pobres da população”; e ratifica, “[...] cortou pela raiz boa parte dos programas de educação popular que vicejavam no país, perseguiu e exilou seus formuladores e dirigentes e suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação” (PINTO, 2000, p. 55).

A Constituição de 1988, apesar de avançar sob aspectos dos direitos sociais e políticos, pouco impactou no arranjo tributário, mesmo computando o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), ou seja, a transferência para estados e municípios dos impostos arrecadados pela União, tomando por base o número de habitantes. Assim, permanece não equacionada a questão da centralização dos recursos na União, em detrimento dos estados e municípios, contrastando com a responsabilização destes últimos pela oferta e manutenção da educação básica.

Impostos Estaduais no Fundeb (20%)	Impostos Municipais no Fundeb (20%)
FPF IPI – Exportação LC 87/98 ICMS IPVA ITCM	FPM IPI – Exportação LC 87/98 ICMS IPVA ITR
Fora do Fundeb	Fora do Fundeb
5% dos anteriores 25% do IRRFSE IOF - Ouro	5% dos anteriores 25% do IRRFSE IOF – Ouro IPTU ISS ITBI

Quadro 6: Tributos que constituem e não constituem o Fundeb.

Fonte: Monlevade (2007, p. 76).

Apresenta-se atualmente um cenário em que estados e municípios contam, prioritariamente, com o produto de suas arrecadações para o financiamento da educação

básica, uma vez que os fundos educacionais (Fundef e Fundeb) tomam como parâmetros a questão do número de estudantes e o gasto/aluno, ou seja, não permitem direcionar mais recursos para entes federativos com desempenho insatisfatório ou de menor poder de arrecadação, ratificando assim uma condição de desigualdade nos planos regionais e não alterando a condição da União como centralizadora de recursos.

Demanda o financiamento da educação básica, deste modo, políticas de intervenção que permitam a inserção de novos recursos à educação, uma vez que os fundos trabalham com as fontes constitucionais já vinculadas, e de um instrumento capaz de materializar o pacto federativo, que *a priori* busque oferecer condições equânimes aos entes federativos que o gasto/aluno e os programas de assistência financeira do FNDE parecem não alcançar, conforme pontua Pinto (2000, p. 31):

[...] apesar de todo o sistema de transferência de tributos entre os níveis de governo existente no Brasil, a disponibilidade de recursos públicos reproduz as desigualdades regionais de renda. Assim, um morador do Estado de São Paulo dispõe de 3 vezes mais recursos municipais e estaduais que um morador do Maranhão ou Piauí. Em especial no caso da educação básica, onde maior parte dos recursos para a sua manutenção e desenvolvimento vem de estados e municípios, estas desigualdades impõem desafios enormes de equalização.

Uma discussão acerca do federalismo brasileiro torna-se imperativa, especialmente no campo da educação, pois apesar dos desdobramentos no âmbito da justiça tributária, das desigualdades regionais e da estruturação do poder político nacional, cabe à educação, frente à primazia desse direito social, antecipar essa discussão.

A percepção dos dois “*Brasis*”, um desenvolvido, próspero, com padrões de qualidade de vida compatível com nações mais justas socialmente, e outro, atrasado, feudal e indigente, quase “peso morto” para a parte mais desenvolvida, deve ser substituída por uma visão que pretenda reconhecer a necessidade de reversão de prioridades dos investimentos sociais e econômicos do país, que propiciou justamente a cristalização desses dois “*Brasis*” quando priorizou historicamente algumas regiões em detrimento de outras.

O sistema tributário e, em consequência, a distribuição de recursos públicos e sua redistribuição federativa no contexto atual não são nem serão capazes de estabelecer uma nova ordem de justiça social, pois, utilizando o que exemplifica Pinto (2000, p. 32), “[...] um morador do Nordeste, ao comprar um veículo produzido em São Paulo, paga os impostos embutidos em seu preço, não obstante, quem fica com os recursos tributários originados na operação de produção do veículo é o Estado de São Paulo”. Assim, a necessidade de ajustes para essa realidade torna-se, no mínimo, imperiosa.

O processo de discussão de um novo pacto federalista e sua repercussão no cenário do

financiamento da educação básica no Brasil será tarefa bastante “espinhosa”, por mais que a experiência com a constituição de fundos educacionais esteja amadurecida. Monlevade (2010, p. 30) informa que

[...] o Fundef partia o sistema ao meio. O Fundeb é inclusivo e totalizante; leva “naturalmente” ao sistema nacional. Mas, há empecilhos: SP, ES e MS repartirão seu ICMS? AC, TO, AP e RR abrirá mão de suas gordas fatias de FPE? E o DF, a Ilha da Fantasia Tributária, disporá de seu Fundo Constitucional?

Assim, o amadurecimento de uma proposta capaz de dotar o país de fontes de recursos suficientes ao financiamento da educação transita, necessariamente, pela discussão de uma reforma tributária (PINTO, 2000).

Para ilustrar, tomemos por base a carga tributária do Brasil, ou seja, a relação da totalidade de tributos arrecadados pelos entes federativos (União, estados e municípios) com o total de toda a riqueza produzida (PIB). Segundo Pinto (2000, p. 24), esse percentual representou 26% no triênio 95-97. Ora, se imaginarmos que a fonte de recursos para o financiamento da educação é estabelecido prioritariamente pela vinculação das receitas tributárias, poderíamos afirmar, *a priori*, que o volume de recursos destinados à educação seria suficiente, uma vez que a carga tributária do Brasil é bastante compatível com as demais nações, especialmente as mais desenvolvidas.

A realidade, entretanto, é outra: de uma carga tributária de 26%, a proporção relativa aos impostos, base de cálculo das vinculações destinadas à educação, situa-se em aproximadamente 15,5% do PIB, sendo o restante, 10,5%, relativo à arrecadação de contribuições, que não compõem a base de cálculo das vinculações constitucionais.

Outro fator agravante diz respeito à estrutura tributária, que resulta em uma arrecadação fortemente alicerçada por tributos indiretos, ou seja, tributos “embutidos” nos preços dos produtos e serviços consumidos, os quais, segundo Pinto (2000, p. 24), representam 90% do total dos recursos arrecadados.

Essa configuração imputa uma maior tributação das pessoas com menor poder aquisitivo e uma desoneração para as pessoas de maior poder econômico, contribuindo para o cenário de maior concentração de renda no Brasil, em que os 20% mais ricos detêm uma renda 32 vezes maior que os 20% mais pobres dentre a população. Nos EUA este número é de 9 vezes; no Japão 4 e no Chile 17 vezes, conforme exemplificado por Pinto (2000, p. 24-25):

Imaginemos um produto que custe, por exemplo, R\$ 3,00 e que tenha embutido em seu preço R\$ 1,00 de tributos. Uma pessoa, ao comprar esse produto, e que possua uma renda de R\$ 100/mês, estará pagando em tributos o equivalente a 1% da mesma. Já uma outra pessoa, cuja a renda seja de R\$ 1.000,00, comprometerá apenas 0,1% em tributos, do que ganha, ao fazer a mesma compra.

Entendemos, a partir da análise desses dados, que a revolução da educação repousa em uma urgente interferência no modelo tributário nacional e em uma rediscussão do modelo federalista no que diz respeito à repartição do bolo tributário entre os entes federativos. Quem sabe, a discussão sobre recursos disponíveis à educação avance para a configuração de um modelo de aplicação destes recursos lastreado na qualidade do ensino e não somente limitada à disponibilidade de receita.

O atual arranjo do pacto federativo que envolve a transferência dos tributos arrecadados pelos entes federativos está normatizado no texto da CF-1988 e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) que o recepcionou. Apesar de o CTN tratar-se de uma lei publicada durante o período da ditadura militar (Lei nº. 5.172/1966), a Assembleia Constituinte de 1988 optou por sua manutenção, compreendendo o “jogo de forças” estabelecido naquele fórum, no qual as demandas por maior descentralização de recursos por estados e municípios tencionavam-se com o interesse da União pela centralização da arrecadação.

A promulgação da CF-1988 acabou por resultar em uma irremediável descentralização de recursos tributários da União em favor de estados e municípios, descentralização de atribuições, mas com um conjunto de responsabilidades concorrentes entre os entes federativos (União, estados e municípios), nesse contexto, figurando também a responsabilidade de organização e manutenção dos seus sistemas públicos de ensino.

O texto constitucional caracteriza o sistema tributário formado por quatro espécies de tributos: impostos (obrigação pecuniária compulsória que não contempla relação entre o fato gerador do tributo e uma atividade específica, relativa ao contribuinte), taxas (ressarcimento pelo uso efetivo ou potencial de um serviço público colocado à disposição do contribuinte), contribuições de melhoria (obrigação que tem por objetivo o custeio de obras públicas de que decorra valorização imobiliária) e contribuições sociais (de intervenção de domínio econômico e por exercício profissional, exclusivas da União; Salário Educação, contribuições para o financiamento da seguridade social e contribuições dos servidores públicos para seus respectivos sistemas previdenciários).

Enquanto os impostos estão sujeitos à redistribuição entre os entes federativos (da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios), as contribuições sobre domínio e intervenção econômica, assim como as contribuições para o financiamento da seguridade social, não estão sujeitas ao processo de redistribuição federativa.

A partilha de recursos tributários é caracterizada por quatro tipos de repasses, segundo

Cruz (2009, p. 115): 1) participação em parcelas legais dos recursos arrecadados (ITR, ICMS e IPVA); 2) fluxo de participação por parcelas constitucionalmente estabelecidas (FPM, FPE); 3) fluxos definidos legalmente (repasse do Sistema Único de Saúde – SUS e complementação do Fundeb); e 4) fluxos voluntários (convênios e outras transferências discricionárias).

Dimensão	União	Estados	Municípios
Impostos Próprios (Arrecadação própria)	IR (53%) IPI (53%) IOF II IE IGF SE 1/3	ICMS (75%) IPVA (50%) ITDB IRRF servidores estaduais	ISSQN IPTU ITBI IRRF servidores municipais
Transferências Federativas		IOF – Ouro (70%) Adicional IR FPE (IR 21,5% +IPI 21,5%) IPI – Exp. 7,5% SE 1/3	IOF – Ouro (30%) ICMS (25%) IPVA (50%) FPM (IR 22,5% +IPI 22,5%) IPI – Exp. 7,5% SE 1/3
Transferências demandadas	Fundos Regionais (IR 3% + IPI 3%)		

Quadro 7: Modelo de partilha dos impostos.

Fonte: Monlevade (2007) – com adaptações.

Compreendendo essa dinâmica, a União utilizou-se, ao longo da década de 1990, de estratégias para recomposição de sua capacidade de arrecadação e (re)centralização de recursos. Para tanto, ampliou a participação das contribuições na composição do total da arrecadação. Segundo Cruz (2009, p. 131), para o período de 2001-2005, “65% do total arrecadado pela União não decorre dos impostos ou taxas federais”. Tal recomposição esteve calcada na criação de novas contribuições (CPMF⁴ e CIDE⁵) e na elevação das alíquotas das contribuições existentes (Cofins⁶ e CSLL⁷) (CRUZ, 2009).

Paralelo ao processo de recomposição das receitas da União, ocorreu uma redução da capacidade fiscal dos estados, pressionada em três dimensões: recessão econômica, altas taxas de juros e negociação das dívidas dos estados junto ao Governo Federal, que resultou em retenção de recursos estaduais por parte deste ente, fruto da crise fiscal da década de 1990

⁴ CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras cobrada no período de 1996 – 2006.

⁵ CIDE – Contribuição de Intervenção e Domínio Econômico incidente sobre combustíveis implantada em 2001 a partir da Emenda Constitucional n.º 33.

⁶ COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social teve sua alíquota majorada de 2% para 3% a partir de fevereiro de 1999 conforme Lei n.º 9.718/1998.

⁷ CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas teve sua alíquota majorada de 8% para 9% a partir de fevereiro de 2000 conforme Lei n.º 10.637/2002.

(CRUZ, 2009, p. 112).

Ora, o arranjo federativo configura-se como um esforço na redução das desigualdades regionais, de forma a equacionar diferentes capacidades econômicas e promover um equilíbrio no acesso a serviços públicos; se assim não caminha, acaba por promover um desequilíbrio.

Sendo o ICMS o principal tributo no financiamento da educação, estando sua arrecadação vinculada ao estado onde se produz e circula originalmente a riqueza, dá-se um sentido contrário ao equilíbrio federativo. Para entender esse fenômeno, é necessário fazer uma reflexão histórica. Segundo Cruz (2009, p. 120), a “exclusão e as desigualdades regionais são marcas do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, que muito tardiamente construiu um arcabouço legal e uma cultura de políticas públicas que visava a inserir amplas parcelas excluídas da população no rol dos direitos sociais”.

Esse processo histórico de contínua exclusão social pode ser razoavelmente explicado pelo processo de representatividade política, *a priori*, territorial, mas que acaba por organizar-se hegemonicamente em torno de “interesses conservadores da região Sudeste do país” (CRUZ, 2009, p. 138).

Esporadicamente, surgem questionamentos da suposta sub-representação política das regiões mais populosas (Sudeste e Sul) em relação às menos populosas (Norte e Centro-Oeste) na representação parlamentar brasileira (Congresso Nacional), bem como sobre a significativa representação política parlamentar da região Nordeste, atrasada economicamente e socialmente em virtude de suas práticas políticas retrógradas (“chefe político local” ou “coronelismo”), representando “entraves” ao pleno desenvolvimento socioeconômico do Brasil (CRUZ, 2009).

Nessas discussões, raramente se consideram que “as desigualdades percentuais na representação política das unidades federadas” que possuem um percentual maior da população (São Paulo, Pará, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará) estão fragmentadas nas representações das demais unidades da federação, sem, entretanto, constituir hegemonia de uma unidade federativa sobre outra ou de uma região particular sobre as demais, mas constituindo um “jogo de forças” que se articulam e posicionam-se no embate político do Congresso Nacional, muito mais alinhadas “aos interesses do grande capital” e muito menos preocupadas na superação das desigualdades sociais e regionais.

Ocultam-se nas discussões da sub-representação política de algumas regiões em detrimento de outras uma quota de preconceito que não admite que o fenômeno do “coronelismo”, imputado exclusivamente nas regiões Norte e Nordeste, transmuta-se nas

oligarquias econômicas que se manifestaram na “República Velha” e na monopolização dos estados mais ricos, que absorvem os impulsos do desenvolvimento econômico, concentrando a riqueza produzida no país desde aquele tempo até os dias atuais, cristalizando uma acumulação perversa do capitalismo produzido no Brasil (CRUZ, 2009, p. 136-143).

Deste modo, as “mazelas” imputadas ao nosso regime federalista, incapaz de promover um enfrentamento à superação das desigualdades sociais e regionais, ancoradas em práticas patrimonialistas e subalternizadas aos interesses do capital, obviamente reproduzem-se nas práticas do financiamento da educação, em que as desigualdades nas condições de acesso e qualidade pautam igualmente o arranjo federativo educacional.

O valor mínimo por aluno anual, o valor mínimo fixado em lei (Fundef/Fundeb) por aluno do sistema público de educação – sendo que sempre que o montante “*per capita*” por estados e municípios não alcance esse valor será complementado pela União – poderia constituir-se em importante instrumento de complemento de fundos aos entes federativos mais fragilizados economicamente e, em consequência, proporcionar uma maior participação da União na inserção de recursos para o financiamento da educação básica; entretanto, o foco na austeridade fiscal subordinou esse mecanismo.

A forma de fixação do valor anual mínimo por aluno, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em função de determinação legal, parece distanciar-se da função que lhe cabe, parâmetro ao alcance de condições materiais mínimas a oferta do ensino público e mais afeito como um instrumento de rigidez fiscal.

Os valores fixados ao longo das décadas para o valor mínimo/aluno sempre estiveram muito mais aderentes às políticas de controle fiscal que ao interesse em contribuir para o alcance de um patamar mínimo de qualidade, definido na CF e LDB, conforme pontuado em Monlevade (2007).

Para 1997, no início do Fundef, o valor mínimo/aluno foi fixado em R\$ 300,00; no ano seguinte, o cálculo elevaria o valor para R\$ 400,00, o que resultaria em uma complementação da União superior a R\$ 1 bilhão. Porém, esse valor foi vetado e limitado em R\$ 315,00. Em 1999, a crise financeira serviu como argumento para o congelamento do valor mínimo/aluno nos mesmos R\$ 315,00 e a complementação de recursos da União, que havia sido de R\$ 871 milhões em 1996, caiu para menos de R\$ 300 milhões em 1999 (MONLEVADE, 2007).

2.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundef)

A criação do Fundef está intrinsecamente relacionada à promulgação da CF-1988, notadamente, ao artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que indicava a obrigatoriedade de direcionar 50% dos recursos vinculados à educação (artigo 212), ao longo de dez anos, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, ou seja, a União deveria destinar 9% (dos 18% vinculados) e estados e municípios 12,5% (dos 25% vinculados).

Ao longo desse período de dez anos, embora estados e municípios tenham cumprido tal diretriz, uma vez que esses entes respondem preponderantemente pela oferta nesse nível educacional, a União não cumpriu tal diretriz constitucional, e essa prática significou, somente para o ano de 1995, um não investimento por parte da União no ensino fundamental na ordem de R\$ 2 bilhões (PINTO, 2000, p. 100).

Esse fato, somado logicamente a não superação do analfabetismo e a não universalização do ensino fundamental até 1995, motivou uma proposta de emenda ao ADCT, que resultou na Emenda Constitucional nº. 14, de 13 de novembro de 1996, a qual criou o Fundef, regulamentado pela Lei nº. 9.424 de 24 de novembro de 1996.

Na prática, a aprovação da Emenda Constitucional alterou o percentual relativo ao investimento no ensino fundamental em 60%, mas limitou ao montante de recursos destinados ao fundo (Fundef), o que significou uma desoneração da União em relação a estados e municípios, uma vez que esses valores (fruto da “inadimplência” da União com a educação básica da promulgação da CF até a promulgação da Emenda Constitucional do Fundef) nunca foram repassados, observando que a CF foi promulgada em 1988 e já se havia passado 8 anos. Há de se considerar, portanto, que a União constitui-se como grande devedor do Fundef (PINTO, 2000, p. 110).

O Fundef caracterizou-se como um fundo contábil formado por recursos dos três níveis federativos (União, estados e municípios) relativos à subvinculação de 60% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação (receita com impostos, considerando as deduções e acréscimos relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM)) direcionados ao financiamento da educação fundamental.

Os recursos do Fundef tinham como instrumento de distribuição o valor mínimo por aluno, fixado anualmente pelo INEP proporcionalmente ao número de matrículas em cada rede do ensino público (federal, estadual e municipal), com base nas informações do Censo Escolar.

Os recursos subvinculados ao Fundef deveriam ser aplicados nas seguintes proporções: 60%, no mínimo, para o pagamento de remuneração aos profissionais do

magistério em efetivo exercício e 40% ou menos para outros gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Fundef vigorou por 10 anos, de 1997 a 2006.

Durante a apreciação e votação da Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo fez a opinião pública nacional crer que o Fundef seria a “redenção” do ensino fundamental público. Porém, um dos principais defeitos desse fundo foi a reserva de 15% ao ensino fundamental do montante de 25% (estados e municípios) vinculados à educação, sendo que disso resultou uma restrição de 10% para responder aos demais níveis da educação básica (creches, pré-escolas, EJA, ensino médio, educação profissional e educação superior), uma vez que o Fundef não previu o ingresso de novos recursos (MONLEVADE, 2007; DAVIES, 2009).

Outro aspecto negativo foi a ínfima participação de recursos complementares da União na composição do fundo. A participação de recursos da União prevista para R\$ 876 milhões em 1996, beneficiando quinze estados, reduziu-se à metade em 1999, beneficiando somente seis entes federados (Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas e Bahia).

Esse fenômeno resultou de uma clara desobediência à fórmula de fixação do valor mínimo aluno anual (art. 6º da Lei do Fundef), que teve seu valor tão reduzido a ponto de fazer baixar a participação da União a menos de 1% em 2006 (MONLEVADE, 2007, p. 38).

Como virtude, o Fundef, a partir de 1998, induziu uma aceleração no número de matrículas no ensino fundamental público regular, que passaram de 28 milhões em 1996 para 32,8 milhões em 1999 (MONLEVADE, 2007, p. 37).

Durante sua execução, o Fundef colecionou críticas, dentre as quais a indução forçada da municipalização do ensino fundamental, o não alcance do ensino médio e infantil, o que resultou na redução de investimentos nesses segmentos, e a submensuração do valor mínimo por aluno. Contudo, de algum modo, contribuiu com a redução das desigualdades entre os estados e seus municípios apesar de suas limitações, notadamente do baixo comprometimento de recursos federais na constituição do fundo para além da subvinculação constitucional.

Sobre o baixo comprometimento de recursos federais na constituição do Fundef, Monlevade (2007, p. 18) indica que “[...] para 2006, estavam orçados só R\$ 313,7 milhões – beneficiando dois estados, o Maranhão e o Pará. Os recursos totais do Fundo alcançaram R\$ 35,9 bilhões, significando a contribuição federal menos de 1%”.

As limitações do Fundef, apontadas por críticos desde sua entrada em vigor, motivaram a proposta de sua reformulação, por meio de nova Emenda Constitucional, que acabou por resultar na aprovação do Fundeb.

2.2.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb surgiu como um aperfeiçoamento do Fundef, tendo em vista que o fundo anterior contemplava o financiamento da educação exclusivamente no âmbito do ensino fundamental, ou seja, estavam excluídos dessa perspectiva a educação infantil e o ensino médio (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2006).

A crise do capitalismo mundial na década de 1990 trouxe nova pauta à atuação do Estado, como resultado um desalinhamento na perspectiva quanto ao grau de compromisso da gestão pública no oferecimento de serviços públicos, e em igual sentido na educação. Nisso, contextualiza-se a criação de fundos para o financiamento da educação fundamental (Fundef) e sua posterior ampliação para a educação básica (Fundeb) (DAVIES, 2008).

Segundo Davies (2008, p. 7), a crise do capitalismo mundial desdobrou-se em políticas denominadas neoliberais; tal desdobramento tornou-se possível a partir do desmoronamento dos regimes ditos socialistas do leste europeu e da ofensiva de organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial, na tentativa de cristalização de uma nova ordem econômica alicerçada na diminuição ou anulação de direitos sociais e na privatização jurídica dos setores ocupados pelo Estado.

No Brasil, o enfoque neoliberal implanta-se a partir da eleição do presidente Fernando Collor em 1990, e amplia-se na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994), “cujas políticas propuseram a redução do papel do Estado na economia e em outros setores, como educação” (DAVIES, 2008, p. 7), baseados na premissa da ineficiência e má gestão endógena do Estado, bem como de uma maior preocupação na redução do déficit orçamentário a partir de um redirecionamento de recursos para setores supostamente mais carentes.

A caracterização do Fundeb enquanto mecanismo de perspectiva neoliberal pode ser ratificado a partir de sua compreensão enquanto uma lógica de redistribuição significativa de recursos já previamente vinculados à educação pela Constituição, não indicando novas fontes financeiras, mas tão somente uma proposta de racionalização dos gastos públicos, baseando-se, portanto, na ideia de que os recursos vinculados no contexto atual já seriam suficientes, porém mal distribuídos e geridos (DAVIES, 2008, p. 7).

Contrapondo ao indicado por Davies (2008), Monlevade (2010, p. 42) assinala que

[...] o Fundef inaugura uma lógica que supera parcialmente a da “capacidade de atendimento” de cada ente federado; o Fundeb amplia esse sistema e dá à União o papel de garantia da universalização e qualidade da oferta de educação pública básica. Ele é intrinsecamente incluyente, mas tem sido limitado por políticas macroeconômicas e por “inibições inerciais” dos gestores públicos.

O fundo foi implementado a partir da publicação da Lei nº. 11.494/2007 e tem como período de vigência de 01/01/2007 a 31/12/2020, contemplando a educação básica, ou seja, creche, educação infantil, ensino fundamental (1º ao 9º ano), ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos – EJA.

O Fundeb é constituído através da subvinculação de 20% das receitas tributárias dos entes federativos (União, estados e municípios), incluindo os seguintes tributos: IPI (Federal), ICMS (Estadual), ITCMD (Estadual), ITR (Federal), IPVA (Estadual), além dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), conforme evidenciado no artigo 3º da referida Lei.

Os recursos que constituem o fundo retornam aos entes federativos (estados e municípios) à proporção da quantidade de matriculados em seus sistemas de ensino, envolvendo a educação básica (infantil, fundamental e médio) e ponderados através de diferentes fatores de distribuição, levando em consideração as particularidades de cada etapa (artigo 10º da Lei nº. 11.494/2007).

Os recursos repassados a estados e municípios são complementados pela União (função supletiva) sempre que o valor médio *per capita* não alcançar o valor mínimo nacional definido anualmente, de acordo com a legislação federal. Esse valor é estabelecido a partir de estudos realizados pelo INEP (Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos em Educação Anísio Teixeira) e que representa, *a priori*, o montante de investimento por aluno necessário para a manutenção e melhoria da educação básica (artigo 4º da Lei do Fundeb).

Os recursos recebidos a título de transferência do Fundeb por estados e municípios deverão ser aplicados nos itens relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) à proporção máxima de 40% e pelo menos 60% no pagamento de remuneração dos profissionais em atividade efetiva na educação básica, conforme evidenciado no artigo 22 da Lei do Fundeb.

De outro modo, a implantação do Fundef no Brasil, na década de 1990, e sua substituição pelo Fundeb, já nos anos 2000, poderia indicar equivocadamente que a implantação de fundos seria fenômeno iniciado com essas duas experiências, mas Rossinholi (2010, p. 28-32) registra que tal concepção já se encontrava sistematizada no pensamento de Anísio Teixeira, ainda na década de 1950:

Mobilizar os recursos financeiros para a educação, de forma a obter deles (de todos eles, em cooperação e conjugação) maiores resultados. Sugerimos a constituição, com as percentagens previstas na lei magna da República, de fundos de educação – federal, estaduais e municipais; estes fundos administrados por conselhos, organizados com autonomia financeira, administrativa e técnica e todos os poderes necessários para a aplicação dos recursos, inclusive no pagamento de empréstimos e planos de inversões e dos quadros de pessoal e do magistério locais (com tabelas de vencimentos locais), permitindo, assim, a adaptação da escola às condições econômicas de cada localidade (TEIXEIRA, 1976, p. 52 *apud* ROSSINHOLI, 2010, p. 29-30).

A concepção dos fundos educacionais indicado por Teixeira (1976, *apud* ROSSINHOLI, 2010, p. 31) seria organizada da seguinte forma: Fundo da União, resultante da vinculação de 10% dos tributos federais, Fundos Estaduais e Municipais, resultantes da vinculação de 20% dos tributos estaduais e municipais, havendo órgãos autônomos que administrariam este orçamento próprio. Indica-se ainda a forma de utilização dos recursos vinculados pelos fundos estaduais e municipais, da seguinte forma: 60% para pagamento de salários, 15% para ampliação e conservação dos prédios e 5% para a administração.

O fundo de recursos vinculados à União seria por sua vez utilizado como instrumento de auxílio aos estados, como forma de distribuir os recursos à população escolar (70%) e inversamente proporcional à renda *per capita* (30%). Fica evidenciada no pensamento de Teixeira (1976) sua preocupação com a desigualdade de condições entre os diversos estados/municípios (ROSSINHOLI, 2010, p. 32).

2.3 “GANHOS E PERDAS” NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O processo de vinculação de recursos destinados à educação, se por um lado garante subsídios mínimos para a execução de políticas públicas nesse segmento, por outro, os expõem à “fúria” de políticas e interesses de origens outras no sentido de subtrair da educação recursos que constitucionalmente lhes foram direcionados (GOMES; CAPANEMA, 2010; FERNANDES; GREMAUDE; VAZQUEZ, 2010; UNESCO, 2002; SOUZA, 1998; SOUZA, 2002; RIBEIRO, 2009; ROSSINHOLI, 2010; SENA, 2003; SEMEGUINI, 2009; PASCOALINO; GOMES, 2010; GOUVEIA, 2010).

RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO (CF-1988)		
Impostos Federais (18%)	Impostos Estaduais (25%)	Impostos Municipais (25%)
Imposto de Renda (53%) IPI (43%) ITR (50%) IOF Imposto de Importação Imposto de Exportação IGF (0%)	Fundo de Participação dos Estados (21,5%) IPI Exportação (75%) - IOF – Ouro (30%) ICMS (75%) IPVA (50%) ITCM AIR IRRF Servidor Estadual	Fundo de Participação dos Municípios (21,5%) IPI Exportação (25%) ITR (50%) IOF – Ouro (70%) ICMS (75%) IPVA (50%) IPTU ISS ITBI IRRF Servidor Municipal
Contribuições Sociais à União - Salário Educação: quota Federal (1/3) - COFINS - Fundo de Amparo ao Trabalhador	Salário Educação: quota Estadual (2/3)	

Quadro 8: Conjunto dos recursos vinculados ao financiamento da educação.

Fonte: Monlevade (2007, p. 17) – com adaptações.

Argumentos relativos ao “equilíbrio orçamentário e fiscal” e à “maior dirigibilidade” da gestão orçamentária e financeira têm sido “pano de fundo” para que ações que acabam por concretizar a redução de recursos direcionados à educação sejam efetivadas e legitimadas (FARENZENA, 2001; SOARES, 2000).

Neste cenário, duas ações apresentam-se de forma bastante delineada, merecendo inclusive ser objeto de investigação particular: o processo de desvinculação de recursos do tesouro da União e o de “reinterpretação” dos gastos relativos à MDE por parte dos Tribunais de Contas (TC) (GONÇALVES, 2010; DAVIES, 2004).

No que diz respeito ao processo de desvinculação de recursos do Tesouro da União e sua consequente repercussão no volume canalizado para a educação, sua origem vem através do processo de estabilização econômica do Plano Real, que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE), tendo vigorado entre 1994 e 1995.

No período entre 1996 e 1999, vigorou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), sucedido pelo fundo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), implantando a partir de 2000. A criação desses sucessivos fundos viabilizou na prática um processo de desvinculação de 20% das receitas da União, relativas a fundos, órgãos e da arrecadação de impostos e contribuições, impactando em consequência na base de cálculo para a transferência dos recursos da educação e seu montante transferido (Fundef, Fundeb e demais fundos de assistência técnica e financeira através do FNDE).

A DRU teve sua repercussão atenuada sobre os recursos direcionados à educação a partir da aprovação da PEC nº. 60/2009, que escalonou sua incidência para 12,5% em 2009 e 5% em 2010; sua extinção, prevista para 2011, acabou não ocorrendo, uma vez que sua prorrogação foi aprovada pelo Congresso Nacional até 2015.

O aspecto duplamente danoso da DRU sobre os recursos vinculados à educação é indicado por Davies (2008, p. 13): “[...] o governo utiliza o artifício contábil de calcular os 20% sobre a receita bruta, não sobre a receita líquida (ou seja, a receita que fica com o governo federal após as transferências constitucionais para estados, Distrito Federal e municípios) [...]”; isso favorece um “alargamento” da base de cálculo do cálculo da DRU e uma “redução” das “receitas disponíveis” para fins de cálculo da vinculação de recursos para a educação.

Em outro ponto, exemplifica Davies (2008, p. 13):

[...] em 2006 a receita bruta de impostos foi de R\$ 170 bilhões e as transferências constitucionais foram de R\$ 72 bilhões. Se os 20% tivessem sido calculados sobre a receita líquida ($98 = 170 - 72$), a DRU teria correspondido a R\$ 19,6 bilhões (= 20% de 98). Porém, como o governo toma como base a receita bruta (R\$ 170 bilhões) a DRU sobre para R\$ 34 bilhões (20% de 170), quase R\$ 15 bilhões a mais que o devido [...].

Controvérsias sobre o montante de recursos que deixaram de ser investidos em educação pela União em virtude da constituição dos diversos fundos de desvinculação das receitas tributárias (FSE, FEF e DRU) não permitem afirmar com segurança o total dos valores “desvinculados”, principalmente porque os fundos representam ingressos e retiradas de recursos. Entretanto, pode-se afirmar que a participação do orçamento do Ministério da Educação decresceu no período de 1994 a 2001 (CASTRO, 2009).

Davies (2008, p. 13), por exemplo, indica um montante de R\$ 50 bilhões “sonegados” à educação a partir da implantação do processo de desvinculação de recursos orçamentários para o período de 1994 a 2007, em valores nominais, e de R\$ 100 bilhões quando considerada a atualização monetária.

O processo de desvinculação de recursos da União ainda envolveu a independência de recursos do salário educação do FNDE, a partir de 2004, realizando a retenção dessa receita e seus rendimentos financeiros na conta única do Tesouro.

Do outro lado, a atuação dos Tribunais de Contas (TC), igualmente, tem prejudicado o processo de vinculação e canalização de recursos para a educação, contrariando sua lógica institucional, conforme apontado por Davies (2008, p. 17). Essa ação consiste na adoção de prática do cálculo divergente em relação às receitas que devem ser computadas como

acréscimo mínimo aos recursos vinculados à educação, como as oriundas de convênios, Salário Educação e ganhos financeiros do Fundef (2001), pela quase totalidade dos 26 TCs estaduais, um do Distrito Federal e seis municipais. O processo de lançamento de despesas de outras áreas como gastos da educação, computando no âmbito da MDE, ou o empenho das despesas e seu cancelamento do exercício seguinte são práticas nefastas, nem sempre percebidas pelos TCs (DAVIES, 2008, p. 17).

Sobre o processo de lançamento de gastos indevidos como se fossem MDE, em claro confronto com o estabelecido pela LDB, Davies (2004, p. 18), pontua:

[...] o TC do Estado de São Paulo tem aceito a inclusão do pagamento de inativos da educação, correspondente a cerca de R\$ 1,957 bilhão em 1998, nas contas do governo estadual de São Paulo, o mesmo fazendo o de Minas Gerais. No município do Rio de Janeiro, os gastos de R\$ 316 milhões com os aposentados em 1999, cerca de 40% do total de dispêndio com o pessoal da educação, têm sido computados pela prefeitura como MDE e aceitos pelo TCM. Entretanto, alguns TCs (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária, a nosso ver mais correta, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destina o percentual mínimo.

O fato de a maioria dos representantes dos TCs serem indicados pelos chefes do Poder Executivo e a possibilidade de “derrubada” dos relatórios dos TCs por 2/3 do Poder Legislativo, quando inseridos na “lógica do jogo político”, resulta na perda de poder político e legitimidade dessa instância de controle externo, comprometendo, em contrapartida, qualquer esforço de adequação das práticas de vinculação e execução das receitas e gastos com a educação no âmbito do Poder Executivo pelo Poder Legislativo ou pela sociedade civil.

A possibilidade de as Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios (LOM) fixarem, de acordo com a CF e a própria LDB, percentuais de vinculação de recursos para a educação em patamares superiores ao mínimo, explicitando-se a legalidade de percentuais fixos para MDE nos estados e municípios acima dos 25%, quase sempre se frustra por ações direta de inconstitucionalidade (ADIN) ou por liminares que os chefes do poder executivo, estadual e municipal impetram junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), conforme relata Davies (2004, p. 14):

No Estado do Rio, o então governador Brizola conseguiu, em 1993, liminar do STF desobrigando-o de aplicar os 35% previstos na Constituição Estadual; o prefeito Conde, do município do Rio de Janeiro, também obteve uma liminar judicial em julho de 1989, desobrigando-o de aplicar o mesmo percentual estipulado na Lei Orgânica.

Outro ponto a destacar no processo de perdas de recursos para educação diz respeito ao processo de fixação do valor mínimo por aluno a ser repassado pelos fundos de financiamento da educação (Fundef e posteriormente o Fundeb), cujo valor de atualização tem

sido objeto de críticas por não contemplar a totalidade dos custos necessários à formação do estudante no patamar de razoável qualidade e utilizar critérios de consistência questionável para esse processo de atualização (CASTRO, 2009). Da mesma forma, controvérsias surgem quanto ao montante dos recursos “sonogados” para o investimento da educação frente a esse outro processo de resistência em elevar o patamar do valor mínimo por aluno e ampliar a destinação de recursos à educação (EDNIR; BASSI, 2009; ALMEIDA, 2009).

Os custos nos diferentes níveis de ensino e tipos de estabelecimento, previstos no artigo 2º, parágrafo 2º da Lei nº. 9.424/1996, nunca foi contemplado adequadamente, conforme evidenciado em relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e no relatório do Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2003 (DAVIES, 2008, p. 27), o que pode ter significado um prejuízo superior a R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2003 e de mais de R\$ 20 bilhões no período de 2004 a 2008, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, quando a prática indevida continuou sendo executada.

Perda de recursos destinados, *a priori*, para a educação é denunciado por Davies (2004, p. 80), quando estabelece que o mesmo ocorre a partir das seguintes questões: i. Não cumprimento do percentual mínimo legal quando o mesmo, fixado por CE e LOM, é superior ao da CF, contando com a “complacência” dos TCs; ii. Falha na composição da base de cálculo da vinculação, ou seja, não inclusão de receitas que compõem a base de cálculo para determinação do valor vinculado à educação, tais como cobrança de acréscimos e atualização monetária das receitas com impostos, receitas financeiras de aplicação dos recursos dos impostos; iii. inclusão de receitas financeiras de aplicação do Fundeb/Fundef, salário educação, convênios e assistências financeiras como valor mínimo vinculado e não como complemento ao valor mínimo vinculado; iv. Classificação indevida de despesas como de MDE.

Pode-se destacar ainda que o parâmetro utilizado pelos TCs na avaliação da destinação e execução financeira dos recursos destinados à educação varia muito entre os entes federativos, a maioria considerando recursos empenhados como recursos efetivados, mesmo com a prática infelizmente comum de alguns entes federativos executarem gastos como MDE para cumprirem o percentual mínimo fixado em Lei e a seguir cancelarem os empenhos no exercício seguinte e outros considerando as despesas efetivamente liquidadas (DAVIES, 2004, p. 86). A adoção do primeiro critério sem um conveniente controle dos empenhos cancelados, procedimento nem sempre adotado pelos TCs, caracteriza outro “ralo” para que os recursos destinados à educação não se efetivem.

Embora a discussão quanto à “sonegação” de recursos para a educação no Brasil apresente-se *a priori* bastante caracterizada a partir do estabelecimento de políticas de “ajustes fiscal e orçamentário” (FARENZENA, 2001), o debate acerca de se os montantes atualmente direcionados à educação, via de regra através de vinculação constitucional, são suficientes para prover uma educação de qualidade aos cidadãos ainda encontra-se bastante difuso.

Existem argumentos e contra-argumentos sobre questões relativas à eficiência e eficácia da utilização de recursos, o nível de financiamento da educação vinculada a um percentual do Produto Interno Bruto (PIB), o custo envolvendo aluno e qualidade, o gasto mínimo por aluno, o processo de descentralização, escolas em regime de concessão, política de *vaucher* para financiamento dos estudantes e outras perspectivas, as quais têm se destacado no debate e na implantação de políticas relativas ao financiamento da educação tanto no Brasil quanto nos demais países da América Latina (HANSON, 1997; EDNIR; BASSI, 2009; PORTELA, 2007; DAVIES, 2004; UNESCO, 2002; PINTO, 2000; OCDE, 2009).

