

A política de fundos no financiamento da educação básica e a formação docente¹

The funding policy of basic education and teacher training

Marcos Edgar Bassi

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado, da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). marcos.bassi@unisul.br

Sucessivas mudanças na legislação nacional sobre o financiamento da educação, desde meados dos anos 1990, trouxeram a possibilidade de ampliação do controle social da educação básica pública realizada por funcionários, professores, pais e estudantes. Tais mudanças, porém, foram implementadas em um contexto em que passou a prevalecer uma orientação de corte neoliberal na gestão governamental, conduzida pelo nível federal de governo, o que significou, de um lado, a preponderância de uma política econômica e fiscal que, sob a tese da redução do tamanho do Estado na sociedade, levou à redução do volume de gastos públicos com as políticas sociais, entre elas, a educação. De outro lado, o tipo e alcance da participação e do controle social também foram afetados e condicionados sob esta orientação.

¹ Trabalho apresentado no IV Colóquio Luso-Brasileiro sobre Questões Curriculares, realizado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), de 2 a 4 de setembro de 2008.

A possibilidade de participação foi introduzida por intermédio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996 (BRASIL, 1996a; 1996c), cuja vigência expirou em 2006. A partir de 2007, em outro contexto político, mas mantido o predomínio neoliberal na política econômica, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), quando foram reformulados aspectos da participação e do controle social (BRASIL, 2006; 2007). Convém salientar que, em diferentes setores da educação pública, já atuam outros tipos de conselhos com atribuições particulares: o Conselho de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar, com atuação no órgão responsável pela gestão educacional, e os Conselhos ou Colegiados instalados nas unidades escolares.

Durante o período em que esteve em vigor, o Fundef redirecionou para fundos contábeis estaduais parte importante das transferências intergovernamentais de impostos pertencentes aos governos estaduais e municipais que compunham a vinculação de recursos para a educação, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Artigos 157, 158, 159 e 212). A redistribuição dos recursos passou a ser realizada proporcionalmente à responsabilidade desses governos pela manutenção de matrículas da educação básica. As receitas movimentadas pelo Fundef priorizaram o ensino fundamental, enquanto as do Fundeb, em maior volume, estenderam-se também para os outros níveis e modalidade da educação básica. Coube aos CACCS, constituídos em cada governo credor das receitas do Fundo, fiscalizar localmente a aplicação destas receitas realizada pelas Secretarias de Educação. Na sua composição, encontravam-se representantes do governo, de pais, de servidores e de diretores e professores ligados ao ensino fundamental público. No Fundeb, a composição seria ampliada e as atribuições fortalecidas.

Convém salientar que o controle administrativo e a fiscalização das ações do Poder Público são exercidos tradicionalmente por um sistema institucional de controle, determinado e estabelecido constitucionalmente (BRASIL, 1988, Artigos 70 a 75). Os CACCS não substituem e nem dispensam o papel e as funções dos órgãos desse sistema.

Várias pesquisas foram demonstrando os impedimentos e as limitações ao funcionamento do CACCS no exercício do controle social das receitas do Fundef (ARAGÃO, 2003; ARELARO, 2007b; DAVIES, 2003; GIL, 2007; MENDES, 2004;

SANTOS, 2007; SOUZA JR.; 2004). Uma das mais importantes limitações foi “o desconhecimento (por parte dos conselheiros) da sistemática orçamentária e da prestação de contas”, que impediu que os conselheiros exercessem adequadamente suas funções, uma vez que exigia, “de fato, conhecimento específico sobre as normas financeiro-contábeis que regem a Administração Pública”. (ARELARO, 2007a, p. 14). A representação dos professores não foi isentada destas dificuldades de atuação.

