



Revista
Tópicos Educacionais

Revista Tópicos Educacionais

E-ISSN: 2448-0215

revistatopicoseducacionais.ce@ufpe.br

Universidade Federal de Pernambuco

Brasil

Guimarães Coutinho, Henrique; P.S. Abranches, Ana de Fátima
Fundos Públicos e Financiamento da Educação: O FUNDEB em Municípios do Nordeste
do BRASIL

Revista Tópicos Educacionais, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre, 2017, pp. 74-88

Universidade Federal de Pernambuco

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=672770875004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Revista

Tópicos Educacionais

ISSN: 2448-0215 (VERSÃO ON-LINE)

Fundos Públicos e Financiamento da Educação: O FUNDEB em Municípios do Nordeste do BRASIL

Public Funds and Education Financing: FUNDEB in Northeastern Municipalities of BRAZIL

Henrique Guimarães Coutinho

Fundação Joaquim Nabuco

henrique.guimaraes@fundaj.gov.br

Ana de Fátima P.S. Abranches

Fundação Joaquim Nabuco

anafpsa@gmail.com

Resumo

O artigo apresenta um panorama geral do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – *Fundeb* e discute dados referentes a percepção dos gestores e conselheiros da educação dos *municípios do Nordeste a partir dos resultados de pesquisa quantitativa realizada em 2014 em 382 municípios do Nordeste. São abordados questões como financiamento da educação, descentralização, federalismo e da gestão local. Os resultados mostraram que, apesar de melhorias importantes, a gestão desse Fundo ainda apresenta grandes obstáculos em relação ao volume de recursos, participação da sociedade e interferência do poder local.*

Palavras-chave – Educação, Financiamento, gestão, participação

Summary

The article presents an overview of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - FUNDEB and discusses data regarding the perception of managers and counselors of education in the municipalities of the Northeast from the results of quantitative research conducted in 2014 in 382 municipalities in the Northeast. Issues such as education finance, decentralization, federalism and local management are addressed. The results showed that, despite important improvements, the management of this Fund still presents great obstacles in relation to the volume of resources, participation of the society and interference of the local power.

Keywords - Education, Financing, management, participation

INTRODUÇÃO

Os Fundos públicos no Brasil financiam diversos programas direcionados tanto para a área social (educação, saúde, segurança, assistência, etc.), como também para a área econômica, oferecendo subsídios que visam estimular a capacidade produtiva em setores estratégicos como agricultura e/ou indústria e até mesmo servir como instrumentos para subsidiar juros e/ou empréstimos. Fundos públicos são formados por recursos oriundos de pagamentos de impostos, contribuições e taxas estabelecidas pela legislação, podendo estar direcionadas para o campo social e/ou econômico. (SOUSA, 2009). No campo educacional brasileiro tivemos como primeira experiência exitosa, o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* - Fundef que foi criado através da EC N°14/96 e regulamentado pela Lei N° 9.424/96 e pelo Decreto Lei 2.264/97 com duração prevista para dez anos de vigência.

O Fundef foi objeto de diversos estudos e pesquisas que mostraram que este modelo proposto de financiamento se mostrou insuficiente para dar conta do déficit educacional no país e também apresentou diversos problemas em sua estrutura e funcionamento. (DAVIES, 2006; DOURADO, 2007). Em 2005 foi encaminhado pelo Governo Federal para apreciação definitiva do Congresso Nacional, o texto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que viria substituir o Fundef em 2007. Foi criado pela Emenda Constitucional n° 53/2006 e regulamentado pela Lei N° 11.494/2007 e pelo Decreto N° 6.253/2007.

Este Fundo criado para durar quatorze anos¹ ampliou a base de atuação sobre os níveis educacionais, abrangendo a *Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA)*, ou seja, todos os níveis e modalidades de Ensino anteriores ao nível superior, num contexto de Estado Nacional de regime federalista, caracterizado por descentralização da oferta dos serviços educacionais, desigualdades regionais, burocracias locais frágeis e novas responsabilidades para os entes federados locais. Neste sentido, nosso estudo busca discutir as principais dificuldades enfrentadas pela gestão local, assim como, possíveis avanços, a partir da percepção dos secretários municipais de educação e dos conselheiros do Fundeb sobre esse cenário do financiamento educacional.