As indicações pontuadas por Ednir e Bassi (2009, p. 58-67) muito esclarecem e colaboram para a superação da discussão quanto ao “alcance” no Brasil do patamar de investimentos necessários à viabilidade de uma educação de qualidade, tendo em vista sua compatibilidade ao nível de alguns países desenvolvidos (a exemplo da Coreia e do Japão) ou sua proximidade a outros (França, Austrália e Estados Unidos), todos países signatários da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O que a discussão “investimento em educação *versus* PIB nacional” não leva em consideração, na maioria das análises realizadas, é o tamanho do PIB de cada nação em valores absolutos e o número de estudantes a serem atendidos por cada sistema educacional. Deste modo, deveria se considerar o investimento em educação *per capita* e o ponderador de poder aquisitivo de cada moeda nos diferentes países.

Considerados os ajustes metodológicos necessários a esse tipo de análise, o investimento *per capita* e o ponderador de poder aquisitivo (PPA), a análise do volume dos investimentos fica mais bem evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4: Gastos Públicos em Educação – 2002

Gasto Público total com Educação como percentual do PIB		Gasto Público anual por aluno (US\$ PPP)		
Países	Todos os níveis	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Brasil	4,2	965	842	944
Chile	4,2	1766	2110	2085
Paraguai	4,2	800	676	919
Argentina	4,0	1305	1241	1918
Uruguai	2,6	1038	844	732
Países OCDE				
França	5,8	4512	5033	8472
Estados Unidos	5,6	7881	8049	9098
México	5,3	1643	1467	1768
Austrália	5,0	...	5169	7375
República Tcheca	4,4	2724	2077	3628
Coreia do Sul	4,2	2497	3553	5882
Japão	3,6	3691	6117	6952
Média dos Países OCDE	5,3	4294	5313	7002

Fonte: Ednir e Bassi (2009, p. 63) – com adaptações.

Considerando os ajustes indicados, a realidade brasileira está muito mais próxima do Paraguai do que da Coreia do Sul, contrariando considerações mais precipitadas, inclusive abaixo dos seus vizinhos sul-americanos (Chile, Argentina e Uruguai) e muito distante da média dos países da OCDE. Deste modo, entendimentos relativos ao investimento em educação considerando o percentual do PIB devem equacionar aspectos concernentes ao tamanho do PIB, poder aquisitivo local e tamanho da demanda por educação, conforme assinala o estudo desses autores.

Os dados apresentados por Ednir e Bassi (2009) referem-se ao período de 2002, ou seja, durante a vigência do Fundef (1997-2006). Dados da própria OCDE para o ano de 2009, vigência do Fundeb, indicam que o cenário apresentou pouca alteração. À exceção dos investimentos públicos no ensino superior, os investimentos públicos *per capita* para a educação básica (fundamental e médio) do Brasil estão sempre abaixo das demais nações signatárias e mesmo de seus vizinhos sul-americanos (Figura 2).

Chart B1.3. Expenditure per student by educational institutions at various levels of education for all services relative to primary education (2008)
Primary education = 100

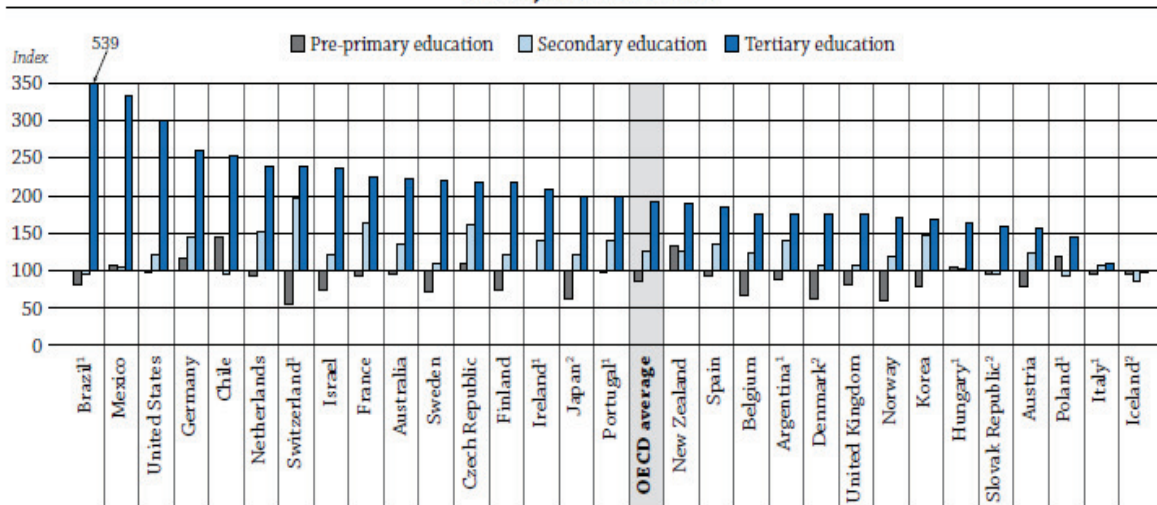


Figura 2: Gastos públicos per capita em educação para países OCDE (2008)

Fonte: OCDE (2011).

A condição desfavorável no volume de investimentos no Brasil não torna a questão da eficiência e eficácia quanto à utilização dos recursos fora de contexto, apenas afasta a premissa em relação à existência desses recursos em montante suficiente para a promoção de uma educação de qualidade que, por sua vez, demanda outro patamar de investimentos públicos conforme orientam as práticas dos demais países indicados no estudo da OCDE.

Existe uma necessidade de investimentos de maior vulto para o financiamento da educação, tendo em vista a complexidade do processo educacional, pois, conforme evidenciado em Vieira (2009, p. 135-36):

A educação é um empreendimento que requer cuidado, determinação, paciência e, sobretudo, continuidade. Para os leigos da matéria, pode até parecer que o ato educativo é simples. Não é. Educar é uma tarefa complexa que envolve um aparato técnico e financeiro sem comparativo com outras esferas da produção humana.

Um aspecto a ser considerado no debate acerca de maior ou menor possibilidade de investimentos públicos na educação relaciona-se com o plano político ideológico que reconfigura-se historicamente, a notar pelas demandas quanto à construção do estado de bem estar social da década de 1980 e sua reconfiguração para políticas de controle e ajuste fiscal a partir da década de 1990.

Entre 1999 e 2012, em fóruns de discussões acerca da elaboração de cada Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente os professores têm reivindicado a vinculação de recursos públicos destinados à educação no percentual mínimo de 10% do PIB.

A proposta do Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020, ora em tramitação no Congresso Nacional, traz a meta de 10% do PIB para os investimentos direcionados à educação. O projeto inicial de autoria do Governo Federal, Projeto de Lei (PL) nº. 8.035/2010, que previa 7% do PIB para a educação, foi para o Congresso em dezembro de 2010 e, após 18 meses de estudos, debates, audiências públicas e seminários, o Projeto de Lei nº. 8035/2010 (PNE) foi aprovado por unanimidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e tramita agora no Senado Federal, com a reserva de 10% do PIB em recursos públicos para a educação.

O desafio em compatibilizar os investimentos em educação a um percentual semelhante ao das nações mais desenvolvidas enseja o esforço de maior arrecadação tributária, combate à sonegação, revisão em políticas de benefícios fiscais e renúncias tributárias e, fundamentalmente, a ampliação dos tributos vinculados ao financiamento da educação, conforme aponta Monlevade (2010, p. 30):

Como chegar a ter disponíveis R\$ 300 bilhões para a educação pública básica e superior – o que equivaleria em 2009 a 10% do PIB? Mesmo acabando com a sonegação e as isenções, seria difícil sair de R\$ 130 bilhões e chegar até lá [...]. Só com muito esforço de arrecadação e inclusão de novos tributos podemos fazer avanços significativos.

A demanda por vinculação do patamar dos investimentos educacionais ao Produto Interno Bruto (PIB), originário do segmento de professores e pesquisadores da temática educacional, busca promover o resgate histórico das políticas educacionais, sempre subalternizada ou renegada na ordem das prioridades da nação, conforme assinala Raimundo Luiz Araújo (CONAE, 2010, p. 180): “o fato de termos um Plano Nacional de Educação em vigor que não estabelece percentuais de investimentos em relação ao PIB a serem aplicados durante sua vigência enfraquece qualquer projeto educacional e diminui o peso da educação nos gastos nacionais”.

O processo de constituição de fundos, Fundef e depois Fundeb, representou de forma inequívoca um implemento de recursos destinados à educação, entretanto, esbarrou em políticas macroeconômicas (implementação da DRU, ajustes fiscais e contingenciamentos orçamentários), “inibições inerciais” dos gestores públicos, limitações na capacidade tributária dos entes federativos, resultante das desigualdades regionais, e papel secundário da União no processo de financiamento da educação. Nesse contexto, conseguiu-se, de alguma forma, a ampliação da oferta da educação básica aos patamares das demandas locais, mas tangenciaram-se aspectos relativos à permanência, qualidade, educação inclusiva, gestão democrática e autonomia na gestão educacional (CONAE, 2010, p. 179).

Talvez tenhamos perdido a oportunidade histórica, no que diz respeito à materialização de um efetivo Sistema Nacional de Educação, quando da Assembleia Nacional Constituinte para CF de 1988:

[...] enquanto a área da saúde aproveitou a Constituinte de 1988 para materializar o Sistema Único de Saúde, a área educacional manteve a dispersão de responsabilidades e saiu do processo constituinte sem consolidar o seu sistema nacional, seja pelo lado normativo, seja pelo lado do financiamento educacional (CONAE, 2010, p. 179).

A demanda por vinculação dos investimentos em educação a percentual relativo ao PIB pretende desvencilhar o país de um atraso histórico de reconhecimento das políticas sociais enquanto fator relevante para o desenvolvimento e distribuição de riquezas, embora concorram, em menor ênfase, propostas relativas ao padrão mínimo de qualidade e o custo aluno qualidade.

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) é um conceito presente na literatura acerca do objetivo de mensuração dos insumos humanos e materiais capazes de efetivar uma educação pública de qualidade (TEIXEIRA, 1968; MELCHIOR, 1997; VERHINE, 1998; VERHINE, 2004; TEIXEIRA, 2005; CONAE, 2010). Nesse sentido, pode ser mais bem indicado em Melchior (1997, p. 75):

[...] o custo-aluno deve expressar um padrão de qualidade do ensino definido nacionalmente, observando-se os seguintes critérios: i. estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; ii. Capacitação permanente dos profissionais de educação; iii. Jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; iv. Complexidade de funcionamento; v. Localização e atendimento da clientela; e vi. Busca do atendimento do padrão de qualidade do ensino (conforme Lei.9424/1996 – LDB, art. 13, itens I, II, III, IV, V e VI).

Tentativas de implantar o CAQ nos marcos normativos brasileiros a partir dos movimentos educacionais ocorreram na Constituinte de 1988, na discussão e aprovação da LDB em 1996, quando foi contemplado (artigo 74) e recepcionado no Plano Nacional de Educação em 2001, sem, entretanto, efetivar-se administrativamente.

Coube à iniciativa dos setores socialmente organizados, a partir do movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação, elaborar proposta para o CAQ (CONAE, 2010, p. 181).

Em abril de 2008 foi lançado pelo referido movimento o estudo inicial denominado *Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)*, determinando o quanto precisa ser investido por aluno/ano para ser garantida uma educação pública de qualidade, considerando infraestrutura necessária, relação de ensino-aprendizagem nas escolas, remuneração condigna aos

profissionais da educação, bem como sua formação continuada, e razão adequada do número de alunos por turma.

O estudo de 2008, caracterizado como inicial, não se constitui como fixação de valores médios mas, considerando as desigualdades sociais entre as regiões brasileiras, o CAQi determina um patamar mínimo de investimento por aluno ao ano, baseado em custos relativos a parâmetros de qualidade, pela inserção dos insumos essenciais ao alcance das necessidades de aprendizagem nas etapas da educação básica (CONAE, 2010, p. 181).

Quando comparados os valores mínimos fixados pelo estudo CAQi com os investimentos realizados na educação “seriam necessários valores complementares na ordem de R\$ 29 bilhões”, considerando um universo de 45 milhões de estudantes matriculados nas redes públicas brasileiras. Para serem cumpridas as metas do Plano Nacional de Educação, a implementação do CAQi “exigiria R\$ 110 bilhões por ano a mais”. Assim, a proposta CAQi demonstra, em termos financeiros, a distância entre simplesmente oferecer uma educação pública e uma educação pública de qualidade (CONAE, 2010, p. 181).

Longe de tentarmos estabelecer uma – vinculação dos investimentos educacionais ao PIB – ou outra – CAQ – como estratégia mais adequada, ou mesmo mais exequível, indicamos que qualquer opção que o país eleja necessita contemplar necessariamente três aspectos: qualidade educacional como meta, abordagem federativa e controle social.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 indica a opção pelo Custo Aluno Qualidade como instrumento de superação aos desafios da oferta educacional em patamar de qualidade (CONAE, 2010, p. 71):

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade.

A CONAE ainda indica a ampliação dos investimentos públicos educacionais a partir do parâmetro do PIB, como uma das ações imprescindíveis para o aperfeiçoamento do sistema de financiamento da educação (CONAE, 2010, p. 75):

[...] c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

O alcance do patamar de qualidade poderá ser contemplado por meio da fixação de um padrão mínimo, mensurado financeiramente a partir de bases sociopedagógicas (CAQ); do

aspecto federativo, através da implementação de mecanismos de distribuição de recursos federais para os demais entes federativos, especificamente os fragilizados economicamente (reforma tributária); do controle social, a partir da apropriação da sociedade civil dos mecanismos de acompanhamento das políticas educacionais (gestão democrática).

Pinto (2000, p. 71) indica semelhante perspectiva quando afirma:

Dado o histórico compromisso das elites dirigentes do país em não investir em políticas sociais, em particular daquelas que beneficiam os segmentos mais pobres da população, a vinculação de um percentual mínimo de recursos extraídos da receita fiscal para a educação foi, inegavelmente, a medida mais eficaz. E a experiência mostra, exatamente, que nos momentos em que cai a vinculação, ocorre maior escassez de recursos para a área.

Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, o raciocínio deve ser outro, a saber: primeiro fixa-se um padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que frequentam (ou que deveriam estar frequentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não.

[...]

Uma tarefa que deveria ser prática comum em toda escola pública consistiria em acompanhar estas planilhas de receitas e despesas dos recursos do ensino, fomentando nos alunos a consciência de que escola pública tem um custo e que ela é mantida por eles, seus pais e por toda a sociedade.

A CONAE indicou no documento base para o Plano Nacional de Educação 2011-2020, a implementação do Custo Aluno Qualidade, ampliação dos investimentos públicos em educação para o patamar de 10% do PIB, a regulamentação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino; fortalecimento da colaboração entre o Conselho Nacional de Educação (CNA) e os Conselhos Estaduais e Municipais; aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade (Cacs, Ministério Público e Tribunais de Contas); garantia de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas; desvinculação dos recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento de recursos das receitas da União, estados e municípios; revogação da DRU para todas as áreas sociais; aumento do patamar de vinculação da União de 18% para 25%, no mínimo, e de 25% para 30% para estados e municípios; efetivação da responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação; e retirada das despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à MDE.

As diretrizes indicadas pelo CONAE parecem contemplar a maioria das sinalizações presentes nos estudos e pesquisas dedicados ao financiamento da educação pública, entretanto, as ações políticas e administrativas educacionais parecem andar em sentido

contrário, principalmente, se tomarmos como símbolos a não aprovação até 2013 do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e a inexistência de um cenário propenso à efetivação do CAQ como parâmetro no financiamento da educação pública.

2.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia, situado na Região Nordeste do Brasil juntamente com outras oito unidades federativas, possui uma extensão territorial de 561.026 km², limitando-se, ao Norte, com os estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí; ao Sul, com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo; ao Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com os estados de Tocantins e Goiás. Possui cerca de quatrocentos e quinze municípios dos quais se destacam: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna (VERHINE, 2003).

Considerando sua extensão territorial e a sua diversidade geográfica, está subdividido em 27 territórios de identidade: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica (BA/PE), Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitana de Salvador e Costa do Descobrimento (SEPLAN, 2012).

Na condição de sexta economia do país, o estado da Bahia convive com contrastes e dificuldades no seu desempenho socioeconômico. A concentração do seu PIB na Região Metropolitana de Salvador (RMS), a baixa taxa de escolarização da população, a evasão escolar, o analfabetismo e uma reduzida capacidade de investimento público em educação, políticas sucessivas de restrição e contingenciamento orçamentário, no qual a educação sofre considerável impacto, compõem um cenário totalmente desfavorável ao desenvolvimento da educação básica em contexto de qualidade.

O desafio em direcionar recursos financeiros no estado da Bahia para o financiamento da educação é pauta constante em sua história política. Nesse sentido, Teixeira (1947, p. 104) já pregava em seu discurso à Assembleia Estadual Constituinte de 1947:

[...] que me seja lícito acentuar certos aspectos financeiros do plano de estrutura educacional ora proposto para o Estado. Criada a autonomia financeira do Conselho, importa consagrar, por lei, o caráter sagrado dos fundos que lhe são confiados. Estes fundos provêm de dotações orçamentárias estabelecidas dentro da percentagem mínima atribuída pela Constituição Federal à Educação. Quero sugerir que

calculemos, cada ano, essa dotação orçamentária para o Conselho na base de uma determinada quantia por criança, em idade escolar, recenseada. Não é nenhuma novidade. Assim fazem inúmeros orçamentos de educação no mundo. O valor desse critério está, para mim, em seu poder de evocar e acentuar o caráter especial dos dinheiros confiados ao Conselho para educação pública. O próprio orçamento passará a fixar o número de crianças a ser contemplado, dando por este modo, o endereço desses recursos, os mais delicados e mais respeitáveis de todos os recursos públicos.

O cenário de restrição orçamentária e modesto nível de investimento em educação que reporta à realidade baiana pode ser ratificado a partir da análise do percentual de investimentos em educação, que mostrou franco decréscimo no período de 2005-2010, partindo de um patamar de 30,5% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) em 2005 e decrescendo para 28,9% em 2006, 27,06% em 2007, leve aumento para 27,69% em 2008, 27,42% em 2009 e 26,62% em 2010 (BAHIA, 2008; 2009; 2010).

Nesse mesmo período ocorreu, entretanto, um aumento considerável de recursos vinculados destinados à educação básica (Tabela 5), notadamente a partir da instituição do Fundeb, que representou um salto de R\$ 416 milhões em 2005, ainda no contexto do Fundef, para R\$ 446 milhões em 2006, R\$ 836 milhões em 2007, R\$ 1,3 bilhões em 2008 e R\$ 1,6 bilhões (quatro vezes mais que em 2005) em 2009, o que não significou, contudo, maior investimento em educação, tendo em vista a redução dos percentuais em relação ao montante arrecadado, ou seja, o aumento da arrecadação tributária não significou elevação na mesma proporção dos investimentos em educação, geralmente restrito ao percentual mínimo obrigatório fixado pela Constituição, em torno dos 25% da RLI.

Tabela 5: Execução Econômica do Fundef/Fundeb no estado da Bahia⁸

Em Milhões de Reais (R\$)					
Receitas Realizadas	2009	2008	2007	2006	2005
Receitas do Fundeb/Fundef	1.678	1.308	836	446	416
1.1 Transferências de recursos (vinculadas próprias)	1.280	1.081	728	446	416
1.2 Complementação da União	398	227	108	0	0
1.3 Receitas com aplicações financeiras dos recursos	0	0	0	0	0
Despesas Empenhadas					
Despesas do Fundeb/Fundef	1.598	1.308	817	476	674
2 Pagamentos dos Profissionais do Magistério	1.421	1.166	705	476	473
2.1 Ensino Fundamental	692	940	673	476	473
2.2 Ensino Médio	729	226	32	0	0
2.3 Educação Infantil	0	0	0	0	0
3 Outras despesas manutenção e desenvolvimento do ensino	177	142	112	0	201
3.1 Ensino Fundamental	56	31	70	0	201
3.2 Ensino Médio	121	111	42	0	0
3.3 Educação Infantil	0	0	0	0	0
Sobra (Falta) Fundeb/Fundef	80	0	19	-30	-258
% Recursos Aplicados					
Mínimo 60% - Remuneração magistério em exercício efetivo	84,68%	89,14%	84,33%	106,73%	113,70%
Máximo 40% - Despesas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10,55%	10,86%	13,40%	0,00%	48,32%
Mínimo 25% - Percentual de Receitas e Transf. Vinculadas a educação	26,68%	27,67%	27,03%	28,95%	0,00%

Fonte: FNDE/SIOPE (2005-2009).

Percebe-se a prática de modesto nível do investimento público em educação como sendo bastante compatível com os termos normativos da Constituição Baiana, omissa na fixação dos percentuais mínimos em educação e, portanto, condicionada aos percentuais determinados pela CF, ainda que houvesse a possibilidade de fazê-lo de forma diferenciada, considerando, inclusive, o contexto adverso e os desafios a serem superados quanto à oferta, alfabetização, escolarização e qualidade da educação pública. Mas a considerar o desenho normativo constitucional baiano, abriu-se mão quanto à possibilidade de superação desses desafios em nome de uma provável adequação fiscal e de um rigor orçamentário, conforme indicado por Farenzena (2001) e Gonçalves (2010).

O investimento em educação a partir dos valores vinculados ao Fundeb é representado prioritariamente pelo pagamento de salários aos docentes, em torno de 80%, no período a partir de 2006 com a implantação do fundo, e menor representatividade, em torno de 10%, para os demais gastos com o MDE, o que permite inferir uma fragilidade no patamar de

⁸ Valores nominais.

investimentos relativos à construção de novas escolas e manutenção da infraestrutura das escolas existentes, ou seja, bastante alinhado com o cenário do século passado, na década de 1990, conforme apontado pelo estudo do Instituto Anísio Teixeira (IAT, 1990) e com o panorama traçado por Teixeira (2005) para a década de 1950.

O sentido de relegar ao estado da Bahia uma condição desfavorável de recursos destinados ao financiamento da educação dos sistemas públicos, tanto estaduais quanto municipais, sofre ainda com a atuação equivocada dos tribunais de contas responsáveis pelo controle externo, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), cenário que, segundo Davies (2010, p. 139) é marcado por uma “série de omissões, inconsistências e equívocos que muito provavelmente reduziram o montante de recursos legalmente vinculados à educação”.

O estudo realizado por Davies (2010, p. 143) para o período de 1998-2008 constatou que a atuação do TCE limitou-se “[...] à contabilização do percentual mínimo dos impostos e nunca mencionou as receitas adicionais”, nem considerou a dívida ativa de impostos, suas multas e juros de mora na base de cálculo do percentual mínimo no exercício de 1996, muito menos acrescentou ao percentual mínimo as receitas do salário-educação, repasses federais para programas específicos, complementação federal para o Fundef, rendimentos financeiros com a receita do Fundef ou operações de crédito vinculadas à educação.

A atuação do TCM, não menos infeliz, confundiu despesas com educação (financiadas com no mínimo 25% de todos os impostos, ganho com o Fundef e receitas adicionais aos 25%) com despesas no Fundef, as primeiras muito mais amplas, pois abrangem todas as demais (DAVIES, 2010, p. 148).

Concluindo o panorama da educação no estado da Bahia, pode-se registrar também a redução na taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais, que era de 22,9% em 2001 para 17,3% em 2008, bem como das taxas de abandono do ensino fundamental, 21,1% em 2000 para 7,6% em 2009, e da estabilização da taxa do abandono do ensino médio, em torno de 20% ao longo da década (2000-2009), taxas essas ainda bastante elevadas.

O desempenho da educação, avaliado a partir da perspectiva do desempenho IDEB, tomando por base sua implementação em 2005 e sua aferição bienal, tem igualmente evoluído no estado da Bahia, ainda que modestamente, mas constitui-se em desempenho insatisfatório quando comparado com os demais estados da federação e mesmo com os outros estados nordestinos.

Tabela 6: Desempenho IDEB da Bahia (2005-2011)

U.F	4 séries iniciais E.F				4 séries finais E.F.				Ensino Médio			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0	3,5	3,8	4,0	4,1	3,4	3,5	3,6	3,7
Nordeste	2,9	3,5	3,8	nd	2,9	3,1	3,4	nd	3,0	3,1	3,3	nd
Bahia	2,7	3,4	3,8	4,2	2,8	3,0	3,1	3,3	2,9	3,0	3,3	3,2
Posição ranking	25°	25°	24°	21°	23°	24°	26°	25°	23°	19°	17°	20°

Fonte: SEC; MEC/INEP (2009).

Nota: nd = não disponível.

O montante de recursos destinados à educação básica na Bahia, considerando estados e municípios, está prioritariamente vinculado à capacidade de arrecadação dos entes federativos locais, estando os recursos de origem local representados por 60% e a participação da União, através de transferências voluntárias, complemento do Fundeb e transferência das cotas do salário educação respondendo por 40% dos recursos (Tabela 7).

Pode-se perceber, igualmente, o efeito positivo do Fundeb a partir de 2007, o qual, por vincular maiores percentuais e contemplar a integridade da educação básica em relação à limitação ao ensino fundamental do Fundef, proporcionou uma significativa ampliação de recursos próprios, bem como a possibilidade de recebimento de recursos complementares da União, fenômeno que não ocorria no Fundef.

Tabela 7: Receitas direcionadas à Educação na Bahia (2001-2010) – Em milhões (R\$)

ANO	RECEITAS PRÓPRIAS			TRANSF. DA UNIÃO				TOTAL RECURSOS	% BAHIA	% UNIÃO
	Fundef / Fundeb	Receitas Financeiras	TOTAL	Complemento Fundeb	Transf. Voluntárias	Cota SE	TOTAL			
2001	478		478	194	1	55	250	728	65,7%	34,3%
2002	534		534	174	0	74	248	782	68,3%	31,7%
2003	528		528	101	1	77	179	707	74,7%	25,3%
2004	433		433	34	1	70	105	538	80,4%	19,6%
2005	416		416	0	12	111	123	539	77,1%	22,9%
2006	445		445	0	18	139	157	602	73,9%	26,1%
2007	729		729	395	6	136	537	1.266	57,6%	42,4%
2008	1.081		1.081	728	13	170	911	1.992	54,3%	45,7%
2009	1.280		1.280	1.109	85	196	1.390	2.670	47,9%	52,1%
2010	1.471	23	1.494	1.360	216	237	1.813	3.307	45,2%	54,8%
TOTAL	7.395	23	7.418	4.095	353	1.265	5.713	13.131	56,5%	43,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

O cenário educacional brasileiro no século XXI demanda da União um papel para além da função normatizadora – ainda assim, às vezes, omissa – e, no tocante à educação básica, que transcenda a natureza normativa e definidora de padrões de qualidade, mas,

principalmente, que se efetive como garantidora de recursos, ainda que de forma suplementar, algo que o desempenho das últimas duas décadas não apresentou.

No estado da Bahia, que concentra cerca de 50% do seu PIB na RMS, sinalizam-se as imensas dificuldades que as regiões do semiárido vivenciam frente ao seu menor poder de arrecadação.

Como vimos, a sistematização do financiamento dos sistemas públicas de educação básica repousa sobre razoável aparato normativo que demandam, igualmente, da organização de instâncias de controle social que possibilitem a mediação entre a atuação do poder público e os interesses da comunidade. A compreensão da inserção, organização e atuação dessas instâncias de controle social e a possibilidade de contribuição para elevação do patamar de qualidade desses sistemas, será evidenciada no capítulo a seguir.

3 EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Reconhecendo o controle social como a segunda categoria norteadora do trabalho, o presente capítulo apresenta o processo de construção do sentido democrático presente nos marcos normativos da educação, bem como os desafios de efetivá-los no particular contexto histórico da construção de nossa tradição política, marcada por invernos ditatoriais intercalados por primaveras democráticas, constatações e desafios. Além disso, discute-se o papel dos colegiados institucionais no arranjo normativo educacional, suas potencialidades e limitações.

3.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Os marcos normativos que regulam o processo de financiamento da educação básica no Brasil preocupam-se em estabelecer claramente a necessidade de fixação de metas educacionais, rígido controle e indicação dos recursos para a execução de políticas de educação e controle externo e social.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu como estratégia de financiamento a continuidade da vinculação de impostos para a MDE. Nesse sentido, as políticas educacionais guardam estreita relação com as políticas tributárias, tendo em vista o caráter prioritário do uso dos impostos e contribuições para aplicação no desenvolvimento da educação.

Por apresentar essa dinâmica vinculativa, a execução de políticas públicas da educação já traz em seu próprio escopo uma perspectiva de controle tanto para o poder executivo (gestão) quanto para o poder legislativo (controle externo), bem como a possibilidade de atuação consistente por parte da população (sociedade organizada) no acompanhamento em relação à correta articulação e execução dessas políticas (controle social).

Em caráter primário, constituem-se os Tribunais de Contas (TC), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), assim como as áreas de planejamento e controle dos entes federativos (União, estados e municípios) instâncias preliminares desse processo de tomada de contas do poder delegado (*accountability*).

No âmbito da LDB (Lei nº. 9.394/1996), existe a indicação quanto à responsabilidade do Conselho Nacional de Educação (CNE) enquanto colegiado permanente

de normatização e de supervisão de aspectos relativos à educação no país (art. 9º; § 1º).

O Plano Nacional de Educação (PNE), consolidado a partir da Lei nº. 10.172/2001, que vigorou até o final de 2010, fixa os compromissos e metas dos entes federativos no esforço para elevação do patamar de qualidade da educação em todos os níveis (infantil, fundamental, médio e superior), através da implantação de “conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local [...]” enquanto processo de participação e controle social no âmbito da educação.

O Decreto nº. 6.094/2010, que estabelece diretrizes para a constituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresenta no conjunto das atribuições dos entes federativos (União, estados e municípios) a responsabilidade de “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso” com a qualidade da educação.

A Lei nº. 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, cria em seu artigo 12 a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEB), com atribuições de especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades de ensino da educação básica; fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados a melhoria da qualidade da educação básica; elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes à educação básica.

A Lei do Fundeb institui ainda em seu artigo 24 a necessidade de implantação de conselhos para acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal, ratificando o conceito de transparência e controle social no âmbito das políticas de educação e o descortinando, campo fértil ao entendimento e investigação dos fenômenos relativos ao *accountability* na gestão pública.

A inserção de diferentes colegiados no âmbito da execução das políticas públicas de educação demanda estudos sobre o impacto dos fatores relativos ao controle social e sua correlação com o desempenho da educação básica. Assim, são os Tribunais de Contas (TCs) comissão intergovernamental do Fundeb (CIFEB), Conselhos Estaduais e Municipais de Acompanhamento Social (CACs) e Conselhos Escolares (CE) instâncias privilegiadas para o entendimento desse fenômeno.

A inserção de colegiados de controle social com representação da sociedade civil materializa positivamente a gestão democrática da educação, articulando-a aos anseios, necessidades e perspectivas daqueles interessados, constituindo-se na maior inovação já

realizada na gestão de recursos públicos desse segmento, conforme pontuado por Melchior (1997, p. 37; 72).

A importância da inserção do controle social no contexto da educação, materializada em participação efetiva dos diversos atores do âmbito educacional (pais, professores, comunidade, estudantes etc.), responsáveis por sua gestão, planejamento e controle enquanto premissa para o alcance de um patamar de qualidade já havia sido assinalado em Teixeira (2005, p. 218), fruto de sua vivência nos EUA na década de 1920:

Cumpra criar um mecanismo simples e dinâmico, capaz de se adaptar às contingências mais diversas e de trabalhar com os recursos mais desiguais; por isto e para isto, dotado de força própria, de autonomia e de responsabilidade a fim de se desenvolver indefinidamente. E é o que se conseguirá **entregando às comunidades a responsabilidade pela educação** (grifo nosso). Em vez das centralizações, sejam federais ou estaduais, a educação passa a ser, primordialmente, de responsabilidade local [...]. Sugeriríamos, assim, a criação de pequenos *Conselhos Escolares locais*, constituídos por homens e mulheres de espírito público, e não propriamente partidário, dos municípios.

A atuação efetiva das instâncias de controle social, por outro lado, está estritamente condicionada ao patamar de amadurecimento da democracia do país, caso contrário, elas se constituiriam enquanto “fóruns estéreis” e pouco efetivos (DAVIES, 2005). Isto resulta na necessidade de uma tradição política, de fortalecimento dos partidos, das propostas de governo e da materialização democrática para além da democracia representativa, o que sugere um patamar ainda não contemplado na realidade brasileira, conforme indicado por Gandini e Riscal (2002, p. 43):

O processo político democrático-burguês não se efetivou e pressões por igualdade econômica, social e política não encontraram espaço para sua expressão. Por esse motivo, a democracia liberal tradicional, baseada no voto e na representatividade dos partidos políticos, apresenta-se no Brasil, com uma relação diferente. Na democracia liberal clássica essa relação seria estabelecida por partidos políticos com projetos ideológicos, administrativos e políticos distintos e o jogo democrático se realizaria nas negociações, nos debates e nas formações dos blocos parlamentares. No caso brasileiro, os partidos ainda apresentam uma forte dependência dos poderes locais que pretende eternizar seu modo próprio de exercer o poder [...].

Nesse processo, não se pode desconsiderar a própria construção da “tradição democrática brasileira”, como adverte Frigotto (2004, p. 7). Ao longo da história brasileira de cerca de 500 anos, passaram-se pelo menos 350 anos com o regime escravocrata, um regime republicano marcado por duas ditaduras no século XX e inúmeros golpes institucionais, temperados com uma elite de dirigentes dominantes, golpistas e autoritários, historicamente subordinados e consentidos aos interesses do capital internacional, o que resultou em um Estado hipertrófico, tomado como propriedade privada desta elite de dirigentes e em uma

sociedade civil frágil, cuja democracia eleitoral ainda não se transfigurou em democracia participativa.

A debilidade das representações políticas no Brasil, herança do processo colonizatório, estabeleceu para os partidos políticos considerados tanto de esquerda quanto de direita três características muito fortes: o autoritarismo, o clientelismo e o patrimonialismo, sendo essas reproduzidas nas demais instâncias da sociedade; tanto quanto for maior o nível de carência da população, maior o nível de impacto dessas forças (PAZ, 2004, p. 20).

O autoritarismo como força que impede o trabalho, a discussão e a decisão compartilhada; o clientelismo como um instrumento de submissão que transforma o direito em favor; e o patrimonialismo que transfigura tudo que é de natureza pública em privado – tais forças do atraso ganham ainda mais fluidez quando se considera a histórica fragmentação das políticas sociais, campo fértil para efetivação dessas forças (PAZ, 2004, p. 21).

Neste mesmo sentido, Davies (2004, p. 25) também pondera:

[...] tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação ou pela redistribuição em âmbito estadual sejam canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino.

A inserção dos conselhos no âmbito das políticas sociais e, nesse contexto, os conselhos relacionados à educação (escolares, municipais, estaduais e de controle social), nascem na condição de articular democracia, cidadania e participação, buscando possibilitar a ideia de intervenção da sociedade civil na esfera do Estado. A tomar os conselhos do âmbito educacional e os desafios que se configuram no contexto da educação básica, universalização da oferta, erradicação do analfabetismo, a evasão escolar e a necessidade de elevação do patamar de qualidade, percebe-se que a contribuição dessas entidades torna-se indispensável na perspectiva democrática da gestão educacional.

A debilidade da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) seja na trajetória do Fundef (extinto), quanto no Fundeb (em vigor) parece ter comprometido um efetivo controle social e o desenvolvimento de uma gestão democrática na educação, pois

[...] os Conselhos Estaduais e Municipais de Controle e Acompanhamento foram constituídos sem a devida participação e representatividade da sociedade civil organizada. Esse fato, aliado ao despreparo técnico dos conselheiros para auditar contas e a prática das próprias autoridades coordenarem os conselhos, acabou comprometendo a transparência financeira e o objetivo dessa nova forma de controle (MONLEVADE, 2007, p. 38).

A percepção de que o estado de “democracia eleitoral” seria suficiente para garantir o sentido democrático da gestão educacional pode representar um equívoco capaz de colocar em risco o interesse da coletividade, tendo em vista a não neutralidade do estado brasileiro, conforme assinalado por Davies (2004, p. 98), ao afirmar que “[...] o Estado brasileiro, como todo Estado capitalista, é estruturalmente privatista”, alertando quanto à visão patrimonialista:

[...] é o patrimonialismo, que consiste nas atitudes práticas dos detentores do poder estatal de tratarem a coisa pública como propriedade pessoal, familiar, privada; outro conjuntural, é a ofensiva neoliberal nos últimos 20 anos, sobretudo nos anos 1990, que busca submeter a lógica do mercado todos os setores estatais com potencial mercantilizável e/ou que absorvam recursos públicos, [...] os quais devem ser canalizados para [...] garantir os interesses estratégicos do capital, atenuando suas turbulências.

Aspectos relativos ao processo de efetivação dessas ICS, ainda no âmbito do Fundef, é apontado em Aragão (2003, p. 241) quando assinala o processo de implantação (terem sido criados “de cima para baixo” sem uma discussão mais aprofundada com a sociedade ou maior divulgação do processo de implantação), desconhecimento das reais atribuições desses conselhos por seus representantes, e, em consequência, um total descompasso entre a produção desses colegiados sob a perspectiva do acompanhamento e controle social e sua representação como mero aspecto formal (“conselho criado só para constar no papel”) como aspectos impactantes para não efetivação desses colegiados.

Outro aspecto destacado pelo autor, ainda no contexto dos Cacs municipais do Fundef, diz respeito a influência decisiva dos gestores municipais (prefeitos e secretários), tanto no processo de efetivação dessas instâncias quando “incentivam o funcionamento dos conselhos de acompanhamento, cobram relatórios, e mantêm-se sempre interessados no desempenho desses órgãos” quanto, em sentido contrário, “gestores municipais que permanecem vinculados a uma cultura política clientelista e patrimonialista dificultando a atuação desses conselhos para que os mesmos venham servir a interesses particulares e não aos do processo de gestão democrática do ensino” (ARAGÃO, 2003, p. 244).

Os conselhos foram contemplados a partir da Constituição de 1988, estabelecendo-se enquanto diferencial dessa Carta Magna, aliados ao esforço de descentralização das políticas de Estado; entretanto, têm encontrado fatores de limitação à efetivação de seus papéis institucionais.

O primeiro desses fatores de limitação encontra-se na esfera da *legitimidade institucional*. O embate político realizado nos anos 1980, que possibilitou sua materialização no texto constitucional de 1988, buscava potencializar o exercício de participação e de institucionalização de mecanismos de controle do Estado pela sociedade e do destino dos

recursos do fundo público (FRIGOTTO, 2004, p. 8). Entretanto, confrontam-se com a inexistência de representação paritária, relações assimétricas de poder e pela ausência de qualquer dispositivo de proporcionalidade entre as representações civis e governamentais, em que, via de regra, o governo ocupa a maioria de seus assentos e o direito a voto (PAZ, 2004, p. 23).

Neste sentido, os conselhos têm servido muito mais para legitimar políticas retrógradas do que na construção de um Estado social, tendo sido “incorporados pelo discurso neoliberal, que os ressignificou, contribuindo para o enfraquecimento e a debilitação da própria participação da sociedade nas esferas do Estado” (LEHER, 2004, p. 26).

O segundo fator de limitação da atuação dos conselhos relacionados ao contexto educacional é de *natureza político-financeira*. O ideário do modelo de ajuste fiscal, centrado no ortodoxo controle monetário, cristalizado a partir dos anos de 1990, no pós-constituição, acabou por realizar uma espécie de desmonte constitucional, materializado na desconstrução das políticas de natureza social e no estreitamento do poder dessas instâncias de controle social, que não deixaram de existir mas foram bastante fragilizadas (FRIGOTTO, 2004, p. 8), o que acabou descaracterizando-as e reduzindo-as enquanto instâncias de referendo de aprovação (PAZ, 2004, p. 24) face ao seu esvaziamento político-financeiro.