Assim, a constatação da ineficácia de atuação do CACS decorreu, em parte, do despreparo dos participantes em relação à contabilidade pública e do desconhecimento da temática do financiamento da educação. No caso da representação dos professores, pode-se atribuir o seu despreparo, afora o conhecimento específico requerido, ao pouco espaço ocupado pela temática em torno do financiamento da educação nos cursos de formação de professores. Essa lacuna é ainda mais evidente diante da posição indispensável que o tema assume na compreensão, na elaboração e no controle social da política educacional.

É no âmbito desta problemática que este trabalho destaca a importância da maior presença dos conteúdos e temáticas relacionadas ao financiamento da educação na formação docente em nível de graduação, ressaltados pelos fundos públicos mencionados. Indicadores deste problema também emergiram de pesquisa qualitativa realizada pelo autor em um município da Região Metropolitana de São Paulo, que examinou o alcance da participação social no controle social na gestão do orçamento da educação (BASSI, 2008).

A apreensão da temática do financiamento da educação requer o conhecimento de noções sobre o orçamento público, de tributação e das fontes de receita para educação, o funcionamento das políticas de repasse de recursos às escolas e das instituições públicas responsáveis por estes repasses, além do controle social aqui focado, entre outros assuntos. Esses são alguns dos aspectos que ressaltam a centralidade do assunto na valorização do magistério afirmada na própria constituição dos fundos referidos.

Para dar conta desta proposição, o artigo reúne, na próxima seção, argumentos em favor da temática do financiamento da educação na formação dos professores. Na seção posterior, discute os impactos e limites da política de financiamento na versão do Fundef e os aprimoramentos formais imprimidos pelo Fundeb na perspectiva de ampliação do controle social. Por fim, apresenta algumas conclusões sobre o tema.

A temática do financiamento da educação na formação docente

A preocupação com a formação dos educadores no tema do financiamento da educação, bem como em assuntos relativos ao orçamento público, tem recebido contribuições concebidas para popularizar e decodificar a linguagem, em princípio, hermética da contabilidade pública. São iniciativas cuja motivação advém da própria importância que o conhecimento do tema do financiamento da educação adquiriu desde as modificações introduzidas pelo Fundef. (UNDIME, 1997).

Em outro trabalho de escopo mais abrangente, pesquisadores ligados ao CEPPE, da FEUSP, e ao GREPPE, da UNESP-RC, em parceria com equipes técnicas de cinco municípios paulistas, e por meio de uma pesquisa aplicada apoiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), desenvolveram um curso de formação de conselheiros e técnicos do setor público na temática do financiamento da educação (ARELARO et al., 2007).

Uma outra vertente de trabalhos advogou um enfoque restrito da inclusão de conteúdos específicos de finanças da educação na formação docente, no âmbito específico da gestão escolar. Bacelar (1999), por exemplo, ao examinar a autonomia da escola no aspecto financeiro, chama a atenção para a formação dos docentes que irão assumir a função da gestão escolar na escola. Segundo a autora, a formação do gestor escolar deveria incluir

conhecimentos sobre o financiamento da educação no Brasil, sua origem, evolução, as lutas pela vinculação de recursos e seus respectivos contextos, as fontes interna e externa de financiamento e sua força na formulação das políticas educacionais; noções de orçamento-programa, entre outros. (1999, p. 108-9).

Curiosamente, ao mencionar o Fundef, a autora deixa de mencionar o CACS e, com isso, a possibilidade de participação da representação docente neste espaço público. Este conselho, no âmbito da Secretaria de Educação, da mesma forma que nos conselhos escolares, assume atribuições relacionadas à fiscalização da aplicação de recursos financeiros, o que também exige, como destacado acima, conhecimentos específicos da administração e contabilidade públicas. A representação docente, de modo mais abrangente, se aproxima do local de elaboração da própria política educacional, ainda que isto possa conter um alcance limitado.