Esta pesquisa trata de um recorte de natureza quantitativa de um estudo maior sobre o Fundeb no Nordeste realizado em 2014. A delimitação do campo corresponde a uma amostra² de 382 municípios nordestinos (de um universo de 1.775 municípios), totalizando 2.694 questionários aplicados.

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-TEÓRICA

A implementação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* - Fundef - com vigência de 10 anos trouxe algumas inovações como, por exemplo, dividir a aplicação dos seus recursos em 60% (no mínimo) para capacitação e remuneração dos professores e profissionais da educação e 40% para a manutenção do Ensino. O Fundef foi um Fundo público estadual de natureza contábil composto por 15% dos recursos provenientes de impostos e repasses (FPE; FPM; ICMS, IPI-Exp; Ressarcimento pela Desoneração das Exportações – Lei complementar 87/96 1996 – Lei Kandir).

¹ Definido para o Período- 2007-2020 – com implantação em 1º de janeiro de 2007. Ver <http://www.fnade.gov.br/financiamento/fundeb>

² O desenho amostral foi norteado por princípios probabilísticos, com ponderação baseada no tamanho da população em cada município e cada estado da região Nordeste. Estatisticamente assumimos um nível de confiabilidade de 95%, tem-se que $z = 1,96$, visto que a população dos municípios da qual foram extraídos os elementos da amostra (N) é de 1.775 e, assumindo, ainda, que $p = 0,5$ e, portanto, $q = 0,5$ (valores tradicionalmente assumidos), tem-se que a margem de erro da estimação (e) será de 0,043 ou 4,3%. Esse tamanho amostral permite a realização de estimações com confiabilidade (de 95%) e precisão (margem de erro de 4,3%)

O Fundef possibilitou algumas modificações em relação às transferências federais para esferas subnacionais, uma vez que funcionou como principal mecanismo de repasses de recursos da União para os estados da federação e os municípios. Utilizou como critério principal para a definição dos valores dos repasses o número de alunos matriculados nas respectivas redes de Ensino público de cada esfera federativa. Ao definir mais claramente a relação entre número de alunos matriculados e valor dos recursos repassados, o Fundef, provocou uma movimentação das esferas subnacionais no sentido de buscar aumentar o número de alunos frequentando efetivamente suas redes escolares e assim receber mais recursos, sendo verificado em várias localidades, tentativas de “inchamento” das redes com o objetivo de obter mais recursos do Fundo. (SOUSA, 2005)

Esta redistribuição foi operacionalizada por meio de uma engenhosa estrutura de incentivos fiscais e financeiros para incentivar a adesão dos entes federados sempre mirando à universalização do Ensino Fundamental no Brasil. Objetivo que foi atingido no fim da década de 1990 com 97% de taxa de ocupação no Ensino Fundamental. Foram também criados mecanismos de controle como a *Conta Única* e os *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social* (Cacs) que funcionavam como condicionalidades para o recebimento dos recursos. Por outro lado, o Fundef foi muito criticado pela focalização no Ensino Fundamental em detrimento das demais etapas e modalidades educacionais já que a educação deve ser compreendida e concebida na sua totalidade. O bom desempenho de um nível depende dos anteriores, o que significa que a política educacional deve considerar todos os níveis e modalidades de ensino (da Educação Infantil até a Pós-Graduação) para poder alcançar os patamares desejados de qualidade. (DAVIES, 2006)

Houve críticas também no que se refere ao modelo de financiamento, porque o Fundo não trouxe novos recursos para o sistema, de modo que o avanço se restringiu na melhoria e racionalização de recursos já existentes. Davies (2006, p. 757) faz um importante alerta de que a Esfera Federal deixou de cumprir com grande parte das suas contrapartidas de recursos sob sua responsabilidade e afirma:

“[...] o Governo Federal, FHC a Lula, não cumpriu o artigo da lei do Fundef (n.9.424) que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do Governo Federal com o Fundef, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará o valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006”.