O terceiro fator de limitação da atuação dos conselhos relacionados ao contexto educacional é de *identidade institucional*. A compreensão de que a educação se efetiva para além dos muros das instituições de ensino, que a qualidade efetiva da escola se constrói a partir do conhecimento dos valores, das práticas e do conjunto da vida social e que a efetivação da democracia ocorre enquanto fruto do empenho coletivo e na construção de uma sociedade mais justa, menos violenta, excludente e desigual (FRIGOTTO, 2004, p. 9) decorre, especialmente, na necessidade de o professor conhecer a estrutura política em que se insere na prática docente, os aspectos fundamentais da composição político-pedagógica que instrumentalizam essa prática e do conhecimento por parte da escola dos referenciais que pautam seu cotidiano, o conhecimento dos conselhos enquanto instâncias sociais, suas dinâmicas, legislação que os disciplinam, poder decisório e a efetiva participação do entorno escolar nesses *fóruns* (pais, estudantes, professores, técnicos da educação). Tudo isso é objeto de uma análise contemporânea das práticas de gestão voltadas ao educacional, sendo que o distanciamento das instituições escolares e seu entorno desse conjunto em muito compromete o desempenho do todo educacional (SCHEINVAR; ALGEBAILLE, 2004, p. 11).

O quarto fator de limitação da atuação dos conselhos relacionados ao contexto educacional é relativo à *formação e qualificação dos conselheiros*. O exercício efetivo no

âmbito das instâncias de controle social demanda da sociedade civil sua qualificação e instrumentalização, sob pena de essa participação reduzir-se apenas enquanto exercício de manipulação por parte do segmento governamental. A atividade no âmbito das instâncias de controle social sem o adequado patamar de qualificação pode representar, ainda, a exposição ao risco de continuidade dessas instâncias, lançando por terra todo um esforço realizado ao longo de uma década, comprometendo ainda mais a participação civil e a efetivação dos objetivos sociais da educação (PAZ, 2004, p, 23).

O desafio quanto a uma adequada compreensão do papel e das dimensões que envolve o exercício de controle social realizado no âmbito das instâncias de controle social (ICS) parece, ainda, por ser construído, segundo indicado por Pinto (2000, p. 113) quando discutia o papel desse controle no contexto do Fundef:

[...] o problema desses conselhos é que se restringem a fiscalizar os recursos do Fundef, e não o total dos recursos vinculados para a educação (25% dos impostos). Neste aspecto, ele pode ter até um efeito deseducador, por dar a entender que os recursos para o ensino se limitam àqueles que constituem o Fundef [...].

No sentido de qualificar e fortalecer a atuação das ICS educacionais, estão prioritariamente implicadas as universidades públicas, enquanto *locus* adequado à concepção de programas, planejamentos, estudos, pesquisas e extensão relativa à normatização, definição do papel, objetivos e atuação das instâncias de controle social na efetivação da qualidade da educação básica no país (FIALHO, 1998; FIALHO, 2004; ALMEIDA, 2005; CHAÚÍ, 2003). Nos dizeres de Leher (2004, p. 25), “o novo não se firmará senão na democracia”, considerando-se os conselhos de controle social, especialmente no contexto educacional, como elementos imprescindíveis para a afirmação do “novo democrático”, entendendo tais instâncias enquanto elementos “[...] centrais em qualquer análise estratégica do futuro, pois se referem à forma de participação da sociedade no controle social das políticas do Estado [...] em que amplas forças sociais sejam colocadas em ação organizada e deliberada” (LEHER, 2004, p. 25-26).

3.2 PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS)

A Lei nº. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, em seu artigo 24, disciplina a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), instâncias

responsáveis pelo “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos”, que têm ainda como tarefa “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual [...] com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos fundos” (§ 9º).

Para desempenhar significativa atribuição (acompanhar, fiscalizar e supervisionar a gestão do Fundeb), a Lei indicou, em sentido contraditório (§ 10), que “os conselhos **não contarão** [grifo nosso] com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos [...]”.

Neste sentido, Davies (2008, p. 56) indica duas perspectivas para a compreensão do fenômeno no âmbito da educação. A primeira, enquanto possibilidade de controle do Estado pela sociedade, contribuindo, assim, para sua democratização, a partir de uma atuação efetiva e legitimada por prerrogativa de poder. A segunda, enquanto estratégia de enfraquecimento e esvaziamento do poder da sociedade por parte dos detentores do poder político, de forma a “minar” sua atuação, transformando em instâncias formalizadas “apenas no discurso” e longe de uma atuação concreta.

Na perspectiva de “transformação” dos Cacs em instâncias formais e pouco efetivas, conforme revelado por Davies (2008, p. 57), o enfraquecimento da ação desses conselhos materializa-se a partir de estratégia de redução de poder de ação, uma vez que não podem punir os desvios, falhas ou abusos, cristalizando-se em “casa de debates e denúncias”, fatores estes alinhados a uma proposta neoliberal que desobriga o poder público de suas responsabilidades, transferindo-as para a sociedade (responsabilização da sociedade civil).

Contextualizada a dinâmica política em que se inserem os conselhos de acompanhamento e controle social, resulta-se em um processo de atuação que tende à fragilização e limitação quando evidenciado seu processo de composição, mais estatal e menos social, que acaba impondo maior poder à representação estatal em detrimento da representação da sociedade civil (Quadro 10).

Instâncias de Controle Social	Principais atribuições
<p style="text-align: center;">Conselho Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica (CIFEB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades de ensino da educação básica; - Fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas de ensino da educação básica; - Fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica; - Elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes à educação básica.
<p style="text-align: center;">Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) (CACs Estaduais) (CACs Municipais)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento e controle social dos recursos destinados aos fundos educacionais; - Supervisionar o censo escolar anual; - Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; - Contribuir para a concorrência de dados estatísticos de forma regular e tempestivo que alicercem a operacionalização dos fundos educacionais.

Quadro 9: Principais atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Conselho Federal, por exemplo, é formado por no mínimo 14 membros, sendo seis representantes do Poder Executivo Federal, um dos Poderes Executivos Estaduais, um dos Poderes Executivos Municipais, um do Conselho Nacional de Educação (CNE), um dos trabalhadores da educação através da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dois representantes de pais de alunos da educação básica pública e dois dos estudantes da educação básica pública. Resumindo: de um total de 14 membros, apenas cinco (trabalhadores em educação, pais e estudantes) representariam a sociedade.

No âmbito dos conselhos de acompanhamento e controle social estaduais, a composição mínima deve ser de três representantes do Poder Executivo Estadual, dois dos Poderes Executivos Municipais, um dos Dirigentes Municipais de Educação (União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME), um do Conselho Estadual de Educação, dois representantes de pais de alunos, dois de estudantes e um representante dos professores (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE), podendo, a partir de legislação específica, ser ampliado o número de representações, inclusive as estatais (DAVIES, 2008, p. 59). Nesse contexto, cinco representantes da sociedade civil frente a sete representantes estatais (Quadro 10).

Instâncias de Controle Social	Composição
Conselho Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica (CIFEB)	<ul style="list-style-type: none"> - 6 representantes do poder executivo federal; - 1 representante dos poderes executivos estaduais; - 1 representante dos poderes executivos municipais; - 1 representante do Conselho Nacional de Educação (CNE); - 1 representante dos trabalhadores da educação através da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); - 2 representantes de pais de alunos da educação básica pública; - 2 representantes dos estudantes da educação básica pública
Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Estados (CACS Estaduais)	<ul style="list-style-type: none"> - 3 representantes do poder executivo estadual; - 2 representantes dos poderes executivos municipais; - 1 representante dos Dirigentes Municipais de Educação (União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME) - 1 representante do Conselho Estadual de Educação; - 2 representantes de pais de alunos; - 2 representantes de estudantes; - 1 representante dos professores.
Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Municípios (CACS Municipais)	<ul style="list-style-type: none"> - 2 representantes do poder executivo municipal; - 1 representante dos Diretores de instituições educacionais municipais; - 2 representantes de pais de alunos; - 2 representantes de estudantes; e - 2 representantes dos profissionais técnicos e administrativos municipais.

Quadro 10: Composição das Instâncias de Controle Social (ICS).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na composição dos conselhos de acompanhamento e controle social municipais, a representação de se dá na forma de dois representantes do poder executivo municipal, um dos Diretores de instituições educacionais municipais, dois de pais de alunos, dois de estudantes e dois dos profissionais técnicos e administrativos municipais. Nesse contexto, quatro representantes da sociedade civil e cinco estatais.

São proibidos de integrar os respectivos conselhos: cônjuges e parentes consanguíneos de autoridades, funcionários de empresas que prestam serviços ao governo e pais de alunos em função de cargos de confiança na gestão pública.

Sobre o papel dos conselhos de acompanhamento e controle social, Monlevade (2010, p. 29) questiona sobre onde se situam os controles públicos quanto à “operacionalização do encontro entre demandas e ofertas”, perguntando: “quais as funções dos Tribunais de Contas? Qual o novo papel dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social?”.

No que diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social, os marcos

normativos – especialmente a Lei do Fundeb (Lei nº. 11.494/2007), lembrando que a LDB só acena para a existência dos conselhos escolares, sendo que seu papel de controle social somente foi aventado por decretos federais – estabelecem com razoável precisão as funções e responsabilidade das ICS/Cacs, conforme evidenciado nos artigos de 21 a 29 desta última lei. A leitura atenta desses artigos sinaliza a atuação das ICS, *a priori*, sobre os recursos disponibilizados ao fundo, contemplando, inclusive, aspectos relativos ao cálculo da adequação dos recursos vinculados da educação (artigo 24 da Lei nº. 11.494/2007):

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

O papel do controle externo, exercido por competência constitucional pelo poder legislativo e tribunais de contas, não se confunde com as prerrogativas das ICS, que, a notar pelas diretrizes estabelecidas pelo legislador, parecem situar em uma dimensão outra que o simples acompanhamento da execução orçamentária (artigo 26 e 27 da Lei nº. 11.494/2007):

Art. 26. **A fiscalização e o controle** referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos (grifo nosso):

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União (grifo nosso).

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Esse “outro lugar” para atuação das ICS, que não é o controle externo, tampouco a prestação de contas, longe de se constituir em coisa fugaz ou efêmera, ao contrário, parece estar bem assentada e sistematizada nos marcos normativos.

Compreendemos neste trabalho, que o papel de acompanhamento e controle social desempenhado pelas ICS do contexto educacional, Cacs- Fundef, primeiramente, Cacs-Fundeb, posteriormente, diz respeito ao **processo de avaliação política** dos recursos dirigidos (vinculados) pelos fundos destinados ao **financiamento** dos sistemas públicos, capazes de responder as demandas por ensino público (**oferta**), a manutenção das atividades nas instituições de ensino (acompanhamento da proposta orçamentária – **gestão**) e na mediação

junto aos poderes públicos à disponibilidade de **dados estatísticos** que subsidiem o acompanhamento da execução das políticas educacionais e transparência no acesso a informação por parte da população.

De outro modo, avaliar o quanto às intencionalidades das políticas públicas educacionais, e, seu processo de execução, caminham no sentido de responder as demandas da sociedade.

O controle técnico-administrativo, como papel dos **tribunais de contas**, instâncias de avaliação da **legalidade**. O acompanhamento e controle social, como papel dos **conselhos**, instâncias de avaliação da **legitimidade**.

A metodologia aplicada no presente trabalho sugere situá-las em quatro dimensões, *a priori*, financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), conforme evidenciado no Quadro 11.

Dimensão (Fogecs)	Atribuições das ICS (Acompanhamento e supervisão)	Fundamentação Legal (Lei Fundeb e LDB)
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de recursos ao fundo (vinculação de receitas); • Transferências de recursos ao fundo (complemento da União, ingressos e saída de recursos); • Elegibilidade dos gastos MDE; • 60% da MDE com remuneração docente; • Execução financeira de recursos provenientes do FNDE; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº. 11.494/2007, art. 21; • Lei nº. 11.494/2007, art. 22; • Lei nº. 11.494/2007, art. 24; • Lei nº. 9.394/1996, art. 71 • Lei nº. 11.494/2007, art. 23; • Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 13;
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão do Censo Escolar; • Fidedignidade das informações repassadas ao FNDE/SIOPE; • Comparar com demandas de direito (Censos Demográficos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 9; • Lei nº 9.394/1996, art. 5º
Gestão Educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar visitas e inspeções <i>in loco</i>; • Supervisionar proposta orçamentária anual do fundo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. IV; • Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 9;
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestação formal sobre a execução do Fundeb; • Convocação do Secretário da Educação para prestar esclarecimentos sobre a execução do Fundeb; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. I; • Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. II; • Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. III;

Quadro 11: Atribuições e responsabilidades das ICS sob a ótica das dimensões Fogecs.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, o esforço metodológico da pesquisa busca inferir como as práticas vivenciadas pelas ICS classificam, operam e repercutem em diferentes intensidades nessas quatro dimensões, no sentido de efetivar a atuação das ICS, sua relevância autopercebida e aquela propalada junto à sociedade.

3.3 EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DA BAHIA

No que diz respeito à dimensão do controle social na rede pública estadual da Bahia, o principal marco normativo deriva do Decreto Estadual nº. 11.018, de 25 de abril de 2008, que regulamenta o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) face à demanda estabelecida pela Lei Federal nº. 11.494/2007 (Lei Fundeb) em seu artigo 24.

O Conselho tem como principais atribuições, conforme o art. 2º: i. acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação; ii. supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb; iii. Examinar parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas, mensalmente pelo Poder Executivo Estadual; iv. Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e vi. Outras atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça.

O Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no estado da Bahia, neste trabalho denominado **Cacs-Bahia**, de acordo com o Decreto Estadual nº. 11.018/2008, em consonância com o artigo 24, parágrafo 1º, inciso II da Lei Federal nº. 11.494/2007 (Lei Fundeb), possui a seguinte composição: três representantes do poder executivo estadual; dois dos poderes executivos municipais; um representante dos Dirigentes Municipais de Educação (União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME); um do Conselho Estadual de Educação; dois representantes de pais de alunos da educação básica; dois de estudantes indicados pela Associação Baiana dos Estudantes Secundaristas (ABES); e um representante dos professores indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Conforme a Lei nº. 11.494/2007, art. 24, § 11 e o Decreto Estadual nº. 11.018/2008,

para o exercício da função de conselheiro, os representantes deverão guardar vínculo com as referidas instituições dos segmentos sociais habilitadas à participação nesse colegiado, estando todos aptos para ocupar a Presidência e a Vice-Presidência, exceto os representantes do Poder Executivo Estadual. O mandato dos conselheiros é de 2 anos, permitida uma única recondução (art. 4º). Os impedimentos relativos ao exercício da função de conselheiro alcançam os cônjuges e parentes consanguíneos de autoridades, funcionários de empresas que prestam serviços ao governo e pais de alunos em função de cargos de confiança na gestão pública (art. 2º, § 3).

O Decreto Estadual nº. 11.018/2008 contempla integralmente os pressupostos formais da Lei nº. 11.494/2007 quanto à composição, atribuições, impedimentos e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Percebemos nesse capítulo, a forma de organização, atuação, perspectivas e incompletudes na atuação das ICS no âmbito educacional, e, particularmente, seu papel no contexto do Fundeb na construção do sentido de gestão democrática da educação. A organização, atuação e construção do processo de gestão governamental das políticas educacionais em resposta às demandas por educação da população segue apresentada no capítulo a seguir.

4 GESTÃO EDUCACIONAL

Reconhecendo a gestão educacional como a terceira categoria norteadora do trabalho, o presente capítulo apresenta o processo de construção teórica acerca da gestão educacional, aqui tomada como sinônimo de administração educacional, as negações e contradições dessa terminologia, a inserção e retirada dessa compreensão ao longo de nosso processo histórico e sua mediação com as demais categorias, financiamento e controle social.

4.1 ASPECTOS CONCEITUAIS EM TORNO DA GESTÃO EDUCACIONAL

A administração educacional ou gestão educacional, neste trabalho tomadas como sinônimos, diz respeito à sistematização de recursos humanos, materiais, econômicos e tecnológicos que interferem na organização das instâncias responsáveis pelo financiamento, oferta e manutenção das atividades ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas por instituições educacionais e que contemplam as etapas de planejamento, execução e controle sob os princípios democráticos.

Neste sentido, quando tomamos, por exemplo, os esforços para fixar e acompanhar recursos destinados ao financiamento da educação, estamos inseridos na administração educacional ou gestão educacional.

Da mesma forma, quando sistematizamos esforços para a organização curricular, distribuição das instituições escolares, eleições para diretores, controle de frequência, organização de conselhos escolares, acompanhamento dos gastos de educação e execução de censos escolares, estamos inseridos no contexto da administração educacional ou gestão educacional.

Quando estamos realizando esforços organizados para determinar planos de capacitação docente, investigação dos fenômenos da oferta, manutenção e aperfeiçoamento das políticas educacionais, estudo dos fenômenos da evasão e repetência escolar, inserimo-nos no contexto da administração educacional ou gestão educacional.

Ao exercermos o acompanhamento da aplicação dos recursos, a implementação de planos orçamentários, a responsabilização dos poderes públicos pela oferta e qualidade do ensino, igualmente, estamos inseridos no contexto da administração educacional ou gestão educacional.

Com isso, entendemos que a gestão educacional, compreendida como termo no presente estudo, diz respeito ao conjunto organizado de ações capazes de disponibilizar

recursos passíveis de assegurar o financiamento, oferta e manutenção das instituições educacionais, instrumentalizando-as para o alcance de seu propósito, a saber, formar cidadãos e futuros profissionais. Em caráter complementar, diz respeito ao desenvolvimento de estratégias que assegurem o constante aperfeiçoamento e melhor ambientação das instituições educacionais para o exercício de sua prática de formação, informação e ensino.

A compreensão da gestão educacional ou administração educacional, considerados como sinônimos nesse trabalho, no contexto da produção científica contemporânea é marcada pelo pluralismo teórico, metodológico e disciplinar (BARROSO, 1995).

Neste sentido, compreende-se que o processo de construção do conhecimento no campo da administração educacional em três períodos. O primeiro, que inicia-se no século XX e vai até a década de 1950, influenciada pelas “técnicas de gestão científica” das empresas, e, da influência dos trabalhos de Taylor no campo da administração geral com forte influência empírica dos estudos desenvolvidos nos Estados Unidos (BARROSO, 1995).

O segundo período, a partir da década de 1950 até a década de 1970, evidencia uma tentativa de construção de um quadro teórico próprio da administração educacional a partir da contribuição de outras ciências sociais (sociologia, psicologia, antropologia), constituindo-se como contraposição ao período anterior.

Nesse período, busca-se ainda o reconhecimento das particularidades do campo do conhecimento da administração educacional, resultante da função do entendimento do papel da educação na sociedade, da natureza da atividade educativa, dos grupos de referência para o administrador (o conselho de educação, os outros professores e o público), do semiprofissionalismo da administração educacional e da dupla função do administrador educacional (BARROSO, 1995).

O terceiro período, a partir da década de 1970 até os dias atuais, marcado pelo pluralismo teórico e metodológico, assim como, pela tentativa do aperfeiçoamento dos pressupostos teóricos desse conhecimento (BARROSO, 1995).

Nessa evolução histórica, e, especialmente a partir do movimento de reformas dos sistemas públicos educacionais em Portugal e na América Latina, destacou-se a terminologia da gestão educacional em contraposição a administração educacional (BARROSO, 1995, p. 45).

De outro modo, o processo de utilização do termo gestão educacional em maior ênfase que administração educacional, a partir da década de 1990, é também compreendida por alguns autores, como um viés que valoriza a percepção da educação em condições análogas ao mundo empresarial, portanto, mercantilizável, ou ainda, tentativa de fazer crer

que as competências necessárias para fazer funcionar uma escola são análogas a uma empresa industrial ou comercial (BARROSO, 1995, p. 47).

Ressalta-se, a possibilidade de compreensão que os termos apesar de complementares, estão em dimensões distintas, já em outra condição de interpretação. A administração, no campo do processo abstrato, filosófico, qualitativo, estratégico e humanístico em que “são definidos os valores da organização, traduzidos num projeto ou plano, escrito, de maneira a ser comunicável sendo construído através de um processo de persuasão política”(BARROSO, 1995, p. 47).

Nesta compreensão, a gestão se dá no campo do concreto, prático, pragmático, quantitativo e tecnológico, de onde os recursos organizados e mobilizados de forma racional de forma a atender os objetivos estabelecidos no plano político (BARROSO, 1995, p. 47).

Assim como estabelecido por Barroso (1995, p. 49-50), acreditamos que oculto sob a defesa excessiva de um “profissionalismo” do gestor ou a segregação entre administração e gestão estão intencionalidades de supervalorização da figura do diretor, dando a esse, “perigosa” centralidade, em contraposição a subvalorização dos demais segmentos (conselhos, professores, pais, estudantes e comunidade) como forma de reduzir a dependência do primeiro em relação aos últimos, configurando-se como uma imposição do domínio do empresarial sobre o educacional.

Deste modo, afiliamo-nos a compreensão de que a gestão educacional ou administração educacional, sinônimos, se efetivam quando fundamentados em sentido ético da ação administrativa, preocupadas com meios e fins que possibilitem o envolvimento de todos os atores do meio educacional e seja capaz de promover uma articulação entre a filosofia da decisão política e a objetividade da ação gestora, capaz de empreender sob mecanismos de valorização de soluções locais que contemplem a diversidade e a pluralidade dos ambientes educacionais em que se inserem (BARROSO, 1995; SIILVA JÚNIOR, 2002).

A importância de se garantirem condições adequadas ao desenvolvimento das atividades educacionais está indicada em Vieira (2009. p. 20): “quando a estrutura e o funcionamento são bons, uma escola tem elementos necessários para promover o sucesso de seus alunos”.

Ora, compreender as *instituições educacionais* – termo tomado em Teixeira (2005), em substituição a escola, por contemplar mais apropriadamente a complexidade e especificidades dessas organizações como lugar para a “capacitação a cidadania” – como fenômeno particular, significa distingui-las das demais organizações.

Se existem organizações militares, preparo e especificidades para sua

sistematização, manutenção e condução, tendo em vista seus propósitos específicos, a segurança nacional, da mesma forma que organizações hospitalares; há de se reconhecer as instituições educacionais.

Considerar as especificidades das instituições educacionais, como as das instituições militares ou de saúde, é reconhecer igualmente a existência de especificidades das funções de seus profissionais e, conseqüentemente, o exercício específico de suas atividades. Não se pilotam caças, não se operam radares, sistemas de mísseis, políticas de segurança nacional, se não for profissional militar, formado, remunerado e atuando em condições específicas. Do mesmo modo, não se realizam intervenções cirúrgicas e exames sem ser profissional de saúde, formado, remunerado e atuando em condições específicas:

“Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.” (Art. 61 da LDB alterada pela Lei 12.014/2009)

O reconhecimento da prerrogativa dos profissionais de educação como atuação privativa e, conseqüentemente, específico exercício profissional não foi por muito tempo questão pacífica, e talvez ainda não seja, como pontua Monlevade (2010):

Levou bastante tempo para os sistemas de ensino caírem na conta que “educadores” não são somente professores, tanto na educação básica como superior [...] ainda há gente que pensa que o essencial da escola e da universidade é ensino. Por isso, o pessoal “restante” era “de apoio” [...]. Ora, quando caiu a ficha do fato óbvio de que todos os que têm trabalho permanente em escolas e universidades são educadores, houve uma dupla necessidade, de identificá-los e formá-los. Na educação básica, somente em 2009, com a Lei nº. 12.014, se chegou a um consenso de que, além de professores e pedagogos, também os trabalhadores não docentes, com função permanente e formação técnico-pedagógica, seriam considerados PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

Se o reconhecimento quanto às especificidades da atividade dos profissionais da educação logrou, relativamente, êxito pelo reconhecimento de prerrogativa legal, a questão da

gestão educacional, longe das sistematizações teóricas, dos estudos e das pesquisas, ainda carece de reconhecimento no âmbito da organização das políticas educacionais e da formatação dos sistemas públicos educacionais dos entes federados, que, comumente, subordina a Secretaria de Educação à lógica das Secretarias de Administração, Fazenda e Planejamento, especialmente, suas racionalidades orçamentárias.

Não se faz alusão, aqui, ao descontrole orçamentário, muito menos à irracionalidade fiscal, mas apenas indicamos as especificidades da educação. Não se compram caças militares, sistemas de comunicação e radares pela lógica do “menor preço” ou da melhor “taxa de retorno”, tampouco aparelhos de ressonância magnética, próteses e medicamentos; natural seria observar a educação dentro de uma mesma perspectiva.

O reconhecimento do fenômeno da gestão educacional encontra, mesmo no interior das instituições educacionais, dificuldades para sua efetivação conforme evidenciado por Monlevade (2010, p. 25): “[...] principalmente na mudança de cabeças. Nem sempre das práticas nas escolas, ainda submetidas à rigidez hierárquica e autoritária, que esteriliza as iniciativas de mudança”.

A questão da formação e capacitação dos não docentes, bem como o ambiente de elevada normatização e rigidez de procedimentos, dão pouco espaço para possibilitar intervenções de caráter local ou soluções criativas no cotidiano dessas instâncias.

A gestão educacional, por sua vez, dá-se em uma ambiência maior, a das políticas educacionais, as quais são materializadas pelo conjunto normativo e pelos serviços públicos educacionais. Ela repercute a ambiência política em que se desenvolvem as ações de caráter social, ou seja, uma sociedade ambientada em um estado democrático de direito preconiza, ou deveria preconizar, uma política educacional democrática que buscasse contemplar diferentes perspectivas e necessidades da coletividade, objetivando o bem comum.

As implicações entre contexto político, diretriz da política educacional e gestão educacional são igualmente assinaladas em Vieira (2009, p. 24-25): “A gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, que dá conta da intencionalidade das políticas, as condições de implementação e as condições políticas”.

Segundo Vieira (2009, p. 22), as “políticas educacionais referem-se a ideias e ações no âmbito do Poder Público”. Ao estudarmos as políticas públicas, portanto, nos detemos sobre o “governo em ação”.

A gestão educacional, no contexto de um estado democrático de direito, está alicerçada em pressupostos de ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, especialmente àqueles relativos a seu público alvo, no controle social e no respeito à

diversidade, em uma palavra, alicerçada na gestão democrática. Deste modo, não se pode ter gestão democrática ou políticas educacionais democráticas senão na órbita de um estado democrático. Como essas se implicam mutuamente, o grau de amadurecimento da democracia nacional explana-se da mesma forma nas políticas educacionais e na gestão educacional.

Ao reconhecermos a democracia brasileira em processo contínuo de reconstrução (FRIGOTTO, 2004), em função de experiências democráticas intercaladas por período de ditaduras, especialmente no século XX – ou seja, a democracia brasileira muito mais eleitoral que participativa –, percebe-se que decorre, obviamente, o mesmo estágio do processo democrático tanto na formatação das políticas quanto na execução da gestão educacional.

Necessário se faz, em consequência, reconhecer que o processo de reconstrução, muito mais complexo que o de “demolição” da nossa ambiência democrática, o contexto democrático educacional caminha *pari passu* com o amadurecimento de nossa experiência de reconstrução democrática nacional, especialmente a partir da segunda metade da década de 1980.

Disso resultam, de uma justificativa, não de um perdão, as incursões de nossas políticas educacionais na salvaguarda de alguns interesses do capital em detrimento da coletividade, leia-se: através da “retenção” da oferta do ensino público técnico-profissionalizante e superior, contrastando com a intensa expansão do “sistema S”, do ensino superior privado e do FIES, especialmente, na década 1990 e da ausência histórica da União com a manutenção da educação básica (MONLEVADE, 2007).

Compreender, então, o fenômeno da gestão educacional significa situá-lo em um contexto de regulamentação normativa, de uma ação do poder público para sua efetivação e da inserção da sociedade no acompanhamento e na demanda pela ampliação de sua oferta, elevação no patamar de qualidade e aperfeiçoamento de suas práticas operativas.

A interação das forças normativas, políticas e sociais na condução das políticas educacionais está bem sintetizada em Vieira (2009, p. 23), quando indica que é “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedades política e civil – que se definem as normas de atuação prática, as ações governamentais, e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”.

O problema na efetivação da gestão educacional diz respeito ao fato de ela posicionar-se entre o plano teórico e a realidade objetiva, cercada por interesses, focos de resistências e jogo de poder, ou seja, “na arena de interesses contraditórios e conflituosos” (VIEIRA, 2009, p. 25).

O terreno concreto no qual se processa a gestão educacional, sua complexidade e

conflitos, “transcendem a esfera do teórico, situa-se no pleno exercício da tolerância, move-se nas sombras da impopularidade, sobre os quais a literatura tende a silenciar” (VIEIRA, 2009, p. 25); constitui-se em desafio sob o qual se debruçam os profissionais da educação, especialmente os sedentos pela universalização da oferta, democratização e elevação do patamar de qualidade dessa gestão.

A gestão educacional diz respeito a aspectos gerais da organização do sistema educacional, ou seja, oferta, financiamento, manutenção e avaliação das ações educacionais, bem como das medidas necessárias a seu aperfeiçoamento, inclusive dos procedimentos que englobam a gestão escolar, os quais, em aspecto micro, respondem pela promoção do ensino e aprendizagem desenvolvidos no âmbito das instituições educacionais, e por tudo que envolve seus interesses particulares (horários, organização de classes, distribuição dos docentes, calendário de atividades etc.).

4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DA GESTÃO EDUCACIONAL

Manifestação primeira do processo de gestão educacional, o aspecto normativo as e sucessivas reformas administrativas marcaram de forma significativa nossa história, desde os tempos dos jesuítas, orientados pelo espírito da Contra Reforma e por rígido código de conduta, ideias e princípios que deveriam nortear o ensino (VIEIRA, 2009).

Até a Proclamação da Independência, toda a regulamentação relativa à educação era originada de Portugal. Com o advento da Independência, o Brasil Império estabeleceu normas relativas à educação através da Constituição de 1824, Reforma Januário da Cunha Barbosa (1827), Reforma Couto Ferraz (1854), o Ato Adicional à Constituição, de 1834, descentralizou responsabilidades e recursos financeiros para as Províncias e a Reforma Leôncio de Carvalho (1878-79) (VIEIRA, 2009, p. 33).

A partir do advento da República, seguiram-se igualmente grande número de instrumentos normativos, compreendendo o período da República Velha: Reforma Benjamin Constant (1890-91), Constituição de 1891, Reforma Epiácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiniano (1915) e Reforma João Luís Alves (1925) (VIEIRA, 2009, p. 33).

Após a Revolução de 1930, seguiram-se as seguintes reorganizações normativas relativas à educação: Reforma Francisco Campos (1930), Constituição de 1934, Constituição de 1937, Constituição de 1946 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961.

O Golpe Militar de 1964 trouxe consigo as seguintes reorganizações normativas

relativas à educação: Constituição de 1967, Reforma Universitária de 1968 e Reforma do Ensino de 1º e 2º graus de 1971.

O processo de transição e redemocratização do país a partir da década de 1980 trouxe a Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A sucessão das reorganizações e reformas educacionais, via de regra, buscou ao longo do tempo um aperfeiçoamento das diretrizes normativas da educação que resultassem na adequação dos instrumentos de financiamento, gestão e a ampliação do acesso aos sistemas públicos de ensino.

A gestão educacional insere-se como instrumento que viabiliza a racionalidade administrativa preconizada pela CF e LDB, que determinam o regime de colaboração entre os entes federados (Municípios, Estados e União) capaz de proporcionar a plena oferta, acesso e manutenção de suas redes, utilizando-se dos recursos (limitados) a seu funcionamento e que resulte no ensino de qualidade.

A gestão escolar, relacionada à coordenação dos esforços no ambiente das instituições educacionais, ganhou relativa ênfase a partir da publicação da LDB de 1996, a qual lhe atribuiu significativo número de incumbências, ou seja, creditou a essas a responsabilidade pela gestão de seu patrimônio material e imaterial.

Compete às instituições educacionais, no âmbito da gestão escolar, a responsabilidade pela gestão dos profissionais docentes e não docentes, as ideias e a cultura promovida no seu interior, assim como pelos prédios, instalações, equipamentos, livros e toda parte física das instituições. Completa-se o sentido da missão relativa ao ensino-aprendizagem dessas instituições o acompanhamento quanto ao plano de trabalho docente, cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidas, bem como das condições adequadas ao seu pleno funcionamento (VIEIRA, 2009, p. 44).

É atribuído às instituições educacionais, no âmbito da gestão escolar, o desenvolvimento da articulação com as famílias e comunidades de seu entorno, capazes de mantê-los informados quanto à frequência e ao desempenho dos seus alunos e da execução de sua proposta pedagógica (VIEIRA, 2009, p. 44).

O conjunto das atribuições imputadas às instituições educacionais deve ocorrer, obrigatoriamente, em perspectiva de uma gestão democrática, inclusive por obrigação constitucional, em que as decisões são implementadas em caráter colegiado e, se possível, em

um ambiente de eleição direta de seus dirigentes, garantida a participação dos profissionais da educação (docentes e não docentes), estudantes, pais e comunidade.

A gestão democrática constitui-se pressuposto de natureza legal tal quais os pressupostos de autonomia pedagógica e administrativa (LDB, art. 14-15):

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Nesse contexto, compreende a dimensão da gestão educacional, esforço sistematizado necessário a dotar de condições materiais e imateriais as instituições educacionais, para que essas possam desempenhar adequadamente as funções que lhe são imputadas pela LDB, notadamente, na disponibilização de profissionais docentes e técnicos, sua adequada capacitação e do acesso a recursos suficientes para instrumentalizá-las.

Superada as condições de ambiência material e recursos humanos, poderá se manifestar o compromisso de gestores, técnicos e professores das instituições educacionais. Nas palavras de Vieira (2009, p. 132), “o compromisso de gestores e professores caminha lado a lado com a existência de recursos humanos, financeiros e pedagógicos necessários ao pleno funcionamento da escola. Os professores exercem papel fundamental nesse processo”.

Tornar as instituições educacionais ambientes capazes de oferecer atividades de ensino em patamar de qualidade, instrumentalizando-as para que possam responder por suas demandas de natureza legal e social, é atribuição intrínseca da gestão educacional, em um sentido especial, a descentralização.

A descentralização, disponibiliza integralmente os insumos necessários à realização das atividades, normatiza o ambiente em diretrizes gerais e permite uma autonomia patrimonial, financeira e pedagógica (TEIXEIRA, 2005). A desresponsabilização, experiência antagônica à descentralização, impõe um rigor normativo, centralidade do sistema, alijamento das condições materiais e um implacável sentido de cobrança enfatizado em modelos de avaliação de desempenho dos discentes em exames padronizados, seus indicadores, e no cumprimento de metas programáticas.

Repousa o desafio da transformação da gestão educacional inserida no sentido “desresponsabilizado” para uma dimensão de efetiva descentralização, capaz de garantir a autonomia das instituições educacionais e oferecer condições materiais efetivas que contribuam no cumprimento adequado do papel dessas instituições.

4.3 GESTÃO EDUCACIONAL NO ESTADO DA BAHIA

A gestão da educação básica do sistema público estadual da Bahia está sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, criada pela Lei nº. 115, de 16 de agosto de 1895, reestruturada pelas Leis nº. 6.074, de 22 de maio de 1991, 6.812, de 18 de janeiro de 1995 e 7.028, de 31 de janeiro de 1997, e modificada pelas Leis nº. 7.435, de 30 de dezembro de 1998, 8.538, de 20 de dezembro de 2002 e 8.970, de 05 de janeiro de 2004, tendo por finalidade promover a execução da política de educação do Estado (artigo 1º do Regimento da Secretaria de Educação).

Compõe o conjunto de competências da Secretaria Estadual de Educação formular diretrizes e promover a definição e implantação de planos, programas, projetos e ações relativas à educação, no âmbito do Estado; promover a formulação e o acompanhamento do Plano Estadual de Educação; viabilizar a promoção de estudos e pesquisas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema educacional; fomentar articulação com outros órgãos ou instituições públicas e particulares, nacionais e internacionais, com vistas ao cumprimento de sua finalidade; promover e fiscalizar o cumprimento das leis federais e estaduais relativas à educação, bem como das decisões dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação; e exercer outras atividades correlatas (artigo 2º do Regimento da Secretaria de Educação).

Para o desempenho de suas atribuições institucionais, a Secretaria da Educação tem a seguinte estrutura (artigo 3º do Regimento): **um órgão colegiado** (Conselho Estadual de Educação – CEE, composto de 24 (vinte e quatro) membros, nomeados pelo Governador do Estado, a serem escolhidos entre brasileiros, residentes no Estado, de notório saber e experiência em matéria de educação); **dez órgãos da administração direta** (Gabinete do Secretário; Diretoria Geral – subdividida em Coordenação de Modernização, Diretoria de Orçamento Público, Coordenação de Estudos e Avaliação Setorial, Coordenação de Programação e Gestão Orçamentária, Coordenação de Acompanhamento das Ações Governamentais; Diretoria Administrativa – subdividida em Coordenação de Encargos Auxiliares, Coordenação de Suprimento, Coordenação de Cadastro e Controle Patrimonial,

Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira; Diretoria de Finanças – subdividida em Coordenação de Controle Orçamentário e Financeiro, Coordenação de Contabilidade Setorial, Coordenação de Orientação e Comprovação, Coordenação de Projetos Especiais, Coordenação de Desenvolvimento de Educação Superior; Ouvidoria; Diretoria de Educação Básica – subdividida em Coordenação de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Coordenação de Ensino Médio, Coordenação de Fortalecimento do Currículo, Coordenação de Educação Física e Esporte Escolar, Coordenação de Tecnologias Alternativas para o Ensino, Diretoria de Educação e suas Modalidades – subdividida em Coordenação de Educação de Jovens e Adultos, Coordenação de Educação Profissional, Coordenação de Educação Indígena e do Campo, Coordenação de Educação Especial; Diretoria de Currículos Especiais – subdividida em Coordenação de Projetos Intersetoriais, Coordenação de Apoio à Criança, ao Jovem e à Família, Coordenação de Articulação Escola – Comunidade, Coordenação de Ação Participativa da Escola; Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional – subdividida em Coordenação de Políticas Educacionais, Coordenação de Acompanhamento, Avaliação e Informações Educacionais, Coordenação de Acompanhamento e Avaliação, Coordenação de Informações Educacionais, Coordenação de Gestão Descentralizada; Diretoria de Atendimento da Rede Escolar – subdividida em Coordenação de Matrícula, Coordenação de Reordenamento da Rede Física, Coordenação de Legalização e Orientação das Unidades Escolares; Diretoria de Manutenção e Suprimento Escolar – subdividida em Coordenação de Manutenção da Rede Física, Coordenação de Suprimento Escolar, Coordenação de Merenda Escolar; Diretoria de Administração Financeira – subdividida em Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira, Coordenação de Descentralização Financeira; Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento de Pessoal da Rede Escolar – subdividida em Coordenação de Planejamento de Pessoal da Rede Escolar, Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal da Rede Escolar; Diretoria de Administração de Recursos Humanos – subdividida em Coordenação de Administração de Pessoal, Coordenação de Provimento e Movimentação, Coordenação de Programação Escolar; Diretorias Regionais de Educação); **um órgão em Regime Especial de Administração Direta** (Instituto Anísio Teixeira - IAT); e **quatro entidades da administração indireta** (Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC).

