

# **FINANCIAMENTO, OFERTA, GESTÃO EDUCACIONAL E CONTROLE SOCIAL (FOGECS): UM PLANO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA ARTICULAÇÃO DAS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS CONSELHOS DO FUNDEB**

**Sérgio Henrique da Conceição**

Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC)

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

E-mail: [shconceicao@uneb.br](mailto:shconceicao@uneb.br)

## **RESUMO**

A partir do entendimento da relevância do papel creditado às Instâncias de Controle Social (ICS) no contexto educacional, tanto no âmbito normativo quanto na produção de caráter científico, o trabalho busca explorar dimensões categóricas que possibilitem a implementação e aperfeiçoamento de práticas de acompanhamento e controle social formalizadas no âmbito dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs). Para o alcance dos objetivos, utilizou-se uma abordagem legal e bibliográfica que resultou na caracterização das categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social. O estudo resultou em um plano de natureza teórico-metodológico denominado Fogeacs (Financiamento, Oferta, Gestão Educacional e Controle Social) voltado a atuação dos Conselhos Fundeb.

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

## **Eixo 2 - Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar**

### **1 INTRODUÇÃO**

Transcorridos duas décadas e meia da promulgação do texto constitucional de 1988 e 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 e art. 15) e a constituição de fundos voltados ao financiamento dos sistemas públicos de educação (Fundef/Fundeb) conferem papel relevante no processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

As ICS presentes por força dos marcos normativos educacionais (CF e LDB) possuem prerrogativas de acompanhamento e fiscalização de recursos financeiros, supervisão do censo escolar, acompanhamento da proposta orçamentária da educação, disponibilização de estudos

e informações de natureza estatística acerca da realidade educacional, a partir da atuação de seus conselheiros indicados por segmentos da sociedade civil organizada (poder público, pais de alunos, professores, alunos e dirigentes educacionais).

As ações no âmbito das ICS educacionais devem contribuir para a implantação, aperfeiçoamento e consolidação das políticas educacionais públicas para além da gestão governamental, sendo a atuação dessas instâncias elemento primordial ao alcance do princípio constitucional da gestão democrática dos sistemas públicos de ensino, conforme indicam os referidos marcos normativos.

No cenário atual, compreender o processo de vinculação constitucional de recursos das receitas tributárias dos entes federativos (municípios, estados e União) direcionados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a elegibilidade dos gastos e investimentos educacionais, a criação de fundos contábeis responsáveis pelo financiamento do ensino fundamental (Fundef) e básico (Fundeb), a necessidade de cumprimento de patamares mínimos de investimento por aluno (gasto-aluno) são requisitos a decodificação do papel institucional desses colegiados (Cacs).

O presente estudo, a partir de uma perspectiva legal e bibliográfica, busca inferir em que dimensões situam-se as atribuições institucionais das ICS educacionais locais (Cacs) tomando como parâmetro os marcos normativos que disciplinam sua atuação (CF, LDB e legislação específica dos fundos de financiamento), e, como essas prerrogativas aproximam-se ou distanciam-se dos pressupostos teóricos apontados pela literatura acerca da dinâmica do controle social relacionado ao contexto educacional.

O estudo busca contribuir na identificação de eixos categóricos para o desenvolvimento de futuras pesquisas relacionadas às práticas de acompanhamento e controle social das ICS educacionais, e, na construção de diretrizes teóricas para ação desses colegiados que resultem no aperfeiçoamento de suas práticas atuais e no fortalecimento da gestão democrática dos sistemas públicos de ensino.

Para compreender como inserem-se as ICS educacionais no arranjo político-administrativo dos sistemas públicos de ensino, sejam esses municipais, estaduais ou federal), é necessário reportar como configura-se o processo de financiamento (captação de recursos públicos via receita tributária), a responsabilidade em maior ou menor grau de oferta de ensino em diferentes níveis (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior) por esses entes federativos, o arranjo das intencionalidades na implantação, aperfeiçoamento ou descontinuidade de políticas educacionais (gestão educacional) e a condição democrática

na condução desses sistemas através da efetivação das instâncias de controle social em seu interior.