Mesmo considerando que a União não cumpriu integralmente com a sua responsabilidade em relação à suplementação de recursos para àquelas unidades subnacionais que os valores repassados eram insuficientes para a manutenção de suas redes educacionais, o Fundef conseguiu de certa forma proporcionar alguns avanços, ainda que tímidos, sobre a diminuição das desigualdades educacionais, principalmente em pequenos municípios do Norte e do Nordeste, em sua maioria, pobres e com estruturas educacionais precárias.

Porém, é importante ressaltar que estes “avanços” se mostraram insuficientes para se alcançar as melhorias necessárias em relação à qualidade da educação pública ofertada no Brasil. O viés neoliberal, largamente adotado durante os governos FHC (1995-2002) com o modelo de gestão baseado no gerencialismo³ preconizando que a melhoria da escola dependeria basicamente do alcance de determinadas metas e resultados educacionais, medidos por indicadores e índices estabelecidos, até de forma arbitrária, para avaliar o desempenho do aluno. O modelo adotado naquela época tratava a escola como empresa e avaliava o Ensino como um produto passível de ser mensurado e medido por testes padronizados que resultavam em indicadores de eficácia e eficiência.

Como o Fundef se mostrou insuficiente, como modelo de combate aos problemas históricos da educação brasileira (acesso, qualidade, permanência, distorção idade/série, entre outros), durante o primeiro governo Lula (2003-2007) as discussões sobre financiamento foram retomadas sob novas bases, agora com uma visão voltada para um

³ Modelo importado da Administração Gerencial que propõe que as diretrizes de mercado funcionem como matrizes orientadoras gestão da oferta de educação pública, baseada em eficiência, eficácia e agilidade (em busca de melhoria do gasto educacional em função do desempenho e de resultados das escolas e dos seus alunos). Esta vertente trata a escola como empresa e a educação como algo passível de mensuração por resultados. Sobre gerencialismo ver: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, 1998.

Fundo capaz de atender todas as etapas e modalidades da educação com mais qualidade. É fato que o Fundef conseguiu atingir 97% de alunos matriculados em todo país no Ensino Fundamental, mas é inegável que falhou em relação à qualidade do ensino e da aprendizagem relegadas a um plano inferior, além de ser excludente por se restringir a uma única etapa de Ensino. Essa lógica foi alvo de duras críticas por parte de diversos segmentos e estudos do campo educacional.

“Em que pese à variedade de críticas ao FUNDEF, três tornaram-se consenso entre os estudiosos: (1) concentração de recursos no Ensino Fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de Ensino que compõem a Educação Básica; (2) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e (3) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o Fundo”. (MILITÃO, 2011, p. 128)

A agenda do novo governo foi ampliada com as reivindicações de diversos setores, (universidades, associações, sindicatos, fóruns) que a partir da luta histórica já constituída, retomam a discussão da qualidade na educação, exigindo a melhoria no financiamento da educação e a inclusão dos demais níveis e modalidades de ensino no âmbito dos recursos de um novo Fundo. A qualidade do ensino e da aprendizagem são questões fundantes, assim como, mais transparência e melhores condições de participação da sociedade, buscando corrigir as fraquezas do Fundef.

“O Fundef, inicialmente criou dois mecanismos de transparência: as contas únicas e os conselhos de acompanhamento e controle social. A conta única foi o grande mecanismo de transparência. Os conselhos, que constituíam uma aposta do legislador na participação da cidadania, enfrentaram em muitos casos obstáculos referentes à conduta patrimonialista, como a nomeação de membros pelos chefes de executivo, frequentemente conjuges e parentes da elite dirigente local, ao invés da eleição pelos pares, indicação dos presidentes e ameaças veladas aos membros efetivamente fiscalizadores, alguns dos quais funcionalmente dependentes da administração (professores e funcionários).” (MARTINS, 2011 p.41)

Isto trouxe para o âmbito da agenda governamental diversas lutas e bandeiras históricas por políticas sociais que foram travadas na segunda metade da década de 1990 por diversos setores da sociedade civil comprometidos com o campo educacional em defesa da construção de um Plano Nacional de Educação. Como exemplo, citamos o segundo Congresso Nacional de Educação (II CONED) que apresentou resultados das discussões realizadas nas diferentes instâncias organizativas e participativas em todo país,

sintetizando discussões de mesas redondas, conferências, apresentação de trabalhos e comunicações, plenárias temáticas e a plenária final que resultou na criação de um *Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira*, que veio a ser vetado integralmente pelo governo FHC.