No que se refere à formação docente do modo como a estamos tratando neste texto, e que redimensiona para um alcance mais amplo o enfoque anterior,

cumpra atentar para a contribuição de Paro. Ao tecer críticas à concepção presente na regulamentação da formação de profissionais dirigentes presente na LDB (BRASIL, 1996b, art. 64), Paro (2001) destaca o seu caráter tecnicista na formação diferenciada para os candidatos à função diretiva das escolas, cujos conhecimentos especializados ficam restritos aos cursos de pedagogia em detrimento das licenciaturas. Ao partir da suposição de que “todo professor, em princípio, deve ser um dirigente escolar em potencial” (2001, p. 87), o autor ressalta proposição sua anterior de outra organização da formação, cujos conteúdos básicos da formação docente contemplariam os conteúdos específicos de cada área de conhecimento, os fundamentos da educação, a didática e as metodologias de ensino e “as questões relacionadas à situação da escola pública” (idem, *ibidem*). Reformulação que, segundo o Paro, necessariamente levaria à integração dos conteúdos dos cursos de pedagogia e das licenciaturas, superando, desta forma, o que atualmente se encontra previsto na LDB (PARO, 2001, p. 87). A nosso ver, essa reformulação poderia contemplar a lacuna da formação que este artigo chama a atenção.

Almeida e Lüchmann nos ajudam a compreender que o enfoque restrito no alcance da atuação docente neste campo é decorrência da não regulamentação do princípio da gestão democrática na LDB aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso, que não se desdobrou em normas legais que regulamentassem a participação mais ampla (ALMEIDA; LÜCHMANN, 2008). Segundo as autoras, sem este arcabouço, “a maioria das leis criadas diz respeito especificamente a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, não alcançando, portanto, as várias instâncias que deliberam sobre as políticas educacionais” (MENDONÇA *apud* ALMEIDA, LÜCHMANN, 2008, p. 28).

De acordo com as autoras, a participação nos conselhos de políticas públicas no Governo Fernando Henrique Cardoso foi ressignificada,

Desconsiderando a sociedade civil envolvida nos debates anteriores, o governo instituiu um conjunto de reformas educacionais que distorceu os princípios em que vinham se afirmando, implementando um projeto de descentralização das ações para os níveis estaduais, municipais e para as unidades escolares, sem que as relações de poder de definição das políticas fossem efetivamente democratizadas. Tais reformas visaram, sobretudo, radicalizar a descentralização dos programas federais que apoiam o ensino fundamental no sentido de tornar autônomo o seu gerenciamento pelos municípios e pela unidade escolar. (ALMEIDA, LÜCHMANN, 2008, p. 27).

Com este sentido, participação e autonomia escolar assumiram um caráter restrito à fiscalização e ao controle da implementação das políticas e dos recursos descentralizados (ALMEIDA, LÜCHMANN, 2008, p. 27), na perspectiva de aumentar sua eficiência e eficácia, características presentes nas funções do CACS.

Próximos à linhagem crítica dos autores mencionados, Adrião e Camargo (2001) destacam que o princípio da gestão democrática do ensino público havia recebido um tratamento tênue na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 206, VI). Apesar de ter favorecido “a generalização de políticas voltadas para o aumento da participação de educadores e usuários na gestão escolar, nas redes públicas onde não ocorriam” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 78), o alcance da gestão democrática ficou restrito ao setor público e ao âmbito das unidades escolares. Além disso, “pouco ou nada (avançou) no sentido da constituição de mecanismos reais de participação de trabalhadores de educação e usuários das redes públicas em instâncias decisórias dos sistemas de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 78).

