



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**GESTÃO ESCOLAR E AS IMPLICAÇÕES DO
FUNDEB**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

FRANCISCO DE SOUSA ARNAUD JUNIOR

**Fortaleza, CE, Brasil
2011**

GESTÃO ESCOLAR E AS IMPLICAÇÕES DO FUNDEB

Por

FRANCISCO DE SOUSA ARNAUD JUNIOR

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância,
Especialização *lato-sensu* em Gestão Educacional, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção
do título de
Especialista em Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Celso Ilgo Henz

Fortaleza, CE, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Pós-Graduação à distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a
Monografia de Especialização

GESTÃO ESCOLAR E AS IMPLICAÇÕES DO FUNDEB

elaborada por
Francisco de Sousa Arnaud Junior

Como requisito para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Educacional

Comissão Examinadora:

Celso Ilgo Henz, Dr. UFSM
(Presidente/Orientador)

Hugo Antonio Fontana, Dr. UFSM

Lorena Inês Peterini Marquezan, Ms. UFSM

Fortaleza, outubro de 2011

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho em primeiro plano ao soberano Deus, a minha mãe Maria Lucia Cavalcante Arnaud (in memória) pelos ensinamentos fundamentais e oportunidade de sempre oferecer uma educação de qualidade mesmo diante das dificuldades financeiras, proporcionando um desenvolvimento cognitivo sólido para crescimento profissional.

AGRADECIMENTOS

A minha amiga, incentivadora, companheira das horas difíceis e alegres de minha vida, pedagoga e Ms. Maria do Carmo Carvalho Madureiro que sempre buscou fortalecer meus conhecimentos na visão crítica da pedagogia e mostrando que é possível sim construir sonhos. Os meus agradecimentos as amigas que construí nesta caminhada que apoiaram em tudo na execução deste trabalho pelo incentivo, espírito humanístico e solidário pessoas inigualáveis Selma e Eliane do Pólo UFSM- Fortaleza-CE, amáveis e que representam o verdadeiro espírito de educar. Agradeço ao Professor Celso Ilgo e Lorena pessoas inestimáveis e presença marcantes para sempre no meu coração.

RESUMO

Monografia de Especialização
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTÃO ESCOLAR E AS IMPLICAÇÕES DO FUNDEB

Autor: FRANCISCO DE SOUSA ARNAUD JUNIOR

Orientador: Celso Ilgo Henz

Data e Local da Defesa: Fortaleza, setembro de 2011

O presente estudo pretende realizar uma reflexão sobre as implicações do FUNDEB na Gestão Escolar, no âmbito da aplicação dos recursos, considerando o atual modelo de Gestão Democrática e Participativa presente nas escolas municipais, no tocante a identificar as ações diretivas dos conselhos e do CACS. Assim, tem-se como objetivo geral discutir as implicações do FUNDEB na gestão escolar. Pretende-se verificar a seguinte questão-problema: Como as escolas e os municípios têm se preparado para aplicar os recursos e definir as ações do FUNDEB, tendo em vista os princípios da Gestão Democrática e Participativa do atual modelo de organização da educação escolar? Esta pesquisa monográfica pretende ser uma discussão teórica das relações que compreendem a aplicação dos recursos do referido fundo e a busca da qualidade da educação e dos resultados para a gestão escolar. Os estudos de Saviani (2008), Davies (2008) e Lück (2010), que analisam os aspectos do FUNDEB, serão utilizados como base teórica para esse estudo de natureza qualitativa, de cunho documental, que versará sobre duas categorias centrais, a saber, gestão escolar e FUNDEB.

Palavras-chave: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Gestão escolar. Recursos para a educação.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

School Management and implications of FUNDEB

Author: FRANCISCO DE SOUSA ARNAUD JUNIOR

Adviser: Dr. Celso Ilgo Henz

Data e Local da Defesa: Fortaleza, setembro de 2011

The present study is to focus on the implications of the School Management FUNDEB in the application of resources given the current model of Participatory Management and Democratic present in municipal schools, with regard to identifying the policy actions of the councils FUNDEB in school management. Investigates a problem following question: How do schools and municipalities have been prepared to apply the resources and define the actions of FUNDEB in view the principles of participatory and democratic management of the current model of organization of school education? This research monograph is intended to be a theoretical discussion of the relationships that comprise the application of the resources of the fund and the pursuit of quality education and outcomes for school management. Based on studies Saviani (2008), Davies (2008) and Lück (2010) that examine aspects of FUNDEB, it shall be used as theoretical basis for this qualitative study, the nature documentary, which will focus on two central categories of this study, school management and FUNDEB.

Keywords: Fund for the Development of Basic Education. School management. Resources for education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – FUNDEB: A BUSCA DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO.....	13
1.1 Recursos e ações do FUNDEB.....	17
1.2 A estruturação dos recursos e aplicação dos percentuais 40% e 60%	19
CAPÍTULO II – GESTÃO ESCOLAR: A BUSCA DE RESULTADOS.....	23
2.1 A Gestão Participativa e Democrática.....	25
2.2 Os Conselhos Escolares e desenvolvimento da escola.....	27
CAPÍTULO III – CONSELHO DO FUNDEB E CACS – AÇÕES DIRETIVAS.....	31
3.1 O Conselho do FUNDEB, princípios éticos e funcionalidade.....	31
3.2 CACS – Acompanhamento, execução monitoramento das ações do FUNDEB.....	34
CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

INTRODUÇÃO

“Nós podemos reinventar o mundo”
Paulo Freire

O tema da Gestão Educacional e escolar é emergente e atual no contexto da educação brasileira contemporânea. Assistiu-se nas últimas décadas a um avanço significativo na organização da Gestão educacional. O princípio da gestão democrática e participativa esteve presente, ainda que de forma tímida, na Constituição federal de 1988. Contudo, só ganhou maior força com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN, 9394/96).

Os princípios da gestão educacional, nesse cenário educacional, implicam em uma reestruturação da organização escolar. Aqui, serão discutidas as implicações das ações ligadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no âmbito dos municípios.

O interesse pela temática de estudo, se dá a partir da vivência profissional como funcionário público municipal em diversas prefeituras, onde o autor deste trabalho teve a oportunidade de conhecer o funcionamento e gestão dos recursos oriundos dos fundos de manutenção da educação, primeiramente do FUNDEF e atualmente do FUNDEB.

Esta pesquisa desenvolveu-se com base nas observações realizadas na Prefeitura Municipal de Nova Russas, Estado do Ceará. Durante seis meses, foram realizadas observações nas ações implementadas no referido município, a partir de uma vivência na Secretaria de Educação.

Com esta pesquisa, quer-se ressaltar o caráter emergente das ações do FUNDEB, e resgatar o real fundamento de tal fundo, uma vez que este deve ser direcionado para o único fim de desenvolvimento e manutenção da Educação Básica.

É notório como a falta de esclarecimentos quanto às ações que podem ser realizadas com estes recursos geram uma série de implicações, uma vez que os gestores educacionais não problematizam as ações que são realmente de responsabilidade de referido fundo.