Em meados de 2004, têm início às discussões sobre o um novo Fundo, intitulado, *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb*⁴, que proporcionou a inclusão de todos os níveis, etapas e modalidades do Ensino básico no financiamento da educação. Os principais objetivos do novo Fundo foram voltados para combater, de forma mais eficaz, às grandes desigualdades educacionais existentes entre as diversas regiões do Brasil e, ainda, promover melhorias nas condições de acesso e permanência dos estudantes nas redes públicas em todas as etapas e modalidades com Ensino de qualidade. (MARTINS, 2011)

O Fundeb trouxe em seu desenho diversas medidas de correção para suprimir algumas distorções do Fundef para proporcionar mais equidade na distribuição dos recursos, diminuir as desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação como um todo. Para Davies (2006), o debate sobre a política nacional de educação tomou um novo rumo já no início do primeiro governo Lula (2003-2007):

“Houve uma compreensão de que uma política nacional de atenção à Educação Básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um Fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de Ensino anterior ao Ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a proposição do Fundeb”
Davies (2006, p. 03)

⁴ Segundo o FND o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica. o Fundeb é constituído por uma cota única de impostos estaduais e federais pertencentes às esferas subnacionais (estados e municípios) implantado de forma gradual, alcançando o percentual definitivo de 20% no terceiro ano. Este Fundo é composto, de acordo com a Lei N° 11.494 de 20 de junho de 2007 da Presidência da República, por 20% das receitas listadas a seguir: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações– IPIexp; Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios. <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb>

Desta forma, em 2005, como parte da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) número 415, foi encaminhado pelo Governo Federal para apreciação definitiva do Congresso Nacional, o texto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que viria substituir o Fundef em 2007.

O Fundeb foi criado para durar quatorze anos⁵ ampliou a base de atuação sobre os níveis educacionais, abarcando as etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e a modalidade da Educação *de Jovens e Adultos* (EJA). O valor dos investimentos é definido em função do número de alunos matriculados na Educação Básica nas unidades subnacionais, com base no censo escolar do ano anterior. Neste contexto, quando a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano, haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo continuaram sob a responsabilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) que devem ser estruturados e financiados por cada esfera subnacional como contrapartida aos repasses dos recursos. Contudo, é preciso adotar certa cautela em relação ao aumento dos recursos porque, ao mesmo tempo em que foi ampliada a base de contribuição do Fundo, também foram incluídas novas etapas e modalidades educacionais, e, portanto, novas despesas.⁶ (DAVIES, 2006).

É inegável que estas novas (e necessárias) responsabilidades trouxeram como consequência o aumento do gasto com educação nas esferas subnacionais, levando muitos estados da federação e municípios a enfrentarem dificuldades em relação à gestão dos recursos do Fundo, que, em muitos casos, se apresentavam como insuficientes para cobrir as despesas educacionais, ficando dependentes da suplementação federal. Isso lembrando que a distribuição dos recursos é calculada em função do número de matrículas efetuadas em cada nível ou modalidade de Ensino nos municípios e estados da federação, levando-se em conta a responsabilidade constitucional de cada ente federado e sua obrigação com a oferta de Ensino da Educação Básica. Isto significa que as matrículas a serem

⁵ Definido para o Período- 2007-2020 – com implantação em 1º de janeiro de 2007. Ver <http://www.fnade.gov.br/financiamento/fundeb>

⁶ Ver a Emenda Constitucional N° 59/2009.

consideradas para o cálculo dos recursos e serem repassados aos municípios são aquelas que se referem à sua responsabilidade, no caso Educação Infantil e Ensino Fundamental. Mas é bom ressaltar que para o município receber essa complementação é preciso que cumpra exigências de transparência na gestão dos recursos abrindo suas contas e comprovando a necessidade da complementação da União e estruturando os seus conselhos gestores (CACS). Em síntese; o governo local precisa cumprir com estas contrapartidas para poder obter os recursos complementares da União. Isto é um mecanismo regulatório que força o governo local a agir com clareza e responsabilidade sobre os gastos educacionais.

METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Grande parte dos municípios nordestinos enfrentam dificuldades financeiras, notadamente àqueles com menos de 50.000 habitantes, que são a grande maioria, e que por isto os recursos do Fundeb adquirem uma importância ainda maior para o desenvolvimento e manutenção da educação. Diante destas questões desenvolvemos, em 2014, um estudo, que entre outras coisas, buscou investigar como esses recursos estavam repercutindo na educação das esferas municipais, e de que maneira estavam impactando sobre dimensões importantes como gestão democrática, participação, controle social e qualidade no ensino ofertado à população. A pesquisa apresentou uma proposta metodológica *quali-quantitativa*, porém neste artigo estamos tratando com os dados de apenas uma fração do estudo quantitativo.

A pesquisa foi realizada por meio de uma amostra⁷ de 382 municípios nordestinos (de um universo de 1.775 municípios). Foram aplicados questionários com: (1) secretário municipal de educação; (2) presidente ou vice de cada conselho; (3) representante do governo; (4) representante de pais de alunos; (5) representante de alunos; (6) representante de professores da Educação Básica; (7) representante de diretores de escolas; (8) representante do Conselho Municipal (caso tivesse); (9) representante do

⁷ O desenho amostral foi norteado por princípios probabilísticos, com ponderação baseada no tamanho da população em cada município e cada estado da região Nordeste. Estatisticamente assumimos um nível de confiabilidade de 95%, tem-se que $z = 1,96$, visto que a população dos municípios da qual foram extraídos os elementos da amostra (N) é de 1.775 e, assumindo, ainda, que $p = 0,5$ e, portanto, $q = 0,5$ (valores tradicionalmente assumidos), tem-se que a margem de erro da estimação (e) será de 0,043 ou 4,3%. Esse tamanho amostral permite a realização de estimações com confiabilidade (de 95%) e precisão (margem de erro de 4,3%)

Conselho tutelar (caso tivesse) totalizando 2.694 questionários aplicados. O artigo apresenta um quadro geral sobre os conselhos do Fundeb na gestão municipal da educação, assim como alguns dos principais avanços e problemas identificados pelo estudo.

Os dados mostraram que secretários de educação nordestinos têm em média a idade média de 46 anos. Em 68% dos casos são mulheres deixando latente a predominância do sexo feminino no comando dos sistemas educacionais, lembrando que, de acordo com dados do Censo 2010 /IBGE, as mulheres, mesmo sendo mais da metade da população do país, ocupavam apenas 20% dos cargos de comando nas diversas ocupações pesquisadas, no entanto a gestão da educação no Nordeste quebra esta tendência. A escolarização dos gestores educacionais se mostrou bastante elevada uma vez que apenas 6,2% dos entrevistados não possuíam nível superior. Mas o que nos chamou atenção foi que 53% dos secretários de educação tinham especialização, 10% mestrado e/ou doutorado, que nos apresenta um total de 63% com algum tipo de pós-graduação.

Com relação aos conselheiros (as) a idade média foi de 40 anos, e também são predominantemente mulheres com 71,5% dos casos. Os conselheiros com nível superior chegaram a 27% e os com especialização representaram 34,5%. A soma destes percentuais mostra que mais de 61% de membros do conselho possuem nível superior e/ou especialização

Em relação aos conselheiros, os executivos municipais empregam 92,7% dos representantes dos professores, 96% dos diretores de escola, 95% dos representantes do governo; 97% dos servidores de escola pública. Estes percentuais eram esperados pela própria natureza da composição do conselho, mas o que chamou atenção foram os segmentos ligados à sociedade civil com 63% dos representantes de pais de alunos, 92% dos representantes do CME, 75% dos representantes do conselho tutelar e de forma até surpreendente 29% dos representantes dos alunos pertencendo aos quadros das prefeituras municipais. Ou seja, existe uma inegável relação entre ser membro do conselho do Fundeb e servidor municipal no Nordeste. Mesmo levando em consideração que em municípios pequenos as prefeituras são grandes empregadores, sobretudo na educação, o

fato é que nos deparamos diante de uma verdadeira ocupação do espaço dos conselhos por funcionários públicos municipais.