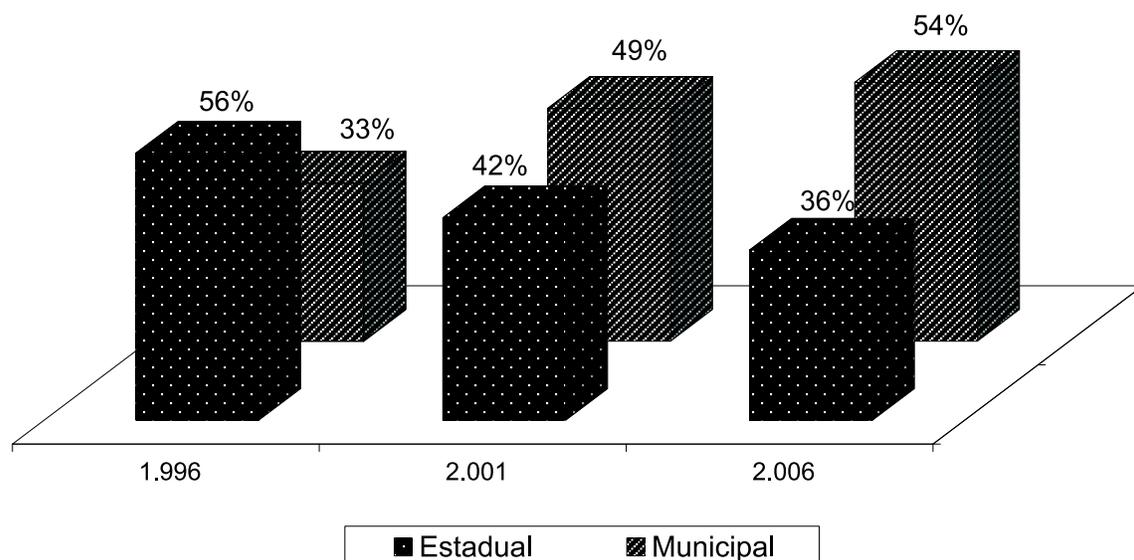
Apesar de este texto se deter na formação docente em nível da graduação, cumpre mencionar que a atuação efetiva das instâncias de participação junto ao Poder Público e a implantação do princípio da gestão democrática com um alcance mais amplo requer também a formação na temática dos outros representantes da comunidade educacional em tais esferas públicas, sejam eles os servidores, os diretores, os pais de alunos e até mesmo os representantes e técnicos do Poder Público.

A implementação do Fundef e, com ele, a instituição do CACS, renovou as discussões e reflexões sobre a extensão do princípio da gestão democrática em um sentido mais abrangente. A constatação de seus limites serviu de base para os aprimoramentos introduzidos no formato do seu substituto, o Fundeb, a partir de 2007.

Controle social no Fundef e no Fundeb: limites a aprimoramentos

O Fundef, concebido sob a égide neoliberal, é tributário da perspectiva de descentralização dos programas e recursos federais. Resultou em uma significativa ampliação da participação dos municípios no gerenciamento do ensino fundamental, decorrente da intensa municipalização induzida (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997).

GRÁFICO 1 - BRASIL - Ensino fundamental público - Matrícula inicial nas redes estaduais e municipais - 1996 - 2006



Fonte: MEC/INEP, 1996, 2001 e 2006.

Segundo dados anuais do Censo Escolar, do INEP, no período em que o Fundef esteve em vigor, entre 1996 e 2006, a oferta de ensino fundamental na rede municipal em âmbito nacional superou rapidamente a estadual (Gráfico 1), depois de seguir em paralelo e em menor proporção nos anos anteriores. O conjunto dos municípios oferecia, até então, 33% do total de vagas², cabendo à rede estadual 56%. Em 2006, a oferta municipal inverteu a posição e já somava 54%, enquanto a estadual havia recuado para 36%. Não foi somente o número de matrículas municipais que cresceu, o número de redes e de sistemas municipais também aumentou. No Estado de São Paulo, por exemplo, de acordo com dados da Secretaria Estadual de Educação, no ano anterior ao do início do processo, a rede estadual concentrava cerca de 80% das matrículas. Entre os 625 municípios existentes apenas 72 municípios contavam com rede própria de ensino fundamental. Em 2004, havia 556 redes municipais (disponível em <http://info.edunet.sp.gov.br/municipalizacao/>. Acesso em 08/07/08), enquanto a rede estadual havia reduzido sua participação para 51% das matrículas, ainda assim destoando da média nacional, cuja participação estadual era ainda menor.