O FUNDEB é um fundo de manutenção, desenvolvimento e valorização da Educação Básica em âmbito nacional, com participação dos estados e municípios. Existe um percentual (20% dos principais impostos vinculados) para cada receita. Dos impostos arrecadados o referido percentual é destinado ao fundo, que tem por finalidade ser aplicado na Educação Básica.

Na aplicação dos recursos do FUNDEB pelos municípios, que tem papel relevante na distribuição e definição das ações a serem implementadas, surgem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, regulamentados por lei, e que têm a finalidade de fiscalizar a destinação e aplicação dos recursos recebidos pelos municípios.

Tais conselhos merecem atenção especial, uma vez que são representativos (teoricamente) e cumprem a importante função de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos. Assim, nossa questão de pesquisa perpassa a gestão dos recursos e o papel das escolas e dos conselhos nessa busca pela qualidade de resultados.

Nesse contexto de elaboração do novo Plano Nacional de Educação, em que se discutem os objetivos, finalidades, prioridades e metas para as próximas décadas, é recorrente se discutir também acerca do atual e principal meio de financiamento da Educação Básica Brasileira, do ponto de vista dos novos processos de Gestão da Educação e da Escola.

Torna-se pertinente discutir as questões supracitadas, na emergência das atuais políticas públicas educacionais, nas quais o papel desempenhado pelos gestores educacionais no âmbito da escola é significativo para o bom andamento das ações educativas e administrativas, uma vez que o sistema educacional descentraliza as responsabilidades no contexto do novo paradigma da gestão educacional dos processos.

Nesse estudo, as reflexões acerca desse tema (Gestão Escolar e FUNDEB) foram divididas em três capítulos.

No primeiro capítulo apresenta-se o FUNDEB, enfocando a busca da qualidade na educação, os recursos, ações e estruturação dos recursos deste Fundo; no segundo capítulo a ênfase se dá na gestão da escola e dos conselhos escolares enquanto participativos e democráticos; no terceiro e último capítulo, apresentam-se os conselhos e CACS nas suas ações diretas que vivem a

consolidação da Democracia no contexto escolar, realizando o acompanhamento, execução e monitoramento das ações do FUNDEB.

Não se pretende julgar as ações e realizações dos municípios concernentes aos recursos do Fundo, mas, acima de tudo, possibilitar uma reflexão acerca da importância do papel dos gestores educacionais e dos Conselhos no tocante à fiscalização e definição das ações que serão implementadas, uma vez que o referido Fundo possibilita que as ações sejam definidas em nível local. Daí o real direcionamento do conselho fiscalizador.

CAPÍTULO I – FUNDEB: A BUSCA DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

“[...] a mudança mais significativa que podemos registrar é a do modo como vemos a realidade e de como dela participamos.”
Heloisa Lück

Neste primeiro capítulo, serão abordados o FUNDEB e a busca da qualidade da educação, expressa nos programas e políticas públicas da atualidade, antes e pós FUNDEB, e apresentadas algumas observações realizadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE, no tocante às ações ora realizadas, bem como as ações não implementadas pela Secretaria de Educação do município com os recursos do FUNDEB.

Não se pode deixar de citar a *Conferência de Jomteim*, que aconteceu na Tailândia em 1990, e que foi decisiva para o atual panorama educacional mundial e nacional. Nesta conferência, com adesão de 155 países do mundo todo, foram definidos os quatro pilares para a educação do século XXI; tais pilares nortearão as políticas públicas educacionais a partir daquele ano, uma vez que recebeu adesão por quase todos os países que estavam presentes na ocasião.

Sob o comando da UNESCO e o patrocínio do Banco Mundial, a Conferência alcançou o mundo todo, e os quatro pilares da Educação se tornaram a base das políticas públicas educacionais no Brasil. Assim, não se pode falar da educação nacional sem antes citar a influência de tais organismos internacionais, dominadores e ditadores.

O papel desempenhado pelo Banco Mundial é de ajudar os governos dos países em fase de desenvolvimento, financiando-os, com empréstimos e projetos. Este não é um banco comercial, é uma Organização Internacional que pertence a 184 países, cuja principal finalidade é a concessão de empréstimos a baixos juros ou a quase nenhum, para os países em desenvolvimento que prezam pela diminuição da pobreza no mundo.¹

A UNESCO e o Banco Mundial entendem que a Educação é o principal meio pelo qual os países podem alcançar os tão almejados desenvolvimentos econômico,

¹ Sobre esse assunto, consultar fonte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRASILINPOREXTN/0,,contentMDK:21352466~menuPK:3817183~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>

político, social e cultural. Coloca-se a educação como “salvadora” da sociedade atual. Nesse sentido, para legitimar tal redenção promovida pela educação, tem-se o tema da Conferência inicialmente citada “*Educação para Todos*”.

Após a Conferência, Jacques Delours organizou com outros pesquisadores o livro *Educação para Todos: um tesouro a descobrir*. Neste livro estão expressos os quatro pilares da Educação, a saber: Aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.² De acordo com Delours (2010), tais pilares são as “pistas e recomendações” para a “educação ao longo da vida” que possibilitarão a perspectiva de educação permanente, tanto de formação e educação para todos, quanto de promoção profissional, oferecendo oportunidade a todos da sociedade.

Assim, a Educação como direito de todos, dever do Estado e da Família, está assegurada na Constituição Federal de 1988 e tem novamente sua afirmação com a Conferência de 1990. Os ditames que surgiram após a adesão do Governo Brasileiro são, essencialmente, políticas públicas para a expansão, desenvolvimento e valorização da Educação básica.

Entende-se por Educação Básica: a educação infantil, o ensino fundamental I e II e o ensino médio. O ensino médio pode ser ofertado em várias modalidades. Ele pode ser profissionalizante, regular e para jovens e adultos que passaram da faixa etária própria de cada série/ano. A modalidade Jovens e Adultos (EJA) também pode ser ofertada no ensino fundamental.

A *Educação para Todos* visa, essencialmente, possibilitar a expansão e universalização do referido Ensino Básico. No contexto brasileiro, cria-se o FUNDEB, um fundo de manutenção, desenvolvimento e valorização deste nível de ensino; criado em 1998, o fundo recebe recursos dos municípios e complementação dos Estados e do Governo Federal.

Na busca da qualidade desta educação, compreende-se que a gestão dos recursos em âmbito local, municipal e nacional é parte essencial para o desenvolvimento de tal nível de ensino, uma vez que é através desse processo que se concretizam as ações de políticas educacionais. Esse assunto será novamente abordado no capítulo II.

² Consultar: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>

No nosso *locus* de pesquisa é Nova Russas, região interiorana do Estado do Ceará, conhecida por seu artesanato de linhas e fios, realizados pelas mais habilidosas crocheteiras³; tem sua economia baseada no setor da agricultura e de serviços; nesta região, onde a seca e a escassez de chuva são constantes, o cultivo da terra e a criação de animais têm natureza de subsistência, salvo as iniciativas empreendedoras.

O município de Nova Russas tem hoje uma população que gira em torno dos trinta mil habitantes, contando com duas escolas estaduais e 45 escolas da rede municipal, atendendo à Educação Infantil e Ensino Fundamental I e II; nesse contexto educacional, deseja-se ressaltar que são inúmeras as carências de estrutura física e de recursos humanos para as escolas do referido município.