Já os secretários que pertencem aos quadros do executivo municipal representam 78,8% do total, e destes 64% afirmaram serem professores. Isso pode ser visto como um avanço uma vez que os gestores educacionais têm ligações não só com o município, mas também com a sala de aula, ou seja, não são pelo menos aparentemente, frutos do modelo tradicional de indicações meramente políticas.

Questionamos os respondentes acerca da autonomia da gestão educacional sobre a aplicação dos recursos do Fundo de acordo com as necessidades do município. As respostas mostraram que 63% dos conselheiros e 67% dos secretários afirmaram que existe autonomia. Porém 25% dos secretários e 21% dos conselheiros consideraram esta autonomia como parcial, ou seja, têm a percepção dos limites existentes em seus municípios em relação à aplicação dos recursos da educação.

Tabela 1 – Autonomia do município em relação à aplicação dos recursos do Fundeb

Secretários		Conselheiros	
Respostas	%	Respostas	%
Sim	67,3	Sim	63,5
Não	6,6	Não	11,5
Em parte	25,0	Em parte	21,0
NS/NR	1,0	NS/NR	4,0
Total	100,0	Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco / MEC – 2014.

Os dados na tabela 2 abaixo sugerem uma reflexão mais cuidadosa a respeito da autonomia dos conselhos em relação às suas principais atividades de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb por parte do executivo municipal já que dependem do executivo local para funcionar e realizar suas atividades. E se considerarmos que apenas 7% dos conselhos têm sede própria e o restante funciona em prédios da secretaria de educação observamos que essa autonomia fica ainda mais comprometida.

Tabela 2 – Declaração dos pesquisados sobre a posse, ou não, de recursos próprios por parte do Conselho.

Recursos Próprios			
Secretários		Conselheiros	
Respostas	%	Respostas	%
Sim	1,8	Sim	11,3
Não	97,0	Não	77,7
NS/NR	1,2	NS/NR	11,0
Total	100,0	Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco / MEC – 2014.

Outro dado importante sobre o repasse de recursos diz respeito ao pagamento dos docentes já que 61% dos secretários e 52% dos conselheiros disseram que em seus municípios são utilizados mais de 60% do dinheiro do Fundeb para pagar os profissionais da educação conforme mostra a tabela 3 abaixo. Essa informação pode ser encarada como um indicador de autonomia sobre a aplicação dos recursos, uma vez que a gestão municipal redireciona os percentuais de acordo com suas demandas como resultado das suas próprias configurações e especificidades locais. Todavia, pode também indicar insuficiência de recursos para que as municipalidades cumpram seus deveres para com a educação, conforme as deliberações constitucionais, o que coloca o tipo de autonomia experienciada em xeque. Neste sentido, ressaltamos que 15% dos secretários e 26% dos conselheiros afirmaram que o município gasta mais de 100% dos recursos do Fundo para pagar os profissionais da educação reforçando que os repasses atuais não são suficientes para dar conta das demandas educacionais locais. Lembramos que no Artigo 22 da Lei N° 11.494/07 (Lei do Fundeb) é determinado que pelo menos 60% dos recursos do Fundo sejam para esse fim e restante para a manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Tabela 3 – Percentual do Fundeb gasto com o pagamento dos profissionais da educação no município

Secretários		Conselheiros	
Respostas	%	Respostas	%
Menos de 60%	4,0	Menos de 60%	4,0
Exatos 60%	35,0	Exatos 60%	45,0
Entre 61 e 80%	36,4	Entre 61 e 80%	21,0
Entre 81 e 99%	10,2	Entre 81 e 99%	4,6
100%	14,4	100%	26,4
Total	100,0	Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco / MEC – 2014.