## **2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O ARRANJO FEDERATIVO**

### **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”.

Na perspectiva dos diferentes entes federativos (União, estados e municípios), cabe a responsabilidade de implantação, gestão, manutenção dos seus respectivos sistemas e o encargo por transferências supletivas por parte da União de recursos para o financiamento dos sistemas estaduais e municipais; aos estados, a incumbência complementar de realizar a transferência de recursos para o financiamento dos sistemas municipais (CASTRO, 2001).

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 fixadas no escopo da Constituição Federal, as quais implantam

patamares mínimos ao montante de receitas vinculadas ao financiamento da educação, as Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios (LOM) poderão estabelecer parâmetros superiores aos fixados pela Constituição Federal e LDB para a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, neste caso, prevalecendo os normativos locais em relação à Constituição Federal.

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 (oferta), a gratuidade do ensino público (financiamento), a qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação (gestão educacional) e a gestão democrática (controle social).

Compreendendo a vinculação de recursos como estratégia para o alcance desses princípios (universalidade, gratuidade e qualidade), conforme 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) que determinam para a União o imperativo da vinculação de 18% das receitas tributárias líquidas para o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), das contribuições sociais destinadas ao financiamento da educação: Salário Educação (SE), Receitas Brutas de Prognósticos (lotéricas) e demais fontes, tais como: operações de crédito, rendimentos financeiros das aplicações dos recursos, entre outras.

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% das receitas tributárias líquidas para o fundo de 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% das receitas tributárias líquidas para o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), incluindo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências obtidas junto à União, relativas ao Salário Educação, complementação do Fundeb, das operações de créditos e demais receitas.

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

A **Tabela 1** 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.

### **2.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb)**

A criação do Fundeb 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 (ensino fundamental), 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).

**Tabela 1: Receitas direcionadas à Educação no Brasil (2001-2010) – Em milhões (R\$)**

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%
<b>TOTAL</b>	<b>206.270</b>	<b>0</b>	<b>206.270</b>	<b>18.013</b>	<b>5.965</b>	<b>39.117</b>	<b>63.095</b>	<b>269.365</b>	<b>76,6%</b>	<b>23,4%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

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

mínimas: 60% para o pagamento de remuneração aos profissionais do magistério e 40% para os gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Fundef vigorou por 10 anos, de 1997 a 2006.

Aspecto negativo quanto a execução do Fundef 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).

Como virtude, o Fundef, a partir de 1998, determinou 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).

Todas as críticas existentes desde sua entrada em vigor motivaram a proposta de reformulação através 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, 2009).

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 o ensino básico, 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.

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

**Quadro 1: Tributos que constituem e não constituem o Fundeb.**  
Fonte: Monlevade (2007, p. 76).

### 3 EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

#### 3.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

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. 9; § 1).

A Lei nº. 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, instituiu em seu artigo 24 a necessidade de implantação de conselhos para acompanhamento, controle social (Cacs), 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, portanto, campo fértil ao entendimento e investigação dos fenômenos relativos ao *accountability* na gestão pública.

A inserção de colegiados de controle social com representação da sociedade civil é algo que materializa o sentido de 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).

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, passou-se pelo menos 400 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 da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) seja na trajetória do Fundef (extinto) quanto no Fundeb (em vigor) parece ter fragilizado as possibilidades de 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).

#### **4 DECODIFICANDO AS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL**

A Lei nº. 11.494/2007, que regulamenta o fundo atual de financiamento da educação básica nos sistemas públicos de ensino (Fundeb), em seu artigo 24, disciplina a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), instância responsável pelo “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos”, tendo como tarefa ainda “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).

No que diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social, os marcos normativos, especialmente a Lei do Fundeb (Lei nº. 11.494/2007) e a LDB (Lei nº. 9.394/1996), 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 educacionais, *a priori*, a partir dos 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).

A compreensão teórica do presente trabalho sugere situá-las em quatro dimensões, *a priori*, financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), conforme evidenciado no **Quadro 2**.