Tais recursos de FUNDEB deveriam necessariamente ser aplicados para sanar tais deficiências estruturais; no entanto, não se quer dizer que seja exclusividade das ações do Fundo. Não se pode deixar que seja somente uma responsabilidade atribuída aos recursos do Fundo, sendo também e primeiramente, uma responsabilidade da Secretaria de Educação do Município e do próprio município.

A educação básica ainda caminha na busca da qualidade do ensino. A qualidade que se apresenta nos índices de avaliação da Educação Básica do referido município é até empolgante, do ponto de vista dos números apresentados.

Nesse primeiro estudo sobre a qualidade da Educação, nessa região, encontram-se no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) alguns números deste empolgante cenário. Antes, faz-se necessário esclarecer a origem do IDEB: é um índice criado pelo Ministério da Educação, no ano de 2007, para medir a qualidade do ensino na Educação Básica. O índice é calculado com base nas taxas de aprovação e nos resultados das avaliações e exames aplicados pelo INEP.⁴

De acordo com o IDEB, o município de Nova Russas conta com um índice acima da meta estipulada. Aqui serão enfatizados os dados da rede pública de ensino. Consta que, no ano de 2009, o IDEB para a 4ª Série foi de 3,2, atingindo a

³ Atribuição de quem faz crochê, um artesanato feito com linha e agulha; Nova Russas é conhecida por ser a capital do crochê, sendo um importante polo de produção desse artesanato, com venda para vários países do sul e sudeste do Brasil.

⁴ Fonte: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article

meta projetada e para a 8ª Série o índice se repetiu, ficando acima da meta almejada, que era de 2,7 pontos.

Assim, observa-se que, em se tratando de números apresentados nas avaliações da Qualidade da Educação, o objetivo tem sido alcançado. No entanto, é preciso ressaltar que ainda se tem muito a alcançar acerca de estrutura e qualidade dos Recursos Humanos. Fala-se de profissionais da Educação – professores, funcionários e servidores – capacitados, aptos a exercerem suas funções com êxito e qualidade, o que compreende uma das funções principais do FUNDEB, a capacitação e valorização dos profissionais do Magistério.

No atual contexto educacional, da Globalização, da Internacionalização da Cultura, do Neoliberalismo dominante, do Capitalismo em crise e da emergência das Novas Tecnologias Digitais da Educação, busca-se incessantemente a Qualidade da Educação.

Para tal fim, são criados – em âmbito nacional, através do Ministério da Educação – um sistema de avaliação, ou seja, um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, para assim avaliar todos os níveis da Educação, fazendo, pois, um diagnóstico por Estado, Município, Região, etapa e/ou modalidades do Ensino.

Nesse panorama, enfatiza-se o papel decisivo desempenhado pelos gestores das escolas públicas que, diante de todas as adversidades presentes na atual escola básica, conseguem com muito esforço ter êxito em suas atividades de Gestão.

Os novos processos de Gestão da Educação tiveram início nos anos 90, com a implementação do modelo de Gestão da Educação, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LBDN 9394/96) a qual assegura a Gestão Democrática e Participativa da Educação Básica pública, com a participação da comunidade e sociedade.

Assim, com o FUNDEB, consolida-se cada vez mais a gestão democrática e participativa da educação básica pública. Esse assunto será novamente tratado no segundo capítulo.

Dito isso, será tratado agora acerca dos recursos destinados ao FUNDEB e das ações às quais estes recursos visam implementar no ensino básico escolar do município de Nova Russas/CE.

1.1 Recursos e ações do FUNDEB

O FUNDEB foi criado em 2006 para substituir o FUNDEF, que operou de 1998 a 2006. O FUNDEF era um fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental somente, considerado posteriormente como incompleto ou insuficiente, pois não contemplava a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Nesse sentido, foi criado o FUNDEB pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Trata-se de um fundo para os Estados e outro para o Distrito Federal⁵, tendo vigência de 2007 a 2020. O total dos recursos baseia-se no número de alunos matriculados na rede pública.

De acordo com a Lei 11.494/2007, os recursos são oriundos do Fundo de participação dos Estados e Municípios e dos seguintes impostos: Imposto sobre circulação de Mercadorias e serviços (ICMS), Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Impostos sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), Imposto sobre propriedade rural (ITR) e outros que venham a ser eventualmente constituídos.

O fundo receberá recursos também relativos a exportações referentes à LC nº 87/96, da arrecadação de impostos da União, para complementação dos recursos, até atingir o índice de 20%. Assim, os municípios arrecadarão os referidos impostos, bem como a União, e os valores pertencentes a cada Estado e Município serão creditados na conta do FUNDEB no Banco do Brasil. Tratam-se de contas específicas para o fundo. Assim, os repasses são feitos de acordo com as datas de arrecadação, sendo variável o montante recebido a cada mês.

Dessa forma, os municípios ficam com a responsabilidade de gerir os fundos, planejar, selecionar, articular e executar as ações com os recursos do fundo, no âmbito escolar, sob o controle e fiscalização do conselho próprio para esse fim. Posteriormente, esse assunto será estudado no terceiro capítulo.

De acordo com o Manual de Orientações do FUNDEB (2009),

⁵ Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDEB: Manual de orientação. 2009.

Os recursos do FUNDEB devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, devendo ser subdivididos para aplicação, da seguinte forma:

[...] a parcela mínima de 60% do Fundo deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério [...]

[...] cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restante (de 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei 9394/96 [...]. (p. 19-21)

Assim, os recursos são destinados a dois grandes eixos. Prioritariamente, são destinados no mínimo 60% do total dos recursos para a valorização do magistério e o restante, cerca de 40%, para as despesas previstas com manutenção e desenvolvimento.

As despesas de manutenção e desenvolvimento serão definidas nos municípios, de acordo com as necessidades de cada escola e região, contanto que estejam dentro do limite dos 40% destinados para este fim e de comum acordo com os Conselhos.

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB (2009), as referidas despesas podem ser para remuneração e capacitação dos docentes e trabalhadores, aquisição, manutenção, construção e conservação de equipamentos necessários ao ensino, manutenção de bens, levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, concessão de bolsas de estudo a alunos, aquisição de material didático-escolar, manutenção de transporte escolar, dentre outras despesas.

Vale ressaltar que os recursos do referido Fundo não podem ser aplicados na educação superior, em qualquer tipo de ensino de iniciativa privada e em demais “ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica” (MEC, 2009, p. 25).

No contexto das escolas do município ora pesquisado, município de Nova Russas, Estado do Ceará, é marcante a real necessidade de desenvolvimento e manutenção da Educação Básica.

Em observações de campo, é possível verificar que ainda existem escolas multisseriadas nas quais uma única professora é responsável por vários alunos, de séries diferentes, convivendo em uma mesma sala de aula. No atual contexto de

desenvolvimento da Educação Escolar, no qual se preza pela Qualidade do Ensino e da Educação Básica, é inviável esse panorama.

Contudo, esse quadro da educação de Nova Russas ainda é muito comum nas regiões interioranas, uma vez que os povoados e municípios apresentam pouca quantidade de alunos em regiões pequenas, pouco assistidas e distantes dos centros urbanos.