² A rede privada permaneceu estacionada em torno de 10% da oferta de vagas.

A municipalização trouxe, portanto, uma significativa fragmentação do atendimento ao ensino fundamental e à fragilização da categoria dos professores da educação básica, com a constituição de milhares de sistemas e redes de ensino.

Para Arelaro, uma das consequências deste processo para os trabalhadores da educação foi a desorganização dos movimentos sindicais de reivindicação de melhores condições de trabalho e salário. A não realização de concursos públicos nos municípios precarizou ainda mais as condições trabalhistas e submeteu os professores e demais funcionários a relações de dependência e “apadrinhamento” aos prefeitos (2007a, p. 13).

Nesse contexto, também a expectativa de que a constituição de CACS junto à municipalização traria automaticamente uma efetiva realização do controle social é questionada por Arelaro ao ressaltar que os Conselhos de Educação existentes “no Brasil, há mais de quarenta anos [...] mesmo organizados em nível nacional”, por si só, são ainda muito frágeis (2007a, p. 13).

No tocante à participação popular inscrita no CACS do Fundef, sua concepção é tributária da ideia de participação como voz em contraposição à participação concebida como *empowerment* (SOUZA, 2002, p. 439-40). A primeira, de inspiração neoliberal, foi largamente adotada no Brasil, estimulada pelos organismos multilaterais, no processo de descentralização das políticas sociais e recursos federais dos anos 1990, cuja perspectiva é a de alcançar eficiência e eficácia no uso dos recursos federais com a manifestação dos usuários. A segunda remonta a iniciativas de algumas administrações locais, durante os anos 1980, no bojo das lutas políticas e sociais pela redemocratização do país e pelo maior protagonismo decisório, político e financeiro, dos municípios. Nesta concepção, a participação popular interfere na formulação da política pública e na orientação de onde e como aplicar os recursos, da qual o orçamento participativo é o exemplo mais acabado.

Contudo, mesmo sob estas constatações que identificam a fragilidade do CACS, em meio a condições insuficientes de atuação, algumas experiências municipais ainda têm tentado imprimir um caráter mais democrático e efetivo nas suas ações e no funcionamento dos Conselhos Institucionais. Pesquisa sobre o alcance da participação popular realizada em município da Região Metropolitana da Grande São Paulo identificou que os programas e ações do governo, de modo geral, e da Secretaria de Educação, em particular, pautados pelo princípio da gestão

democrática estimularam a participação popular nos Conselhos Institucionais e redundaram em uma atuação mais efetiva destas instâncias e dos segmentos representados (BASSI, 2008; BASSI, CAMARGO, 2008).

Experiências na gestão pública como essas e a pressão política e social por mudanças na política de fundos resultaram em aprimoramentos desses aspectos quando da implantação do Fundeb, que substituiu o Fundef a partir de 2007. Apresentado como uma das principais bandeiras do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Fundeb foi discutido ao longo de todo o primeiro mandato (2003-2006) e implantado no último ano deste. Do ponto de vista legal, o papel dos CACS ficou mais relevante, podendo se tornar mais eficaz. A título de comparação, durante a vigência das novas regras do financiamento da educação sob o Fundeb, o conjunto dos CACS será responsável pelo acompanhamento e o controle social de uma importância anual superior à submetida pelo Fundef, que deverá atingir, segundo o MEC, nada menos que R\$ 55 bilhões, a partir de 2009.

Para tentar conferir um pouco mais de eficácia ao seu papel de controle, acompanhamento e fiscalização, a legislação federal regulamentadora do Fundeb (BRASIL, 2007)³ introduziu dispositivos que não constavam na do Fundef e que concedem maior poder decisório e maior autonomia e independência aos CACS em relação à administração pública.