A gestão educacional relativa à educação básica em sua dimensão pedagógica é notadamente exercida no âmbito da Diretoria da Educação básica que compreende

essencialmente as atribuições de coordenar a elaboração e implementação das diretrizes curriculares da Educação Básica em seus níveis e modalidades; coordenar a elaboração, a execução e avaliação de planos, projetos e programas referentes ao fortalecimento do processo de ensino e aprendizagem; estabelecer diretrizes para a avaliação da aprendizagem; articular-se com as diversas unidades da SEC para o desenvolvimento da Educação Básica; elaborar, executar, acompanhar e avaliar projetos complementares ao processo de ensino e aprendizagem, envolvendo ações socioeducativas, integrando-os ao currículo da Educação Básica; estimular, apoiar e disseminar inovações pedagógicas que tenham repercussão e impacto na melhoria dos índices de permanência, aprovação e redução da distorção idade/série em todos os níveis e modalidades da Educação Básica; estimular e acompanhar a universalização progressiva das redes de comunicação para uso nos processos de ensino e aprendizagem; promover assessoramento técnico-pedagógico às Diretorias Regionais de Educação – DIREC e Secretarias Municipais de Educação, com ênfase no processo ensino-aprendizagem; apoiar as unidades escolares em articulação com as Diretorias Regionais de Educação – DIREC, na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação de seus projetos pedagógicos (artigo 12 do Regimento da Secretaria da Educação).

A gestão educacional da educação básica na dimensão administrativa, financeira e da oferta de vagas na rede pública estadual ocorre no âmbito da Diretoria de Atendimento da Rede Escolar, compreendendo as seguintes atribuições: viabilizar a autonomia administrativa e financeira das unidades escolares; coordenar, supervisionar e executar as atividades de administração financeira; administrar o Fundo de Assistência Educacional – FAED; reordenar a rede, viabilizando a otimização da oferta de vagas na rede pública estadual; promover a ampliação e melhoria da oferta de ensino, democratizando o acesso e a permanência de crianças, jovens e adultos na rede estadual; assessorar, acompanhar e avaliar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, na Rede Estadual de Ensino; propor, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de sistemas, objetivando a interligação em rede de todas as unidades escolares com o órgão central, bem como a agilidade nos procedimentos administrativos; orientar as DIREC, escolas públicas e particulares do sistema de ensino sobre as diretrizes legais e a legislação vigente, no que diz respeito à criação, funcionamento, alteração e extinção de unidades escolares; fortalecer a gestão das unidades escolares, suprindo suas necessidades quanto a equipamento, mobiliário e impressos; acompanhar, avaliar e fiscalizar as atividades relativas à manutenção, construção, ampliação e reforma na rede física.

A gestão educacional relativa à dimensão de gestão de pessoas e recursos humanos

se dá na Diretoria de Recursos Humanos da Educação que envolve atribuições de promover meios que garantam o adequado e imediato atendimento às necessidades demandadas, quantitativa e qualitativa, do quadro de pessoal, planejando e acompanhando a movimentação de pessoal da rede escolar, bem como identificando a necessidade de concurso público e participando da organização do ingresso destes servidores; desenvolver estudos de impacto financeiro, relativos à despesa de pessoal da rede escolar, subsidiando a Unidade Central de Recursos Humanos, na elaboração do orçamento de pessoal de cada ano; organizar, manter e gerenciar um banco de dados relativo às informações dos profissionais; propor, avaliar e acompanhar o desenvolvimento e manutenção do sistema de acompanhamento de pessoal; promover a revisão dos processos, consolidando os registros funcionais dos servidores da SEC, mediante a adequada socialização e operacionalização dos respectivos procedimentos, em articulação com a Diretoria Geral; desenvolver e apoiar as atividades de relações trabalhistas, participando das mesas de negociação, em consonância com a Unidade Central de Recursos Humanos (artigo 15 do Regimento da Secretaria da Educação).

A gestão educacional relativa à dimensão do financiamento e controle financeiro se dá na Diretoria de Administração Financeira, a qual, conforme o artigo 14, inciso XIII do Regimento da Secretaria da Educação, envolve as atribuições de programar, registrar, executar e acompanhar as despesas da Superintendência, em articulação com a Diretoria Geral, por meio da Diretoria de Orçamento Público e da Diretoria de Finanças; elaborar a prestação de contas dos recursos oriundos do Governo Federal, consolidando e encaminhando à Diretoria de Orçamento Público, por meio da Diretoria Geral, para análise e encaminhamento aos órgãos competentes; controlar os créditos orçamentários da Superintendência, em articulação com a Diretoria Geral, por meio da Diretoria de Orçamento Público; processar e executar as despesas geradas pela Superintendência, de acordo com o Orçamento Programa, em articulação com a Diretoria Geral, por meio da Diretoria de Orçamento Público e Diretoria de Finanças; registrar e controlar as obrigações a pagar, concernentes a fornecedores, serviços de terceiros, impostos e taxas de serviços públicos e outros; registrar e controlar os movimentos financeiros da Superintendência, bem como as transferências de recursos federais, estaduais e municipais; fornecer à Diretoria de Orçamento Público, por meio da Diretoria Geral, dados pertinentes à elaboração do Orçamento Programa; acompanhar a concessão e prestação de contas de adiantamento da Superintendência, procedendo encaminhamento à Diretoria de Finanças, por meio da Diretoria Geral, para análise e registro no Sistema de Controle Orçamentário e Financeiro; realizar a conciliação das contas bancárias movimentadas pela Superintendência; elaborar a prestação de contas anual da Superintendência, a ser

encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, conforme resolução do TCE; operacionalizar o Fundo de Assistência Educacional – FAED; elaborar o Plano Especial de Aplicação dos recursos globais do FAED; repassar os recursos financeiros para as unidades escolares; encaminhar às DIREC, relatório dos recursos repassados às unidades escolares sob sua jurisdição, para acompanhamento e controle de sua aplicação; solicitar as DIREC relatórios consolidados das prestações de contas das unidades escolares; analisar os relatórios consolidados recebidos das DIREC; realizar auditagens periódicas nas DIREC, para análise dos processos de comprovação de despesas; encaminhar à Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, relatórios de auditorias realizadas nas DIREC e Unidades Escolares Estaduais - UEE, quando houver irregularidades administrativas e financeiras; prestar contas dos recursos oriundos de órgãos federais, repassados para as unidades escolares; executar os recursos financeiros estaduais e federais, repassados pela Diretoria de Orçamento Público; administrar os recursos financeiros federais, de acordo com as diretrizes do Ministério da Educação – MEC; prestar contas da unidade gestora/FAED, conforme resolução do TCE; assessorar e orientar as unidades escolares quanto a aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e a elaboração da prestação de contas junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; instrumentalizar técnicos das DIREC e gestores escolares, em relação a execução financeira e prestação de contas.

A análise do regimento da Secretaria de Educação do Estado da Bahia parece sugerir uma adequada estruturação da gestão educacional, uma vez que encontra aderência às dimensões do financiamento, oferta e gestão escolar em sua organização. O desempenho educacional da rede estadual, entretanto, sugere o contrário, frente ao modesto desempenho da rede mesmo comparado ao desempenho de outros estados da Região Nordeste.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

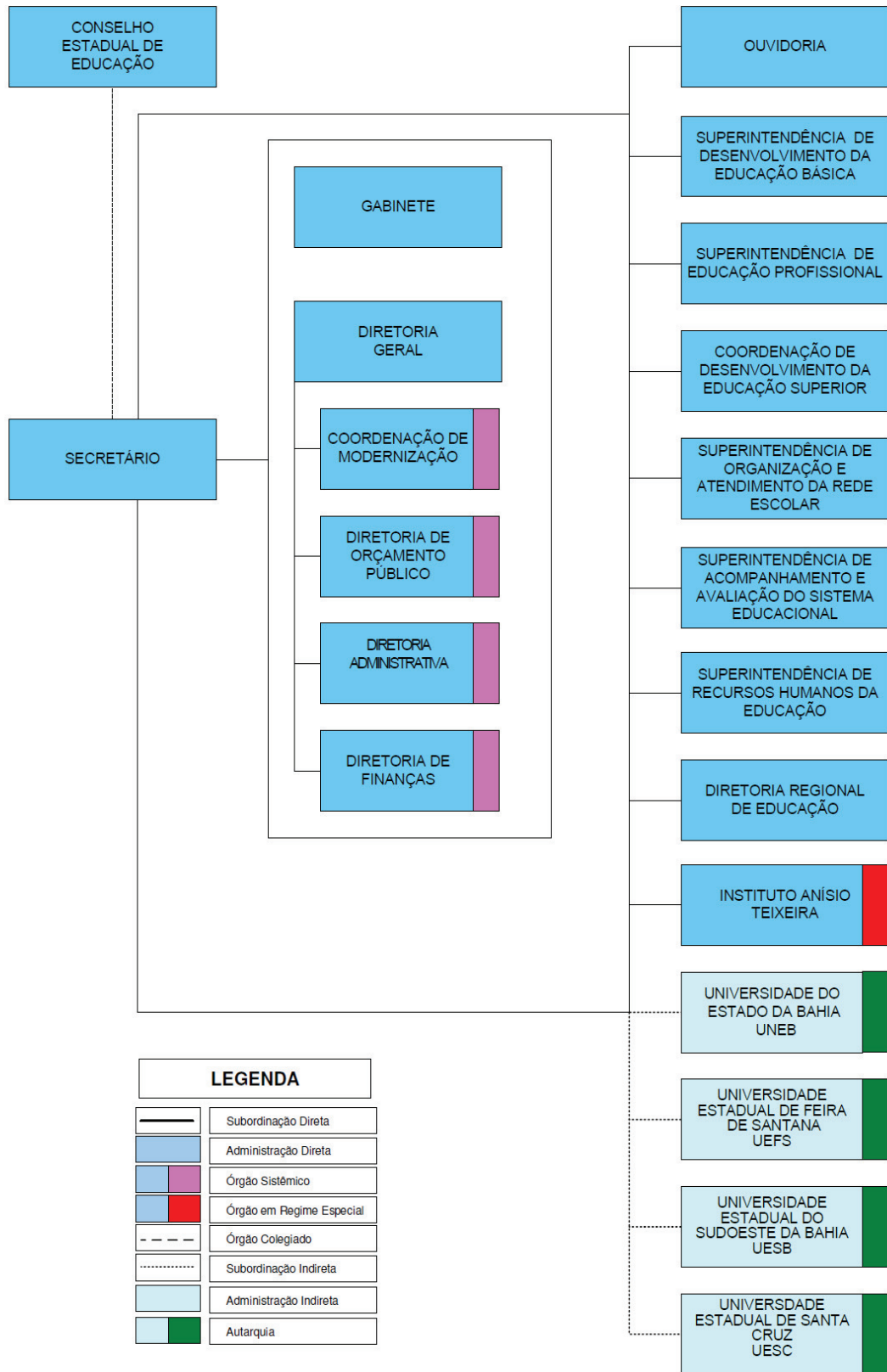


Figura 3: Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia
Fonte: Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA) (2012).

Esse contexto parece indicar que, no campo da gestão educacional no estado da Bahia, existe um espaço a ser ocupado por políticas de descentralização administrativa, que favoreçam o acesso das instituições educacionais a uma organização administrativa, financeira e pedagógica própria, subordinada ao órgão central, capaz de responder adequadamente às demandas por cumprimentos normativos, prestações de contas e disponibilização de outros pleitos de caráter administrativo, desses mesmos órgãos centrais, e mesmo aos serviços de apoio a infraestrutura e manutenção, que parecem existir na própria estrutura regimental da Secretaria Estadual de Educação, tais como experiências (de descentralização administrativa pedagógica) vivenciadas nas Américas do Norte e Latina, quando adequadamente adaptadas à realidade local, e que possam repercutir no desempenho educacional (ARRETCHE, 2009; NOVAES; FIALHO, 2010; UNESCO, 2002).

A compreensão da suposta ruptura entre a organização administrativa da educação e os pressupostos de qualidade a partir do século XX é evidenciada em Silva e Pina (2009) que apontam o período entre 1940 e 1970 como aquele no qual os signos do desenvolvimentismo, liberalismo e regionalismo influenciaram e determinaram, até o presente, os destinos da educação, vindo a explicar a causa dos insucessos das políticas educacionais nesse estado.

Trata-se do período histórico que compreende a gestão do governador Otávio Mangabeira e do secretário de educação Anísio Teixeira, a gestão do governador Antônio Balbino até a gestão do governador Luís Viana e do secretário Navarro de Brito.

O período histórico a partir de 1946 marca o retorno da redemocratização do país com o fim da ditadura do “Estado Novo” e viceja entre a elite política e empresarial do estado da Bahia a necessidade de “resgatar” o estado de um estágio do capitalismo primário, baseado em um modelo agroexportador para a condição de uma “modernidade”, representada à época ao estabelecimento de uma economia pautada na atividade industrial.

A Bahia, desde os tempos coloniais, ocupava substancial importância econômica no contexto brasileiro, considerando sua condição agrícola de destaque, dimensão central naquele estágio de capitalismo, mas que havia se tornado ultrapassado, o que fomentava no seio dos que então controlavam a atividade mercantil e política do estado um desejo de “modernizá-lo”, o que implicaria em uma mudança nas bases do capitalismo então praticado e do papel do Estado como interventor do processo de desenvolvimento econômico (SILVA; PINA, 2009).

A percepção sobre esse novo papel do Estado e a formatação de uma nova matriz econômica trouxeram a educação para o centro das decisões, considerando sua importância na formação de uma “nova” elite empresarial e política capaz de promover essa transição e dar-

lhe sustentabilidade (SILVA; PINA, 2009).

Ora, a necessidade de construção da “modernidade” no estado da Bahia “deu-se sem o rompimento com a política de influência e retalhamento das máquinas gerenciais locais e regionais”. No âmbito educacional, isso redundaria “no enviesamento tanto das concepções adotadas quanto das ações pautadas predominantemente por interesses eleitorais” (SILVA; PINA, 2009, p. 61). Esse contexto, em boa parte, limitou o avanço da oferta da educação pública e seu patamar de qualidade, em função dos “imperativos eleitorais”, “prerrogativas dos donos dos currais eleitorais”, “nomeações indicadas” e da baixa remuneração dos profissionais da educação (SILVA; PINA, 2009, p. 61-66).

A gestão de Anísio Teixeira a frente da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (1947-1951), a partir de um diagnóstico prévio que ratificou o estado de precariedade da pasta, caracterizou-se pelo estabelecimento de um plano de ação para expansão na oferta da educação pública, qualificação de professores, ingresso na profissão através de provas e títulos, recuperação da estrutura física das escolas e concepção de um modelo de descentralização administrativa educacional (SILVA; PINA, 2009).

A proposta inovadora de descentralização da gestão educacional, enviada à Assembleia Constituinte de 1947 por Anísio Teixeira, a partir da criação de um Conselho Estadual de Educação, sem ingerências pessoais ou político-partidárias, foi rejeitada, mas em sua gestão foi possível a construção de 258 novos prédios escolares e a ampliação para cinco novos centros de ensino ginásial, além do Ginásio da Bahia (Central), para os da Liberdade, Itapagipe, Nazaré e Brotas. Passou-se a contar com novas escolas de nível elementar, ginásios e colégios de nível secundário com destacadas condições de infraestrutura e com professores concursados em títulos e provas escritas e orais, boa parte diplomados pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da recém-criada Universidade Federal da Bahia e, provavelmente o maior feito de sua gestão, a criação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, a chamada Escola Parque (SILVA; PINA, 2009, p. 65):

A Escola Parque era composta por três escolas-classe e uma infraestrutura que comportava salas de música, de dança, de teatro, de artes, de desenho e artes industriais, ginásio de educação física, dormitórios, biblioteca, restaurante etc. Era de fato um projeto arquitetônico de inspiração pedagógica escolanovista. Há muito Anísio Teixeira já tinha sistematizado suas ideias pedagógicas e educacionais, colocando a educação no centro do processo de reforma e adaptação da sociedade brasileira a uma ordem urbano-industrial, sustentada pela técnica e pela ciência. A Escola Parque representava a concretização dessas ideias, preparar jovens para a sociedade em mudança, capacitá-los através da técnica e da ciência.

A responsabilidade de viabilizar um novo contexto educacional para o estado da Bahia, entretanto, encontraria fortes resistências dos grupos políticos e econômicos há muito

instalados no centro do poder, com seus interesses e agendas próprios, conforme indicado por Gandini (1980, p. 3, *apud* SILVA; PINA, 2009, p. 65):

Mas entre as ideias e as ações de Anísio Teixeira existiam as mediações – os interesses de classes, sua posição social, os limites do projeto liberal escolanovista: Anísio Teixeira “[...] pensa como um liberal conservador americano e age como funcionário intelectual latino-americano, no melhor sentido e com todas as suas limitações: procura promover a democratização da escola via decreto”.

A intensidade da gestão de Anísio Teixeira na Secretaria de Educação do Estado da Bahia, apesar do inegável impacto, considerando a quantidade de reformas e construções escolares, sofre, juntamente com a gestão do governador Otávio Mangabeira, várias críticas direcionadas à educação, relacionadas às exigências de provas e títulos necessários ao exercício da função de professor, em contraste com os baixos salários oferecidos, à nomeação de catedráticos estranhos à função do exercício do magistério e sua insistência na proposição de um modelo autônomo para a gestão da educação (SILVA; PINA, 2009, p. 65).

A gestão do governador Luís Viana Filho (1967-1971), já sob o período da nova ditadura, também apontava para uma preocupação para a dinâmica das políticas educacionais, pautando-as como potencializadoras da capacidade de trabalho e inequivocamente vinculada ao desenvolvimento econômico, distribuição de renda e equalização social, fortemente referenciadas na teoria do capital humano (SILVA; PINA, 2009, p. 65).

Essa gestão tem como secretário da educação o professor Luiz Navarro de Brito (1967-1970), que igualmente constrói detalhado diagnóstico da situação educacional e um plano de intervenção denominado Plano Integral de Educação e Cultura (PIEC). Seu esforço, mais uma vez, é barrado pelos “imperativos eleitorais”, dificuldades de ordem técnica e fontes de resistências políticas. Taxado de “comunista”, é afastado da Secretaria de Educação um ano antes do final do mandato do governador Luís Vianna Filho. De acordo com Silva e Pina (2009, p. 67), “aquela tentativa de planificação da educação balizada por uma orientação política menos submissa aos vícios das relações de poder instaladas no Estado seria arrefecida”.

Os esforços da gestão educacional no período histórico de 1940-1971, indubitavelmente, ampliaram a oferta e o acesso aos sistemas educacionais públicos, evidência materializada por um expressivo crescimento das taxas de matrículas, característica essa mantida até as políticas atuais. Contudo, fraquejaram no sentido de fazê-lo com a manutenção no nível da qualidade, subalternizado, sem dúvida, pelos interesses da ordem político-econômica cristalizada no poder político desde os idos coloniais e aparentemente inalteradas até o presente.

A análise de Silva e Pina (2009) para o período de 1940-1971 subsidia a compreensão dos sucessivos fracassos das políticas educacionais no estado da Bahia, mesmo nos dias hoje.

A elaboração de trabalhos de natureza técnica, diagnósticos, plano de intervenção e planos decenais de educação temperados por subsídios teóricos de toda ordem, resultaram todos em fracasso, assim como os atuais planos falharão até que o confronto aos desafios de ordem político-eleitoral, econômicos e de relações de poder não sejam equacionados:

As políticas públicas marcadas tanto pelo liberal desenvolvimentismo, quanto pelo tecnicismo, postas em prática na gestão educacional baiana [...] não conseguiram de fato trazer a educação para o centro das preocupações. O discurso não encontrava eco nas ações políticas mais gerais, marcadas [...] por interesses eleitoreiros e oligárquicos. No plano socioeconômico assistimos a uma consolidação do projeto modernizador capitalista, porém capitaneado pela política conservadora das nossas classes dominantes (SILVA; PINA, 2009, p. 67).

Fácil compreender, portanto, a perspectiva negada tanto às gestões de Anísio Teixeira quanto à de Navarro Brito e, conseqüentemente, o “esquecimento histórico” a que foram confinadas.

Tal “esquecimento histórico” exilou também à proposta de reordenamento da condição da gestão educacional, politicamente autônoma, socialmente referenciada, efetivamente capacitada, capaz de promover uma formação dos cidadãos, pautada no espírito de democracia, no reconhecimento dos direitos humanos, plena oportunidade e qualidade no âmbito dos nossos sistemas públicos educacionais.

Parece-nos que somente um projeto teórico e político que reconheça a gestão educacional, suas especificidades e o compromisso inequívoco dos sistemas públicos educacionais na formação do cidadão, do trabalhador e das gerações, independentemente da origem social, étnica e econômica dos indivíduos, desvincilhado da lógica dos interesses partidários, empresariais e econômicos dominantes, sim, somente a partir desse “lugar” será possível lograr um desempenho mais digno aos nossos sistemas públicos educacionais; é nesse campo que o enfrentamento às forças do atraso será factível.

A necessidade de reorganização administrativa dos entes governamentais para a racionalização das atividades, melhoria do desempenho dos sistemas públicos de educação básica e maior aderência às demandas da sociedade, evoluindo de um estado de “desresponsabilização” para uma efetiva “descentralização” capacitando às escolas de infraestrutura administrativa e pedagógica capazes de melhor executar seus propósitos institucionais foi evidenciado no presente capítulo. A compreensão dos mecanismos de monitoração das demandas da sociedade por educação indicaremos no capítulo a seguir.

5 OFERTA DO ENSINO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Reconhecendo a oferta como a quarta categoria norteadora do trabalho, o presente capítulo apresenta o processo de identificação, constituição e monitoramento nos níveis de oferta nos sistemas públicos educacionais e a pressão das variáveis financiamento (condição) e intencionalidade (gestão educacional) para assegurar condições mínimas de acesso da população a esse direito, bem como do difícil debate acerca do papel educacional na sociedade contemporânea no desafio da superação da dicotomia entre educar para o trabalho ou para vida.

5.1 ASPECTOS HISTÓRICOS NA OFERTA DO ENSINO PÚBLICO

A primeira escola pública do Brasil foi fundada na Bahia em 1550, o Colégio dos Meninos de Jesus, financiado em parte pela Corte Portuguesa, dirigido pelos religiosos jesuítas e destinado a poucos, filhos de portugueses, mamelucos e alguns “curumins” catequizados (MONLEVADE, 2007, p. 28).

Com a expulsão dos jesuítas em 1759, houve a substituição das escolas religiosas pelas “aulas régias”, custeadas pelo Subsídio Literário. Em 1827, as meninas passaram a ter acesso à escola pública, frequentando turmas femininas, e somente depois de 1888 os negros descendentes de escravos puderam acessar o ambiente escolar público (MONLEVADE, 2007, p. 28).

A partir da Constituição Republicana de 1891, o acesso à educação pública e gratuita foi paulatinamente se ampliando até a chegada do século XX, com o maior esforço e reconhecimento da sociedade à necessidade de oferta da educação básica, notadamente, através da vinculação constitucional dos recursos.

A questão da oferta da educação básica está influenciada, de algum modo, por pelo menos três aspectos distintos. O primeiro, obviamente, relativo à demanda da sociedade, resultante das taxas de natalidade e crescimento populacional, ou seja, da idade escolar das crianças, jovens e adultos para o ingresso e progressão nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

O segundo aspecto, relacionado ao volume de recursos disponíveis para o financiamento dos diferentes níveis e modalidades de educação, capazes de garantir a remuneração dos profissionais, custeio e manutenção dos insumos para as atividades existentes e da possibilidade de ampliação dessas atividades através de novos investimentos em prédios, equipamentos e da expansão da estrutura e volume dos gastos de custeio e

manutenção de ensino. Neste sentido, assevera Monlevade (2010, p. 30) que “a mediação entre demanda e oferta se dá pela arrecadação e distribuição das receitas dos tributos vinculados, principalmente dos impostos vinculados à educação, ligados ou não a fundos públicos”.

O terceiro fator diz respeito às diretrizes estabelecidas pelas políticas educacionais, que podem determinar maior ou menor ênfase às modalidades específicas de educação, seja de cunho profissionalizante ou direcionadas ao ingresso às fases subsequentes da educação básica (ensino superior).

De forma resumida, pode-se afirmar que a oferta da educação básica está relacionada, de algum modo, à demanda por serviços educacionais em função da idade de sua população e sua necessidade de formação, a capacidade da sociedade em financiar os serviços públicos e das diretrizes estabelecidas nas políticas educacionais a partir da percepção desses fatores.

A educação, nesse contexto, é entendida como “o projeto e o processo por meio dos quais uma sociedade ou comunidade transmite e desenvolve sua cultura, enquanto aprendizagem formativa de sua população” (MONLEVADE, 2007, p. 11).

Entende-se como políticas educacionais o “conjunto de intenções e ações com que os Poderes Públicos respondem a demandas culturais da população” (MONLEVADE, 2007, p. 11).

A confirmação da oferta da educação influenciada pelas intencionalidades das políticas educacionais temperadas pela disponibilidade de recursos estáveis a seu funcionamento e das demandas da sociedade “reconhecidas” por essas políticas pode ser exemplificada, conforme Monlevade (2007, p. 11):

Do século XVI ao XIX, a sociedade brasileira se contentava com ensino superior para a elite e ensino elementar para alguns mais. Os escravos e as mulheres convinhavam que crescessem e morressem analfabetos. No século XX, com a industrialização e a urbanização, as demandas mudaram aceleradamente. Toda a população passou a precisar de mais conhecimentos literários e científicos, uns para produzir, todos para consumir.

Ora, no Brasil Colônia, apesar de um contingente superior de demanda por educação, a intencionalidade das políticas educacionais não reconheciam escravos, tampouco mulheres enquanto público dos serviços e do esforço econômico para oferta da educação, relegados a uma condição de cidadãos de segunda classe, de invisibilidade social ou nem isso, intencionalidade alinhada aos interesses econômicos e “sociais” daquela época.

Nesse cenário, o *dzimo* (contribuição à Igreja), o subsídio literário (tributo incidente sobre a produção e comercialização de carne, vinho e aguardente) e o *quinto* (tributo

incidente sobre qualquer tipo de ganho resultante de atividade econômica) eram suficientes para financiar a reduzida oferta por educação.

Já no século XX, especialmente nas primeiras décadas, os prédios das escolas públicas já demonstravam certa “soberba” e os salários dos professores eram “compensadores” (MONLEVADE, 2007, p.12), carecendo, por isso, de maior consistência de recursos a sua manutenção. Com isso, vieram as vinculações constitucionais nas cartas de 1934, 1946 e sua manutenção e ampliação na CF-1988.

A CF de 1988 regulamenta a oferta do ensino e educação em seu artigo 208, e a LDB no artigo 4º. Esses marcos estabelecem o ensino fundamental gratuito e obrigatório, inclusive, para aqueles que não tiveram acesso em idade própria, a progressiva universalização de ensino médio gratuito, o atendimento às crianças até 5 anos através de creches e educação infantil e aos portadores de deficiência, assim como o acesso aos níveis mais elevados de ensino (superior), da pesquisa e criação artística, segundo a capacidade de cada um, a oferta do ensino regular noturno e de programas suplementares para o ensino fundamental (VIEIRA, 2009, p. 37).

A Emenda nº 59, de 2009, ampliou, ainda, a obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos – compreendendo a educação pré-escolar e os ensinos fundamental e médio.

A oferta na educação se dá através da observação de princípios norteadores, estabelecidos nos marcos normativos (CF, art. 206, Inc. I a VIII e LDB, art. 3º, Inc. I a XI), quais sejam: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar; gestão democrática do ensino público, nos termos da lei; garantia de padrão de qualidade; valorização da experiência extracurricular; e vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

A LDB estabelece a educação escolar composta por dois níveis: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior (LDB, art. 21).

A educação básica tem oferta compulsória pelos estados, Distrito Federal e municípios, sendo a educação fundamental compartilhada por estados e municípios, o ensino médio atribuição dos estados e Distrito Federal e a educação infantil como atribuição dos municípios.

A LDB determina diferentes modalidades de educação: Educação de Jovens e Adultos (EJA) (LDB, art. 37 e 38), Educação Profissional (art. 39 a 42) e Educação Especial (art. 58 a 60) e explicita, ainda, a Educação a Distância (art. 80).

No contexto atual, com uma oferta de 50 milhões de vagas para alunos da educação básica e um milhão para o ensino superior, gastam-se mais de R\$ 70 bilhões dos impostos pagos pela população, então, há uma intencionalidade na política de universalização da oferta capaz de contemplar essa demanda, apesar da existência de um grande número de analfabetos, professores mal remunerados e de um ensino de pouca qualidade (MONLEVADE, 2007, p.12).

Com a demanda e a oferta por educação ampliando-se ao longo das décadas, e fontes limitadas de recursos tributários para seu financiamento, fica claro que a “intencionalidade” das políticas educacionais tratou de “socializar” às dificuldades. Saímos de uma oferta de educação em tempo integral até 1925 e professores bem remunerados até fins da década de 1950 – com poucos estudantes – para o “milagre” da multiplicação das vagas com turnos parciais, baixa remuneração docente e condições adversas em infraestrutura.

Neste sentido, ratifica Monlevade (2007, p. 13-14):

Educadores, como Anísio Teixeira, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro e Paulo Freire, tentaram melhorar a qualidade da escola pública, por meio de várias ações que não se sustentaram, dado o aumento de despesas que representavam. Tentaram aperfeiçoar a formação dos educadores, equipar melhor as escolas, promover jornada de tempo integral para os alunos. Como essas iniciativas significavam bilhões de cruzeiros a mais, foram suspensas.

Outro aspecto limitador ao processo de oferta do ensino da educação básica diz respeito à disponibilidade de docentes capacitados, remuneração e jornada de trabalho desses profissionais. Embora haja relativo consenso quanto à necessidade de adequação na remuneração docente, jornada de trabalho e regime de dedicação exclusiva a uma escola, formação e capacitação como pressupostos para o alcance da qualidade da educação básica por parte de cientistas e pesquisadores da educação (MONLEVADE, 2007), a “intencionalidade” das políticas educacionais parece encaminhar em outras perspectivas.

Monlevade (2007, p. 34) cita paradigmático exemplo de como a “intencionalidade” das políticas públicas foi capaz de “equacionar” a demanda crescente por vagas na educação básica a partir do século XX, especialmente desde a década de 1930, quando se indica que “[...] para reduzir drasticamente o gasto-aluno real por escola, possibilitando um demagógico crescimento de matrícula [...] introduziram, como medida ‘emergencial e provisória’, a redução da jornada escolar, com conseqüente multiplicação dos turnos”.

Deste modo, a mesma sala de aula antes utilizada por 7 horas diárias por 30 alunos, passou a ser utilizada em três turnos reduzidos de 4 horas, ou seja, potencial para até 90 alunos; na composição do gasto-aluno, os custos fixos (prédio, equipamentos, biblioteca) permaneciam os mesmos (MONLEVADE, 2007, p. 35).

Havia, entretanto, uma dificuldade a ser superada: como equacionar a questão da falta de professores?

Bastaria uma razoável gratificação, com o qual “lucravam todos”; os professores por ganhar proporcionalmente mais em relação ao aumento do tempo (de sete para oito horas diárias); o governo, com a redução do gasto real por aluno; e a sociedade, porque teria mais oportunidades de matrícula (MONLEVADE, 2007, p. 35). Deu-se então a “escravização dos professores” e a renúncia do foco na qualidade da educação básica.

A mudança concebida por provisória tornou-se definitiva.

Em sentido semelhante, podemos tomar uma prática estabelecida no estado da Bahia como “esforço” para solucionar a carência de professores na educação básica, que é o regime de contratação de docentes por tempo determinado, prática que vigora até hoje.

Tabela 8: Número de professores da Rede Pública Estadual atuando em modalidade exclusiva

Cargo	Educação Infantil		Fundamental Anos Iniciais		Fundamental Anos Finais		Ensino Médio		TOTAL	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Professores quadro permanente	4	0	445	250	5.289	4.536	6.603	6.889	12.341	11.675
Professores do Reda	nd	0	nd	28	nd	237	nd	1.804	nd	2.069
Total	4	0	445	250	5.289	4.773	6.603	8.693	12.341	13.744

Nd = dado não disponível.

Fonte: Secretaria de Educação do Estado da Bahia (2012).

Com salários geralmente inferiores aos professores servidores, inexistência de controle de suas jornadas de trabalho, tampouco preocupação com a aderência de sua formação profissional às atividades que desempenham, os professores são contratados no chamado “Regime Especial de Direito Administrativo” (REDA), apesar de sua possível inconstitucionalidade (BAHIA, 2001).

A questão da remuneração dos docentes da educação básica constitui outro ponto sensível para qual às políticas educacionais não alcançaram solução.

Tabela 9: Número de professores da Rede Pública Estadual atuando em modalidades combinadas

Cargo	Infantil/Fun. Anos Iniciais		Infantil/Fun. Anos Finais		Infantil/ E. Médio		Fund. Iniciais/ Finais		Fund. Iniciais/ E. Médio		Fund. Finais/ E. Médio		Outras combinações		TOTAL	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Professores quadro permanente	3	0	0	0	0	0	66	39	2	3	4.507	4.218	7	2	4.585	4.262
Professores do Reda	nd	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	0	nd	295	nd	0	nd	0
Total	3	0	0	0	0	0	66	39	2	3	4.507	4.513	7	2	4.585	4.262

Fonte: Secretaria de Educação do Estado da Bahia (2012).

5.2 REMUNERAÇÃO DOCENTE E OFERTA DO ENSINO PÚBLICO

Existiu durante algum tempo, especialmente na década 1990, certa controvérsia de que a remuneração docente não representava aspecto determinante para o desempenho da educação básica, perspectiva esta bastante influenciada por estudos realizados pelo Banco Mundial nas décadas 1970 e 1980 (LOCKHEED, 1989; 1991; HADDAD, 1990; CARNOY, 2010), geralmente realizados no hemisfério norte, mas que pesquisas atuais parecem rechaçar.

Neste sentido, tivemos oportunidade de realizar um estudo sobre o desempenho IDEB para a Região Metropolitana de Salvador (RMS), envolvendo variáveis de financiamento, oferta e MDE para o período histórico de 2007-2009 com base nas informações do censo escolar e do SIOPE (CONCEIÇÃO; PARENTE, 2010).

Naquela oportunidade, pudemos identificar, *a priori*, que a questão da remuneração docente, a capacidade de financiamento dos municípios e a infraestrutura das escolas, relacionados aos gastos com MDE, respondiam de forma relevante no desempenho IDEB dos municípios da RMS.

A questão da remuneração docente, condições de trabalho e saúde, sempre foi objeto de pesquisas; profícua tem sido a contribuição desses estudos, estereis têm sido as políticas públicas para com o zelo das condições de trabalho, remuneração e saúde dos professores (MONLEVADE, 2007; ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009), não obstante sua natureza como princípio constitucional (CF, art. 206, Inc. V).

Há países que remuneram bem os profissionais de educação existem, inclusive, estudos que correlacionam a estratégia de valorização docente com desempenho escolar superior. Mckinsey (2007, p. 5) apresenta três características em comum entre nações que

obtêm desempenho educacional em patamar superior:

[...] acerca de qué tienen en común los sistemas educativos con alto desempeño y que mejoran con rapidez. Con énfasis en aspectos que trascienden los contextos culturales y sociopolíticos, tales como conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, desarrollar las hasta convertirlas en instructores eficientes y poner en práctica mecanismos de apoyo dirigido para garantizar que todos los niños pueden aprovechar los beneficios de una instrucción de alta calidad, el informe permite a los encargados de formular las políticas conocer las características de sistemas exitosos sin necesidad de copiarlos por completo.

Sobre o processo de corrosão histórica dos salários dos professores e seu “encaixe no sistema de classes”, Monlevade (2007, p. 46) aponta:

O professor no Brasil já ganhou melhor que hoje. Meus estudos registrados, em tese de doutoramento, revelaram que os “professores secundários”, que correspondem aos que hoje lecionam no ensino médio e anos finais do fundamental, já receberam remunerações cinco e até dez vezes maiores. Remunerações iguais até às dos juizes e promotores. Quando e onde? No Império e na República, até pelo menos 1930. A desvalorização se acelerou de 1950 a 1970, exatamente quando explodiram as matrículas nesse nível de ensino e se multiplicou por mil o número de professores.

O processo de busca por uma universalização da oferta da educação básica tem, inclusive, relação direta com as condições de integridade física dos docentes, como informam Assunção e Oliveira (2009, p. 351).

O contexto da busca por uma universalização da oferta do ensino, quando combinado com as políticas de austeridade fiscal, controle do gasto público, descentralização ou desresponsabilização da União pela manutenção da educação básica, ênfase na eficácia e eficiência do gasto público tem produzido resultados nefastos na saúde dos docentes e revés à qualidade do ensino:

[...] a persecução de maior equidade social, resultando na incorporação de novos setores sociais aos sistemas escolares em um cenário marcado pela contenção de gastos e restrição de recursos, tem efeitos diretos sobre as condições de trabalho e a remuneração dos docentes, o que pode estar pondo em risco a qualidade da educação (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 351).

Esse estado de enfermidade em que se mergulham os professores, fruto da exposição a condições tão adversas, é denominado de *morbidade docente* (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009). Um contexto de atuação tão desfavorável causa prejuízos econômicos, como afastamento ou aposentadoria da atividade docente, sociais, tais como alijamento social e profissional das pessoas vitimadas, redução nos quadros e o desestímulo a novos ingressantes a profissão.

A partir da implantação do Fundef, inegavelmente, a situação dos salários médios dos professores tornou-se um pouco melhor. Casos em que professores do ensino fundamental percebiam até um quarto do salário mínimo praticamente desapareceram, ficaram, entretanto, algumas questões a serem contempladas.

O consenso construído em torno da necessidade de melhoria da remuneração docente ainda não resultou em práticas nas políticas públicas que a efetivassem. Qual o salário adequado aos professores? Quanto o país tem condições de pagar? Quanto tempo será necessário para adequação desses salários? São essas questões ainda relegadas do entorno das políticas educacionais (MONLEVADE, 2007).

Em 16 de julho de 2008 foi publicada a Lei nº. 11.738, que regulamenta o Piso Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, com o intuito de responder a demanda histórica de valorização dos profissionais do ensino. A Lei assegurou a definição de um patamar de remuneração mínima (vencimento inicial) para os professores da educação básica em início de carreira (artigo 3º), uma jornada máxima de atividades em classe (2/3 da jornada total) e uma atualização anual dessa remuneração mínima de acordo com lei federal (artigo 3º, inciso II).

Possibilitou-se também a consideração de acréscimos e gratificações para o alcance do valor mínimo nacional até 31 de dezembro de 2009, bem como a possibilidade de incorporar gratificações até o alcance desse patamar mínimo; a partir de 1º de janeiro de 2010 a Lei fixa a obrigatoriedade de todos os vencimentos iniciais de carreira docente na educação básica respeitarem esse patamar legal mínimo (artigo 3º, § 2º).

Assegurou-se a estados e municípios que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, “a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação” (artigo 4º), a obrigação de complementação de recursos pela União, de forma a garantir o pleno cumprimento do piso nacional de remuneração docente.

Quando de sua aprovação em 2008, a remuneração mínima para os profissionais do magistério da educação básica em início de carreira, com jornada de 40 horas semanais, foi fixado em R\$ 950,00, sendo esse valor passível de proporcionalidade para jornadas inferiores. Em 2009, não ocorreu a atualização do Piso. Em 2010, o valor de remuneração mínima passou para R\$ 1.024,00, em 2011 para R\$ 1.187,00 e em 2012 para R\$ 1.451,00.

A aprovação da Lei nº. 11.738/2008 e os critérios de fixação da remuneração mínima à categoria inicial da carreira, bem como a limitação da carga horária máxima em sala de aula em 2/3 do total da carga horária, representam razoável esforço no sentido de valorização dos profissionais docentes da educação básica, mas o desafio em se fazer cumprir

plenamente o que assegura a lei ainda está presente na maioria das redes de ensino público do Brasil.