Reforçando esta questão da insuficiência nos valores repassados 15% dos secretários e 26% dos conselheiros disseram que os seus municípios gastam mais de 100% dos recursos do Fundo só com o pagamento dos profissionais da educação.

Estes resultados coincidem com insatisfação em relação ao montante de recursos do Fundeb destinados aos municípios. Apenas 7% dos secretários e 17% dos conselheiros consideraram os recursos suficientes para cobrir as despesas educacionais como mostra a tabela 4 abaixo.

Tabela 4 – Percepção dos entrevistados sobre o valor dos recursos do Fundeb para financiar as despesas municipais com educação

Secretários		Conselheiros	
Respostas	%	Respostas	%
Sim	7,3	Sim	16,8
Não	79,1	Não	61,8
Em parte	12,3	Em parte	16,4
NS/NR	1,3	NS/NR	5,1
Total	100,0	Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco / MEC – 2014.

Elaboramos um “cruzamento” das variáveis ‘*grau de dificuldade para compreender as diversas documentações exigidas para as atividades dos conselhos*’ e ‘*nível de escolaridade dos conselheiros*’ e observamos que mesmo entre os mais escolarizados os percentuais de dificuldades para compreender documentos, legislação e planilhas são muito elevados.

Tabela 5 – Dificuldades dos conselheiros para compreender documentações, planilhas e legislação.

Escolaridade	Fácil	Difícil	Muito Difícil	Incompreensível	NS/NR
Fundamental	25,0%	42,3%	12,5%	3,7%	16,5%
Ensino Médio	36,3%	40,3%	8,6%	2,3%	12,6%
Superior	37,2%	43,9%	8,8%	1,4%	8,6%
Pós-Graduação	39,1%	43,0%	9,0%	1,8%	7,1%

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco / MEC – 2014.

Desta forma consideramos que estes resultados da tabela 5 acima impõem um grande desafio às gestões municipais da educação no enfrentamento desta realidade extremamente desfavorável à participação no âmbito dos conselhos. Para isto é importante que seja construída uma agenda capaz de articular as gestões municipais de educação com outras esferas educacionais como Secretarias Estaduais de Educação, Universidades, Ministério da Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entre outros para que se discuta estratégias e ações voltadas para minimizar essas dificuldades que obstaculizam os processos participativos nos conselhos da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Os dados revelaram que em relação à autonomia da gestão da educação, concluímos que ela existe no campo administrativo, mas com a ressalva de que foram encontradas limitações significativas por conta da forte dependência dos municípios em relação à União. Devido às grandes dificuldades enfrentadas pela maior parte das administrações locais para gerar recursos suficientes para custear seus gastos educacionais percebemos a existência de certa submissão das esferas locais em relação ao Governo Federal. Neste sentido, a autonomia do executivo local fica comprometida por esta falta de autossuficiência e nos deparamos com uma autonomia parcial sobre a gestão da educação, que pode levar o executivo local se limitar a gerenciar os repasses federais. A pesquisa mostrou que em sua maioria tanto secretários como conselheiros apontam que existe uma insuficiência de recursos do Fundo sendo escassos para dar conta dos gastos municipais com educação. Afora isto, os conselhos se apresentaram demasiadamente dependentes do executivo municipal em relação à estrutura física e aos recursos financeiros necessários ao seu funcionamento, tendo seu papel de esfera fiscalizadora e auxiliar da gestão comprometido, ainda mais com o fato de que a maioria dos conselheiros pertence aos quadros do serviço, no campo administrativo, público municipal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, São Paulo: Saraiva, 18. ed. 1998.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da Educação Básica? Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out, 2006.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

MARTINS, Paulo de Sena. FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP : Autores Associados, 2011.

SOUSA, Antonia de Abreu. A Política de Fundo Público para o Financiamento da Educação Básica: impacto e impasses no Município de Fortaleza. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2009.

SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.