A legislação tornou necessária a apresentação de pareceres do CACS sobre a sua análise das prestações de contas, que instruirão os documentos da prestação de contas a serem enviadas pelo Poder Executivo aos Tribunais de Contas (TC) competentes. No Fundef, a emissão de pareceres não se encontrava regulamentada em lei e dependia de normatização editada pelos TCs. A legislação do Fundeb assegura aos CACS, além da permanente disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do Secretário ou Secretária da Educação ou do servidor equivalente para prestar esclarecimentos sobre a prestação de contas. Os conselheiros podem também solicitar cópias dos documentos referentes aos processos de compras, como as licitações e os registros de empenho, liquidação e pagamento, das folhas de pagamentos dos profissionais da educação e dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que oferecem serviços

³ O Fundeb foi regulamentado e implementado, inicialmente pela Medida Provisória nº 339/06, editada pelo Poder Executivo Federal em 28 de dezembro de 2006. Posteriormente, a MP 339 foi convertida na Lei 11.494/07.

educacionais ao Poder Público. Podem e devem também realizar vistorias e inspetorias nos locais em que foram utilizados os recursos provenientes do Fundeb. Outro dispositivo, restrito ao âmbito municipal e pouco evidenciado na perspectiva de elevação do poder decisório, mas que tem implicações para o empoderamento dos Conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional, é a possibilidade de integração do CACS ao Conselho Municipal de Educação, como uma Câmara voltada à análise do financiamento da educação básica local. Contudo, a integração depende da iniciativa e vontade de governos municipais e da pressão e mobilização dos Conselheiros, dos professores e suas organizações sindicais, dos movimentos sociais, ONGs e das instituições educacionais locais. Por fim, uma medida que poderá ter implicações importantes para ampliar o poder decisório é a possibilidade dos CACS supervisionarem a elaboração da proposta orçamentária, o que aproxima os conselheiros do planejamento da política educacional e do efetivo exercício do controle social.

É de se ressaltar que os aspectos mencionados acima requerem conhecimentos específicos da contabilidade pública e do financiamento da educação, aspectos que correspondem à problemática que impulsiona o propósito deste artigo.

Várias medidas relativas aos critérios de composição, ao processo eletivo dos conselheiros, aos impedimentos e salvaguardas de atuação pretendem possibilitar uma atuação um pouco mais autônoma e independente aos Conselhos do Fundeb diante dos governos. Assim, o número de representantes nos três níveis de governo foi ampliado. Em todos eles, os pais passam a ter dois representantes e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Fundeb, terão direito a dois representantes. Contudo, nos níveis federal e estadual também haverá um número maior de representantes do Poder Executivo. No nível municipal, ao contrário, além da maior presença de pais e de estudantes, os diretores e professores contam com uma representação cada, quando antes dispunham de apenas um assento. Nesse nível ainda permanece uma representação do Conselho Municipal de Educação, acrescida agora de uma representação do Conselho Tutelar local, onde houver.

Adicionalmente, a legislação tenta assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes devem ser indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares; os professores e os servidores devem ser indicados pelas entidades sindicais das categorias. Aos

representantes eleitos e indicados, a legislação oferece salvaguardas para uma atuação autônoma durante o mandato, como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exoneração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores.

Na esteira da autonomia dos CACS, a legislação regulamentadora enumerou vários tipos de impedimentos para a composição dos Conselhos. O mais importante impede que o representante do governo gestor dos recursos ocupe a presidência dos CACS. Esta última prática, em particular, generalizada no Brasil, funcionou como um inibidor decisivo da atuação dos Conselhos do Fundef.

A legislação também cuidou de esclarecer e ressaltar o campo de atuação e o papel das instâncias públicas já tradicionais na fiscalização e controle do Poder Público, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público Federal. Determinou ao Ministério da Educação (MEC) a atuação no apoio técnico aos governos e às instâncias de controle, a capacitação dos conselheiros, a divulgação de orientações, a realização de estudos técnicos, o monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos e a realização de avaliação dos resultados.