Em 2012, apenas 18 estados cumprem adequadamente a lei nacional do piso dos professores. Os estados de Alagoas, Amapá, Ceará, Santa Catarina, Piauí, Rio Grande do Sul, Tocantins, Paraná e Bahia não cumprem, atualmente, a determinação legal (Estado de Minas, 2012).

O contexto atual, de não cumprimento da lei nacional do piso de remuneração dos docentes da educação básica em 1/3 dos estados federados compromete o alcance da valorização docente como requisito ao alcance da educação em patamar mínimo de qualidade.

5.3 FENÔMENOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Acreditamos que o processo de oferta da educação básica, até mesmo na educação especial, rural, profissional e pré-escolar, encaminha-se para a universalização no Brasil, bem como na Bahia, restando-nos superar a “exclusão seletiva” (fenômeno daqueles que ingressam mas não concluem o ciclo de aprendizagem), como assinalado por Monlevade (2007, p. 29).

Questões como a retenção, evasão, abandono, incapacidade para continuidade dos estudos, despreparo para o mercado de trabalho, especialmente para os estudantes do ensino médio, indicam um desafio a ser superado em nossa realidade educacional.

No que diz respeito à questão específica da evasão dos estudantes do ensino médio, Monlevade (2010, p. 18-19) indica a qualidade do ensino e sua não associação com as demandas e expectativas dos estudantes relativas ao mercado de trabalho como fatores relevantes ao seu colapso, afirmando que

[...] os atuais cursos de ensino médio nada mais são que um prolongamento medíocre do ensino fundamental [...]. Não se trata de consolidar, mas de mudar radicalmente: pelo menos 40% das matrículas deveriam ser em cursos profissionais integrados; e pelo menos se deve reduzir a quatro áreas – como já preconiza o CNE – as doze ou vinte disciplinas que entopem o currículo.

A percepção do autor é subsidiada por sua pesquisa realizada em 1998 sobre o interesse dos estudantes quanto às modalidades de ensino médio, tendo-se constatado que 80% daqueles entre 14 e 16 anos escolheram cursos profissionais. Dentre as dez opções mais nomeadas destacam-se, de forma curiosa, o curso de magistério: “[...] é preciso que se livre do viés de valorizar o curso superior [...] 80% dos adolescentes são filhos de classes populares e precisam trabalhar desde os dezoito anos” (MONLEVADE, 2010, p. 19).

Em particular, acreditamos na oferta da educação de forma ampla e com qualidade, seja ela profissional ou destinada ao acesso aos demais níveis de estudo, o que passa, necessariamente, pela valorização dos docentes, implantação do regime de dedicação exclusiva, educação em tempo integral e efetivas condições de infraestrutura das instituições educacionais.

Sentido idêntico para o alcance do propósito de qualidade do ensino em instituições educacionais reporta o OCDE (2006, p. 10):

A qualidade da docência é determinada não só pela “qualidade” dos professores – embora esta seja claramente fundamental –, mas também pelo ambiente em que esses profissionais atuam. Professores capazes talvez não atinjam seu potencial em contextos que não ofereçam apoio adequado ou desafios, assim como recompensas suficientes. Para atrair e reter professores eficazes, as iniciativas de políticas devem determinar o recrutamento de pessoas competentes para a profissão e também oferecer apoio e incentivos para o desenvolvimento profissional e o desempenho contínuo em todos os níveis.

A educação destinada a jovens e adultos (EJA), não contemplada pelo Fundef em função do veto presidencial (MONLEVADE, 2010, p. 21) e assegurada pelo Fundeb, encontra semelhante dificuldade quanto à evasão e fluxo escolar. Tal condição poderia ser creditada a não especificidade dos currículos, horário e atividades que não aderem à trajetória de vida e necessidades de seu público alvo, questões ainda a serem equacionadas pela pesquisa e pela implementação de políticas públicas destinadas a essa demanda.

5.4 OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DA BAHIA

A oferta educacional na educação básica na primeira década do século XXI no estado da Bahia espelha de forma inequívoca o processo de evolução dos fundos constitucionais de financiamento da educação fundamental (Fundef) e básica (Fundeb).

De forma semelhante, indica um processo de maturidade relativa ao tamanho das redes (municipal, estadual e privada) em termos de participação percentual no volume de matrículas totais e o processo de redução desse nível de matrículas, na segunda metade da década, em consequência da diminuição das taxas de natalidade no país, que igualmente manifestam-se no contexto da educação básica.

Os dados da oferta da educação básica no estado indicam um volume de matrículas total das redes (municipal, estadual e privada) na ordem de 4,8 milhões entre 2001 e 2005, tendo a rede particular respondido nesse período por um percentual em torno de 8% do total das matrículas, com uma média em torno de 350 mil matrículas/ano, ampliando-se para 9%

do total das matrículas, com uma média em torno de 380 mil matrículas/anos para o período de 2006 a 2010, considerando algumas variações no período para mais ou menos ao longo da série histórica.

A oferta de vagas na educação básica na rede estadual respondeu percentual em torno de 33% do total das matrículas, com uma média próxima de 1,6 milhões matrículas/ano, reduzindo-se para 30% do total das matrículas, com uma média em cerca de 1,3 milhões matrículas/anos para o período de 2006 a 2010, considerando algumas variações no período para mais ou menos ao longo da série histórica.

As redes municipais, responsáveis pela parcela mais relevante na oferta da educação básica no estado da Bahia, responderam percentualmente em torno de 58% do total das matrículas, com uma média de cerca de 2,7 milhões matrículas/ano, ampliando-se para 61% do total das matrículas, mas reduzindo em termos nominais para uma média em torno de 2,6 milhões matrículas/anos para o período de 2006 a 2010, considerando algumas variações no período para mais ou menos ao longo da série histórica.

Os dados sugerem uma provável universalização da oferta do ensino fundamental no estado em um patamar de 2,5 milhões de matrículas, sendo as redes municipais responsáveis por atender 75% do total de matrículas desse nível.

A análise da série histórica indica uma demanda reprimida em creches, considerando um crescimento de 135% em termos nominais da rede privada, atualmente limitada a um patamar de 95 mil matrículas, atendidas, em termos de sistemas públicos, exclusivamente pela rede municipal, equivalente a 81% do total das matrículas da oferta em creche, sendo o restante oferecido pela rede privada (Tabela 10).

Na pré-escola, a análise da série histórica sinaliza uma estabilização da oferta em torno de 400 mil matrículas, sendo a rede municipal responsável por 77% do total das matrículas desse nível, a rede privada por 22% e a rede estadual por menos de 1% (Tabela 10).

No ensino médio, a análise da série histórica sinaliza para uma estabilização da oferta em um patamar de 600 mil matrículas, sendo a rede estadual responsável por 90% do total das matrículas nesse nível, a rede privada respondendo por 7%, a rede municipal responsável por 2% e a rede federal responsável por menos de 1% do total das matrículas do ensino médio (Tabela 10).

Na educação de jovens e adultos (EJA), que apresenta um total de matrículas em torno de 600 mil, muito próximo do volume do ensino médio, a rede municipal responde por cerca de 56% das matrículas, a rede estadual por 43%, a rede privada por 0,6% e a rede

federal por 0,4% do total das matrículas na educação de jovens e adultos (EJA).

A educação profissional, com matrículas em torno de 18 mil estudantes, tem a rede estadual respondendo por 47% do total das matrículas, a rede privada por 32%, a rede federal por 18% e a rede municipal por cerca de 3% do total das matrículas em educação profissional.

Tabela 10: Evolução das Matrículas na Educação Básica no Estado da Bahia (2001-2005)

Quantitativo de Matrículas no Estado da Bahia - 2001									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2001	Estadual	5.343	4.376	1.206.676	508.066	18.552	939	1.743.952	36,49%
2001	Federal	0	0	477	4.177	0	3.542	8.196	0,17%
2001	Municipal	40.189	214.767	2.313.504	80.868	45.388	617	2.695.333	56,40%
2001	Privada	7.708	76.439	186.230	51.789	6.465	2.526	331.157	6,93%
Total		53.240	295.582	3.706.887	644.900	70.405	7.624	4.778.638	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2002									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2002	Estadual	4.492	4.713	1.124.330	590.660	25.232	1.396	1.750.823	36,09%
2002	Federal	0	0	466	4.020	0	4.098	8.584	0,18%
2002	Municipal	44.074	219.406	2.313.273	78.851	89.466	116	2.745.186	56,58%
2002	Privada	8.529	82.221	191.207	54.763	8.053	2.220	346.993	7,15%
Total		57.095	306.340	3.629.276	728.294	122.751	7.830	4.851.586	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2003									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2003	Estadual	4.114	4.700	1.002.400	670.512	26.472	2.617	1.710.815	35,26%
2003	Federal	0	0	459	4.035	0	3.165	7.659	0,16%
2003	Municipal	45.275	230.146	2.336.691	66.826	107.534	163	2.786.635	57,44%
2003	Privada	9.159	81.069	190.580	54.504	7.531	3.642	346.485	7,14%
Total		58.548	315.915	3.530.130	795.877	141.537	9.587	4.851.594	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2004									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2004	Estadual	4.484	4.018	625.917	631.822	316.415	2.448	1.585.104	32,86%
2004	Federal	0	0	477	3.888	0	4.841	9.206	0,19%
2004	Municipal	54.082	292.612	2.257.487	54.625	190.669	766	2.850.241	59,08%
2004	Privada	13.012	110.070	195.703	53.966	2.974	3.712	379.437	7,87%
Total		71.578	406.700	3.079.584	744.301	510.058	11.767	4.823.988	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2005									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2005	Estadual	3.998	4.046	573.346	646.004	329.772	2.836	1.560.002	32,38%
2005	Federal	0	0	471	3.578	0	4.311	8.360	0,17%
2005	Municipal	56.779	332.914	2.205.390	41.458	212.808	900	2.850.249	59,16%
2005	Privada	13.035	121.321	205.238	52.840	2.686	4.485	399.605	8,29%
Total		73.812	458.281	2.984.445	743.880	545.266	12.532	4.818.216	100,00%

Fonte: SEC; MEC/INEP (2011).

A análise dos dados da série histórica configura a oferta da educação básica no estado da Bahia, ao longo da primeira década do século XXI, com uma participação irrisória da rede federal, inferior a 0,5% do total das matrículas na educação básica, limitada à participação no ensino médio e na educação profissional.

A participação da rede privada fica em torno de 10% do total das matrículas na educação básica, concentrada no ensino infantil e fundamental. A rede estadual responde por cerca de 30% do total das matrículas na educação básica, com forte presença no ensino fundamental e médio, e a rede municipal responde por cerca de 60% do total das matrículas da educação básica, concentradas no ensino infantil e fundamental.

A considerar o crescimento acumulado na rede privada ao longo da série histórica, em creche de 135% e no ensino profissional em 141%, existe uma demanda reprimida e não contemplada pelos sistemas públicos (municipal, estadual e federal) nessas modalidades. Da mesma forma, percebe-se a redução da demanda pelo ensino fundamental na primeira metade da década, situada em 3 milhões de matrículas e diminuindo-se para um patamar de 2,5 milhões na segunda metade do decênio.

Compreendemos que as categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), que constituem os capítulos do trabalho apresentado até aqui, não constituem-se dimensões excludentes entre si, mas estão mutuamente implicadas e capazes de sistematizar a atuação das ICS no contexto da educação, particularmente, do processo de construção e efetivação das práticas de acompanhamento e controle social do Fundeb, para os quais, tanto os marcos normativos quanto a literatura acessada parecem sugerir.

As inferências quanto essas práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Cacs-Bahia, colegiado de acompanhamento e controle social do Fundeb no estado, considerando essas dimensões metodológicas (Fogecs) são apresentadas no capítulo a seguir.

Tabela 11: Evolução das Matrículas na Educação Básica no Estado da Bahia (2006-2010)

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2006									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2006	Estadual	4.110	3.743	539.606	633.625	314.240	4.831	1.500.155	31,80%
2006	Federal	0	0	497	3.936	30	3.797	8.260	0,18%
2006	Municipal	60.864	339.717	2.125.277	35.341	229.873	727	2.791.799	59,18%
2006	Privada	16.044	127.854	214.289	49.915	2.726	6.517	417.345	8,85%
Total		81.018	471.314	2.879.669	722.817	546.869	15.872	4.717.559	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2007									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2007	Estadual	607	1.215	492.285	584.970	268.830	4.466	1.352.373	31,42%
2007	Federal	0	0	472	4.526	300	3.669	8.967	0,21%
2007	Municipal	75.758	327.027	1.975.265	30.291	245.206	891	2.654.438	61,67%
2007	Privada	15.043	75.878	155.462	34.956	1.798	5.096	288.233	6,70%
Total		91.408	404.120	2.623.484	654.743	516.134	14.122	4.304.011	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2008									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2008	Estadual	658	980	467.592	575.571	270.714	4.981	1.320.496	30,66%
2008	Federal	0	0	455	4.903	339	4.137	9.834	0,23%
2008	Municipal	76.222	326.030	1.925.565	25.726	251.510	1.060	2.606.113	60,52%
2008	Privada	18.252	95.268	205.106	43.252	2.455	5.470	369.803	8,59%
Total		95.132	422.278	2.598.718	649.452	525.018	15.648	4.306.246	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2009									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2009	Estadual	477	796	432.974	572.057	231.024	6.809	1.244.137	29,65%
2009	Federal	0	0	460	5.868	447	3.423	10.198	0,24%
2009	Municipal	76.585	315.355	1.884.033	18.637	264.678	549	2.559.837	61,01%
2009	Privada	18.134	91.576	219.597	42.646	3.970	5.730	381.653	9,10%
Total		95.196	407.727	2.537.064	639.208	500.119	16.511	4.195.825	100,00%

Quantitativo de Matrículas Bahia - 2010									
Ano	Dependência	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Profissional	Total Rede	%
2010	Estadual	0	546	383.021	525.250	190.362	8.833	1.108.012	28,24%
2010	Federal	0	0	459	5.690	493	3.427	10.069	0,26%
2010	Municipal	76.984	277.367	1.801.383	13.700	247.875	535	2.417.844	61,62%
2010	Privada	18.120	82.956	234.932	43.008	2.638	6.089	387.743	9,88%
Total		95.104	360.869	2.419.795	587.648	441.368	18.884	3.923.668	100,00%

Fonte: SEC; MEC/INEP (2011).

6 ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA

6.1 O ESPAÇO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia, situado na Região Nordeste do Brasil, juntamente com outros nove estados, detém uma extensão territorial de 564.692 km², limitando-se, ao Norte, com os estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí; ao Sul, com Minas Gerais e Espírito Santo; ao Leste com o Oceano Atlântico; e a Oeste com os estados de Tocantins e Goiás. Possui cerca de quatrocentos e dezessete municípios, dos quais se destacam: Salvador, Feira de Santana, Camaçari, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna (SEPLAN, 2012).

A população do estado da Bahia, segundo o Censo Demográfico de 2010, é de 14.021.432 de habitantes; o PIB estadual do ano anterior foi de R\$ 137 bilhões, distribuído nos segmentos de serviços (63,6%); a indústria (28,7%) e a agropecuária (7,7%), respondendo pela 6ª maior produção de riqueza dentre os estados brasileiros (SEI, 2009).

Dentre as principais atividades agrícolas, destacam-se, pelo valor da produção: cana-de-açúcar, mandioca, algodão, milho, soja, café, feijão e cacau. Na indústria, as atividades de refino de petróleo e álcool, produtos petroquímicos, veículos automotores, minerais não metálicos, borracha e plástico, papel e celulose e alimentos e bebidas (SEI, 2009).

O estado da Bahia, em relação a sua extensão territorial e diversidade geográfica, está subdividido em 27 territórios de identidade. Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o conceito de territórios de identidade passou a ser utilizado pelo governo da Bahia. Este conceito baseia-se no sentimento de pertença para cuja definição representantes das comunidades foram convidados a opinar. Neste sentido, o território é conceituado como:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SEPLAN, 2012).

A partir dessa metodologia, o estado da Bahia está subdividido nos seguintes territórios identidade:

1. **Irecê** (compreendendo os municípios de América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Ipupiara, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí e Xique-Xique);
2. **Velho Chico** (compreendendo os municípios de Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho e Sítio do Mato);
3. **Chapada Diamantina** (compreendendo os municípios de Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iramaia, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga e Wagner);
4. **Sisal** (compreendendo os municípios de Araci, Barrocas, Biritinga, Candéal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente);
5. **Litoral Sul** (compreendendo os municípios de Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una e Uruçuca);
6. **Baixo Sul** (compreendendo os municípios de Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães);
7. **Extremo Sul** (compreendendo os municípios de Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas e Vereda);
8. **Médio Sudoeste da Bahia** (compreendendo os municípios de Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguai, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique, Nova Canaã, Potiraguá e Santa Cruz da Vitória);
9. **Vale do Jiquiriçá** (compreendendo os municípios de Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Lajedo do Tabocal, Laje, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova

- Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra);
10. **Sertão do São Francisco** (compreendendo os municípios de Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho e Uauá);
 11. **Bacia do Rio Grande** (compreendendo os municípios de Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério e Wanderley);
 12. **Bacia do Paramirim** (compreendendo os municípios de Boquira, Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibipitanga, Macaúbas, Paramirim, Rio do Pires e Tanque Novo);
 13. **Sertão Produtivo** (compreendendo os municípios de Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincorá, Dom Basílio, Guanambi, Ibiassucê, Ituaçu, Iuiu, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto, Pindaí, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Tanhaçu e Urandi);
 14. **Piemonte do Paraguçu** (compreendendo os municípios de Boa Vista do Tupim, Iaçú, Ibiquera, Itaberaba, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Mundo Novo, Piritiba, Rafael Jambeiro, Rui Barbosa, Santa Terezinha e Tapiramutá);
 15. **Bacia do Jacuípe** (compreendendo os municípios de Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça e Várzea do Poço);
 16. **Piemonte da Diamantina** (compreendendo os municípios de Caem, Capim Grosso, Jacobina, Miguel Calmon, Mirangaba, Ouroândia, Saúde, Serrolândia, Umburanas e Várzea Nova);
 17. **Semiárido Nordeste II** (compreendendo os municípios de Ajustina, Antas, Banzaê, Cícero Dantas, Cipó, Coronel João Sá, Euclides da Cunha, Fátima, Heliópolis, Jeremoabo, Nova Soure, Novo Triunfo, Paripiranga, Pedro Alexandre, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Santa Brígida e Sítio do Quinto);
 18. **Litoral Norte e Agreste Baiano** (compreendendo os municípios de Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araçás, Aramari, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Crisópolis, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Itapicuru, Jandaíra, Mata de São João, Olindina, Ouriçangas, Pedrão, Pojuca, Rio Real, Sátiro Dias);

19. **Portal do Sertão** (compreendendo os municípios de Agua Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio e Terra Nova);
20. **Vitória da Conquista** (compreendendo os municípios de Anagé, Aracatu, Barra Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista);
21. **Recôncavo** (compreendendo os municípios de Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, D. Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passe, Sapeaçu, Saubara e Varzedo);
22. **Médio Rio de Contas** (compreendendo os municípios de Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagiba, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá e Ubatã);
23. **Bacia do Rio Corrente** (compreendendo os municípios de Brejolândia, Canápolis, Cocos, Coribe, Correntina, Jaborandi, Santa Maria da Vitória, Santana, São Félix do Coribe, Serra Dourada e Tabocas do Brejo Velho);
24. **Itaparica (BA/PE)** (compreendendo os municípios de Abaré, Chorrochó, Glória, Macururé, Paulo Afonso e Rodelas);
25. **Piemonte Norte do Itapicuru** (compreendendo os municípios de Andorinha, Antônio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Pindobaçu, Ponto Novo e Senhor do Bonfim);
26. **Metropolitana de Salvador** (compreendendo os municípios de Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz); e
27. **Costa do Descobrimento** (compreendendo os municípios de Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro e Santa Cruz de Cabrália).



Figura 4: Mapa do Estado da Bahia (Territórios de Identidade)

Fonte: SEPLAN, 2012.

6.2 ASPECTOS INICIAIS DA PESQUISA JUNTO AO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA (CACs-BAHIA)

Nossa pesquisa em campo iniciou-se em 13 de março de 2012, após o exame de qualificação do projeto e os ajustes propostos pela banca examinadora. Nesse dia, nos direcionamos à sede da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), localizada no Centro Administrativo da Bahia, na cidade de Salvador, especificamente à Subsecretaria de Educação, em funcionamento na sala 500 da SEC, onde se encontra instalado o Conselho

Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do estado da Bahia.

Neste local peticionamos ofício, apresentando o caráter da pesquisa e a demanda por informações quanto aos expedientes realizados pelo colegiado até aquele momento (2008-2012). Atenderam-nos a Secretária Executiva, a Sra. Cecília Macedo Ruiz, e a Assessora Especial, também docente do ensino superior, Prof.^a Dra. Célia Tanajura.

Em 2 de abril de 2012 retornamos àquele setor para verificarmos o andamento de nosso pedido, e em 4 de maio, após análise da Presidência do colegiado do Fundeb, houve deferimento, por comunicação eletrônica.

Retornamos em 22 de maio para tirarmos algumas dúvidas sobre o quantitativo de expedientes promovidos pelo conselho, que havíamos julgado muito pequeno, considerados o período envolvido e o conjunto de atribuições imputadas aos conselhos de acompanhamento e controle social.

Em 12 de junho de 2012 retornamos à sede administrativa do Cacs-Bahia na Subsecretaria da Educação para sanar dúvidas quanto aos relatórios de aprovação para o período de 2010 e 2011, ausentes na remessa de documentos realizada eletronicamente em 4 de maio de 2012, e peticionamos nova demanda quanto à disponibilização do relatório diretriz, identificado a partir do exame das atas de aprovação de contas do Fundeb pelo conselho Cacs-Bahia. Tal relatório, elaborado pela Secretaria de Educação, através de sua Diretoria de Orçamento, constitui-se documento base para a análise das contas do Fundeb por seus conselheiros.

Naquela mesma data, sinalizamos junto à Secretária Executiva, Sra. Cecília Macedo Ruiz, nossa intenção de ouvir o maior número possível de conselheiros (titulares e suplentes) acerca de sua atuação no Cacs-Bahia e da percepção do papel de acompanhamento e controle social realizada no âmbito desse colegiado. Ficamos, então, aguardando comunicação da agenda de encontros e sessões a serem realizados pelo colegiado nos meses restantes de 2012 para que pudéssemos formalizar, através de ofício direcionado à Presidência, nossa intenção.

Em 18 de julho de 2012, peticionamos ofício requisitando cópias dos relatórios diretrizes para análise da prestação de contas do Fundeb disponibilizados aos conselheiros e produzidos no âmbito da própria Secretaria Estadual de Educação junto a Sra. Ângela Meira, Diretora de Orçamento dessa secretaria.

Esse relatório da Secretaria da Educação, sob a responsabilidade da Diretoria de Orçamento, apesar de reiteradamente solicitado, por telefone e em constantes visitas a essa Diretoria, não foi disponibilizado para nossa pesquisa.

No período entre final de julho e setembro, o processo de comunicação com a Secretaria de Educação e Conselho Estadual do Fundeb sofreu interrupção em virtude do processo de elaboração da proposta orçamentária do estado, sendo retomado em outubro de 2012 com o início da aplicação dos questionários e entrevistas junto a esses representantes do poder público estadual e dos demais segmentos: profissionais da educação, dirigentes municipais, pais de alunos e estudantes.

O processo de envio e recepção de questionários (para todos os conselheiros) e a realização de entrevistas com os conselheiros titulares foram efetivados ao longo do mês de outubro e finalizados em novembro de 2012. A síntese do trabalho de pesquisa em campo é evidenciada a seguir (Tabela 12):

Tabela 12: Resumo dos procedimentos metodológicos no âmbito do Cacs-Bahia (2008-2012)

Atividades	Quantidade		
	Possível	Realizada	%
Levantamento de documentos e expedientes do Cacs-Bahia	nd	15	100%
Questionários aplicados junto aos conselheiros do Cacs-Bahia	16	9	56,2%
Entrevistas	12	6	50,0%

Fonte: Elaborado pelo autor.

(nd) = informação não disponível.

O Cacs-Bahia é formado por 12 conselheiros titulares e 4 suplentes por segmento (poder público estadual, poder público municipal, professores, dirigentes municipais, conselho estadual de educação e estudantes), totalizando 16 membros. Desses, tornamos elegíveis para fins de entrevistas os 12 conselheiros titulares, uma vez que o objetivo destas é identificar as práticas de acompanhamento e controle social no Cacs-Bahia, em aderência ou não aos grupos categóricos da pesquisa (Fogecs), o que somente poderia ser investigado entre os conselheiros que atuaram efetivamente nessa ICS (conselheiros titulares); dentre esses, conseguimos entrevistar 6, ou seja, 50% dos conselheiros titulares.

Para aplicação dos questionários, considerando o objetivo de identificar a percepção dos conselheiros quanto às possíveis práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia, tornamos elegível a totalidade dos 16 conselheiros, entendendo que, por estarem inseridos nessa ICS, tanto na condição de titularidade quanto na de suplência, estejam também aptos a manifestar sua compreensão quanto ao funcionamento do conselho e, dentre esses, conseguimos aplicar o questionário a 9 conselheiros, ou seja, 56,25% do total.

A aplicação dos questionários foi realizada presencialmente ou através de e-mails direcionados aos conselheiros. A realização das entrevistas ocorreu pessoalmente para 4 conselheiros e por telefone para dois outros. Em virtude da natureza diversa de ocupações e horários desses representantes, o processo de “escuta” desses sujeitos da pesquisa acabou por demandar um tempo superior ao planejado, previamente estipulado em 30 dias, mas ampliado para 60 dias.

Julgamos adequada a quantidade de entrevistas, considerando a necessidade de ajustes de datas, locais e horários para realizá-las e permitir a escuta desses conselheiros. O trabalho viabilizou o conhecimento das práticas e percepções da maioria dos segmentos representados no Cacs-Bahia, à exceção dos dirigentes municipais.

Quanto aos questionários, sua praticidade, baixo tempo de resposta (estimado em 10 minutos), respostas do tipo “sim”, “não”, “não sei” e facilidade em seu acesso (utilizou-se e-mail e aplicação presencial), julgamos que se apresentou uma taxa de retorno aquém do esperado. Não obstante, ao se avaliar o tamanho da amostra, de 16 conselheiros, julgamo-la notadamente válida para a obtenção de inferências sobre a percepção dos conselheiros as práticas de acompanhamento e controle social daquele colegiado, uma vez que foi capaz de delinear a perspectiva da maioria de seus integrantes.

O levantamento dos documentos e expedientes do Conselho do Fundeb ficou restrito à segunda gestão da ICS (2010-2012), uma vez que a documentação relativa à primeira gestão (2008-2010) não foi localizada pelos conselheiros atualmente em exercício, os quais informaram não terem recebido tal documentação da gestão antecessora.

Ao longo do trabalho realizado, destacamos a generosidade e presteza com as quais sempre fomos atendidos pelo Sr. João Henrique dos Santos Coutinho, presidente do conselho, e pela secretária executiva da Subsecretaria da Educação, Sra. Cecília Macedo Ruiz, que viabilizaram o exercício da pesquisa.

Os resultados do exame dos expedientes, das entrevistas com o conselheiros e a da aplicação dos questionários, expostos na proposta metodológica da presente pesquisa, serão descritos nas seções a seguir.

6.3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ESTADO DA BAHIA (CACs-BAHIA)

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no estado da Bahia, neste trabalho denominado de Cacs-Bahia, foi instalado em 24 de julho de 2008, por conta da

implantação do Fundeb nesse estado, ocorrida no exercício de 2007.

A primeira gestão do conselho transcorreu no período de 2008 a 2010 (24 de julho de 2008 a 24 de julho de 2010) sendo a Presidência exercida pela Sra. Josefa Rosa dos Santos Borges (representante da Undime) e a Vice-Presidência exercida pela Sra. Joelice Ramos Braga (representante do Conselho Estadual de Educação). Nessa gestão ocorreram as aprovações das contas do Fundeb dos exercícios fiscais de 2008 e 2009.

A segunda gestão do conselho transcorreu no período de 2010 a 2012 (27 de outubro de 2010 até 27 de outubro de 2012), sendo a Presidência exercida pelo Sr. João Henrique dos Santos Coutinho (representante do Conselho Estadual de Educação) e a Vice-Presidência estando em vacância. Nessa gestão ocorreram as aprovações das contas do Fundeb para os exercícios de 2010 e 2011.

O resumo das atividades desempenhadas pelo Cacs-Bahia, de acordo com o expediente acessado nesta pesquisa, no período desde sua criação e até dezembro de 2012, pode ser observado na Tabela 13.

Tabela 13: Resumo das Atividades formalizadas no âmbito do Cacs-Bahia (2008-2012)

Expedientes/Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Atas geradas internamente	1	nd	2	2	2
Relatórios gerados internamente	0	0	0	0	0
Demais expedientes gerados internamente	0	0	0	0	0
Relatórios demandados por fontes externas	1	1	1	3	2
Demais expedientes demandados a fontes externas	0	0	0	0	0
TOTAL	2	1	3	5	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

(nd) = informação não disponível.

Podemos perceber pela Tabela acima que o expediente do Cacs-Bahia está fortemente vinculado à produção de atas, que tratam geralmente da discussão quanto ao exame das contas do Fundeb ou do próprio parecer de aprovação das contas (materializado igualmente em ata de reunião).

Percebemos a baixa demanda por parte dos integrantes a fontes de informações externas ao conselho, relatórios e outros pareceres externos junto às Secretarias de Educação, Fazenda, Planejamento ou Tribunal de Contas do Estado como suportes ao exercício institucional de acompanhamento e controle social do Fundeb. Algo, a princípio, que seria bastante natural, compreendendo o caráter de análise das receitas e despesas vinculadas à execução do fundo educacional, entretanto, como se pode perceber na Tabela 13, isso não foi

efetivado ao longo do período investigado.

Aliás, o acesso a informações de caráter externo ao Cacs-Bahia se dá, quase exclusivamente, através da apresentação do relatório de execução financeira do Fundeb sob a responsabilidade da Diretoria de Orçamento da Secretaria de Educação, que precede cada processo de apreciação das prestações de contas anuais, relatório esse que nossa pesquisa não pode acessar, como anteriormente informado, apesar de peticionado e reiteradamente solicitado a essa Diretoria, que alegou sistematicamente pregressas e imperiosas demandas que terminaram por frustrar o pleito deste estudo.

6.4 AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOCUMENTADAS NO CACS-BAHIA

Nesta seção, iremos focalizar o expediente administrativo movimentado pelo Conselho no período de 2008-2012, processado através de relatórios, atas e demais expedientes, utilizando-se da análise descritiva.

A análise descritiva é formatada a partir da metodologia apontada por Schevisbiski, Sales e Fuks (2004, p. 105-119), no caso de participação dos conselhos de controle social. Ela estabelece 3 dimensões para a análise da atuação dos conselhos de controle social: frequência do debate, natureza das deliberações e natureza dos assuntos.

A dimensão do debate busca compreender o nível de participação nos debates dos diferentes segmentos representados no âmbito do conselho. A natureza da deliberação busca identificar a tipologia dos documentos emitidos no âmbito do conselho (resolução, prestação de contas, moção, encaminhamentos e aprovação) e seu caráter interno ou externo. A dimensão da natureza dos assuntos busca identificar os assuntos objetos dos debates e deliberações processadas no âmbito do conselho. Nessa classificação faremos a adaptação dos assuntos às categorias do presente estudo (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social – Fogecs).

No tocante à dimensão do debate (SCHEVISBISKI, SALES; FUKS, 2004), no período de 2008-2012, que compreendeu duas gestões a frente do Cacs-Bahia (2008-2010 e 2010-2012), foram identificados 7 documentos de caráter interno, onde se situam as deliberações e os debates processados no âmbito desse colegiado.

A pesquisa pode identificar através dos documentos que os segmentos representativos inseridos no Cacs-Bahia tiveram um grau de participação diferenciado em relação a sua participação regimental. A Lei nº. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb,

estabelece no artigo 24, parágrafo 1º os critérios de composição dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social: 3 representantes do poder público estadual (25%), 2 representantes do poder público municipal (17%), 1 representante dos dirigentes municipais (8%), 1 representante do conselho estadual de educação (8%), 2 representantes de pais de alunos (17%), 2 representantes dos estudantes (17%) e 1 representante dos profissionais da educação (8%).

A análise dos expedientes elaborados pelo conselho indicou uma participação dos segmentos diferente dos percentuais previamente estabelecidos pela legislação, em razão da ausência de representantes de alguns segmentos em suas deliberações.

Neste sentido, o segmento do poder público estadual, presente em maior grau nas deliberações processadas no Cacs-Bahia, teve sua participação ampliada de 25% para 36%; o segmento do Conselho Estadual de Educação e o dos dirigentes municipais foi ampliado em função de suas presenças quando das deliberações de 8% para 9% seu indicador de participação. Com isso, reduziu-se a participação dos demais segmentos, em função das ausências às deliberações: o do poder público municipal e o dos estudantes de 17% para 15%, o dos pais de alunos de 17% para 11% e o dos profissionais da educação, com maior grau de abstenção, de 8% para 5% (Tabela 14).

Tabela 14: Nível de participação dos segmentos nas deliberações do Cacs-Bahia

Segmento	Número Total de Representantes	% de Representação	Total da Participação	% da Participação
Poder Público Estadual	3	25%	20	36%
Poder Público Municipal	2	17%	8	15%
Dirigentes Municipais	1	8%	5	9%
Conselho Estadual de Educação	1	8%	5	9%
Pais de alunos	2	17%	6	11%
Estudantes	2	17%	8	15%
Profissionais da Educação	1	8%	3	5%
Total	12	100%	55	100%

Fonte: Schevisbiski, Sales e Fuks (2004) – com adaptações.

Na dimensão da natureza das deliberações (SCHEVISBISKI, SALES; FUKS, 2004) a análise dos documentos inferiu que as deliberações do Cacs-Bahia estão basicamente limitadas à análise da execução financeira do Fundeb e demais programas federais (FNDE) acessados pelo estado da Bahia para financiamentos de ações educacionais (transporte, fortalecimento do ensino médio etc.) no âmbito de sua rede de ensino (Tabela 15), assim

como da análise da execução financeira dos programas próprios do estado da Bahia.

Entre as exceções, constam a eleição para presidente do conselho e uma reunião acerca do papel do conselho, destacando-se o baixo *quórum* nessas reuniões.

Tabela 15: Natureza das deliberações do Cacs-Bahia

Segmento	Deliberações							Total
	Aprova-ção de Prest. Contas 2009	Aprova-ção de Prest. Contas 2010	Aprova-ção de Prest. Contas PNATE	Aprova-ção de Prest. Contas PEFEM	Posse dos Conse-lheiros	Eleição Presi-dente	Discus-são Pa-pel do Con-se-lho	
Poder Público Estadual	3	3	2	3	3	3	3	20
Poder Público Municip-al	0	0	1	2	2	2	1	8
Dirigentes Municipais	1	0	1	1	1	1	0	5
Conselho Estadual de Educação	0	1	1	1	1	1	0	5
Pais de alunos	1	0	0	2	1	2	0	6
Estudantes	0	1	1	2	2	2	0	8
Profissionais da Educa-ção	0	0	0	1	1	1	0	3
Total	5	5	6	12	11	12	4	55

Fonte: Schevisbiski, Sales e Fuks (2004) – com adaptações.

Ao longo de nossa exploração sobre o conjunto dos expedientes produzidos no Cacs-Bahia, pode-se identificar registros de questionamentos dos conselheiros (representantes dos pais de alunos da rede pública estadual, dos representantes dos estudantes da rede pública estadual e da categoria dos profissionais da educação) que foram de imediato saneados em caráter expositivo (pelos representantes do poder público estadual), pelo menos *a priori*, mas nunca formalizado pelos primeiros (em petições específicas) ou pelos segundos, exceto pelo registro dessas demandas nas atas, mas sem que ocorram maiores detalhamentos nem das demandas, tampouco das respostas e explicações dos representantes do poder público estadual.

Exemplificamos essa condição a partir de questionamento encaminhado sobre a contratação de professores temporários, durante reunião do conselho Cacs-Bahia conforme consta em suas atas:

[...] foram realizadas observações pelo conselheiro A (representante do CNTE) sobre a contratação de professores temporários, sendo que estas informações que deverão ser objetivamente apresentadas ao conselho (Ata da Reunião do Cacs-Bahia de 29 de novembro de 2010).

Sobre os recursos investidos pelo Fundeb, sem maiores detalhamento sobre valores e o processo de composição dos fundos que o fizessem constar em ata:

O conselheiro B (representante do poder público estadual) apresentou dados sobre o Fundeb, e suas fontes de recursos e os gastos com a educação (Ata da Reunião do Cacs-Bahia de 16 de março de 2012).

Por se constituírem as atas quase que exclusivamente do registro das atividades realizadas pelo conselho, serem documentos públicos e de interesse da sociedade, deveria fazê-las contar com um detalhamento maior dos fatos ali explanados ou mesmo apresentar relatórios em forma de anexos, apontamento e outros registros que possibilitassem uma maior clareza quanto à atuação do Cacs-Bahia. Poder-se-ia, ainda, contar com a utilização de instrumentos de transcrição que garantissem a plenitude dos registros das discussões, expedientes e encaminhamentos ali processados.

O jogo do poder, natural em instâncias de representação social, se faz bastante presente nos documentos do Cacs-Bahia, nos quais a tensão pela ocupação do espaço político está sempre latente:

O Conselheiro C (representante dos pais de alunos) coloca a necessidade de melhorar, por parte do Conselho, o acompanhamento dos recursos do Fundo. Discorda da dinâmica dos trabalhos do Conselho, por conta de esta ser a primeira reunião que participa neste ano. Solicita que o Conselho fiscalize a aplicação dos recursos e faça o seu papel. O conselheiro D (representante do poder público municipal) coloca que o conselho é um órgão qualificado e que não pode partir de desconfianças, devendo ser apontadas provas e fatos concretos para averiguação pelo conselho. O conselheiro E (representante do Poder Público Estadual) ressalta que deve ser seguida a pauta da proposta para reunião e questiona se a prestação das informações por parte do Poder Público Estadual se dá através de relatórios gerais ou se existe um melhor detalhamento dos gastos dos recursos, o que satisfaria as dúvidas levantadas pelo conselheiro C (Ata da Reunião do Cacs-Bahia de 6 de outubro de 2011).

O jogo político, entretanto, parece situar-se apenas no campo exclusivo da delimitação dos espaços possíveis à atuação de cada segmento, não repercutindo em proposições de práticas ou metodologias de trabalho que possam aperfeiçoar a atuação do conselho, negando, de algum modo, algumas atribuições legais do colegiado Cacs-Bahia, tais como a questão da oferta e evasão dos estudantes no sistema de ensino público (via coordenação do censo escolar):

[...] O conselheiro C (representante dos pais de alunos) coloca que fala em nome de uma coletividade, representando os pais de alunos e que não se sente intimidado ou comunga com o que acredita não estar correto. Diferencia solicitar esclarecimentos de apresentar acusações. Cita como exemplo o grande número de alunos que não frequentam as aulas em Salvador e o Conselho não toma atitude. O conselheiro D (representante do conselho estadual de educação) reafirma que a atribuição do conselho é mais específica sobre aplicação de recursos do Fundeb. A conselheira E

(representante do poder público estadual) reforça a colocação de que a atribuição do conselho é de acompanhamento da aplicação dos recursos e que devemos fortalecer o papel do conselho, retomando a aprovação do seu regimento (Ata da Reunião do Cacs-Bahia de 6 de outubro de 2011).