Estas são questões, se forem analisados os diversos povoados existentes nas regiões interioranas, alargando um quadro crítico, nas quais não se pode cobrar, nesses espaços, um resultado minimamente de Qualidade.

Esta é uma situação que pode, certamente, ser resolvida com os recursos do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica do referido Município.

1.2 A estruturação dos recursos e aplicação dos percentuais de 40% e 60%

No tocante à aplicação dos percentuais de 40% e 60% dos recursos do FUNDEB, a crítica pertinente é quanto aos problemas com as perdas advindas da inflação, renúncia e sonegação fiscal, bem como acerca da aplicação do cálculo sobre as receitas nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal) (DAVIES, 2008, p. 5).

Com relação ao montante dos recursos destinados ao FUNDEB, de acordo com os estudos de Davies (2008), há uma má distribuição e má divisão dos recursos e também uma insuficiência de tais recursos. Ou seja, a educação brasileira precisa de muito mais do que dos recursos ora disponibilizados para tal fim.

A educação ainda não é prioridade para o governo brasileiro. O capitalismo dominante, como modo de organização da sociedade, não possibilita a descentralização da renda e centraliza o capital "nacional". A educação e as camadas pobres da população são atendidas com cotas sociais e programas de assistencialismo.

De acordo com os estudos de Davies (2008), o percentual aplicado destinado à Educação é calculado, por parte do Governo, sobre a receita bruta e não sobre a receita líquida, o que faz uma grande diferença em termos de cálculo contábil dos

valores destinados à educação, ainda que muitos Governos não cumpram a exigência de aplicação das referidas receitas.

As disparidades de receitas presentes nas diferentes esferas governamentais também são gritantes em diferentes governos de uma mesma esfera, não obstante os estados e municípios sofrerem o mesmo problema. Davies (2008, p. 21) afirma que “O governo central [...] nunca assumiu constitucionalmente a responsabilidade de oferecer educação básica [...] para todos”. Assim, pode-se perceber que a responsabilidade da Educação Básica foi desde antes estendida aos Estados e Municípios.

Tais desigualdades também são marcantes entre as regiões brasileiras, o que gera um percentual desigual de arrecadação e disposição de recursos para o FUNDEB, sendo estes recursos complementados pela União, quando não atingido o percentual de 20% da destinação mínima.

Conforme foi visto no tópico anterior, o município de Nova Russas conta com dados empolgantes no que se refere à avaliação do IDEB, que mede a qualidade da Educação Básica. No entanto, pode-se perceber em visitas às escolas do município que o sucesso e a qualidade, propriamente ditas, da educação estão longe de ser alcançadas. Isto é, ainda é preciso melhorar muito em termos de estrutura para atender com qualidade aos estudantes.

Pode-se citar o caso bem específico e particular das escolas localizadas nas zonas rurais que funcionam de forma precária com salas multisseriadas com somente um professor para atender alunos com necessidades e séries diferentes. As salas multisseriadas se caracterizam por comportar, em uma sala de aula, diferentes séries. Ou seja, numa sala multisseriada pode haver aluno da educação infantil estudando com aluno do ensino fundamental. Nesse modelo de sala de aula, o professor apura a aprendizagem dos diversos alunos, tendo que superar as dificuldades metodológicas e utilizar diferentes mecanismos.

A literatura recente ensina que está é uma prática comum na zona rural, principalmente na zona norte do país, na região amazônica, onde existem localidades isoladas. No entanto, no município de Nova Russas, em algumas escolas da zona rural, constatou-se que essa prática é habitual, já que a prefeitura não disponibiliza transporte, instalações físicas e recursos humanos suficientes para mudar esse quadro educacional.

Dessa situação, percebe-se que os recursos do FUNDEB podem e devem ser aplicados na melhoria da qualidade da Educação Básica, no sentido de melhorar esse quadro, principalmente no que se refere à qualificação dos profissionais da Educação Infantil e Fundamental que estão localizados nas zonas rurais.

Na visita de campo realizada, foi ouvida uma professora que trabalha em uma sala multisseriada. A referida sala é única e compreende uma escola, ou seja, todos os alunos da escola estão na mesma sala, contendo alunos da Educação Infantil ao 5º ano do Ensino Fundamental. Neste trabalho monográfico esta escola será chamada de Escola da Vida. Por questões éticas o nome da escola será mantido em sigilo.

Na fala desta professora que será identificada como Sarah, ela afirma não ter conhecimento da existência dos Recursos do FUNDEB e que a referida escola não recebe nenhum recurso para manutenção, sendo todos os consertos e produtos utilizados na Escola da Vida financiados por ela ou com a ajuda de alguns moradores.

Percebeu-se nesta escola que há uma falta de assistência por parte dos órgãos municipais no que se refere à estrutura e funcionamento das escolas da zona rural, ficando estas submetidas aos favores da comunidade e à boa vontade dos professores que lá lecionam, a exemplo da Professora Sarah, que já leciona nesta escola/sala há quase duas décadas.

Quanto à Professora Sarah, também se observou a inexistência de formação inicial específica para atuação na área, bem como o fato de a mesma não pertencer e não obter nenhuma formação continuada em toda sua trajetória profissional. Em outras escolas da Zona Rural as quais também foram visitadas, a situação atual não difere do caso ora citado da Escola da Vida.

Assim, é oportuno perguntar: Qual a destinação dos recursos do FUNDEB do município de Nova Russas? Diante do quadro atual, qual o papel dos Conselheiros que não fiscalizam tal quadro de falta de assistência às escolas rurais?

No entanto, o discurso da Educação, que mostra números apropriados de acordo com as metas pré-estabelecidas, esconde tal contexto educacional carente de estrutura. Para se conquistar a sonhada e almejada qualidade da educação, faz-se pertinente a atuação dos Conselhos Fiscais, a fim de identificar as reais necessidades e distribuir os recursos destinados às melhorias da Educação para as situações mais emergentes e atuais.

As situações as quais se deseja focar dizem respeito às questões de estrutura e manutenção das escolas, bem como acerca da capacitação e formação continuada dos Professores, principalmente das escolas que estão localizadas na zona rural e nos bairros periféricos.

Com o fim desse primeiro capítulo, será mantida a discussão em torno dos recursos do FUNDEB e da Gestão Escolar que, com os números apresentados nas avaliações e provas, busca meramente resultados.

CAPÍTULO II – GESTÃO ESCOLAR: A BUSCA DE RESULTADOS

“A autonomia da gestão escolar evidencia-se como uma necessidade quando a sociedade pressiona as instituições para que promovam mudanças urgentes e consistentes [...].”
Heloisa Lück

O atual modelo de organização e Gestão da Educação se efetiva no momento em que os processos de organização e administração da educação e da Escola se apresentam como incompletos e inadequados para as novas exigências e demandas da economia capitalista, globalizada e do Estado Neoliberal no qual estamos inseridos, no Brasil.

A educação, vista como a “redentora” da sociedade, atrai para si os olhares da mesma. A educação é o meio pelo qual se pode esperar e almejar a diminuição das desigualdades sociais, a diminuição da pobreza, do desemprego e uma maior equidade na distribuição de renda no país.