Considerações finais

O desconhecimento da problemática em torno do financiamento da educação e o despreparo dos representantes são frisados pelos estudiosos entre os fatores que contribuíram para a fragilidade dos CACS na versão do Fundef. A implantação do Fundeb, a partir de 2007, tornou mais complexo o âmbito de atuação e as atribuições do acompanhamento e controle social. A perspectiva de uma atuação mais efetiva do CACS é promissora na nova configuração. Porém, ainda permanece na concepção que fundamenta o controle social a participação apenas como voz. É nesse sentido que este trabalho argumenta pela maior ênfase desse assunto na formação docente, relacionada ou agregada às discussões sobre a consolidação da gestão democrática do ensino público.

O detalhamento e a formalidade da lei, no entanto, não são suficientes para impedir que essas medidas sejam burladas nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada e atenta e onde os professores submetem-se a relações de dependência com o governante. A esse respeito, concordamos inteiramente com Oliveira quando afirma que “não basta uma legislação de defesa dos Direitos do Homem; temos de ter uma população disposta a defendê-la enquanto prática

social concreta” (1999, p. 233) [...] “somente a organização da Sociedade Civil é capaz de transformar as práticas dos Poderes constituídos...”. (1999, p. 221).

A despeito dessa advertência, não se pode desconsiderar que, mesmo mantendo deficiências e insuficiências herdadas do modelo original, a criação desses espaços públicos com participação popular na fiscalização dos recursos financeiros aplicados no ensino público pode representar uma conquista democrática, mas que pode e deve ser aprimorada. Um Conselho organizado de modo autônomo, constituído democraticamente, com representação dos segmentos legitimada pelos pares, que fiscalize todos os recursos da educação, que possa ter caráter propositivo ou gestor e seja sustentado pela administração pública pode vir a ter condições de exercer um efetivo e ativo controle social. Desse modo, para além do que atualmente está definido, por que não se avançar para um modelo de controle social em que CACS amplie o seu olhar para todo o financiamento da educação em cada nível da administração pública (municipal, estadual e federal), que envolva todos os recursos destinados à educação, desde os provenientes da vinculação dos impostos, aos provenientes da cota parte do Salário-Educação e dos diferentes programas a que os órgãos de educação têm acesso? Ou seja, por que não olhar para 100% dos recursos da educação em cada esfera governamental? Por que não pensar numa forma de se construir um conselho propositivo ou gestor no setor da educação em que a população interessada, professores entre eles, realmente discuta os rumos e as aplicações dos recursos da educação em cada esfera federativa (nos moldes que se tem no setor de saúde ou da promoção social, ou ainda orientado pelas diferentes experiências de orçamento participativo)?

Para além das questões pedagógicas da sala de aula, os professores podem ter papel estratégico nos rumos da política educacional. A sua formação em nível de graduação precisa incorporar com mais ênfase assuntos que os capacitem para intervir com mais efetividade neste assunto. A sua participação mais qualificada assume importância na perspectiva de fortalecimento dos Conselhos no setor educacional, de forma que estes possam interferir no cenário em que se desenvolvem, com eficácia e efetividade na área em que atuam.

Levar em frente esta proposta pode oferecer uma resposta aos embates e impasses que as pesquisas sobre o tema têm indicado, tanto em relação ao estágio democrático que o nosso País se encontra, quanto para a superação que a tradição elitista nos impõe, marginalizando e excluindo milhões de brasileiros de sua condição de cidadania.

Resumo: O artigo trata da temática do financiamento da educação na formação docente. Toma como referência a ineficiência dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social da aplicação das receitas de fundos contábeis para manutenção e desenvolvimento do ensino, desde meados dos anos 1990. Pesquisas destacam o despreparo e o desconhecimento dos conselheiros, entre os quais figura a representação docente, no que se refere à contabilidade pública e ao financiamento da educação. Além da menção às pesquisas, são examinadas a legislação e a literatura sobre formação docente na temática citada. Argumenta-se pela importância do tema do financiamento da educação e de assuntos correlatos na formação docente em nível de graduação.