A exceção do relatório diretriz para o exame das contas formalizado pela própria Secretaria de Educação através de sua Diretoria de Orçamento, que não foi acessado por essa pesquisa, não é direcionado aos conselheiros do Cacs-Bahia nenhum outro subsídio, nem pareceres técnicos, relatórios externos de Tribunal de Contas, Controle Interno da Secretaria da Educação ou Fazenda, salvo comunicados do FNDE/MEC (ao menos não constavam no conjunto do expediente investigado ou demonstravam clara menção nas atas formalizadas).

Essa lacuna na atuação do conselho (ausência de pareceres, estudos técnicos de outras áreas ou outros informes de caráter externo) limita o Cacs-Bahia quanto ao cumprimento de seu papel de acompanhamento e controle social do Fundeb, a saber, da supervisão do censo escolar e da proposta orçamentária e das demais atribuições legais do conselho, que impedem, de algum modo, a plena execução do fundo e o alcance de um patamar de qualidade na educação básica ofertada na rede pública estadual da Bahia.

O teor das atas do Cacs-Bahia indica, basicamente, que o único expediente realizado pelo colegiado é a análise do montante dos valores vinculados e executados financeiramente pelo fundo, a partir do relatório financeiro da execução do Fundeb elaborado pela Diretoria de Orçamento da Secretaria Estadual de Educação, pelo menos é o que evidencia o teor dos expedientes produzidos pelo conselho.

A ausência de pareceres técnicos das secretarias de Fazenda, Planejamento, e, especialmente, do Tribunal de Contas do Estado na composição desse expediente parece sinalizar quanto a uma postura “contemplativa” do colegiado Cacs-Bahia no exercício de sua função institucional, sugerindo uma prática de acompanhamento e controle social, *a priori*, autocentrada, ou seja, que não se comunica com os fenômenos e processos incorridos nas instituições educacionais, condições de infraestrutura das mesmas, condições de oferta e acesso dos estudantes (matrículas), desempenho educacional destes (conclusão, abandono, evasão e exames padronizados) e a articulação da gestão educacional da secretaria com essas instituições educacionais, dentre outros aspectos possíveis.

Surpreendeu-nos a ausência de expedientes relacionados à articulação do censo escolar e sobre o acompanhamento da proposta orçamentária direcionada à educação básica,

mesmo considerando a recente implantação do Conselho Fundeb, ocorrida em 2008, atribuição imputada pelos marcos normativos que regulam o conjunto de atribuições do conselho (Art. 2 do Decreto Estadual nº. 11.018/2008 e Art. 24 da Lei Federal nº. 11.494/2007 - Lei Fundeb), assim como a ausência de discussão sobre pareceres técnicos dos Tribunais de Contas ou da Secretaria da Fazenda acerca dos procedimentos de cálculo das receitas vinculadas à educação e subvinculadas ao Fundeb.

A utilização do *software Modalisa*⁹ possibilitou o levantamento do inventário lexical a partir dos grupos categóricos e léxicos pré-estabelecido na metodologia da pesquisa, possibilitando estabelecer as aproximações e distanciamentos de suas práticas de acompanhamento e controle social aos grupos categóricos da pesquisa (Fogecs).

Nesse trabalho de interface entre o pesquisador e a base de dados, acrescentaram-se outros léxicos aos já estabelecidos na proposta metodológica, basicamente em substituição a outros léxicos ausentes sobre o conjunto de atas e expedientes processados no âmbito do Cacs-Bahia (2008-2012).

O levantamento analítico das práticas de acompanhamento e controle social processadas no âmbito do Cacs-Bahia, tomando por base a aderência dos grupos categóricos da pesquisa (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social – Fogecs), está evidenciado na Tabela 16.

O inventário lexical a partir da dimensão dos grupos categóricos da pesquisa estabeleceu que as discussões formalizadas no expediente do Cacs-Bahia, e em consequência das práticas de acompanhamento e controle social desse colegiado, estão prioritariamente relacionadas com a dimensão Financiamento, respondendo por 57,64% dos léxicos inventariados, seguidos por Controle Social, com 30,25%, Gestão Educacional, 8,28%, e Oferta, representado por 3,82% dos léxicos.

Na dimensão do Financiamento, destaca-se a representatividade do tema MDE, respondendo por quase um terço de todo o levantamento, e dos Programas FNDE, somando quase 10%.

⁹ *Software* desenvolvido pela Universidade Paris VIII voltado a aplicação e desenvolvimento de pesquisas de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa cedido ao grupo de pesquisa Educação, Universidade e Região (EDUReg) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) mediante termo de cooperação técnica recíproca entre as universidades.

Tabela 16: Distribuição de Frequência dos Grupos Categóricos e Lexicais a partir do Expediente Cacs-Bahia

Grupo Categórico	Léxico Associado	Frequência	%
Financiamento	Fundeb	21	6,69%
	MDE	92	29,30%
	Prestação de Contas	28	8,92%
	Programas/FNDE	33	10,51%
	Receita	2	0,64%
	Programas/SEC-BA	5	1,59%
	Remuneração Docente	0	0,00%
	Subtotal	181	57,64%
Oferta	Censo Escolar	2	0,64%
	Matrículas	10	3,18%
	Repetência/Evasão	0	0,00%
	Subtotal	12	3,82%
Gestão Educacional	Visita/Inspeção	1	0,32%
	Plano de Carreira	9	2,87%
	Aulas	1	0,32%
	Gestor	2	0,64%
	Ideb	1	0,32%
	Gestão Educacional	3	0,96%
	Gestão Democrática	1	0,32%
	Currículos	2	0,64%
	Formação Profissional	6	1,91%
	Subtotal	26	8,28%
Controle Social	Papel do Conselho	20	6,37%
	CACS	1	0,32%
	Conselho/Conselheiro	51	16,24%
	Regimento Interno	13	4,14%
	Irregularidade/Legalidade	3	0,96%
	Controle Social	3	0,96%
	Conselho Escolar	0	0,00%
	Aprovação de Contas	4	1,27%
	Subtotal	95	30,25%
Total Geral		314	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A necessidade de esclarecimento do que se constitui elegível e não elegível na dinâmica dos investimentos educacionais parece pautar a inserção do tema MDE nos debates e nas práticas processadas no âmbito do Cacs-Bahia, considerando a maior ou menor profundidade com que esse tema se desenvolveu. A presença dos programas federais de assistência técnica e financeira do governo federal sugere a inserção significativa do tema Programas FNDE.

O tema Controle Social, que responde por 30,25% dos léxicos inventariados sob a ótica das categorias Fogecs, tendo o tema conselheiro e papel do conselho, respectivamente, respondendo por 16,24% e 6,37% dos léxicos inventariados, sinaliza o aspecto autorreferenciado do conselho, no que diz respeito ao Controle Social, uma vez que se prende

à própria compreensão do exercício do Cacs-Bahia, não alcançando aspectos relacionados à gestão democrática nas escolas ou mesmo ao funcionamento de seus conselhos escolares.

6.5 A PERCEPÇÃO DO PAPEL E AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA (QUESTIONÁRIO)

Nesta seção, iremos evidenciar a percepção dos diferentes atores (conselheiros titulares e suplentes), as demandas dos segmentos que esses representam no colegiado Fundeb e as práticas vivenciadas no âmbito do Conselho Estadual do Fundeb, constituídas ou realizadas no exercício institucional.

O questionário da pesquisa (Apêndice A) é formado por 24 questões subdivididas em 6 perguntas por cada grupo categórico da pesquisa (Fogecs), ou seja, 6 questões quanto às práticas de acompanhamento e controle social relativas à dimensão financiamento, 6 questões acerca da dimensão oferta, 6 sobre a dimensão gestão educacional, sendo 3 delas abordando a gestão de pessoas e 3 sobre a gestão de infraestrutura das escolas, e 6 questões concernentes às práticas de acompanhamento e controle social relativas à dimensão controle social.

O questionário foi enviado por e-mail a todos os 16 integrantes do Cacs-Bahia, e em seguida foi mantido contato telefônico a partir do banco de dados do conselho. Dos questionários enviados, 9 deram retorno devidamente preenchidos, sendo 3 questionários dos representantes do Poder Público Estadual, 2 dos representantes dos Pais de Alunos, 1 questionário do representante dos Professores, 2 dos representantes dos Estudantes, 1 questionário do representante dos Dirigentes Municipais e 1 questionário do representante do Conselho Estadual de Educação.

Tabela 17: Questionário aos Conselheiros Cacs-Bahia – Dimensão Financiamento

Questões de Pesquisa	Qtde. de respostas		
	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não sei</i>
01. Como conselheiro do Fundeb, verifico nas prestações de contas apresentadas se o processo de vinculação das receitas está sendo realizado adequadamente.	6	1	2
02. Como conselheiro do Fundeb, verifico nas prestações de contas apresentadas se o processo de realização dos gastos com educação (MDE) cumpre os pré-requisitos determinados na legislação.	5	2	2
03. O Estado da Bahia tem utilizado de recursos complementares da União (Governo Federal) através de programas do MEC/FNDE (Merenda Escolar, Transporte Escolar, Bibliotecas etc.).	7	0	2
04. O Estado da Bahia tem realizado programas complementares com recursos próprios para a manutenção da educação básica em áreas como transporte e merenda escolar.	5	1	3
05. O Estado da Bahia tem apresentado as prestações de contas de programas complementares com realizados com recursos próprios ou da União (Governo Federal), relacionados à manutenção da educação básica para áreas como transporte e merenda escolar.	6	2	1
06. Como conselheiro, tenho acompanhado a execução financeira (gastos) dos recursos do Fundeb verificando sua adequação ao longo do ano, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos dos conselhos.	4	4	1
TOTAL	33	10	11
% das Respostas dos Conselheiros	62%	18%	20%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para as questões formuladas sobre a dimensão do financiamento, os resultados apresentados nos questionários guardaram aderência com o levantamento realizado com as atas, documentos e expedientes do Cacs-Bahia. Os resultados com os questionários indicam que as práticas realizadas no conselho têm o potencial de 62% para alcançar a dimensão do Financiamento, reconhecendo-a como prática de acompanhamento e controle social, incluindo aspectos acerca do cálculo das vinculações das receitas, elegibilidade dos gastos com MDE, prestação de contas de programas complementares federais de assistência financeira, programas complementares próprios do estado de assistência financeira, bem como da execução financeira dos investimentos educacionais.

Tabela 18: Questionário aos Conselheiros Cacs-Bahia – Dimensão Oferta

Questões de Pesquisa	Qtde. de respostas		
	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não sei</i>
07. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas nas escolas às necessidades das crianças, jovens e adultos no ensino público estadual, especialmente para o ensino fundamental (1 ^a a 8 ^a série) e médio (2 ^o grau), sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
08. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas às crianças com necessidades especiais no ensino público estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	3	5	1
09. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas a jovens e adultos (EJA) no ensino público estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	3	5	1
10. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o fenômeno da evasão e do abandono escolar em visitas às escolas ou através de estudos realizados pela Secretaria de Educação, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	2	5	2
11. Como conselheiro do Fundeb, tenho noção da necessidade de professores da rede pública estadual em função dos alunos matriculados e suas necessidades curriculares, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
12. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o censo escolar relativo aos alunos matriculados na rede pública estadual e sua adequação, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
TOTAL	20	27	7
% das Respostas dos Conselheiros	37%	50%	13%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para as questões formuladas relativas à dimensão oferta, os resultados apresentados nos questionários aplicados junto aos conselheiros do Cacs-Bahia indicam, potencialmente, que 63% dos conselheiros não conhecem, não aplicam ou não percebem o quão relevantes são ao papel institucional do conselho as práticas de acompanhamento e controle social, mormente as relativas à oferta de vagas do sistema público estadual, envolvendo a disponibilidade regular de ensino a crianças, aos portadores de necessidades especiais, jovens e adultos (EJA), bem como sobre a função institucional do conselho de acompanhamento do Censo Escolar da Educação Básica.

O resultado obtido demonstra a baixa aderência das práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Cacs-Bahia à dimensão da oferta de ensino, assim como a

limitada atuação quanto ao monitoramento e compreensão dos fenômenos da evasão e retenção escolar, bastante presente no estado da Bahia, mas pouco sensibilizada na atuação do conselho, conforme sinalizam as evidências obtidas.

Tabela 19: Questionário aos Conselheiros Cacs-Bahia – Dimensão Controle Social

Questões de Pesquisa	Qtde. de respostas		
	Sim	Não	Não sei
13. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o funcionamento dos Conselhos Escolares na rede pública estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	3	5	1
14. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o desempenho escolar dos estudantes da rede pública estadual em verificações como IDEB e Prova SAEB, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
15. Como conselheiro do Fundeb, considero possuir conhecimentos adequados para avaliação das prestações de contas e atuação de forma eficiente para o desenvolvimento das atividades do conselho.	5	3	1
16. Como conselheiro do Fundeb, acredito que o segmento que represento no conselho está adequadamente representado quantitativamente e informado quanto à atuação, papel e responsabilidades do trabalho realizado pelo conselho.	5	3	1
17. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado as condições de autonomia das escolas na organização dos seus conteúdos curriculares, considerando o perfil dos estudantes e a realidade social em que estão inseridas, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	2	6	1
18. Como conselheiro do Fundeb, avalio que minha atuação e do segmento que represento tem contribuído nos encaminhamentos do trabalho do conselho em seu papel de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb.	5	2	2
TOTAL	24	23	7
% das Respostas dos Conselheiros	44%	43%	13%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para as questões formuladas quanto à dimensão do controle social, os resultados apresentados nos questionários aplicados junto aos conselheiros do Cacs-Bahia indicam uma clara divisão entre a percepção de aderência quanto às práticas processadas no conselho e a dimensão relativa ao Controle Social.

Os resultados apontam que 44% dos conselheiros entendem como práticas relevantes desse conselho aspectos relativos ao funcionamento dos conselhos escolares, condições de atuação do funcionamento do Cacs-Bahia, condições de autonomia pedagógica das escolas e da comunicação com os segmentos representados no conselho acerca dos

encaminhamentos ali processados.

De outro modo, 43% dos conselheiros entendem que tais aspectos não integram o escopo das atividades a serem processadas no conselho, e 13 % deles ou não entendem ou não sabem como tais práticas podem se articular como atividades de acompanhamento e controle social no âmbito do papel institucional do Cacs-Bahia.

Tabela 20: Questionário Conselheiros Cacs-Bahia – Dimensão Gestão Educacional

Questões de Pesquisa	Qtde. de respostas		
	Sim	Não	Não sei
19. Como conselheiro, tenho acompanhado o processo de implantação e execução do Plano de Cargo, Carreiras e Remunerações (PCCR) dos professores e técnicos da educação, assim como das concessões de reajustes salariais e adequação de jornada de trabalho, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.	1	7	1
20. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o nível de formação dos professores em exercício da função, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	7	1	1
21. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o nível de qualificação dos técnicos da educação que trabalham nas escolas, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	1	7	1
22. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a determinação do calendário para o ano letivo e seu cumprimento pelas escolas da rede pública estadual, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
23. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a elaboração da proposta orçamentária da educação, considerando a adequação dos recursos ao pleno funcionamento das escolas públicas da rede estadual de ensino, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.	4	4	1
24. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação das condições de mobiliário, instalações, equipamentos, acesso à merenda escolar e material de consumo (água, energia, papel, canetas, cópias, etc.) nas escolas da rede pública estadual, sinalizando meu trabalho através de visitas, atas, reuniões e outros documentos do conselho.	3	4	2
TOTAL	20	27	7
% das Respostas dos Conselheiros	37%	50%	13%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados apresentados nos questionários aplicados junto aos conselheiros do Cacs-Bahia indicam uma significativa assimetria da compreensão das práticas de acompanhamento e controle social relativa à dimensão Gestão Educacional.

Os resultados mostram que 63% das respostas são potencialmente indicativas de

que os aspectos relativos ao Plano de Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação, adequado cumprimento do calendário escolar, qualificação dos técnicos da educação e as condições de infraestrutura das escolas não são objetos, *a priori*, das práticas de acompanhamento e controle social dos conselheiros do Cacs-Bahia.

Os resultados obtidos a partir da aplicação dos questionários junto aos conselheiros do Cacs-Bahia reforçam o sentido já identificado no *survey* dos expedientes processados pelo conselho quanto ao aspecto secundário da gestão educacional no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social compreendidas pelos conselheiros.

Esses resultados sugerem, de outro modo, que a elaboração e formalização dos expedientes processados no âmbito do Cacs-Bahia talvez não se constituam de forma incompleta, e que a provável utilização de instrumentos taquigráficos, gravação do áudio das reuniões, combinada com serviços de transcrição, poderia ser ampliada, mas que, efetivamente, as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito desse conselho são percebidas e efetivadas, prioritariamente, na dimensão quanto à determinação dos recursos vinculados e sua execução financeira, embora práticas mais efetivas nesse aspecto não tenham sido detalhadamente descritas nos expedientes acessados pela pesquisa.

Em outras palavras, as dimensões da oferta, gestão educacional e controle social não são percebidas como relevantes no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia em oposição ao aspecto destacado que a dimensão financiamento apresentou nessa investigação.

6.6 A PERCEPÇÃO DO PAPEL E AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA (ENTREVISTAS)

Nesta seção, evidenciaremos a percepção dos diferentes atores quanto ao papel institucional do Cacs-Bahia, as demandas dos segmentos que esses conselheiros representam no colegiado e as práticas vivenciadas e percebidas no seu interior a partir da realização de entrevistas com seus conselheiros titulares.

As entrevistas de caráter semiestruturado foram realizadas junto aos conselheiros do Cacs-Bahia, tendo sido distribuídas em 10 questões (Apêndice B). Duas delas trataram da percepção dos conselheiros quanto ao papel de conselho e seu processo particular de construção da percepção desse papel; duas questões abordaram a experiência desses conselheiros no contexto das instâncias de controle social; uma questão sobre a perspectiva de aperfeiçoamento da atuação do conselho e uma questão sobre condições de funcionamento do

conselho; as 4 outras questões tratavam das dimensões categóricas do Fogecs: uma relativa ao financiamento da educação básica; uma quanto à oferta na educação básica; uma tratando da gestão educacional e uma questão sobre o controle social.

A percepção do papel do Cacs-Bahia sob a ótica dos seus conselheiros (gestão 2010-2012) está bastante associada com o sentido de fiscalização financeira, aspecto evidenciado na investigação documental e nos questionários, ou seja, o processo de vinculação das receitas e, fundamentalmente, o processo de execução dos investimentos realizados pelo Fundeb:

O papel maior [do Cacs-Bahia] é a garantia da execução da aplicação dos recursos efetivamente na educação básica, garantindo a capacitação dos professores, a manutenção das escolas, o desenvolvimento de projetos dentro da educação básica (Entrevista com o Conselheiro H – 1º de outubro de 2012).

[...]

O papel do conselho do Fundeb é um papel de fiscalização. Até porque quando o fundo foi instituído, ainda durante o governo Lula, era extremamente necessário ter conselhos regionais, ou seja, nos estados [e municípios] acompanhando a aplicação desses recursos (Entrevista com o Conselheiro F – 26 de outubro de 2012).

[...]

É um papel de fiscalização dos recursos do Fundeb, uma articulação dos segmentos, professores, poder público, estudantes e conselho estadual de educação na fiscalização dos recursos investidos na educação básica (Entrevista com o Conselheiro D – 14 de novembro de 2012).

Nesse sentido, a percepção dos conselheiros quanto ao papel de acompanhamento e controle social é compreendida como uma necessidade de controle e fiscalização financeira, muito pouco articulada com as nuances da gestão educacional (supervisão da proposta orçamentária) e da oferta (acompanhamento do censo escolar), somente para citar algumas das atribuições vinculadas aos Cacs, em conformidade com a Lei nº 11.494/2007 e a LDB (cf. Quadro 11).

Na dimensão do financiamento, procuramos investigar em que medida o volume dos recursos vinculados ao Fundeb é capaz de responder quanto às demandas de investimento, particularmente a questão de valorização dos profissionais da educação, aspecto relevante na constituição do fundo e que, inclusive, denomina o mesmo.

Os conselheiros demonstraram compreender a relevância do Fundeb para o financiamento da educação básica, especialmente no tocante ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação. Ao mesmo tempo, reconhecem a exaustão dos recursos do fundo para ir além do contexto atual de manutenção da atividade do ensino e, conseqüentemente, de promover avanços significativos na remuneração dos profissionais da

educação:

[...] os recursos do Fundeb, eu acho que precisa haver um esforço maior e aí ele [o esforço] ultrapassa o próprio Fundeb, porque os recursos que são destinados do Fundeb para a valorização da carreira do magistério, esses recursos tem sido aplicados, esse percentual tem sido aplicado, se esse percentual é um percentual justo para aquilo que é necessário hoje em termos de uma política de valorização da carreira docente, isso é uma outra questão, outra discussão que deve envolver e já vem envolvendo os entes federados [União, estados e municípios]. É uma questão que ultrapassa os limites dos municípios e das entidades públicas. A greve [dos professores] que ocorreu na Bahia, foram greves que ocorreram em todo o Brasil, foram greves que "pipocaram" de Norte a Sul, é algo que os governos (federal, estaduais e municipais) vão ter que pactuar, eu acho que a gente vai ter que pensar em uma política de valorização do magistério, a partir do pagamento de salários, de incrementar a parte de formação continuada [...] (Entrevista com o Conselheiro E do Conselho Estadual do Fundeb – 1º de outubro de 2012).

[...]

[...] ele [o recurso do Fundeb] está sendo utilizado em toda sua capacidade [...] se não me engano, são 60% dos recursos destinados ao complemento dos salários dos servidores educadores, então, parte do dinheiro do fundo já é uma enorme quantia desse fundo [destinado à remuneração dos profissionais da educação], então são 60% e o 40% restante já são utilizados para os fins do consumo do fundo como um todo [custeio da educação básica] [...] o fundo em si está cumprindo sua meta dentro da sua capacidade [financeira], pelo menos o que eu identifiquei. (Entrevista com o Conselheiro F do Conselho Estadual do Fundeb – 26 de outubro de 2012).

A percepção da dimensão da oferta de educação básica é compreendida pelos conselheiros como algo já equacionado às demandas das crianças, jovens e adultos que procuram o sistema público estadual de educação, onde questões relativas a uma distribuição dessas vagas do espaço geográfico, considerando o crescimento populacional em alguns espaços urbanos em relação a outros, consequência de novos arranjos habitacionais das cidades, se apresentam como necessárias para se aperfeiçoar essa oferta.

Os conselheiros do Cacs-Bahia têm consciência do processo de evasão acentuada estabelecido na rede, diferentemente do que sugeriu a aplicação dos questionários, especialmente no ensino médio:

[...] na Escola do Vale [Escola Estadual Vale dos Lagos] é uma guerra, é muito complicado. Porque, eu acho, na verdade eu nem sei de quem é a culpa. Aquela escola já tem anos [de fundada] e a comunidade ao redor dela cresceu muito [engloba os bairros de Vale dos Lagos, Canabrava e São Rafael na cidade de Salvador] e as escolas não acompanharam, a escola é a mesma. Não tem vagas. A escola de Aplicação mesmo [que funciona no Instituto Anísio Teixeira - IAT] é uma escola que à noite tem espaço ocioso.

A evasão escolar é muito grande (Entrevista com o Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb em 24 de outubro de 2012).

[...]

[...] o que ocorre hoje em dia é, talvez, um desequilíbrio na oferta e demanda no que diz respeito à distribuição geográfica dessas vagas. Em alguns locais, talvez tenhamos uma demanda maior que a oferta, mas na maioria das escolas da rede pública estadual ocorre o contrário, temos muito mais vagas do que a demanda, estamos fechando escolas por conta da baixa demanda dos estudantes (Entrevista com o Conselheiro D do Conselho Estadual do Fundeb em 14 de novembro de 2012).

A dimensão da gestão educacional, apesar de ser menos sensibilizada na percepção dos conselheiros em caráter geral, como já pontuada no *survey* documental e na aplicação dos questionários, surge pontuada na perspectiva particular para alguns desses conselheiros.

Aspectos relativos à relevância da gestão democrática nas instituições educacionais, a eleição direta dos diretores, a participação dos pais nessa gestão e a dificuldade desses pais em acessarem e interferirem nesse processo é pontuada no depoimento de alguns dos conselheiros:

Eu tenho uma possibilidade de ver toda minha escola, porque eu sou uma mãe chata, eu sou chata. Eu vou à cantina, eu quero ver a merenda, eu quero provar a merenda, eu vou ao estoque. Eu vou entrando, eu não peço. Eu vou entrar, eu vou ver, “por que aqui tem mais e esse daqui tem menos?” E os meninos [alunos] fazem queixas: “Pôxa tia, a merenda a semana toda foi soja, a semana toda foi isso, foi mingau a semana toda”. Pôxa, como é que fica a qualidade alimentar das crianças? Todo dia uma merenda repetida assim, por que está repetindo? Entendeu? Eu sou chata. O Fundeb tem melhorado sim [a situação das escolas], tem melhorado, muito mesmo. Deu às escolas condições, porque esse é um fundo, as verbas que vêm do governo, já vêm destinadas, o diretor que está na escola não pode escolher onde utilizar essa verba. Mas as outras verbas [dos programas federais e estaduais], não, então a gente [conselho escolar] pode escolher como aplicar essa verba, quer uma melhora no quadro, quer comprar uma TV [...], um recurso que a comunidade escolar pode interferir ali, vai vir tanto, está para chegar um valor de tanto, onde a gente pode aplicar? Ajudou muito mesmo (Entrevista com o Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb – 24 de outubro de 2012).

Os conselheiros reconhecem de maneira bastante uniforme o ambiente mais propício ao resgate das condições de infraestrutura das escolas a partir da implantação do Fundeb, o qual, aliado a ações de descentralização de recursos para o interior das próprias escolas, assim como pela implantação de programas próprios ou federais de assistência financeira, serviu como elemento facilitador do processo de requalificação das condições de infraestrutura dos estabelecimentos de ensino.

De alguma forma, surpreendeu-nos, face à ausência dessa perspectiva nos documentos, atas e expedientes do conselho, a perspectiva do reconhecimento por parte de dois conselheiros para o desenvolvimento de políticas de aperfeiçoamento na formação docente e da educação continuada como estratégias de gestão educacional, sem avaliarmos o mérito dessas estratégias, na melhoria do desempenho educacional dos estudantes:

A questão da infraestrutura já não é tão urgente como no passado, temos algumas dificuldades pontuais, mas existe um aspecto na minha visão que não é muito explorada que é a questão da formação dos docentes. Os docentes em sala de aula, atualmente, foram formados em um contexto de baixa valorização da profissão docente e sua formação ocorreu muitas vezes de forma acelerada; penso que o grande desafio para a qualidade do ensino na rede pública diz respeito à questão da formação docente. Quando o país iniciou o processo de ampliação da oferta do ensino público, especialmente no período da ditadura, acabou não se preocupando com o aspecto da qualidade do ensino, então precisamos mudar o conceito do gasto com educação para investimento em educação. Da mesma forma, a política educacional não se preocupou com o aspecto da formação dos professores e acabou promovendo uma expansão do ensino sem um maior cuidado com a qualificação dos professores (Entrevista com o Conselheiro D do Conselho Estadual do Fundeb – 14 de novembro de 2012).

[...]

[...] incrementar a parte de formação continuada mais os resultados que essa formação e que a ação do professor pode dar no resultado do estudante, isso tudo tem que ser pensado, não só aumentar salário do professor. A gente tem que implicar esses professores no processo de melhoria da qualidade da educação pública (Entrevista com o Conselheiro E do Conselho Estadual do Fundeb – 1º de outubro de 2012).

[...]

[...] eu acho que para a educação pública baiana, a gente obteve avanços pontuais, naturalmente, muita coisa precisa ser feita, sem dúvida nenhuma, aliás, a educação pública brasileira como um todo, ela ainda é uma educação pública deficiente, mas é uma educação pública deficiente de décadas, ou seja, é um sistema educacional defasado. Eu, particularmente, defendo por completo uma reforma no nosso sistema de ensino, mas nos últimos 5, 6, 7 anos a gente obteve alguns avanços pontuais, obteve, muita coisa precisa mudar; sem dúvida nenhuma, por exemplo, a questão das eleições diretas para diretores e vice-diretores das escolas, é um exemplo de avanço pontual, porém, eu acho, particularmente, que não deve ser um decreto, ou seja, o atual governador [Jacques Wagner] instituiu um decreto estabelecendo essas eleições, eu acho que esse decreto já deveria ter virado lei há algum tempo. Em outros estados do Brasil já é lei, por que na Bahia não é? Por isso, nesse quesito, por exemplo, é um avanço pontual (Entrevista com o Conselheiro F do Conselho Estadual do Fundeb – 26 de outubro de 2012).

Os conselheiros reconhecem as dificuldades de efetivar os mecanismos de controle

social no sistema educacional, tanto nas escolas, através dos conselhos escolares, quanto na efetivação do papel institucional do Cacs-Bahia, ratificando o baixo impacto dessa variável (Controle Social) com o identificado na exploração das atas, documentos e expedientes do conselho, assim como na aplicação dos questionários:

Era para ser mais aberto, era para ser de verdade, mais aberto. A gente vive, eu costume dizer, em um "mundo de faz de conta": eles fazem de conta que prestam conta, a gente faz de conta que acredita, e todo mundo vai vivendo em um "faz de conta". Você não sabe de verdade se aquela informação é real (Entrevista com o Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb - 24 de outubro de 2012).

[...]

O trabalho no Conselho Fundeb [Cacs-Bahia] está muito vinculado à Secretaria da Educação, quando não deveria, a questão de uma ausência de uma assessoria técnica que poderia nos possibilitar essa autonomia é um problema. Por exemplo, eu entendo que se o Tribunal de Contas, que é um órgão técnico e qualificado, aprova a prestação de contas do Fundeb, não há porque o conselho não aprovar essa prestação de contas. Se tivéssemos uma assessoria técnica, uma metodologia de trabalho, talvez essa autonomia pudesse ser alcançada e o Conselho do Fundeb [Cacs-Bahia] pudesse realizar seu trabalho em uma condição melhor da que realiza hoje (Entrevista com o Conselheiro D do Conselho Estadual do Fundeb – 24 de novembro de 2012).

A carência de instrumentos técnicos e metodológicos por parte do Cacs-Bahia parece justificar a provável ênfase na perspectiva do financiamento (recursos vinculados do Fundeb e sua aplicação), conforme indicado no *survey* das atas, documentos e registros do conselho e na aplicação dos questionários. Ao mesmo tempo, essa perspectiva não se materializada em práticas junto às instâncias de controle externo (Tribunal de Contas) e internos (Secretaria da Educação e Fazenda), ou mesmo em um esforço para um exame mais detalhado das contas e a execução financeira do fundo – pelo menos é o que sinaliza o exame do expediente do conselho.

De outro modo, os conselheiros, considerando as inferências com as entrevistas realizadas, reconhecem a pertinência das dimensões oferta, gestão educacional e controle social, além da própria dimensão do financiamento.

O reconhecimento das demais perspectivas para além da dimensão do financiamento, presente nas entrevistas, ausentes nos expedientes e nas inferências da aplicação dos questionários, talvez seja produto de um provável (des)conhecimento específico da legislação que norteia o processo de acompanhamento e controle social, por alguns segmentos do conselho, do exercício de outras experiências em conselhos, ou mesmo da

própria vivência profissional, particular a alguns desses conselheiros.

O desafio se constitui em compreender por que, mesmo reconhecidas no discurso, as dimensões oferta, gestão educacional e controle social não se efetivam em termos práticos na atuação desse conselho. De fato, a limitação desse exercício efetivo pode estar inserida na ausência de uma metodologia de trabalho.

A condição de sistematização de uma metodologia de trabalho e de um arranjo administrativo e operacional do conselho, capaz, especialmente, de reposicionar a participação dos representantes do poder público a seu papel informativo, parece constituir o principal desafio a ser superado pelo Cacs-Bahia para a efetivação e o aperfeiçoamento de seu papel institucional, metodologia de trabalho essa que a vivência da presente pesquisa possibilita propor na seção a seguir.

6.7 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ATUAÇÃO DE CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL SOB A ÓTICA DAS DIMENSÕES FOGECs

A atuação do Cacs-Bahia, a partir das inferências obtidas nessa pesquisa (documentos do conselho, entrevistas e questionários), permitiu estabelecer que suas práticas de acompanhamento e controle social inserem-se de forma preponderante em uma dimensão (financiamento) em detrimento de outras (oferta, gestão educacional e controle social), não obstante a regulamentação da atuação das ICS presentes na LDB e na Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, terem objetivamente reconhecido tais dimensões no processo de atuação desses colegiados (vide Quadro 11).

Percebemos, de forma flagrante, uma ausência de metodologia tanto na análise das prestações de contas quanto para a organização de uma agenda de trabalho, que, em muito, contribuiria para a inserção de ações, discussões e deliberações acerca das responsabilidades do colegiado, especialmente relativas ao acompanhamento da proposta orçamentária da educação, totalmente ausente nos registros das deliberações do conselho, do censo escolar e das visitas *in loco* para o acompanhamento da execução dos recursos, todas atribuições previstas para a ação dos Cacs Fundeb nos já citados marcos normativos.

Nesse contexto, o Conselheiro G ilustra um pouco da “estratégia de trabalho” do conselho:

As reuniões que eu participei, eu vi muita "embromação" porque as reuniões são convocadas de última hora, a gente não tem autonomia...eu participei de três reuniões da formação desse conselho, a gente não tem...o conselheiro na verdade não tem autonomia nenhuma. É tipo assim, uma "dança de passo marcado" e você tem que seguir os passos que já estão determinados. Para mim não funciona, eu acho que poderia funcionar melhor. A responsabilidade do conselho seria avaliar os gastos do fundo, na minha visão seria isso, avaliar os gastos do fundo, fiscalizar, um órgão de fiscalização do funcionamento do fundo, sua aplicação, seus rendimentos, seria, entre aspas, mas na verdade não funciona assim. (Entrevista com Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb – 24 de outubro de 2012).

Outro aspecto relevante evidenciado pela pesquisa em campo foi a limitação dos expedientes do conselho, muito restritos à análise do resumo da execução financeira anual do Fundeb e, conseqüentemente, restringindo as demais atividades possíveis de serem realizadas pelos conselheiros do Cacs-Bahia (visitas a escolas, supervisão do censo escolar, acompanhamento da proposta orçamentária, proposições de exames específicos das contas).

Esse ambiente de baixa produção de expedientes do Cacs-Bahia parece guardar aderência com a provável condição adversa de esclarecimento e capacitação para atuação no âmbito do Conselho Fundeb para alguns representantes, conforme aponta depoimentos dos próprios conselheiros:

[...] primeiro nós não dispomos de um conhecimento técnico específico, o nosso trabalho acaba ficando restrito à atuação da secretaria da educação, também não temos uma capacitação que nos habilite a compreensão dos mecanismos técnicos que envolvem o Fundeb [vinculação e recursos disponíveis para aplicação], então o nosso trabalho acaba sofrendo limitações (Entrevista com Conselheiro D do Conselho Estadual do Fundeb – 14 de novembro de 2012).

Este aspecto é ratificado em diferente perspectiva por outro conselheiro:

[...] os conselheiros na verdade deviam passar por uma capacitação, [...] Levar aos conselheiros da importância do seu papel e esclarecendo a ele qual é o seu papel. Fizemos isso, talvez umas três vezes ao longo desses quatro anos, na troca desses conselheiros. O antigo conselho nós fizemos isso e agora nós sentimos que alguns conselheiros que não tinham, talvez, se debruçado nessa legislação, do papel do conselho, nós realizamos isso, uma plenária, teve uma plenária que foi só sobre isso: qual o papel do conselho e do conselheiro (Entrevista com Conselheiro H do Conselho Estadual do Fundeb – 1º de outubro de 2012).

A percepção quanto à baixa efetividade do exercício do papel institucional do Cacs-Bahia também é constatada no depoimento de outro conselheiro:

[...] as pessoas que fossem convidadas a formar o conselho fossem previamente instruídas sobre o papel do conselho, qual o papel delas

[conselheiros] *naquele conselho, do que se trata, fizesse antes... se vai ter uma reunião para discutir a análise da planilha [prestação de contas]então, as pessoas tivessem acesso a documentação antes, não no dia da reunião, na porta de reunião e ter de avaliar depois de 2 horas de reunião, não dá, não, é muito documento [...]* (Entrevista com Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb – 24 de outubro de 2012).

O acúmulo das atribuições do conselho e as responsabilidades profissionais e pessoais de cada conselheiro apresenta-se como outro fator de impacto para a compreensão da qualidade do trabalho desempenhado no Cacs-Bahia:

Olha, eu não fiz visitas [inspeções as unidades de ensino], isso é uma coisa que acho que padece, é uma falta que tem o conselho. Nós não fazemos visita às unidades escolares. A gente não escolhe, não faz uma amostragem, isso foi até dito na última reunião que nós tivemos, foi dito por mim, inclusive, nós deveríamos selecionar, por exemplo, uma obra, a gente acompanhar de fato uma obra, uma escola, para a gente acompanhar de fato se os recursos que a gente passa para a manutenção são aplicados. [...] eu acho que quando o conselho tem como participantes pessoas que têm outras funções, essa disponibilidade para o exercício desse acompanhamento que envolveria viagens, que envolveria a disponibilidade de tempo, por exemplo, para fazer um negócio desses tem que perder um dia de trabalho, dois e até mais, que a gente possa exercitar, não adianta você fazer só na capital, já que a secretaria é do estado, ela envolve quatrocentos e dezesseis municípios, então qual é o tempo? Tem representante que é aluno, esse aluno pode se ausentar? [...] nosso presidente do conselho é um professor da rede particular, ele vai poder? Não, também. A secretária de educação de um município [na condição de conselheira] não vai poder fazer isso, e por aí lá se vai. O prefeito [na condição de conselheiro] de uma cidade vai se dispor a fazer isso? Então o conselho é formado dessas pessoas, então como é que essas pessoas podem conseguir fazer isso? Eu acho que aquele pedido que fazem [demandas internas do conselho], fazem um "meia boca" e registra mas eu acho que efetivamente [acompanhamento] não é feito (Entrevista com Conselheiro H do Conselho Estadual do Fundeb – 1º de outubro de 2012).

A partir das evidências obtidas na pesquisa de campo, apresentou-se a oportunidade de sistematização de uma diretriz metodológica, caracterizada por um conjunto de ações de planejamento, organização e execução de práticas de acompanhamento e controle social direcionados aos Cacs, sejam eles estaduais ou municipais.

Esse conjunto de ações busca contemplar a articulação dos segmentos representados no conselho (poder estadual, municipal, dirigentes municipais, pais de alunos, estudantes e profissionais da educação) e as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), cujo arranjo metodológico lastreia a presente pesquisa.

A atuação dos conselheiros no âmbito do Cacs-Bahia pode, algumas vezes, devido a ausência de um plano metodológico, facilitar o exercício das pretensões políticas particulares

de cada segmento; outras vezes, cerceia o exercício pleno da função institucional dos segmentos, subalternizando-a a interesses exclusivamente setoriais, como se constatou no depoimento de um conselheiro:

[...] cada segmento defendendo seus interesses, tem questões que mechem com os prefeitos, não é isso? Os pais e os alunos até conversam mais, até dialogam mais, mas professor é professor, prefeito é prefeito, cada um querendo assim "farinha pouca meu pirão primeiro". Quem mais "se junta" mesmo são os estudantes e os pais. Segmento pais e segmento alunos eles têm mais diálogo, têm mais conversa, professor não se junta [...] (Entrevista com Conselheiro G do Conselho Estadual do Fundeb – 24 de outubro de 2012).