A Gestão Educacional dos processos da educação formal e escolar rompe com o paradigma dos processos de administração, já superado. Este novo paradigma utiliza alguns dos fundamentos da administração para se organizar e assim superar este enfoque que, de acordo com os estudos de LÜCK (2010), é limitado.

Dessa forma, fica claro que os processos de gestão superam o enfoque limitado da administração no contexto da sociedade Capitalista, preservando, em sua base, pilares da administração, visto que para uma boa gestão é necessária sempre uma boa administração.

Nos estudos de LÜCK (2010), encontra-se bem definido a distinção entre Administração e Gestão. Para a autora, a administração é um processo vertical, no qual o poder predomina e existe a figura do autoritarismo em todas as esferas e setores. Os processos são fragmentados, há uma limitação das responsabilidades dos administradores, a burocratização do trabalho e as ações individuais. Assim, evidencia-se que a Gestão supera esse enfoque, não o descartando totalmente.

O novo paradigma da Gestão Educacional se apresenta como inovador, uma vez que os processos são democráticos e prezam pela horizontalidade e expansão

da responsabilidade, ou seja, a descentralização do poder. As ações são pensadas em âmbito macro, no contexto dos diferentes departamentos. Tratam-se de ações coletivas, destacando-se também que os indivíduos são inseparáveis da sociedade.

Nesse contexto, a gestão da Escola e do espaço macro da educação formal incorporam os processos de organização e administração ora emergentes. A Gestão da Educação e da Escola, em suas múltiplas funções, busca resultados. Entende-se por resultados dos processos escolares os números apresentados nas avaliações dos sistemas de ensino.

Verifica-se que a Gestão Escolar possui uma contradição democrática muito comum. Ao mesmo tempo em que propõe os processos democráticos na gestão, impõe a organização, estrutura e funcionamento do referido processo de gestão.

No entanto, a participação da comunidade local é de extrema importância para a valorização da educação em um contexto específico, uma vez que a natureza da educação está no seu caráter social.

Dessa forma, a busca por resultados na educação está ancorada em dois segmentos, a saber: descentralização e autonomia. Entende-se por descentralização a gestão democrática e participativa da comunidade nos processos de decisão da escola, em um contexto local. Existe uma íntima relação da valorização da educação, ou seja, do envolvimento da comunidade com a escola.

Nos estudos de Lück (2010b)

A descentralização é, portanto, considerada tendo como pano de fundo tanto, e fundamentalmente, a perspectiva de democratização da sociedade, como também a melhor gestão de processos sociais e recursos, visando a obtenção de melhores resultados educacionais. [p. 46]

Nesta passagem, a autora afirma ser a descentralização um dos aportes para os melhores resultados educacionais. Nos contextos descentralizados, ou seja, na gestão onde as decisões são atribuições também da comunidade escolar e local.

A descentralização também é notada por esta autora como um processo ainda contraditório, uma vez que ainda não é dada como plena, ou seja, total. Nota-se que, para que haja a total democracia dos processos e decisões escolares, seria necessário que a descentralização fosse plena, ou seja completa, e abrangesse as decisões acerca das políticas educacionais, dos programas, normas e regulamentações da operacionalização das escolas (LÜCK, 2010b).

Nesse sentido, é oportuno lembrar que o Ministério da Educação criou alguns mecanismos para legitimar a gestão dita democrática e participativa, quais sejam: Conselhos, Associações, dentre outros, compostos por representantes da comunidade local e escolar. Estes conselhos e associações agem dentro do contexto escolar, como base da gestão e para a gestão da escola, constituindo-se em instâncias de decisões locais.

Assim, a busca dos resultados da Gestão Escolar perpassa pela gestão democrática e participativa da escola, na qual se faz necessária e oportuna a ampla participação dos membros da escola e da comunidade local, no que se refere às tomadas de decisões e à valorização do contexto escolar, da democratização do ensino e da autonomia por ela enfocada.

É nesse sentido que serão tecidas as reflexões e discussões neste segundo capítulo, a partir da conceituação de Gestão Participativa e Democrática, o que acontece no próximo tópico.

2.1 A gestão participativa e democrática

A Gestão Participativa e Democrática, presente atualmente nas escolas brasileiras, como modo de administração, organização e gestão dos processos educacionais em âmbito macro e micro, pressupõe a participação da comunidade escolar nos processos da Gestão Escolar e Educacional.

A Gestão Democrática e Participativa implica em autonomia. De acordo com os estudos de Lück (2010b), a democratização do ensino está intimamente ligada à construção da autonomia da gestão escolar.

Descentralização, democratização da escola, construção da autonomia, participação são facetas múltiplas da gestão democrática, diretamente associadas entre si e que tem a ver com as estruturas e expressões de poder na escola, tal como indicado por Martins (2002). Cabe destacar também que “democratizar é a conquista de poder por quem não o tem” (CHARNEN, 1998: 98). (LUCK, 2010b, p. 58)

Nesse processo, a escola conquista a Democracia como princípio de sua gestão. Tal democracia se dá em meio a um processo de descentralização do ensino e de construção da autonomia da gestão escolar. O poder de gerir a

educação escolar é a descentralização. Cria-se a autonomia da organização escolar e se estabelece o poder de decisão à referida comunidade escolar composta por alunos, professores, funcionários e membros da sociedade civil.

A organização da comunidade escolar e sociedade civil, conforme dito, é organizada em Conselhos e Associações. Na medida em que se conquista a democracia, vale refletir até que ponto a escola, enquanto instância administrada pela comunidade escolar participativa em seus Conselhos e Associações, está preparada e informada para gerir esta democratização.

Ainda sobre os estudos de Lück (2010b) acerca desse tema, convém citar:

A democratização da escola corresponderia, portanto, na realização do trabalho escolar orientado pela realização e desenvolvimento da competência de todos, em conjunto. Mediante essa orientação, dá-se conta de três aspectos apontados nas análises de democratização da escola: a) democratização como ampliação do acesso e sucesso do aluno na escola; b) democratização dos processos pedagógicos; c) democratização dos processos de gestão escolar (HORA, 1994). (LÜCK, 2010B, p. 61)

Nesse sentido, a democratização da escola é amplamente realizada em conjunto, a partir dos eixos principais, democratizando para que seja possível a participação de todos no conjunto da instituição escolar, mediante a ampliação do acesso nos processos de autonomia escolar.

A construção da autonomia da escola também é inerente à democratização da gestão. Sendo a autonomia da escola e das instituições educacionais um princípio constitucional, presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, relacionada às tendências mundiais de globalização, configura-se como um dos pilares para a concretização da eficácia e eficiência escolar. (LÜCK, 2010b).

Desse modo, a Gestão Participativa na escola não se limita a discutir decisões preconcebidas e predefinidas em reuniões, seminários e palestras, mas sim, conforme adverte Lück (2010c), a canalizar energias coletivas em torno de objetivos educacionais para a comunidade e oriundos desta. Tal participação coletiva da comunidade é o caminho mais curto e propício para a autonomia da gestão escolar e democrática.