Palavras-chave: financiamento da educação; gestão democrática; formação de professores.

Abstract: *This article addresses the topic of education funding in teacher training. It takes as reference the inefficiency of the councils responsible for monitoring and controlling the use of revenues of accounting funds for the maintenance and development of education since the mid-1990s. Surveys indicate unpreparedness and lack of knowledge of the council members, which include faculty representation, with regard to public accounting and education financing. Besides the mentioned surveys, the legislation and literature on teacher education are examined as well. The importance of the education funding and related issues in teacher education is highlighted.*

Keywords: *education funding; democratic management; teacher training.*

Referências

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. DE. A Gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de. **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- ALMEIDA, Carla; LÜCHMANN, Lígia H. H.. Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Participação e controle social na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2008.
- ARAGÃO, J. W. M. de. O Fundef: controle social e Gestão democrática. Um balanço crítico. In: **Gestão em Ação**. Salvador: UFBA; ISP, vol. 6, n. 2, jul./dez. 2003 (Especial Fundef).
- ARELARO, L. R. G.. **Fundef**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2007a.
- _____ et al. **Formação inicial e continuada de pesquisadores, Conselheiros e técnicos na área de financiamento de Educação e seus mecanismos de controle social nos Municípios de Campinas, Rio Claro, São Carlos, São Paulo e Suzano**. Trabalho apresentado no XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007b. Disponível em <http://www.isecure.com.br/anpae/239.pdf>. Acesso em 08/07/08.
- BACELAR, Inalda V. A gestão escolar e o financiamento da educação. **Revista de Administração Educacional**. Recife: UFPE, v. 1, n. 4, p. 103-9, jul./dez. 1999.
- BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. Doutorado em Educação. São Paulo: PUC/SP, 2001.

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação no município**: o alcance da participação popular e do controle social na elaboração, planejamento e execução do orçamento da educação. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FEUSP/FAPESP, 2008 (mimeogr.).

_____; CAMARGO, R. B. de. **Participação e controle social no Fundef e no Fundeb**. São Paulo, 2007. (Mimeograf.)

_____; CAMARGO, R. B. de. Estilo de gestão: implicações para a gestão democrática e o controle social na administração municipal da educação municipal. São Paulo, 2009. **Cadernos ANPAE**, nº 9. Disponível em <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/68.pdf>. Acesso 30 ago 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12/09/96. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5. Acesso em 13/05/08.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm. Acesso em 13/05/08.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1996c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm. Acesso em 13/05/08.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19/12/06. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2. Acesso em 13/05/08.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20/06/07. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/_leis2007.htm. Acesso em 13/05/08.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino fundamental**: a municipalização induzida. São Paulo: Senac, 1997.

DAVIES, N. Conselhos do Fundef – a participação impotente. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 505-517, out./dez, 2003. Disponível em <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicolas14.pdf>. Acesso em 15/05/07.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática**: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União. 2007. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo.

MEC/INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica** - 1996, 2001, 2006. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>. Acesso em 10/07/08.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF**: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União, 2004. Disponível em <http://www.transparencia.org.br>. Acesso em 13/11/06.

OLIVEIRA, R. P. de. Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PARO, Vítor H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de. **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2006.

SANTOS, K. A. dos. **O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef**: estudo de caso do Município de São Paulo. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: FEUPS, 2007.

SOUSA JR., Luiz de. **Descentralização e controle social dos recursos da educação**: os Conselhos de acompanhamento do FUNDEF. Trabalho apresentado na 27ª Reunião Anual da ANPEd, 2004. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm> . Acesso em 20/10/06.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Financiamento e orçamento da educação para educadores**. Um começo de conversa. Brasília: UNDIME, 1997. (Cadernos de Educação Municipal, nº 3).

Recebido em abril de 2010

Aprovado em junho de 2010