A proposta inserida nessa pesquisa caracteriza-se, portanto, como uma “diretriz metodológica” para o trabalho de acompanhamento e controle social; busca fazer efetivar “um lugar” que não é de controle interno ou externo, pois para esse papel respondem as controladorias e tribunais de contas, mas a condição de acompanhamento e controle social, especialmente para os segmentos não inseridos na gestão governamental (profissionais da educação, estudantes e pais de alunos), capaz de habilitá-los a contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais, na transparência da gestão governamental e na consolidação do princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Nesse contexto, as universidades públicas respondem decisivamente na formação e capacitação de conselheiros das ICS, campo fértil para pesquisa e a extensão, inseridos em suas missões institucionais e os programas, tanto de graduação quanto de pós-graduação, constituídos como fóruns privilegiados ao desenvolvimento dessas iniciativas.

Por assim entender, no esteio da articulação entre essas forças de demanda e produção do conhecimento encaminha-se a presente pesquisa na concepção de uma matriz metodológica do trabalho de acompanhamento e controle social para instâncias de controle voltadas à educação, notadamente do atual fundo de financiamento da educação básica, o Fundeb.

6.7.1 Diretriz metodológica de acompanhamento e controle social para ICS – Etapa Planejamento

A primeira etapa da diretriz metodológica (planejamento) estabelece a construção de subgrupos intersegmentos representativos, para atuar nas quatro dimensões Fogecs

(financiamento, oferta, gestão educacional e controle social), sendo possível desmembrar a dimensão da gestão educacional em infraestrutura das instituições educacionais e gestão de recursos humanos.

Sugerimos, sem constituir limitação metodológica a adoção de formatação diferenciada, que os segmentos de pais de alunos e estudantes sejam prioritariamente inseridos no subgrupo de gestão educacional ou infraestrutura das escolas e no subgrupo de controle social, considerando que suas presenças no cotidiano das instituições educacionais possibilitarão melhores condições de mapear as rotinas das escolas, soluções e eventuais limitações vivenciadas naqueles espaços educacionais.

De modo semelhante, sugerimos que a representação dos profissionais da educação, dirigentes municipais e representantes do poder público municipal seja inserida no subgrupo de gestão educacional ou no subgrupo de oferta educacional. Considerando suas presenças no cotidiano das instituições educacionais e suas atuações profissionais, isso possibilitará melhores condições de mapear os processos relativos ao cumprimento do plano de carreira dos docentes, remunerações, jornadas de trabalho e os fenômenos relativos à evasão, abandono e retenção escolar.

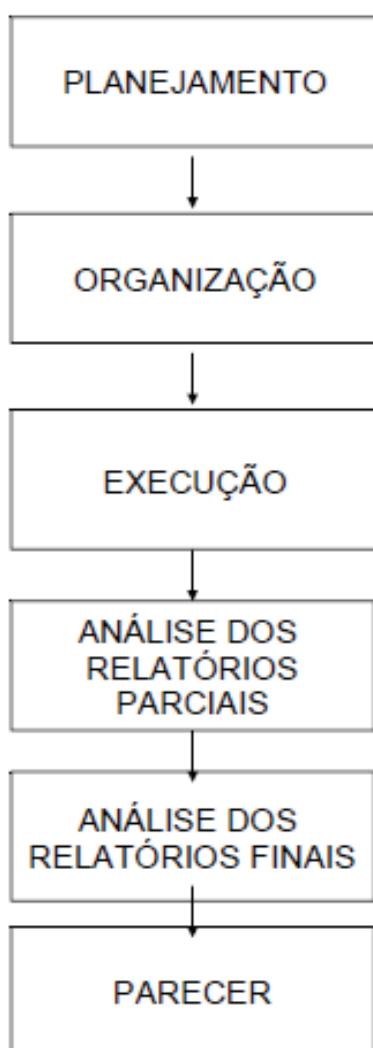


Figura 5: Diretriz Metodológica para Cacs – Etapas do Trabalho
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os representantes dos poderes públicos municipais e estadual, por se inserirem no âmbito da gestão governamental, estarão mais afeitos à dimensão do financiamento, gestão educacional e ao suporte ao atendimento das demandas dos demais subgrupos.

A utilização dessa metodologia e arranjo prévio na distribuição dos representantes de segmentos nos subgrupos de trabalho em nada impede a adoção de rodízio dos representantes em diferentes subgrupos a cada alteração de exercício financeiro.

Considerando a possibilidade de colaboração das áreas de controladoria pública, tribunal de contas e a contraposição de representantes de outros segmentos na articulação e execução dos subgrupos, pode-se contribuir na redução do desequilíbrio no “jogo de forças” presentes nos conselhos, que claramente pende a favor dos poderes públicos (o somatório das participações dos segmentos do poder público estadual, municipal, dirigentes municipais e conselho de educação constitui-se em maioria absoluta na representação nos colegiados

Cacs).

Após a distribuição dos representantes em grupos Fogecs, discute-se no âmbito dos subgrupos a função de líder, preferencialmente eleito dentre os componentes particulares a cada subgrupo. Sugere-se que a função de liderança seja desempenhada por 1 ano, sendo possível recondução. É interessante que nesse formato o presidente do conselho e os representantes do poder público estadual ou municipal não desempenhem a função de líder em nenhum dos subgrupos Fogecs, considerando se o conselho é desta ou daquela esfera estatal.

Formalizados os subgrupos Fogecs e suas respectivas lideranças, segue-se para a etapa organização.

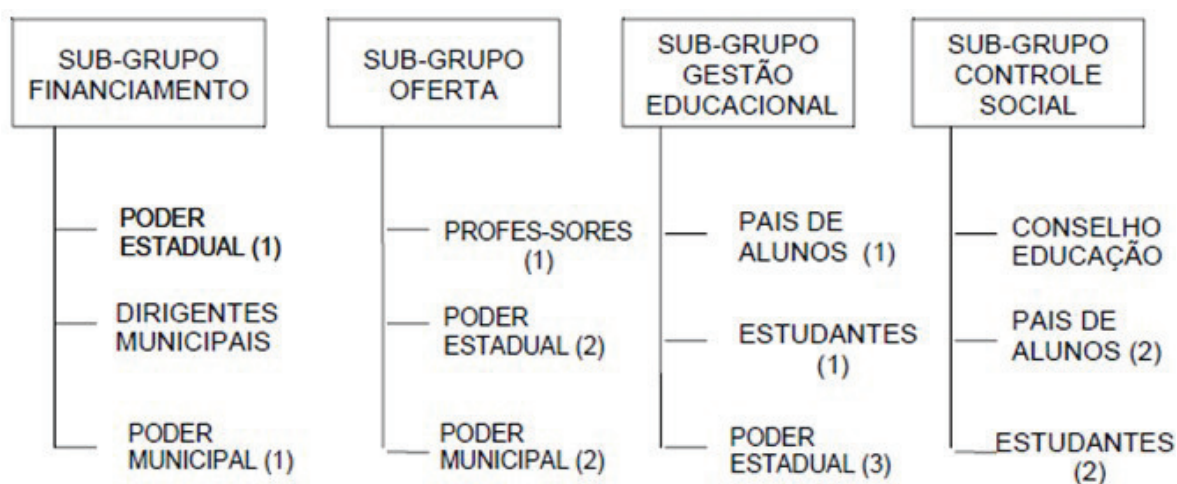


Figura 6: Diretriz Metodológica para Cacs – Composição dos subgrupos.

Nota: Cada subgrupo indicará um líder, e os representantes dos poderes públicos deverão, preferencialmente, abster-se dessa função.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.7.2 Diretriz metodológica de acompanhamento e controle social para ICS – Etapa Organização

Nessa etapa, cada subgrupo deve elaborar petições, posteriormente ratificadas pelo presidente do conselho (Cacs), requerendo relatórios (pareceres) parciais ao tribunal de contas e ao setor de controle interno da secretaria da educação, caso esses dados não sejam previamente disponibilizados, resumido a execução do Fundeb e envolvendo os seguintes aspectos:

- Apresentação da fórmula adotada para o cálculo da vinculação das receitas, principais fontes do fundo, composição da MDE (principais despesas, gastos e investimentos em educação), ganhos/perdas com Fundeb, recursos diretamente administrados nas escolas, acompanhamento e apresentação da proposta orçamentária da educação - conjunto de atividades do subgrupo financiamento;
- Número de matrículas na rede por nível, levantamento de evasão, retenção e matrículas para crianças, jovens e adultos e crianças com necessidades especiais – conjunto de atividades do subgrupo de oferta;
- Número de conselhos escolares em funcionamento, natureza das deliberações processadas nos conselhos escolares, número de dirigentes escolares eleitos, desempenho Ideb das instituições educacionais – conjunto das atividades do subgrupo controle social;
- Número de profissionais de educação, faixas salariais, salários médios (vencimentos básicos e remuneração total), nível de formação profissional, programas de capacitação realizados, profissionais em desvio de função, profissionais afastados, adequação da remuneração dos profissionais ao plano de cargos e salários, cumprimento do calendário escolar – conjunto de atividades do subgrupo de gestão educacional;
- Número de escolas em reformas, número de escolas da rede, número de escolas construídas, número de escolas desativadas, municipalizadas ou estadualizadas, número de escolas com funcionamento paralisado, aquisição de títulos e publicações, aquisição de mobiliário e equipamentos para escolas, construção ginásios e quadras esportivas, atividades e eventos culturais realizados – atividade do subgrupo de gestão educacional.

O nível do detalhamento das informações requeridas por cada subgrupo de trabalho deve ser discutido no âmbito desses grupos e evidenciado na formatação dos requerimentos e petições que deverão ser ratificadas sempre pelo presidente do conselho.

Complementando a atividade de organização, deve-se realizar uma “tempestade de ideias” (*brainstorm*) nos subgrupos, que resultará na construção de questões de investigação acerca dos temas de cada subgrupo (enumerados acima) ou dos dados peticionados e requeridos as instâncias externas ao conselho.

O conjunto das questões de investigação (perguntas) deverá ser registrado (agenda de trabalho) no âmbito de cada subgrupo, compreendendo suas dimensões específicas da

metodologia Fogecs – não podendo ser inferior ao número de cinco questões por subgrupo. As questões indicadas no questionário (Apêndice A) da presente pesquisa poderão constituir-se como itens possíveis para investigação dos conselheiros do Fundeb.

Para contribuir, complementarmente, na construção das questões de investigações, sugerimos que os subgrupos realizem visitas às instituições educacionais, especialmente as que obtiveram destaques positivos e negativos no processo de avaliação do Ideb.

Na sequência, os subgrupos devem construir suas agendas de encontros para execução do conjunto das atividades previstas nos subgrupos e o levantamento de dados necessários à satisfação das questões propostas, formalizando nesse momento a pauta geral do conselho, resultado do somatório das atividades identificadas por cada subgrupo.

Toda a atividade desenvolvida no subgrupo deverá ser registrada através de ata, relatórios ou diário de trabalho. O processo de investigação e construção das respostas para as questões de investigações de cada subgrupo será viabilizado na etapa execução das atividades.

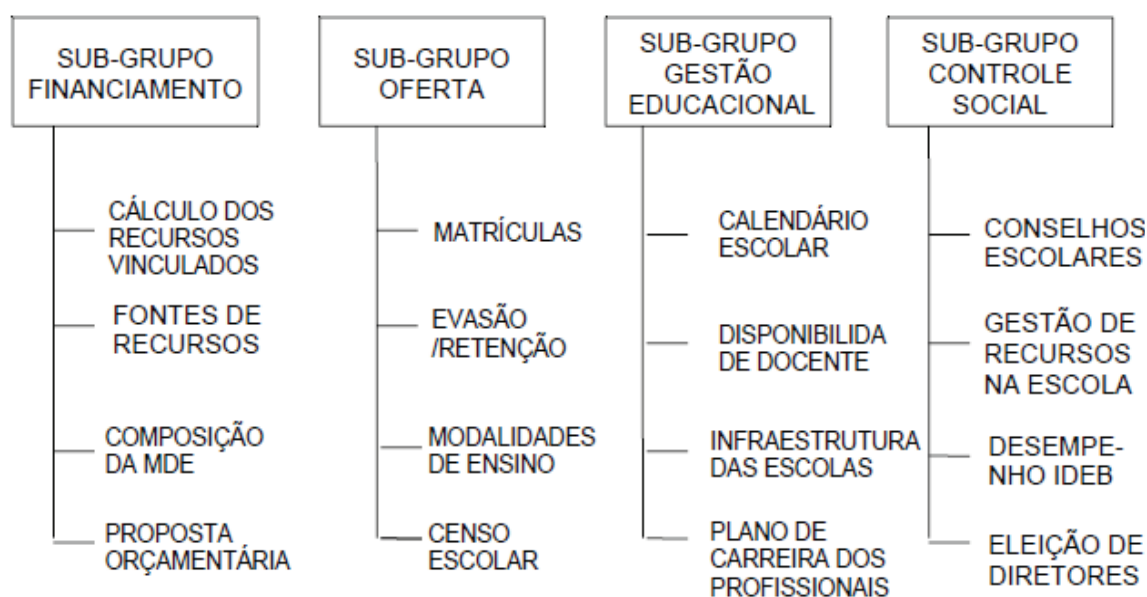


Figura 7: Diretriz Metodológica para Cacs – Distribuição dos Temas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.7.3 Diretriz metodológica de acompanhamento e controle social para ICS – Etapa de Execução das Atividades

A etapa de execução consiste no esforço de cada subgrupo em responder suas próprias questões de investigação a partir do suporte oferecido pelos relatórios dos tribunais de contas, controle interno da secretaria da educação e na colaboração dos representantes do

poder estadual ou municipal, notadamente, pelas secretarias da Fazenda e Educação. Cada subgrupo somente deverá responder à questão formulada se entender que dispõe de dados e informações suficientes para a resolução da referida questão proposta.

Nessa etapa, poderão e deverão ocorrer demandas complementares direcionadas tanto aos tribunais de contas quanto as áreas de controle interno e representantes do poder público estadual ou municipal. Toda a atividade desenvolvida no subgrupo deverá ser registrada através de atas, relatórios ou diário de trabalho.

A etapa de execução encerra-se com a apresentação por parte de cada subgrupos do conjunto das questões de investigações propostas e das respostas obtidas junto às áreas de consulta (tribunais de contas, controle interno, controladoria e representantes do poder público).

As apresentações realizadas por cada um dos subgrupos, direcionadas a todos os representantes do conselho, poderão e deverão suscitar novos questionamentos e inferências, que serão encaminhados aos representantes do poder público estadual ou municipal, responsáveis então pela solução dessas questões complementares, os quais deverão, por sua vez, ser objeto de apresentação específica ou juntamente à apresentação do subgrupo de financiamento, onde estariam, a priori, concentrados os representantes dos poderes públicos, e, igualmente poderão suscitar novos questionamentos pelos representantes dos demais segmentos.

Após a rodada de apresentações dos subgrupos (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social) e da apresentação do poder público estadual com as demandas por esclarecimentos adicionais, haverá, então, subsídios para discussão e aprovação (ou rejeição) da prestação de contas do Fundeb, que deverá ser objeto de pauta específica, dissociada das rotinas dos subgrupos evidenciadas até aqui.

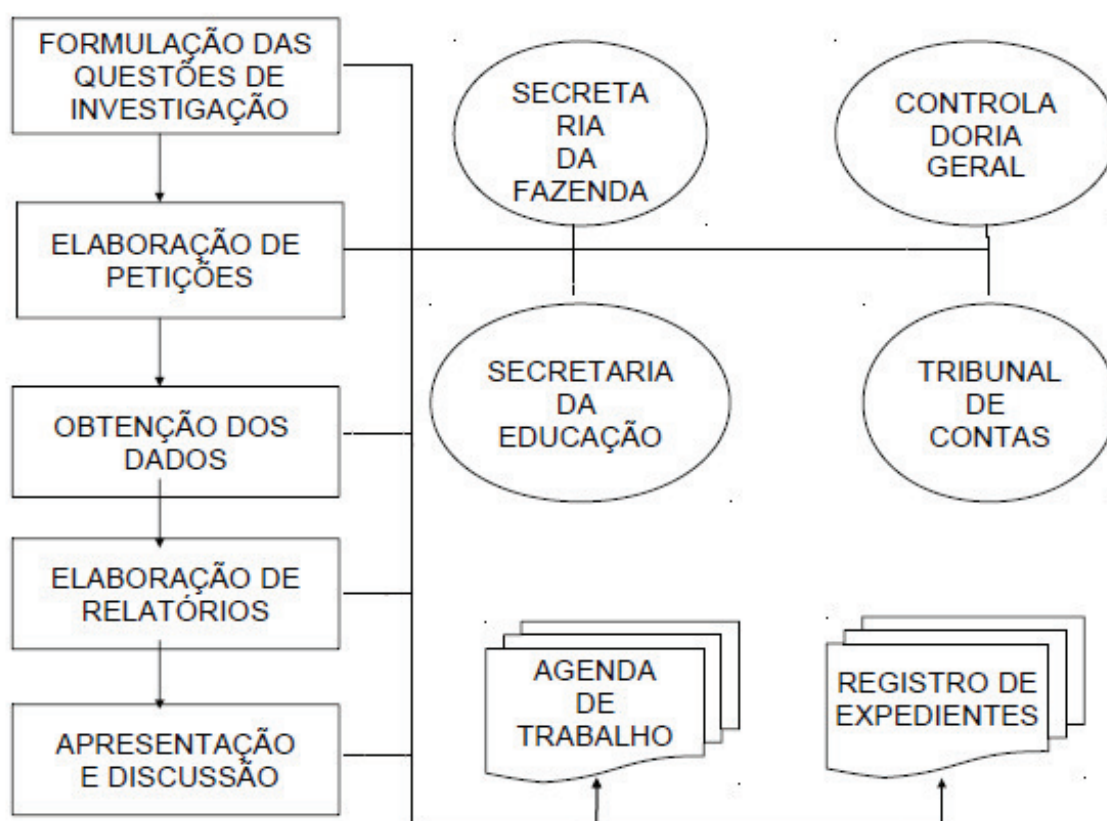


Figura 8: Diretriz Metodológica para Cacs – Execução do Trabalho

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.8 AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO CACS-BAHIA E O MODELO TEÓRICO FINANCIAMENTO, OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL E CONTROLE SOCIAL (FOGECS)

Nesta seção, iremos evidenciar de forma consolidada o processo de simetria e assimetria das práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Cacs-Bahia em relação ao plano teórico proposto envolvendo as dimensões de financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) contemplando as três bases acessadas na pesquisa, expediente produzido, aplicação de questionários com os conselheiros e entrevista com os conselheiros titulares.

6.8.1 Resultados obtidos sob a ótica dos instrumentos de coleta

As práticas de acompanhamento e controle social identificadas no levantamento dos expedientes processados no Cacs-Bahia sugerem uma maior aderência à dimensão financiamento, uma vez que, dentre as práticas registradas na documentação desses expedientes, aproximadamente 58% são relacionadas ao processo de vinculação de recursos e execução financeira do Fundeb.

Segundo o *survey* documental, as práticas relacionadas à dimensão do controle social, fundamentalmente associadas à organização e ao funcionamento do próprio conselho Cacs-Bahia, ou seja, autocentradas na própria perspectiva institucional, respondem por aproximadamente 30% das práticas de acompanhamento e controle social realizadas nesse colegiado.

As dimensões oferta e gestão educacional respondem respectivamente por 4% e 8%, aproximadamente, indicando que práticas relativas ao processo de inferência quanto ao nível da oferta de ensino a crianças, jovens e adultos e os aspectos relativos à qualificação, remuneração dos profissionais da educação e das condições de infraestrutura das escolas não repercutem de forma significativa no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social processadas nesse colegiado.

Na aplicação dos questionários, o elenco das práticas de acompanhamento e controle social relacionadas com a dimensão financiamento foi reconhecido em 62% pelos conselheiros como possíveis práticas a serem efetivadas no Cacs-Bahia; as dimensões oferta e gestão educacional tiveram 37% de reconhecimento e as práticas relacionadas com a dimensão do controle social foram declaradas por 44% dos respondentes como possíveis ações a serem efetivadas no Cacs-Bahia.

Tabela 21: Práticas do Cacs-Bahia segundo os grupos categóricos Fogecs

Estratégia de Pesquisa	Financiamento	Oferta	Gestão Educacional	Controle Social
Levantamento dos Expedientes	57,64%	3,82%	8,29%	30,25%
Questionário	62,00%	37,00%	37,00%	44,00%
Entrevista	Insatisfatório	Satisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na realização das entrevistas, o grau de percepção dos conselheiros em relação às práticas relacionadas à dimensão financiamento foi considerado “insatisfatório”, uma vez que a ausência de conhecimentos técnicos específicos relacionados ao processo de vinculação das

receitas, elegibilidade dos gastos da MDE e regularidade dos encontros não permitem uma análise mais consistente da prestação de contas anual do Fundeb.

A percepção dos conselheiros do Cacs-Bahia só não conseguiu alcançar, plenamente, que o papel de fiscalização financeira do conselho não substitui a função institucional dos tribunais de contas quanto à adequação técnica do processo de cálculo da vinculação das receitas da educação, sua subvinculação ao fundo de financiamento da educação básica (Fundeb) e a correta execução financeira desses recursos.

Os tribunais de contas, instâncias capacitadas tecnicamente, podem reposicionar o papel dos Cacs à condição de proposição de nova racionalidade na execução financeira dos investimentos educacionais, mais aderente aos anseios da comunidade do entorno escolar, professores, técnicos da educação e estudantes, inequivocamente interessados no alcance de seu patamar de qualidade.

Na perspectiva da dimensão oferta, a aplicação das entrevistas indicou que o grau de percepção dos conselheiros em relação à disponibilidade de vagas no sistema público estadual é considerado “satisfatório”, o que resulta em uma prática de acompanhamento e controle social nessa perspectiva menos relevante.

A percepção dos conselheiros do Cacs-Bahia não conseguiu alcançar que o papel de supervisão do censo escolar é atribuição irrenunciável dos colegiados do Fundeb e que seu correto acompanhamento poderá repercutir na identificação das variáveis que condicionam a retenção e evasão escolar que, por sua vez, poderão resultar na adoção de medidas e aperfeiçoamento de políticas públicas educacionais capazes de garantir o efetivo acesso e permanência das crianças, jovens e adultos ao sistema público de educação básica.

Na perspectiva da gestão educacional, a aplicação das entrevistas indicou que o grau de percepção dos conselheiros em relação às práticas de acompanhamento e controle social é “insatisfatório”, uma vez que a limitação dos recursos do Fundeb, a atual observação dos limites legais fixados, a natureza pouco flexível da gestão governamental e a falta de perspectiva de recursos complementares ao financiamento da educação não permitem maior influência dos segmentos organizados na condução das políticas públicas educacionais.

A percepção dos conselheiros do Cacs-Bahia não conseguiu apurar que o papel de instância de fomento e articulação ao funcionamento dos conselhos escolares também se insere no escopo das atribuições dos colegiados do Fundeb e que o fortalecimento dessas instâncias escolares em muito contribuirá para a efetivação do sentido democrático da gestão educacional, repercutindo positivamente no funcionamento do próprio colegiado Cacs-Bahia, uma vez que os segmentos que ali se encontram representados já estarão mobilizados na

dimensão de acompanhamento e controle social em seus respectivos espaços de atuação, retroalimentando a atuação dos colegiados Fundeb.

Na perspectiva do controle social, a aplicação das entrevistas indicou que o grau de percepção dos conselheiros em relação às práticas de acompanhamento e controle social é “insatisfatório”, uma vez que a formatação metodológica dos trabalhos no âmbito do Cacs-Bahia, as ausências de uma assessoria técnica especializada e de capacitação mais específica ao exercício da função no conselho, assim como a pauta da atividade do Cacs-Bahia altamente centrada na agenda do poder público estadual não oferecem uma autonomia administrativa, técnica e metodológica à efetivação das ações do conselho mais independente ao funcionamento da Secretaria Estadual de Educação.

6.8.2 Resultados obtidos sob a ótica das dimensões Fogecs (Financiamento, Oferta, Gestão Educacional e Controle Social)

A realização da pesquisa em campo materializada através da aplicação dos questionários e entrevistas junto aos conselheiros e do levantamento dos expedientes administrativos realizados pelo Cacs-Bahia contribuiu para a identificação das práticas de acompanhamento e controle social desse colegiado em maior e menor grau de simetria às dimensões metodológicas proposta (Fogecs), conforme apresentamos de forma consolidada a seguir.

6.8.2.1 Dimensão Financiamento

Na dimensão financiamento (Gráfico 1), a pesquisa possibilitou inferir pelo menos 6 temas relacionados às práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia: Vinculação das receitas, adequação da MDE, Programas FNDE, Programas Complementares Próprios SEC-BA, prestação de contas e execução financeira do Fundeb. Neste sentido, houve maior ênfase às práticas relacionados aos cinco primeiros temas (Vinculação das receitas, adequação da MDE, Programas FNDE, Programas Complementares Próprios SEC-BA e prestação de contas) em relação à execução financeira do Fundeb (Gráfico 1).

A construção do Gráfico 1 pondera proporcionalmente as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de 1 a 10.

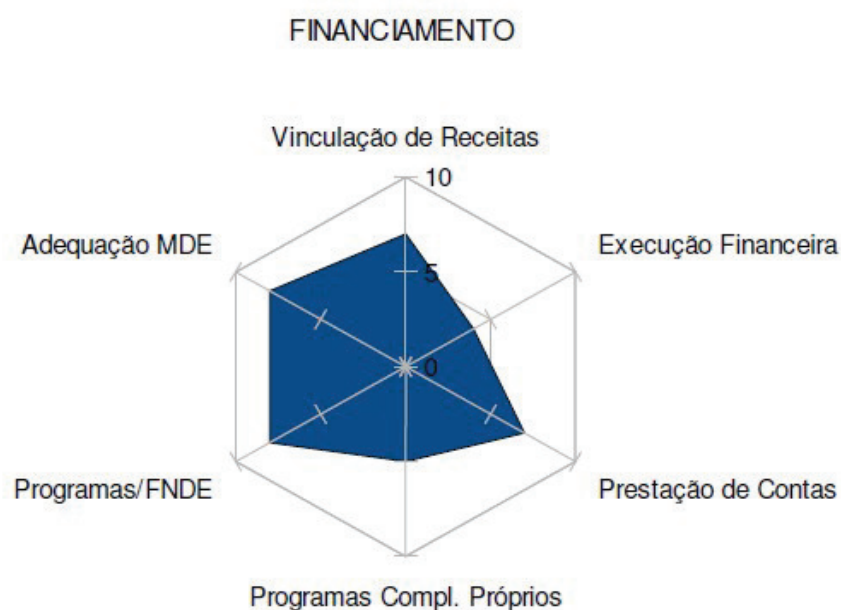


Gráfico 1: Práticas do Cacs-Bahia segundo a dimensão Financiamento.

Fonte: Elaborado pelo autor

O tema vinculação das receitas diz respeito ao processo de acompanhamento quanto à adequação da constituição do Fundeb, a partir das receitas tributárias, detectado por meio da aplicação dos questionários, mas pouco materializado no levantamento dos expedientes do Cacs-Bahia.

A adequação da MDE diz respeito à elegibilidade dos gastos efetuados pelo Fundeb-Bahia em consonância com as determinações legais (LDB – Lei nº. 9.394/1996 artigos 70 e 71), tema bastante presente no levantamento dos expedientes (percentual de 29,30% dos léxicos associados – cf. Tabela 16) nessa dimensão, e reconhecido como relevante por 5 dentre os 9 conselheiros respondentes do questionário (cf. Tabela 17).

O tema programas FNDE diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social das prestações de contas relativas aos programas com utilização de recursos federais oriundos do FNDE, presentes tanto nos levantamentos dos expedientes do Cacs-Bahia (10,51% dos léxicos associados – cf. Tabela 16) quanto na aplicação dos questionários (6 dentre 9 conselheiros respondentes identificam a prática de acompanhamento e controle social relacionada ao tema – cf. Tabela 17).

O tema prestação de contas diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social das prestações de contas relativas ao próprio Fundeb-Bahia (8,92% dos léxicos associados, cf. Tabela 16), enquanto o tema programas complementares próprios diz respeito aos programas com recursos do tesouro do estado da Bahia direcionados a áreas da educação

como merenda escolar, transporte escolar e bibliotecas, principalmente a municípios do estado que não conseguem acessar os programas federais do FNDE por problemas relacionados às prestações de contas ou inadimplência no sistema do tesouro federal (tema identificado por 5 dentre 9 dos conselheiros respondentes dos questionários, cf. Tabela 17).

O tema execução financeira, menos destacado dentre os demais temas identificados, diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social direcionado à tempestividade e adequação da execução financeira dos recursos do Fundeb-Bahia ao longo do ano (identificado por 4 dentre os 9 conselheiros respondentes do questionário conforme evidencia a Tabela 17).

Destaca-se na análise dessa dimensão a ausência dos temas relacionados à remuneração docente, léxico previamente categorizado em nossa metodologia, mas não contemplado no levantamento dos expedientes e, conseqüentemente, nos questionários (vide Quadro 11 na seção Metodologia e Tabela 16 desta seção). O nível de participação do segmento profissionais da educação (Tabela 14) parece justificar a ausência do tema.

6.8.2.2 Dimensão Oferta

A dimensão oferta caracterizou-se como a dimensão categórica menos sensibilizada pelos conselheiros do Cacs-Bahia, e a inserção dos temas apresentou um equilíbrio de evidências quando transportadas para o fator de 1 a 10, proporcionalizando a participação percentual desses temas nos dois instrumentos de coletadas utilizados (questionário e levantamento dos expedientes).

Os temas evidenciados nessas dimensões pelo estudo foram matrículas, necessidades especiais dos estudantes, censo escolar, EJA, necessidade docente, capacidade de atendimento das unidades escolares, evasão escolar e repetência (Gráfico 2).



Gráfico 2: Práticas do Cacs-Bahia, segundo a dimensão oferta.

Fonte: Elaborado pelo autor

O tema matrículas diz respeito ao número de estudantes matriculados na rede pública estadual, considerando a demanda de crianças, jovens e adultos (3,18% dos léxicos associados no levantamento dos expedientes (cf. Tabela 16) e prática de acompanhamento e controle social reconhecida por 4 dentre 9 conselheiros respondentes do questionário (cf. Tabela 18)).

O tema censo escolar diz respeito à responsabilidade legal de os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb supervisionarem a realização do censo escolar (Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 9 – Quadro 11). Nesse quesito, apresentou baixa frequência (0,64% dos léxicos categóricos inventariados, conforme Tabela 16, e reconhecido por 4 dentre os 9 conselheiros respondentes do questionário).

O tema necessidades especiais diz respeito à prática de acompanhamento e controle social interessada no monitoramento da oferta de vagas destinadas a crianças, jovens e adultos portadores de necessidades especiais (prática reconhecida por apenas 3 dentre os 9 conselheiros respondentes, conforme Tabela 18); o tema necessidade docente diz respeito ao acompanhamento da adequação do quantitativo de professores no quadro de servidores públicos, considerando a demanda dos alunos (prática reconhecida por 4 dentre os 9 conselheiros respondentes, conforme Tabela 18).

A questão relativa à oferta de vagas para jovens e adultos na rede pública estadual foi contemplada no tema EJA (ausente no levantamento dos expedientes do Cacs-Bahia e reconhecido por apenas 3 dos 9 conselheiros respondentes do questionário, conforme Tabela 18).

Os temas evasão e repetência não se apresentaram no levantamento dos expedientes, tampouco foram registrados nas entrevistas e, conseqüentemente, nos questionários aplicados, apesar do contexto adverso, que se insere a realidade baiana (cf. Tabela 2). Assim, entendemos não constituírem objetos das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia, segundo inferências realizadas por este estudo.

Percebeu-se de forma inequívoca a baixa penetração da dimensão oferta no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia e, conseqüentemente, dos temas relacionados a essa dimensão.

6.8.2.3 Dimensão Gestão Educacional

A dimensão Gestão Educacional constitui-se como segunda dimensão menos sensibilizada nas práticas de acompanhamento e controle social efetivadas ou reconhecidas pelos conselheiros do Cacs-Bahia, e os temas relacionados a essa dimensão são igualmente pouco inseridos ou reconhecidos por esse colegiado, à exceção do tema Formação Docente (Gráfico 3).

A construção do Gráfico 3 pondera proporcionalmente as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de 1 a 10.

GESTÃO EDUCACIONAL

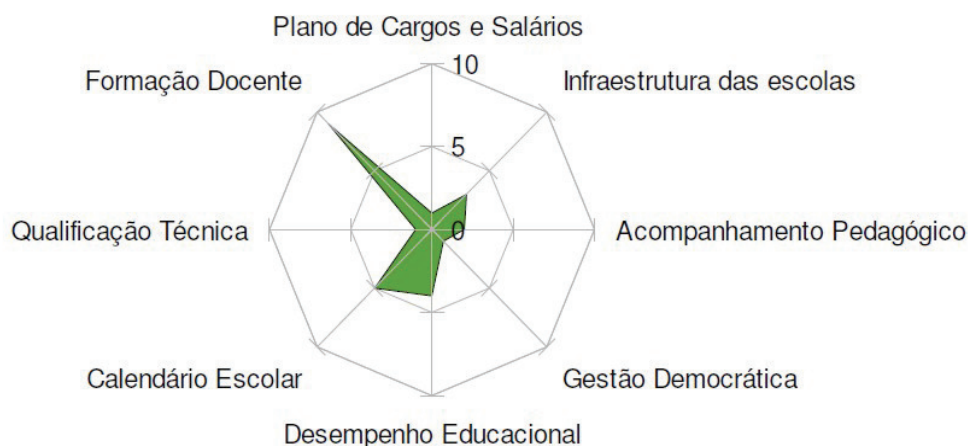


Gráfico 3: Práticas do Cacs-Bahia segundo a dimensão Gestão Educacional.
Fonte: Elaborado pelo autor.

O tema Formação Profissional Docente diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social relacionadas ao acompanhamento do nível de formação dos professores inseridos na rede pública estadual (1,91% dos léxicos categorizados no levantamento dos expedientes, conforme Tabela 16, e reconhecido por 7 dentre 9 conselheiros respondentes do questionário, conforme Tabela 20). O desempenho desse tema, contrastando com a quase ausência dos demais, sugere um “senso comum” quanto à responsabilização docente no contexto da educação básica, daí a preocupação em monitorar o nível de qualificação desses profissionais.

A limitação quanto ao processo de execução financeira do Fundeb através dos relatórios diretrizes da prestação de contas do fundo, aos quais não tivemos acesso, não nos permite inferir o quão são efetivas quantitativamente e qualitativamente as políticas públicas direcionadas a esse segmento (qualificação docente).

O tema calendário escolar parece constituir pauta de interesse quanto ao direcionamento das práticas de acompanhamento e controle social no Cacs-Bahia, sendo o segundo tema mais reconhecido nessa dimensão, a partir das inferências realizadas pelo questionário (prática reconhecida por 4 conselheiros dentre os 9 respondentes, conforme Tabela 20).

Destaca-se nessa dimensão a baixa aderência dos temas gestão democrática, acompanhamento pedagógico e infraestrutura das escolas na percepção dos conselheiros

quanto ao direcionamento de suas práticas de acompanhamento e controle social.

6.8.2.4 Dimensão Controle Social

Na dimensão Controle Social, buscamos identificar aproximação das práticas de acompanhamento e controle social relacionada a seis temas: representação institucional, conselhos escolares, papel do conselho Cacs-Bahia, processo de representação institucional dos segmentos no Cacs-Bahia, capacitação dos conselheiros do Cacs-Bahia, responsabilização administrativa e aprovação de contas (Gráfico 4).

A construção do Gráfico 4 pondera proporcionalmente as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de 1 a 10.

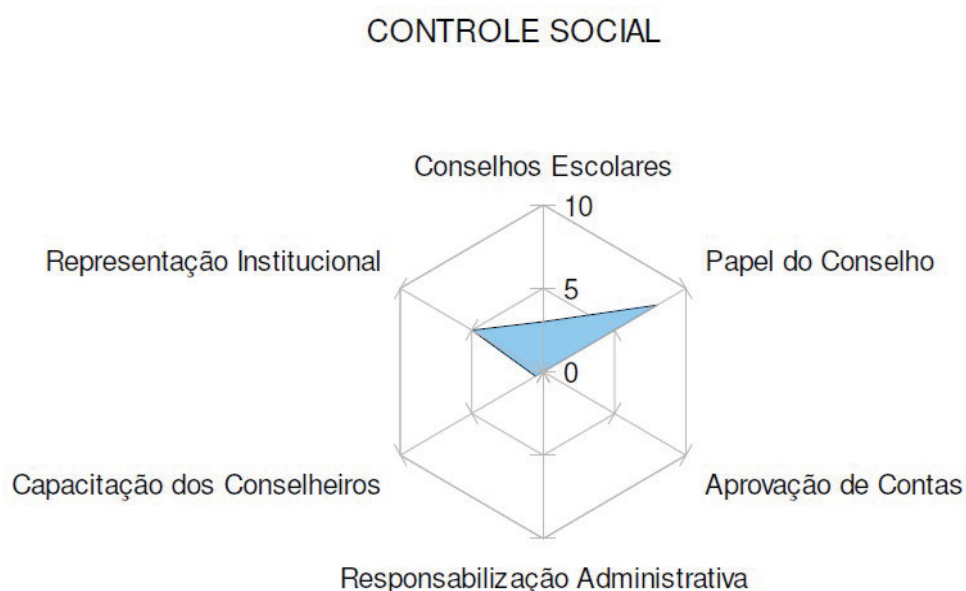


Gráfico 4: Práticas do Cacs-Bahia segundo a dimensão Controle Social.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O tema representação institucional diz respeito às discussões acerca do reconhecimento da adequação quantitativa e qualitativa de representação dos diferentes segmentos no conselho, a dinâmica de inserção de pautas advindas dessas representações e o processo de retorno (*feedback*) dos trabalhos realizados no âmbito do Cacs-Bahia para os respectivos segmentos. O tema foi reconhecido por 5 dentre os 9 conselheiros respondentes do questionário (Tabela 19).

Na temática dos conselhos escolares, buscamos identificar o quanto estas se aproximam das práticas de acompanhamento e controle social do trabalho realizado pelos

conselhos escolares, compreendidos como colegiados de gestão democrática escolar e de instâncias mediadoras entre a gestão governamental e a comunidade escolar, portanto, potencialmente sinalizadoras das demandas da comunidade escolar. O tema foi reconhecido por 3 dentre os 9 conselheiros respondentes do questionário (Tabela 19), mas não sensibilizado pelas inferências do levantamento dos expedientes do Cacs-Bahia.

O tema papel do conselho diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social relacionadas à definição de metodologias de trabalho, papel, intenções e propósitos do colegiado para o fortalecimento de sua missão institucional.

Esse tema constituiu-se como o mais sensibilizado dentre os demais propostos nessa dimensão, apresentando um reconhecimento como prática de acompanhamento e controle social pelos conselheiros do Cacs-Bahia, especialmente no levantamento dos expedientes (6,37% dos léxicos associados, conforme Tabela 16), presentes nas tensões entre as representações e os encaminhamentos formalizados no âmbito dos expedientes do Cacs-Bahia, e detectados mesmo na realização das entrevistas (vide depoimento do Conselheiro D, página 166).