Não se pode negar a existência da participação. A participação não pode permanecer somente como faz-de-conta, fingindo todos decidir quando na realidade as decisões são centradas em uma única pessoa da comunidade escolar ou, até

mesmo, na administração propriamente dita, desconsiderando o papel importante que exercem os Conselhos e as Associações nesse contexto.

A concepção de gestão democrática e participativa no contexto escolar compreende um exercício de cidadania para os membros da sociedade civil. No momento em que há o exercício da construção da participação e do desenvolvimento de ações coletivas, a cidadania é compreendida também com esta experiência que resulta em desenvolver o potencial dos participantes.

Essa afirmação de Lück ilustra e fundamenta o que se quer ressaltar quanto a esse tema:

[...] as expressões “gestão participativa” e “democracia participativa” são, de certa forma, redundantes, tratando-se, no entanto, de uma redundância útil, no sentido de reforçar uma das dimensões mais importantes da gestão educacional democrática, sem a qual esta não se efetiva. (LÜCK, 2010c, p. 27)

Então, sob essa designação, a participação é promovida e também negada. A experiência e os resultados irão ditar o momento em que ambas são compreendidas como parte efetiva da construção do exercício da cidadania dos profissionais presentes nos contextos escolares.

Há também a formação de colegiados de cursos e escolas, nos quais se enfoca a participação dos membros da comunidade escolar. Nesses casos, a participação se limita a reuniões dos colegiados, nas quais apenas se discute sobre uma pauta pré-estabelecida, nem sempre chegando a conclusões conjuntas. Define-se pelo mais fácil e prático, desconsiderando o sentido político pedagógico da participação da comunidade escolar no referido colegiado.

Ainda sobre a participação política e democrática dos órgãos colegiados das escolas e cursos, prossegue-se enfocando a discussão acerca das atribuições dos Conselhos Escolares, no que se refere ao tema central deste trabalho, qual seja, as ações, recursos e destinação do FUNDEB no âmbito escolar.

2.2 Os Conselhos Escolares e desenvolvimento da escola

A atuação dos Conselhos Escolares é de extrema importância para o desenvolvimento das escolas e se configura como uma das formas de participação da comunidade escolar na construção da Gestão Participativa.

Nos estudos de Lück (2010), encontra-se que há várias formas e sentidos de participação da comunidade nos processos de Gestão Escolar.

A participação tem sido exercida sob inúmeras formas e nuances no contexto escolar, desde a participação como manifestação de vontades individualistas, algumas vezes camufladas, até a expressão efetiva de compromisso social e organizacional, traduzida em atuações concretas e objetivas, voltadas para a realização conjunta de objetivos. (Lück, 2010, p. 35)

Fica evidente que a participação se dá de inúmeras formas, desde as individuais até as coletivas. Em diferentes contextos e em diferentes participações, há uma abrangência de formas, dentre as quais, e a partir de seus estudos, a autora identifica as seguintes:

[...] a) a participação como presença, b) a participação como expressão verbal e discussão, c) a participação como representação política, d) a participação como tomada de decisão, e e) a participação como engajamento [...]. (Lück, 2010c, p.35)

Nesta citação, percebe-se tal abrangência, possibilidades e formas de participação da comunidade escolar na Gestão.

Dito isso, será tratado agora sobre os Conselhos Escolares, que são objetos mais frequentes de participação e efetivação real da comunidade escolar nas decisões que concernem à referida comunidade.

Os conselhos escolares são formados dentro das escolas, com representação dos membros da escola e da comunidade. Os conselhos podem ser constituídos de professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e membros da comunidade local. As escolas têm autonomia para escolher a melhor maneira de eleger e/ou escolher os representantes que farão parte do referido conselho.

Dentre as atribuições do Conselho Escolar, a principal delas é tomar decisões dentro da escola, participando da gestão administrativa, financeira e pedagógica, com o objetivo de zelar por este espaço de ensino-aprendizagem e pela qualidade. As funções vão desde a fiscalização de recursos, a aplicação de recursos, conhecimento e discussão do projeto político da escola com os demais comprometidos com a gestão, até a manutenção do referido ambiente educacional.

A gestão, organizada a partir da efetivação e ativação dos referidos conselhos, que possuem funções deliberativas, consultivas e fiscais, garante para si uma natureza democrática, tal qual é orientada pela legislação brasileira nas escolas públicas.⁶

Portanto, os Conselhos Escolares são deliberativos, ou seja, tomam decisões, refletem sobre as decisões a serem tomadas e deliberam sobre o que pode e deve ser melhor para a escola, com base na sua função maior de zelar pela instituição e garantir a qualidade do ensino.

Dessa forma, os recursos ora destinados às escolas através de diversos programas de financiamento da educação básica também devem ser discutidos no âmbito dos referidos conselhos, no que se refere à sua destinação, aplicação e fiscalização. Tal tarefa é de suma importância para garantir que os recursos sejam, efetivamente, aplicados e utilizados da melhor forma possível, a fim de sanar deficiências na escola e garantir que sejam eleitas as devidas prioridades e ações com os referidos recursos.⁷

Assim, o fortalecimento dos Conselhos Escolares se dá com a participação efetiva e contínua dos membros ora eleitos para tal fim. O desenvolvimento da Escola precisa da ação contínua dos referidos conselhos, na medida em que estes são deliberativos, consultivos e fiscalizadores.

Nas palavras de Paulo Freire, a participação de todos no desenvolvimento da escola se faz mais do que necessária. Observe-se o que afirmou o saudoso educador:

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente.”
(PAULO FREIRE)⁸

Atente-se para esta fala de Freire, pela qual convoca a todos para participarem da escola, para tomarem para si esta importante tarefa, que ora se atribui a escola, a saber, a educação formal. A educação que é um direito de todos,

⁶ Para saber mais, consultar fonte: www.mec.gov.br

⁷ Para saber mais sobre os Programas de financiamento da Educação e da Escola, consultar: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>.

⁸ Fonte: <http://www.paulofreire.org/Noticias/NoticiaEducarParaEPelaCidadaniaDesdeAInfancia>

direito garantido constitucionalmente, constitui-se numa tarefa não somente do Estado, mas também da comunidade, da família e da escola.

Dessa forma, é preciso, cada vez mais, juntamente com as ações do Ministério da Educação, implantar, fortalecer, preservar a constituição, manutenção e valorização dos Conselhos Escolares no âmbito da administração municipal, das secretarias de educação e da comunidade local.

Nesse sentido, é necessário que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), construído pela comunidade escolar e que serve para orientar as ações da Escola e seu desenvolvimento, seja acompanhado intimamente pelo Conselho Escolar, uma vez que visa, primordialmente, ao desenvolvimento da escola.

Com a ação efetiva dos Conselhos Escolares, o acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola, a participação, promoção, manutenção e valorização de tais mecanismos de Participação e Democracia dentro do contexto escolar, se estará, necessariamente, zelando pelo almejado desenvolvimento da escola, com qualidade de ensino-aprendizagem.