As questões relativas ao financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) constituem-se como dimensões possíveis a concepção de um plano teórico voltado a compreensão dos fenômenos educacionais pelas instâncias de controle social.

A estruturação dessas categorias (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social) sugerem identificar com mais clareza e precisão em que dimensões situa-se o papel de acompanhamento e controle social das ICS educacionais, que não se confunde com o de fiscalização e controle, próprio dos órgãos de controle e tribunais de contas.

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

**Quadro 2: Atribuições e responsabilidades das ICS sob a ótica das dimensões Fogecs**

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise da produção científica em torno do arranjo financeiro-administrativo capaz de dotar o país de um sistema público de ensino articulado entre os entes federativos e lastreado de uma condição de qualidade de ensino, perpassa igualmente, na implementação

de ações de natureza político-administrativa que reconhecem as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) como núcleo sistematizador dessas iniciativas.

A necessidade de reconhecimento da estratégia de vinculação de recursos públicos ao financiamento do ensino como forma de dotar seus sistemas de autonomia financeira está presente em Melchior (1997), Farenzena (2001), Davies (2008) e Teixeira (1976):

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 necessidade de ampliação desses recursos para o alcance do patamar de qualidade desses sistemas de ensino, aliados a novos conceitos que instrumentalizem tais aportes, tais como, o custo aluno qualidade estão presentes em Davies (2008), Verhine (2003) e 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).

A necessidade da plena oferta da educação fundamental, a articulação do ensino com o exercício da cidadania, pontuado por Teixeira (2005), Fernandes (1989) e Frigotto (2004) e 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.

O fortalecimento das instâncias de controle social no âmbito educacional e a construção de uma nova racionalidade das políticas públicas educacionais presentes em Davies (2005), Gandini e Riscal (2002), Leher (2004) e Teixeira (2005, p. 218):

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 munícipes.

Esses aspectos, somados ao reconhecimento da gestão educacional como campo específico do conhecimento para o desenvolvimento das ações das políticas públicas direcionados ao ensino, extensão e pesquisa assinalados em Teixeira (2005), Brito (1991), Fernandes (1989), Gandini e Riscal (2002) e 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** (MONLEVADE, 2010, p. 12).

Esse contexto na pesquisa científica parece indicar certa confluência dessas categorias (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social) para compreensão do fenômenos acerca dos sistemas públicos educacionais (**Quadro 3**).

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

### **Quadro 3: Organização dos grupos categóricos da pesquisa a partir do quadro teórico utilizado.**

Fonte: Elaborado pelo autor.

## **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).

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.

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.

O presente trabalho estabeleceu como objetivos contribuir na identificação de eixos categóricos para o desenvolvimento de futuras pesquisas relacionadas às práticas de acompanhamento e controle social das ICS educacionais, e, na construção de diretrizes teóricas para ação desses colegiados que resultem no aperfeiçoamento de suas práticas atuais e no fortalecimento da gestão democrática dos sistemas públicos de ensino

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.

O trabalho entende as categorias financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), presente tanto na literatura científica quanto nos marcos normativos, decodificados a partir da presente investigação teórica sugerem o desenvolvimento de pesquisas e 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

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](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](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.

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).

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

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.

\_\_\_\_\_. *Fundeb: A redenção da Educação?* Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

FERNANDES, F. **O desafio educacional**. Cortez: São Paulo, 1989.

FRIGOTTO, G. Prefácio. *Conselhos participativos e escola*. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 7-11.

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.

LEHER, R. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 20-25.

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.

MONLEVADE, J. A. *Para entender o Fundeb*. Ceilândia: Idéa, 2007.

\_\_\_\_\_. *Educação no Brasil de hoje: conferido ideias*. Conae 2010. *Mimeo*.

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.simpósioestadopolíticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2010.

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.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília/DF: Plano, 2000.

SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica*. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

TEIXEIRA, A. S. *A educação e a crise brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005 (Col. Anísio Teixeira, v.5).

TESOURO NACIONAL. *Transferências Constitucionais*. Estados e municípios. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp)>. Acesso em: 07 jan. 2012.