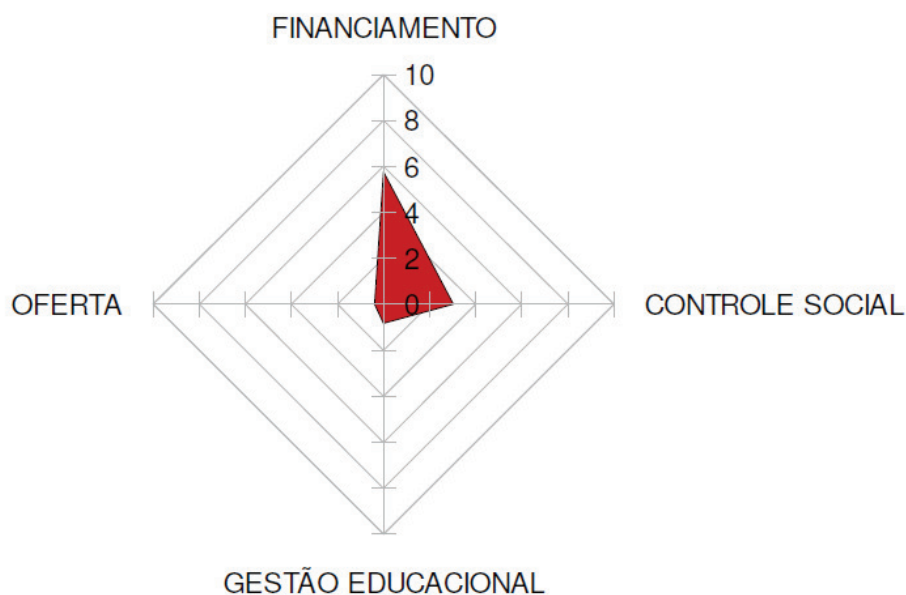


Gráfico 5: Práticas do Cacs-Bahia segundo o Plano Teórico Fogecs.
Fonte: Elaborado pelo autor.

A presente pesquisa constatou, portanto, o predomínio da dimensão financiamento sobre as demais (oferta, gestão educacional e controle social) (Gráfico 5), consequência inequívoca de uma carência metodológica para organização do trabalho de acompanhamento

e controle social e de um maior esclarecimento dos propósitos institucionais dos colegiados Cacs-Fundeb junto a seus componentes.

Neste sentido, buscamos contribuir para a discussão e implementação de uma metodologia de trabalho voltada à atuação dos colegiados Fundeb que tenham caráter democrático e que redirecionem o sentido de acompanhamento e controle social das ICS educacionais para esforços capazes de influenciar na elaboração, implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais capazes de garantir a plena oferta da educação básica em patamar diferenciado de qualidade a todas as crianças, jovens e adultos que a demandarem.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho estabeleceu, através da revisão documental e de literatura, o processo de financiamento da educação no Brasil, fundamentado na Constituição Federal (CF) de 1988, Emenda Constitucional nº. 53/2006, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios.

Neste sentido, os recursos que subsidiam a educação estão fortemente correlacionados com o pacto federativo, ou seja, com o poder constitucional de tributar dos entes federativos a vinculação dos recursos arrecadados através de sua receita tributária, o direito residual da União em legislar em matéria tributária e da sua responsabilidade supletiva no financiamento da educação aos demais entes federativos de forma a garantir um patamar mínimo de recursos destinados ao financiamento da educação.

O arranjo administrativo financeiro dos sistemas públicos educacionais traz para seu escopo uma perspectiva de controle tanto para o poder executivo (gestão) quanto para o poder legislativo (controle externo) e, complementarmente, estabelece a possibilidade de atuação da população (sociedade organizada) no acompanhamento quanto à correta articulação e execução das políticas educacionais (controle social).

Nesse arranjo, inserem-se os Tribunais de Contas (TC), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), assim como as áreas de planejamento e controle dos entes federativos (União, estados e municípios), instâncias preliminares do processo de tomada de contas do poder delegado.

Especificamente, a Lei do Fundeb instituiu a implantação de conselhos para acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal, ratificando o conceito de transparência e controle social no âmbito das políticas de educação, campo fértil para a investigação que se processou na presente pesquisa quanto às práticas de acompanhamento e controle social nas instâncias de controle social (ICS) relacionadas à educação básica, tomando como símbolo particular o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na Bahia (Cacs-Bahia).

A possibilidade normativa de inserção de diferentes colegiados no âmbito da execução das políticas públicas relativas à educação com representação da sociedade civil é algo que formaliza o sentido de gestão democrática da educação e possibilita a articulação dos anseios, necessidades e perspectivas dessa sociedade, constituindo-se em grande inovação na gestão de recursos públicos no segmento educacional.

O presente trabalho estabeleceu como problema de pesquisa a forma como se

articulam as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Estado da Bahia (Cacs-Bahia).

Determinou como objetivo geral a identificação das práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Bahia) relativas ao financiamento, oferta, gestão da educação e controle social das instituições educacionais do sistema público do estado da Bahia.

Neste sentido, elegeu, a partir da revisão da literatura e do levantamento documental dos marcos normativos da organização e financiamento da educação básica, os grupos categóricos do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social, compreendidas no trabalho sobre a sigla Fogecs.

Determinou igualmente como objetivos específicos a investigação dos marcos normativos e pressupostos teóricos quanto às práticas de acompanhamento e controle social sob as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito da educação básica no estado da Bahia; e a exploração das dimensões, se elas situam as práticas de atuação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Bahia) no âmbito do financiamento, oferta e gestão da educação básica no estado da Bahia.

A proposta de pesquisa caracterizou-se como um *survey* acerca das práticas de acompanhamento e controle social do Conselho Estadual Fundeb da Bahia, materializadas nos relatórios e expedientes formalizados pelo colegiado baiano no período de 2008-2012, esforço de pesquisa que buscou compreender como essas práticas de controle e acompanhamento social se articulam e se inserem nas dimensões categóricas propostas (Fogecs).

É relevante o aspecto relacionado a disponibilização de recursos suficientes ao financiamento dos diferentes níveis e modalidades de educação, capazes de garantir a remuneração dos profissionais da atividade, bem como o custeio e a manutenção dos insumos das atividades existentes e da possibilidade de ampliação dessas atividades através de novos investimentos em prédios, equipamentos e da expansão da estrutura e volume dos gastos de custeio e manutenção de ensino.

A revolução da educação repousa em uma urgente interferência no modelo tributário nacional e em uma rediscussão do modelo federalista no que diz respeito à repartição do bolo tributário entre os entes federativos. Quem sabe, a discussão sobre recursos disponíveis à educação avance para a configuração de um modelo de aplicação destes recursos lastreado na qualidade do ensino e não somente limitada à disponibilidade de receita.

De outro modo, superar o arranjo atual federativo, para uma condição capaz de configurar-se como um esforço na redução das desigualdades regionais, de forma a

equacionar diferentes capacidades econômicas e promover um equilíbrio no acesso a serviços públicos.

A vinculação dos investimentos educacionais ao PIB ou ao CAQ, em pauta na discussão do PNE 2011-2020 no Congresso Nacional, necessita contemplar aspectos relativos a qualidade educacional como meta, abordagem federativa como conceito e que tenha o controle social como pré-requisito.

O cenário educacional brasileiro no século XXI demanda da União um papel para além da função normatizadora, que transcenda a natureza normativa e definidora de padrões de qualidade, mas, principalmente, que se efetive como garantidora de recursos.

A questão da oferta da educação básica foi compreendida como resultante da demanda por serviços educacionais em função da idade de sua população e sua necessidade de formação, a capacidade da sociedade em financiar os serviços públicos e das diretrizes estabelecidas nas políticas educacionais a partir da percepção desses fatores.

Questões como a retenção, evasão, abandono, incapacidade para continuidade dos estudos, despreparo para o mercado de trabalho, especialmente para os estudantes do ensino médio, permanecem como desafios a serem superados em nossa realidade educacional.

O crescimento acumulado na rede privada ao longo da década de 2010, em creche e no ensino profissional, sinalizam a existência de uma demanda reprimida e não contemplada pelos sistemas públicos (municipal, estadual e federal).

A administração educacional, ou gestão educacional – expressões tomadas neste trabalho como sinônimas –, foi compreendida como uma sistematização de recursos humanos, materiais, econômicos e tecnológicos que interfere na organização das instâncias responsáveis pelo financiamento, oferta e manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas por instituições educacionais e que contemplam as etapas de planejamento, execução e controle sob a qual se articulam através de princípios democráticos, de participação e controle social.

Complementam o sentido da administração educacional os esforços para organização curricular, distribuição das instituições escolares, eleições para diretores, controle do calendário escolar, organização de conselhos escolares, acompanhamento dos gastos da educação, execução de censos escolares, capacitação docente, investigação dos fenômenos da oferta, manutenção e aperfeiçoamento das políticas educacionais, estudo dos fenômenos da evasão e repetência escolar.

Por fim, o aspecto das diretrizes estabelecidas pelas políticas educacionais que podem determinar maior ou menor ênfase às modalidades específicas de educação, seja de

caráter profissionalizante ou direcionadas ao ingresso às fases subsequentes da educação básica, ou mesmo ao ensino superior.

Desse modo, compreenderam-se como políticas educacionais o conjunto de intencionalidades dos Poderes Públicos capazes de responder às demandas culturais da população. A confirmação da oferta da educação é influenciada pelas intencionalidades das políticas educacionais temperadas pela disponibilidade de recursos estáveis a seu funcionamento e das demandas da sociedade “reconhecidas” por essas políticas.

Tornar as instituições educacionais ambientes capazes de oferecer atividades de ensino em patamar de qualidade, instrumentalizando-as para que possam responder por suas demandas de natureza legal e social, é atribuição intrínseca da gestão educacional, em um sentido especial, a descentralização.

A descentralização, disponibiliza integralmente os insumos necessários à realização das atividades, normatiza o ambiente em diretrizes gerais e permite uma autonomia patrimonial, financeira e pedagógica, como indicado por Anísio Teixeira.

Parece-nos que somente um projeto teórico e político que reconheça a gestão educacional, suas especificidades e o compromisso inequívoco dos sistemas públicos educacionais na formação do cidadão, do trabalhador e das gerações, independentemente da origem social, étnica e econômica dos indivíduos, desvincilhado da lógica dos interesses partidários, empresariais e econômicos dominantes, sim, somente a partir desse “lugar” será possível lograr um desempenho mais digno aos nossos sistemas públicos educacionais; é nesse campo que o enfrentamento às forças do atraso será factível.

A importância da inserção do controle social no contexto da educação, a participação efetiva dos diversos atores do âmbito educacional (pais, professores, comunidade, estudantes etc.), responsáveis por sua gestão, planejamento e controle sinalizam provável possibilidade ao alcance do patamar de qualidade do ensino nos sistemas públicos de educação.

A inserção dos conselhos no âmbito das políticas sociais e, nesse contexto, os conselhos relacionados à educação (escolares, municipais, estaduais e de controle social), nascem na condição de articular democracia, cidadania e participação, buscando possibilitar a ideia de intervenção da sociedade civil na esfera do Estado.

A tomar os conselhos do âmbito educacional e os desafios que se configuram no contexto da educação básica, universalização da oferta, erradicação do analfabetismo, a evasão escolar e a necessidade de elevação do patamar de qualidade, percebe-se que a contribuição dessas entidades torna-se indispensável na perspectiva democrática da gestão

educacional.

A construção da plena gestão democrática, demanda a necessidade do professor conhecer a estrutura política em que se insere na prática docente, os aspectos fundamentais da composição político-pedagógica que instrumentalizam essa prática e do conhecimento por parte da escola dos referenciais que pautam seu cotidiano, o conhecimento dos conselhos enquanto instâncias sociais e a efetiva participação do entorno escolar nesses *fóruns* (pais, estudantes, professores, técnicos da educação).

O exercício efetivo no âmbito das instâncias de controle social demanda da sociedade civil sua qualificação e instrumentalização, sob pena de essa participação reduzir-se apenas enquanto exercício de manipulação por parte do segmento governamental.

A atividade no âmbito das instâncias de controle social educacionais sem adequada qualificação pode representar, ainda, a exposição ao risco de continuidade dessas instâncias, lançando por terra todo um esforço realizado ao longo da década 1980, comprometendo ainda mais a participação civil e a efetivação dos objetivos sociais da educação.

A pesquisa a partir dos relatórios, atas e demais expedientes formalizados pelo Cacs-Bahia e da aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas junto a seus conselheiros procedeu a uma investigação exploratória dirigida à identificação quanto à autopercepção do papel institucional realizado, à dimensão político-administrativa em que atua esse colegiado e na investigação de evidências para a compreensão das práticas de acompanhamento e controle social ali exercidas, sua extensão, complexidade e aderência, em maior ou menor grau, às dimensões teóricas propostas (Fogecs) e aos marcos normativos que regulam o exercício institucional desse colegiado (LDB e Lei Fundeb).

A primeira fase da investigação, a partir do expediente formalizado através de atas, relatórios e correspondências pelo colegiado no período de 2008 a 2012, buscou com a identificação dos léxicos utilizados o posicionamento das práticas de controle e acompanhamento social em relação às dimensões categóricas propostas.

A segunda fase da investigação complementou o processo de identificação das práticas de acompanhamento e controle social do Conselho Estadual Fundeb (Cacs-Bahia), buscando identificar práticas de controle e acompanhamento social não formalizadas, a partir da aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas.

As questões de investigação do questionário e das entrevistas semiestruturadas foram determinadas a partir do desdobramento dos grupos categóricos, compreendidas no exercício do papel de acompanhamento e controle social, estabelecido nos marcos normativos da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e nos termos da Lei 11.494/2007.

A aplicação das entrevistas semiestruturadas buscou identificar elementos complementares capazes de ratificar a análise e a compreensão das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia, à luz da perspectiva teórica do plano metodológico Fogecs, através do procedimento de análise de conteúdo das respostas transcritas das falas dos conselheiros, categorizadas a partir da utilização do software *Modalisa*.

As práticas de acompanhamento e controle social identificadas no levantamento dos expedientes processados no Cacs-Bahia sugeriram uma maior aderência à dimensão financiamento, uma vez que, dentre as práticas registradas na documentação desses expedientes, aproximadamente 58% foram relacionadas ao processo de vinculação de recursos e execução financeira do Fundeb.

O levantamento documental e as práticas relacionadas à dimensão do Controle Social sugeriram uma atuação autocentrada na perspectiva institucional do conselho, representando aproximadamente 30% das práticas de acompanhamento e controle social realizadas nesse colegiado.

As dimensões oferta e gestão educacional responderam respectivamente por 4% e 8%, aproximadamente, indicando as práticas relativas ao processo de inferência quanto ao nível da oferta de ensino a crianças, jovens e adultos e os aspectos relativos à qualificação, remuneração dos profissionais da educação e das condições de infraestrutura das escolas não repercutem de forma significativa no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social processadas nesse colegiado.

A aplicação dos questionários revelou que as práticas de acompanhamento e controle social relacionadas com a dimensão financiamento foram reconhecidas em 62% pelos conselheiros, como possíveis práticas a serem efetivadas no Cacs-Bahia. As dimensões oferta e gestão educacional foram reconhecidas em 37%, e as práticas relacionadas com a dimensão do controle social em 44% pelos conselheiros, como possíveis práticas a serem efetivadas no Cacs-Bahia.

Na realização das entrevistas, o grau de percepção dos conselheiros em relação às práticas relacionadas à dimensão financiamento foi considerado “insatisfatório”. A ausência de conhecimentos técnicos específicos relacionados ao processo de vinculação das receitas, elegibilidade dos gastos da MDE e a regularidade dos encontros consistiram em limitação operacional a análise das prestações de contas do Fundeb.

O Cacs-Bahia não consegue depreender, a partir da investigação realizada e das evidências obtidas, que o papel de fiscalização financeira do conselho não substitui a função

institucional dos tribunais de contas quanto à adequação técnica do processo de cálculo da vinculação das receitas da educação sua subvinculação ao fundo de financiamento da educação básica (Fundeb) e a correta execução financeira desses recursos.

A partir da investigação realizada e das evidências obtidas, percebeu-se também que o Cacs-Bahia não consegue compreender que os tribunais de contas são instâncias capacitadas tecnicamente, que podem contribuir no exercício do papel de fiscalizador dos recursos do Fundeb e alçar o conselho a uma condição de proposição de nova racionalidade na execução financeira dos investimentos educacionais, mais aproximada aos anseios da comunidade do entorno escolar, professores, técnicos da educação e estudantes.

Na perspectiva da dimensão oferta, o Cacs-Bahia, a partir da investigação realizada e das evidências obtidas, percebe uma disponibilidade de vagas no sistema público estadual como “satisfatório” o que concorre em práticas de acompanhamento e controle social menos relevantes nessa perspectiva.

Como produto da investigação deste trabalho, notou-se igualmente que o Cacs-Bahia não consegue efetivar seu papel de supervisão do censo escolar e, em consequência, repercutir na identificação das variáveis que condicionam a retenção e evasão escolar, o que, por sua vez, poderia resultar na adoção de medidas e aperfeiçoamento de políticas públicas educacionais capazes de garantir o efetivo acesso e permanência das crianças, jovens e adultos no sistema público de educação básica.

Na perspectiva da gestão educacional, a aplicação das entrevistas indicou que o Cacs-Bahia compreende as práticas de acompanhamento e controle social como “insatisfatórias”, uma vez que a limitação dos recursos do Fundeb, os limites legais fixados, a natureza pouco flexível da gestão governamental e a falta de perspectiva de recursos complementares ao financiamento da educação não permitem maior influência dos segmentos organizados na condução das políticas públicas educacionais.

A atuação do Cacs-Bahia, tomando por base as evidências da investigação ora realizada, não consegue promover a articulação e o funcionamento dos conselhos escolares, nem reconhece que essa dimensão insere-se no escopo das atribuições dos colegiados do Fundeb, e que a efetivação dos conselhos escolares promoveria o sentido democrático da gestão educacional, repercutindo positivamente no funcionamento do próprio colegiado Cacs-Bahia.

Na perspectiva do controle social, compreendeu-se que as práticas de acompanhamento e controle social foram consideradas “insatisfatórias”, resultado de uma formatação metodológica atual dos trabalhos no âmbito do Cacs-Bahia, das ausências de uma

assessoria técnica especializada e de capacitação mais específica para o exercício da função no conselho, além de uma pauta de atividade altamente centrada na agenda do poder público estadual, que sonega uma autonomia administrativa (por limitações do próprio marco normativo), técnica e metodológica para efetivação das ações do conselho.

De modo geral, a presente investigação percebeu a sobreposição da dimensão do financiamento, apesar da condição limitada com que se materializa no trabalho do Cacs-Bahia, pouco ilustrada, pouco detalhada e pouco exemplificada nos expedientes investigados, sobre as demais dimensões, oferta, gestão educacional e controle social, sempre sub-representadas em todas as perspectivas que a investigação realizou (levantamento de documentos, aplicação de questionários e entrevistas)

A presente pesquisa credita, sem a pretensão de exaurir o tema, e apesar da limitação de acesso ao relatório diretriz utilizado pelos conselheiros para aprovação das contas anuais do Fundeb – devidamente peticionado e reiteradamente requerido junto à Diretoria de Orçamento da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, que alegou imperiosas demandas administrativas, e não o disponibilizou –, que as práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Bahia foram compreendidas à luz da proposta teórica das dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs). Ademais, advoga-se que o plano metodológico de atuação dos colegiados Fundeb, baseado nesses grupos categóricos, inseridos na presente tese, tomando por base o planejamento dos trabalhos, a plena articulação dos segmentos representados nos conselhos e no realinhamento do papel do poder público como agente de informação e comunicação das práticas de gestão processadas no Fundeb, é capaz de contribuir para a efetivação do caráter democrático da gestão educacional, na persecução do patamar diferenciado de qualidade dos sistemas públicos educacionais, na plena oferta da educação básica e no aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais.

O trabalho sugere a aplicação do plano metodológico de atuação direcionado aos Cacs-Fundeb, desenvolvido nessa pesquisa, em outros esforços de investigação voltados à identificação de fenômenos subjacentes à atuação desses colegiados e no desenvolvimento de iniciativas de qualificação de seus integrantes, tomando como parâmetros as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) como núcleo teórico dessas iniciativas.

REFERÊNCIAS

- ADJUTO, G. Nove estados ainda não pagam valor do piso nacional dos professores para 2012. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte, 08 mar. 2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2012/03/08/internas_educacao,282189/nove-estados-ainda-nao-pagam-valor-do-piso-nacional-dos-professores-para-2012.shtml>. Acesso em: 10 set. 2012.
- ALCOFORADO, F. A. G. **Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia**. 2003. 415 f. Tese (Doutorado em Planificación Territorial y Desarrollo Regional) – Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- ALMEIDA, G. R. **A expansão do ensino superior na Bahia: a ação do governo estadual**. 2005. 173 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- ALMEIDA, I. C. A Comparação Internacional de Indicadores de Financiamento e Gasto com Educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 121-135, dez. 2001.
- ARAGÃO, J. W. M. **Os Conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e controle social**. 2003. 294 f. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO - ANPED. Petição tenta evitar que PNE seja barrado por recurso de deputados. 18 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/noticias/ler/peticao-tenta-evitar-que-pne-seja-barrado-por-recurso-de-deputados>>. Acesso em 11 set. 2012.
- ASSOCIAÇÃO DE PREFEITOS DO RIO DE JANEIRO – APREMERJ. **FPM – Fundo de Participação dos Municípios**. Rio de Janeiro: APREMERJ, 2001. Disponível em: <http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4501>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- ASSUNÇÃO, A. A.; OLIVEIRA, D. A. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 30, n. 107, p. 349-372, maio/ago. 2009. Disponível em <<http://scielo.br/pdf/es/v30n107/03.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012.
- BAHIA (Estado). **Constituição do Estado da Bahia**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Salvador: Assembleia Legislativa, 1989.
- _____. Decreto nº. 6.267 de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar, na Rede Estadual de Ensino Público, e dá outras provi-

dências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 12 mar. 1997. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/79078/decreto-6267-97-bahia-ba>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

_____. Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. **Transparência Bahia**. Portal Institucional de Acesso à Gestão Financeira e Orçamentária do Estado da Bahia. Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/transparencia_bahia/index_fundef.htm>. Acesso em: 19 mar. 2011.

_____. Lei nº. 10.330 de 15 de setembro de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, 16 set. 2006. Disponível em: <http://www.uneb.br/prograd/files/2010/01/Lei-10.330-2006_Plano_-Estadual_-de_-Educa%C3%A7%C3%A3o-_da-_Bahia1.pdf>. Acesso em 01 out 2011.

_____. Lei nº. 6.981 de 25 de julho de 1996 da Bahia. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências [Revogada pelo art. 24 da Lei nº. 11.043, de 09 de maio de 2008]. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 29 jul. 1996. Disponível em: <[http://www2.casacivil.ba.gov.br/nxt/gateway.dll/nxt/gateway.dll?f=id\\$id=LO19966981.xml\\$an=LO_6_981](http://www2.casacivil.ba.gov.br/nxt/gateway.dll/nxt/gateway.dll?f=id$id=LO19966981.xml$an=LO_6_981)>. Acesso em: 06 jun. 2011.

_____. Decreto nº. 11.018 de 25 de abril de 2008 da Bahia. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação – Conselho Fundeb, no âmbito do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://jusbrasil.com.br/legislacao/75128/decreto-11018-08-bahia-ba>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. Secretaria da Educação (SEC). **Educação em Números 2007**. Salvador: SEC, 2008.

_____. _____. **Educação em Números 2008**. Salvador: SEC, 2009.

_____. _____. **Educação em Números 2009**. Salvador: SEC, 2010.

_____. **Instrução Normativa nº. 3 de 12 de junho de 2001**. Institui rotina específica para contratação de pessoal sob regime especial de direito administrativo - REDA, na forma prevista nos arts. 252 a 255 da Lei nº. 6.677, de 26 de setembro de 1994 e alterações posteriores. Disponível em: <http://www2.portaldoservidor.ba.gov.br/legislacao_inst01_txt002.asp>. Acesso em 07 jan. 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

BARROSO, J. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho. v. 9, n. 1, p. 33-56, 1995.

BOAVENTURA, E. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL (Constituição). **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 06 set. 2010.

_____. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2011.

_____. Lei nº. 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm>.

Acesso em: 12 jan. 2012.

BRITO, L. N. **Educação**: reflexões que transcendem tempos e espaços. São Paulo: T. A Queiroz; Salvador: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília/DF: INEP; OEA, 1991 (Coletânea Navarro de Brito; v. 3).

CARNOY, M. et al. How schools and students respond to school improvement programs: The case of Brazil's PDE. **Economics and Education Review**, s.l., v. 3. n 27. p. 28-32. 2008. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/econedurev>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

_____. The Great Work Dilemma: Education, Employment, and Wages in the New Global Economy. **Economics and Education Review**, s.l., v. 13. n 3. p. 247-254. 1997. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/econedurev>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

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

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2003.

CONCEIÇÃO, S.H.; PARENTE, J. Gestão e Financiamento da Educação Básica: Um estudo exploratório na Região Metropolitana de Salvador (RMS). In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 6.; ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA PARAÍBA, 5., 2010, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação.** Brasília: MEC, 2011. 1-2 v.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque.** 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

DAVIES, N. Conselhos Fundef: participação impotente. In: SCHEIWAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 71-88.

_____. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **Fundeb: A redenção da Educação?** Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

_____. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010.

EDNIR, M.; BASSI, M. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira.** São Paulo: Petrópolis: Ação Educativa, 2009.

FARENZENA, N. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional legal (1987-1996).** 2001. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FERNANDES, F. **O desafio educacional.** Cortez: São Paulo, 1989.

FERNANDES, R; GREMAUD, A. P; ULYSSEA, G. **Sistema Brasileiro de Financiamento à Educação Básica: principais características, limitações e alternativas.** Brasília: ESAF, 2004 (Texto para Discussão nº. 5). Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/textos-para-discussao/sistema-brasileiro.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

FIALHO, N. H. A Missão da Universidade. **Revista da FAEEBA**, Salvador: Uneb, Departamento de Educação I, ano 7, n. 10, p. 25-41, 1998.

_____. Missão universitária, formação de professores e diversidade regional. **Revista Esse in Curso**, Salvador: Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação I, v. 2, n. 2, jun. 2004. p. 39-50.

FRIGOTTO, G. Prefácio. **Conselhos participativos e escola.** In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 7-11.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Demonstrativo FUNDEF/FUNDEB**. Brasília: FNDE, 2005. Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?](https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?acao=atualizar&pag=result&ano=2005&periodo=-1&cod_uf=29)

[acao=atualizar&pag=result&ano=2005&periodo=-1&cod_uf=29](https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?acao=atualizar&pag=result&ano=2005&periodo=-1&cod_uf=29)>. Acesso em: 07 jan. 2012.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

GATTI, B. A pesquisa em educação no Brasil: oscilações no tempo. **Revista da FAEEBA**, Salvador: Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação I, ano 7, n. 24, jul./dez. 2005. p. 13-17.

GOMES, C.; CAPANEMA, C. **Financiamento da educação: perigos à vista?** Erechim/RS: CPERS, 2009. Disponível em: <<http://www.cpers15nucleo.com.br/index.php?id=art138>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Cad. Pesq.** São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/238.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

GOUVEIA, A. B.; SOUSA, A. R. O Financiamento da Educação em Municípios da Região Metropolitana de Curitiba/PR/Brasil: os desafios frente à expansão da oferta numa região em crescimento. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. IX, n. 194 (64), 1 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-64.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

GROPELLO, E. **A descentralização da educação e as relações de prestações de contas nos países latino-americanos**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), nº. 30. Washington DC: Banco Mundial, 2004.

HADDAD, W.D. et al. **Education and development: evidence for new priorities**. World Bank Discussions Paper, n. 95, Washington, 1990.

HANSON, E. M. **Descentralização educacional: questões e desafios**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), nº. 9. Washington DC: Banco Mundial, 1997.

INSTITUTO ANÍSIO TEIXEIRA – IAT. Diagnóstico da Realidade Educacional Baiana subsidiador ao Plano Decenal de Educação. PLANDEBA. **Estudos IAT**, Salvador, v. 10. 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios**. Censo 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2002/default.shtm>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

_____. **Censo 2010: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766&id_pagina=1>. Acesso em: 8 jan. 2011.

LEHER, R. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAILLE, E. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 20-25.

LOCKHEED, M. et al. **Improving primary education in developing countries**. Washington: Oxford University Press, 1991.

LOCKHEED, M.; LONGFORD, N. T. **A multilevel model of school effectiveness in a developing country**. World Bank Discussions Paper, n. 69, Washington, 1989.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação dos seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v.17, n. 72, fev./jun. 2000.

MACKINSEY & COMPANY. **Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos**. s.l., Sept., 2007. Disponível em: <<http://www.mecd.gov.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas-SP: Autores Associados, 1997.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MONLEVADE, J. A. **Para entender o Fundeb**. Ceilândia: Idéa, 2007.

_____. **Educação no Brasil de hoje: conferido ideias**. Conae 2010. **Mimeo**.

MORAES, R. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Região Metropolitana de Salvador**. Rio de Janeiro: INCT, 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_salvador.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2010.

OLIVEIRA, C. C.; ICÓ, J. A.; FIALHO, N. H. Universidades Estaduais da Bahia sob a perspectiva histórica, acadêmica e administrativa: a questão dos recursos públicos na educação su-

perior e dos gastos das universidades. **Revista Esse in Curso**, Salvador: Uneb, Departamento de Educação I, n. 1, dez. 2007. p. 63-78.

OLIVEIRA, R. F.; TEIXEIRA, B. B. As políticas de financiamento da educação básica na última década: do Fundef ao Fundeb. SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 5. **Anais...** Uberlândia/MG: Universidade Federal de Uberlândia, 2009. Disponível em: <<http://www.simpósioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2010.

OLIVEIRA, E.; ENS, R. T.; ANDRADE, D.B.S.F; MUSSIS, C. R. Análise de Conteúdo e Pesquisa na Área da Educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n.9, maio/ago. 2003. p.11-27.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Education at a Glance 2009: OECD Indicators**. Paris: OCDE, Sept. 2009.

_____. **Education at a Glance 2011: OECD Indicators**. Paris: OCDE, Sept. 2011.

_____. **Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes**. São Paulo: OCDE; Moderna, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/910504ue.pdf?expires=1326653879&id=id&accname=ocid54025470&checksum=05A36EF172494DB6171B67F551B7C43D>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Equidade e Financiamento da educação na América Latina**. Tradução: Walter Sotomayor. Brasília: UNESCO, IPE-Bueno Aires, 2002.

PASCOALINO, H.; GOMES, C. A. Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes: um estudo de caso do Fundef. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 136-146, dez. 2001.

PAZ, R. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

PINTO, J. M. R. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 61-83

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília/DF: Plano, 2000.

RAUPP, F. M.; BAUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, J. A. C. Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos anos 90. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 33-42, dez. 2001.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília: Liber Livro, 2010.

SACRISTÁN, J. G, PÉREZ GÓMES, A. J. **Compreender e transformar o ensino**. São Paulo: Artmed, 1998.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

_____. **Transformações do capitalismo do mundo do trabalho e da educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 2002.

SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SCHEVISBISKI, R. S.; SALES, M.R.P; FUCKS, M. O controle social na política de saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1991-2001). In: FUCKS, M; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N. R. (Orgs.). **Democracia e Participação**. Curitiba: UFPR, 2004. p. 105-119.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN). **Territórios de Identidade**. Salvador: Seplan, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 12 set. 2012.

SEMEGUINI, U. C. Fundef: corrigindo distorções históricas. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SENA, P. **Os nós do financiamento à educação**. Consultoria Legislativa – Nota Técnica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

SILVA, A. A.; PINA, M. C. D. “Educar para enriquecer”: O Liberal Desenvolvimentismo, o Projeto Tecnocrático e a Educação Pública na Bahia (1940-1970). **Revista HISTEDBR Online**, Campinas-SP, n. 36, p. 57-69, dez. 2009.

SILVA JÚNIOR, C. A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). **Política e Gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 42-64.

SOUZA, A. M. Financiamento da Educação na América Latina: lições da experiência. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Equidade e Financiamento da educação na América Latina**. Tradução: Walter Sotomayor. Brasília: UNESCO, IPE-Bueno Aires, 2002. p. 23-49.

SOUZA, D. B.; FARIA, L.C.M. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002). São Paulo, Xamã: Niterói; Intertexto, 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO ESTADO DA BAHIA (SEI). **Economia baiana, em meio à crise econômica internacional apresenta ligeira retração de 0,6% e volta ao posto de sexta economia do país em 2009**. Salvador: SEI, 2009. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/relpib_estadual_2009.pdf>. Acesso em 12 set. 2012.

_____. **O desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia e de suas regiões**. Salvador: SEI, 2001. Disponível em: <http://www.tesisenred.net/TESES_UB/AVAILABLE/TDX-0203105-122457/8.DESENVOLVIMIENTO_ECONOMICO_BAHIA.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2010.

TEIXEIRA, A. S. **A educação e a crise brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005 (Col. Anísio Teixeira, v.5).

_____. Autonomia para educação na Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.11, n.29, p.89-104, jul./ago. 1947. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/auto.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

_____. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais**. Estados e municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 07 jan. 2012.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, v. 24, p. 149-164, 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/238/23802410.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

VERHINE, R. E. **Financiamento da Educação Básica**: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia - Foco no Fundef. Relatório de Pesquisa. Salvador: UFBA; ISP, 2003.

_____. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa**. Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2004.

_____. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 21, nº. 35, p.107-122,1998.

VIEIRA, S. L. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009. 220p. (Série formar).

YANAGUITA, A. I. A produção bibliográfica sobre o financiamento da educação no Brasil: 1991 – 2005. In: SEMANA DA EDUCAÇÃO, 4, São Paulo, 2006. **Anais...** São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2006. Disponível em:
<http://www.alb.com.br/anais16/sem07pdf/sm07ss16_01.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário Da Pesquisa

As questões a seguir indicam afirmativas acerca do papel e das atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) responsáveis pelo acompanhamento dos recursos destinados à manutenção da educação básica através do Fundeb.

A partir de uma perspectiva pessoal, marque com (X) a opção que representa melhor sua atuação no conselho (**se estiver na condição de conselheiro suplente, avalie se a afirmação corresponderia a sua atuação caso estivesse como conselheiro titular**):

Afirmativas	Respostas		
	Sim	Não	Não sei
01. Como conselheiro do Fundeb, verifico nas prestações de contas apresentadas se o processo de vinculação das receitas está sendo realizado adequadamente.			
02. Como conselheiro do Fundeb, verifico nas prestações de contas apresentadas se o processo de realização dos gastos com educação (MDE) cumpre os pré-requisitos determinados na legislação.			
03. O Estado da Bahia tem utilizado de recursos complementares da União (Governo Federal) através de programas do MEC/FNDE (Merenda Escolar, Transporte Escolar, Bibliotecas etc.).			
04. O Estado da Bahia tem realizado programas complementares com recursos próprios para a manutenção da educação básica em áreas como transporte e merenda escolar.			
05. O Estado da Bahia tem apresentado as prestações de contas de programas complementares com realizados com recursos próprios ou da União (Governo Federal), relacionados à manutenção da educação básica para áreas como transporte e merenda escolar.			
06. Como conselheiro tenho acompanhado a execução financeira (gastos) dos recursos do Fundeb verificado sua adequação ao longo do ano, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos dos conselhos.			
07. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas nas escolas às necessidades das crianças, jovens e adultos no ensino público estadual, especialmente, para o ensino fundamental (1ª a 8ª série) e médio (2º grau), sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
08. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas às crianças com necessidades especiais no ensino público estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
09. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação na oferta de vagas a jovens e adultos (EJA) no ensino público estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
10. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o fenômeno da evasão e do abandono escolar em visitas às escolas ou através de estudos realizados pela Secretaria de Educação, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
11. Como conselheiro do Fundeb, tenho noção da necessidade de professores da rede pública estadual em função dos alunos matriculados e suas necessidades curriculares, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
12. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o censo escolar relativo aos alunos matriculados na rede pública estadual e sua adequação, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
13. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o funcionamento dos Conselhos Escolares na rede pública estadual, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			

Afirmativas	Respostas		
	Sim	Não	Não sei
14. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o desempenho escolar dos estudantes da rede pública estadual em verificações como IDEB e Prova SAEB, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
15. Como conselheiro do Fundeb, considero possuir conhecimentos adequados para avaliação das prestações de contas e atuar de forma eficiente para o desenvolvimento das atividades do conselho.			
16. Como conselheiro do Fundeb, acredito que o segmento que represento no conselho está adequadamente representado quantitativamente e informado quanto à atuação, papel e responsabilidades do trabalho realizado pelo conselho.			
17. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado às condições de autonomia das escolas na organização dos seus conteúdos curriculares, considerando o perfil dos estudantes e a realidade social em que estão inseridas, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
18. Como conselheiro do Fundeb, avalio que minha atuação e do segmento que represento tem contribuído nos encaminhamentos do trabalho do conselho em seu papel de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb.			
19. Como conselheiro tenho acompanhado o processo de implantação e execução do Plano de Cargo, Carreiras e Remunerações (PCCR) dos professores e técnicos da educação, assim como, das concessões de reajustes salariais e adequação de jornada de trabalho, sinalizando meu trabalho em atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
20. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o nível de formação dos professores em exercício da função, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
21. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado o nível de qualificação dos técnicos da educação que trabalham nas escolas, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
22. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a determinação do calendário para o ano letivo e seu cumprimento pelas escolas da rede pública estadual, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
23. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a elaboração da proposta orçamentária da educação considerando a adequação dos recursos ao pleno funcionamento das escolas públicas da rede estadual de ensino, sinalizando meu trabalho através de atas, reuniões e outros documentos do conselho.			
24. Como conselheiro do Fundeb, tenho acompanhado a adequação das condições de mobiliário, instalações, equipamentos, acesso à merenda escolar e material de consumo (água, energia, papel, canetas, cópias, etc.) nas escolas da rede pública estadual, sinalizando meu trabalho através de visitas, atas, reuniões e outros documentos do conselho.			

APÊNDICE B – Entrevista com Conselheiros Titulares do CACS-BAHIA

Preâmbulo:

Eu, Sérgio Henrique da Conceição responsável pelo trabalho de doutorado intitulado “Financiamento da Educação Básica no Estado da Bahia: Financiamento, Oferta, Gestão Educacional e Controle Social (Um estudo sobre o Conselho Estadual do Fundeb)” junto ao Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), inicio o procedimento de entrevista junto ao conselheiro do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no diaàs.....horas eminutos.

Questão 1: Em sua visão, qual o papel desempenhado pelo Conselho Estadual Fundeb?

Questão 2: Sua visão em relação ao papel do Conselho Fundeb se modificou após sua entrada no conselho?

Questão 3: Você considera que dispõe de todas as condições para realizar o trabalho como conselheiro do Fundeb (espaço físico, regularidade dos encontros, agenda de trabalho, informação)?

Questão 4: Como você avalia a situação atual das escolas públicas na rede pública estadual?

Questão 5: Temos vagas nas escolas públicas estaduais para todas as crianças, jovens e adultos que as procuram?

Questão 6: O Fundeb tem contribuído para a valorização dos profissionais da educação (professores e técnicos)?

Questão 7: Você presta conta de sua atuação no Conselho Fundeb junto a seu segmento representativo?

Questão 8: Como se tornou representante do seu segmento no Conselho Fundeb?

Questão 9: Você já havia participado de outra experiência de Conselho de Acompanhamento e Controle Social ou outro colegiado?

Questão 10: Que sugestões teria para contribuir para o aperfeiçoamento do Conselho Fundeb?