Tal desenvolvimento se efetiva com a participação de todos. Muitos são os desafios enfrentados pela Gestão Escolar no sentido de garantir que toda a comunidade escolar participe ativamente dos conselhos deliberativos, uma vez que os professores (em especial) se rotulam com o *slogan* “sou professor para dar aula” e se fecham nesta tarefa de “dar aula”. Vale ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional atribui ao professor a tarefa de participar da Gestão da Escola.

Nesse sentido, continua-se a discussão acerca desse tema, versando sobre os Conselhos do FUNDEB, que possuem ações diretivas e de fiscalização de grande importância para a efetivação da aplicação dos recursos do referido Fundo.

CAPÍTULO III – CONSELHO DO FUNDEB E CACS – AÇÕES DIRETIVAS

*Podem debater, investigar, discutir, mas não adotar
medidas concretas para punir infratores.
Em suma, acaba sendo apenas uma casa de debates e,
na melhor das hipóteses, denúncias, nada mais do que
isso.
Nicholas Davies*

A Gestão Escolar, enquanto modo de organização da escola, recebe implicações diretas da aplicação dos recursos do FUNDEB e dos CACS (Conselhos de Acompanhamento e Controle Fiscal). Nesse sentido, serão vistas as características e atribuições dos mecanismos de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do referido Fundo.

O que realmente significa “acompanhamento e controle”? Na prática, quando os conselhos são formados, existe o acompanhamento e controle sobre a destinação dos recursos. Mas, cabe indagar, como tem sido feito esse acompanhamento e controle? Será que os efetivos conselhos têm cumprido as suas tarefas e atribuições no âmbito dos municípios, estados e governo federal?

Este é um ponto importante que versa sobre esse estudo, acerca da composição dos conselhos. Não se pode ter conselhos genuínos formados por pessoas envolvidas nas esferas estatais. A representação dita social, muitas vezes, é genérica, sendo constituída por membros das instâncias que representam o poder, seja em âmbito municipal, estadual ou federal.

Assim, como garantir que tal representação social seja, obrigatoriamente, respeitada, preservada e legitimada?

A partir dessa questão, serão discutidos agora os princípios éticos e a funcionalidade de tais mecanismos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, no que se refere às ações implementadas pelo referido Fundo.

3.1 O Conselho do FUNDEB, princípios éticos e funcionalidade

Um Conselho do FUNDEB é representativo da sociedade (Governo, ONGs e Sociedade Civil) de controle social da gestão pública. Então, o que se pode esperar dos conselhos do FUNDEB?

A legislação que assegura a existência dos conselhos prevê a criação destes nas esferas municipal, estadual e federal, todos com participação da sociedade civil. Sobre as características dos referidos Conselhos, o Manual de Orientações do FUNDEB versa que:

[...] é um colegiado formado por representações sociais variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 30)

Assim, fica claro que os Conselhos possuem autonomia, sem subordinação às esferas do Governo, seja municipal, estadual ou federal. No entanto, vale ressaltar que tal constituição se dá por membros das esferas governamentais, sendo destinada uma quantidade inferior de membros aos representantes da sociedade civil. Ou seja, dos 12 membros que constituem o conselho estadual, somente 5 são efetivamente da sociedade civil, sendo que a maior participação é de pessoas ligadas às esferas governamentais.

Diante disso, como assegurar o real acompanhamento e fiscalização do referido Fundo, uma vez que lida diretamente com a aplicabilidade de recursos oriundos da União?

Outro ponto que vale a pena ressaltar é quanto aos membros da sociedade civil que não têm formação adequada para esta atividade que desempenham. A análise e avaliação de matérias (relatórios, documentos, prestação de contas, etc.) são um obstáculo a ser superado, uma vez que tais referenciais não fazem parte de seu cotidiano e apresentam linguagem própria e especificidades da área contábil.

De acordo com o Manual citado anteriormente, são atribuições dos Conselhos do FUNDEB:

1. Analisar os demonstrativos e relatórios que devem ser permanentemente colocados pelo Poder Executivo à disposição do colegiado [...];
2. Verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos [...];

3. Realizar visitas para verificar: a) o andamento de obras e serviços realizados com recursos do Fundo; b) a adequação e a regularidade do transporte escolar; c) a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo.
4. Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. [...]
5. Supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do respectivo estado ou município. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 33-34)

Diante de tais atribuições, ainda cabe aos membros dos Conselhos do Fundo fiscalizar a aplicação dos recursos, ou seja, o acompanhamento. A crítica feita por Davies (2008) sobre esse tema é oportuna. Este pesquisador alerta que estes conselhos debatem, mas não têm poder de ação, ou seja, não podem exercer ações de punição quando detectada alguma irregularidade nos relatórios e serviços de acompanhamento.

Assim, a atividade dos conselhos se resume a um acompanhamento meramente paliativo, ou seja, acompanhar por acompanhar, sem ação normativa ou punitiva e, quando detectada alguma irregularidade, seja feita denúncia aos órgãos judiciários e membros do Ministério Público local e estadual, a fim de ser averiguada e punida.

Como essa limitação, o potencial de ação dos Conselhos do Fundo é limitado. De acordo com Davies (2008), os conselhos têm funcionado como “casa de debates”.

Convenha-se que é necessária uma reflexão acerca dos princípios éticos dos Conselhos criados com o objetivo de fiscalizar, para que estes não sejam apenas uma “casa de debate”, como afirmou Davies. Este colegiado deve apresentar-se para a sociedade civil como comprometido com a qualidade da Escola e da Educação, mostrando os resultados de sua funcionalidade, a partir do acompanhamento efetivo e permanente.

A renovação dos conselhos, a partir de um princípio ético, se faz também necessária. De acordo com o Manual de Orientações (MEC, 2009, p. 31) “cada segmento social deve promover a realização de eleição específica, no âmbito da categoria representada (professores, pais, estudantes, etc.) para a escolha dos representantes (titular e suplente) a serem indicados”.

A legislação pertinente proíbe algumas pessoas de participarem dos Conselhos:

Cônjuges e parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau do prefeito municipal e do vice prefeito, dos secretários municipais, tesoureiros, do contador ou de funcionário de empresa que presta serviço relacionado à administração [...], parentes e afins, [...] estudantes não emancipados, pais e alunos que, em relação ao Poder Executivo municipal: a) exercem cargos ou funções de confiança, de livre nomeação; b) prestem serviços terceirizados.(MEC, 2009, p. 32-33)

Portanto, deve-se garantir que a administração pública não interfira na escolha dos conselheiros, para garantir o real acompanhamento e fiscalização das ações diretivas dos recursos do FUNDEB. Por ser uma atividade considerada de relevância social para a comunidade escolar e civil, o trabalho dos conselheiros não é remunerado e veda a exoneração e/ou demissão de cargos ou emprego sem justa causa, quando se tratar de mandado em curso.

Os princípios éticos dos conselheiros devem zelar pelos direitos humanos, pela obrigatoriedade da Educação Básica e pela Educação de qualidade para todos.

Assim, será observado a seguir como se dão o acompanhamento, execução e monitoramento das ações do FUNDEB, no âmbito do município de Nova Russas.

3.2 Acompanhamentos, execução monitoramento das ações do FUNDEB

Conforme dito, o acompanhamento da destinação dos recursos e ações do FUNDEB são atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), um órgão colegiado formado por representantes do Governo e da Sociedade Civil.

O papel dos CACS se limita a acompanhar, verificar e fiscalizar, a fim de identificar irregularidades na destinação e aplicação dos recursos, discutir a aplicabilidade e, se for necessário, realizar denúncias de irregularidades identificadas no âmbito dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Os CACS são autônomos, podem e devem aprovar regimento interno, reunir-se periodicamente, realizar visitas e obras nas escolas e em outras localidades, requisitar documentos ao Poder Executivo, acompanhar e manifestar-se à Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa e Poder Executivo.

Foi o que aconteceu recentemente no âmbito do município no qual se realizou algumas visitas em escolas e na secretaria. O Conselho municipal identificou

irregularidades na aplicação e destinação dos recursos do FUNDEB e, a partir desta identificação, realizou denúncias junto ao Ministério Público local, que passou a investigar tais irregularidades. Logo em seguida, após a constatação das devidas irregularidades, houve a punição dos responsáveis pela administração pública. Resultou que os envolvidos foram identificados, e devidamente punidos.

Com as devidas punições aplicadas, assegurou-se assim o direito dos conselheiros de serem isentos de punições por parte das esferas municipais das quais fazem parte, ou venham a fazer. Ao Ministério Público cabe o dever de continuar fiscalizando os Conselheiros quanto à lisura do processo de acompanhamento e controle social.

Tal atitude dos Conselheiros legitima o papel fiscalizador destinado ao Conselho, enquanto órgão colegiado, no sentido de reunir elementos comprobatórios de irregularidades, pedirem providências e, quando necessário e cabível, realizar as devidas denúncias. Após isso, cabe ao*

Dessa forma, observa-se é de suma importância o papel dos Conselhos Municipais, quando estes são conduzidos por pessoas conscientes de seus deveres políticos na sociedade civil e prezam pela transparência e excelência da administração pública.

As escolas municipais, que são as beneficiadas pelos recursos do FUNDEB, devem zelar para que os conselhos municipais sejam isentos de subordinação e de vinculação à administração pública, para que seja assegurada aos colegiados do Conselho uma relação estritamente formal com a administração pública.

Assim, por serem órgãos de acompanhamento, surgem as críticas, tais como as de Davies (2008), no que se refere à limitação destes órgãos. Parece que a solução pode ser uma política Neoliberal que repasse às instâncias não governamentais tais atribuições. Diante desse quadro, considera-se importante destacar que os Conselhos Escolares e Municipais devem trabalhar na mesma sintonia, a partir de princípios éticos.

CONCLUSÃO

O financiamento da educação básica pode ser identificado como um problema crucial, tanto para os países em desenvolvimento, quanto para os países desenvolvidos. Há a necessidade de altos investimentos em educação, no entanto a ausência ou redução de ações públicas pode causar sérios danos sociais em qualquer país. Para minimizar e evitar perdas sociais, os estados obrigam-se a intervir na preservação de condições fundamentais de acesso e inclusão sociais das classes menos favorecidas nos sistemas educacionais públicos. Desta forma, a relação do custo e retorno (lento) do investimento público em educação acaba por representar um grande desafio aos agentes públicos responsáveis pelas políticas de financiamento. Os resultados são lentos e não obedecem a uma lógica imediatista. Porém, o não investimento provocará um custo social muito mais elevado.

Como área de estudo o financiamento da educação é básico e fundamental pois, a partir do seu conhecimento, podem-se extrair subsídios para uma boa gestão de recursos destinados às redes públicas de ensino.

Considera-se que junto ao financiamento e administração dos recursos podem ser sugeridas práticas de planejamento, gerenciamento e ações, no intuito de auxiliar governos no desempenho de suas atividades, sem descuidar dos estudos já realizados, da autonomia e das experiências existentes, respeitando-se, inclusive, as conquistas realizadas nas duas últimas décadas do século passado no cenário nacional (CF/88, LDB Lei 9.394/96 e FUNDEF Lei 9.424/96 e FUNDEB LEI 11.494/2007). Ressalte-se, no entanto, que este trabalho não se trata apenas de pesquisa empírica, mas também de estudo e de construção coletivos de ações voltadas para questões atuais. As redes públicas necessitam se auto-organizarem e praticarem políticas de planejamento, gerenciamento e gestão compartilhada de ações e recursos.

Não se faz necessário abordar especificamente o financiamento da educação sob a ótica das fontes de recursos, das receitas e das despesas, nem tampouco pela perspectiva da destinação e/ou da aplicação dos gastos, tendo em vista que a literatura nacional e internacional no campo do financiamento da educação já é rica em estudos destes temas.

A bibliografia disponível sobre financiamento da educação trata quase sempre a respeito da captação de recursos financeiros, suas fontes, sobre quanto custa e como pagar a educação pública. Há sempre uma menção nos trabalhos produzidos às fontes de recursos, vinculação e sub-vinculação de recursos, transferência de recursos e padrões básicos de funcionamento das escolas.

É preciso avançar no sentido de ir além do estudo do financiamento no âmbito da captação de recursos e do estudo das fontes existentes de financiamento. É necessário abrir possibilidades e avançar sobre os processos de administração e planejamento, para que a amplitude da visão estratégica do administrador público possa desenvolver ações efetivas, eficazes e factíveis. Captar e identificar as fontes de financiamento existentes e as novas não habilita, por si só, as administrações públicas municipais no pleno exercício de suas atribuições de manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal atitude beira a mesmice e o desprezo pela criatividade.

REFERÊNCIAS

- DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: A Redenção da Educação Básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)
- FILHO PARRA, Domingos & SANTOS João A. **Apresentação de Trabalhos Científicos**. 4ª Ed. São Paulo: Futura, 2000.
- GADDOTI, Moacir. **Pensamento Pedagógico Brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Ática, 1991.
- LÜCK, Heloísa. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. 5. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2010. (Série: Cadernos de Gestão, v.I)
- _____. **A Gestão Participação na Escola**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010c. (Série: Cadernos de Gestão, v.III)
- _____. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. 5. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2010b. (Série: Cadernos de Gestão, v.II)
- LESBAUPIN, Ivo & MINEIRO, Adhemar. **O Desmonte da Nação em Dados**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MEC/FUNDESCOLA. **Encontros pela Justiça na Educação – Marcos Legais – Versão Preliminar**. Brasília: MEC, 2000.
- MELCHIOR, José Carlos de A. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.
- _____. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB: Manual de orientação**. 2009.
- MONLEVADE, João A.C. de. **Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Cortez, 1997.
- MORAES, Alexandre. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela & ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2ª edição. São Paulo: Xamã, 2001.
- UNDIME-CE. **Ensino Fundamental: Legislação Básica**. Fortaleza: Brasil Tropical, 2002.
- VELLOSO, Jacques. **Pesquisas no País sobre o Financiamento da Educação: onde estamos?** Brasília: CNE, 2003.

VERAS, Maria Eudes Bezerra: **Estado e Financiamento da Educação**. Dissertação do Mestrado da Universidade Federal do Ceará – UFC, 1990.

VIEIRA, Sofia Lerche & ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. T. **Política e Planejamento Educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.