



90020810

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

**OS DESAFIOS DOS CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEF**

ANGELA MARIA ALBUQUERQUE DE PAULA RICARDO

ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ANGELA MARIA ALBUQUERQUE DE PAULA RICARDO

**OS DESAFIOS DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEF**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Profa. Laura da Veiga

BELO HORIZONTE

2003

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	
BIBLIOTECA	
Nº	20810
Vol.	Ex.
Date	22, 04, 07

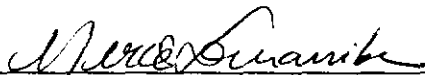
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 18 (dezoito) dias do mês de novembro de 2003, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "*Os desafios dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF*", elaborada por *Angela Maria Albuquerque de Paula Ricardo*, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Profª Laura da Veiga (Orientadora); Profª Maria das Mercês Gomes Somarriba e Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 18 de novembro de 2003.



Profª Laura da Veiga – FJP



Profª Maria das Mercês Gomes Somarriba – FJP



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – FJP

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que, tornaram possível a realização desta dissertação, especialmente:

À minha filha Sarah, pelo seu amor e companheirismo.

À amiga Laura da Veiga, pelo incentivo, confiança, colaboração e apoio à minha pessoa durante nossa convivência.

À Professora Laura da Veiga, pela sua brilhante competência profissional na minha orientação desta dissertação.

À minha mãe Georgina e ao meu irmão Salvador Henrique, por terem sempre acreditado em mim. Amo vocês.

Ao João Santiago, por me fazer sentir mais feliz e pelo carinho e paciência nas horas de estudo. Adoro você.

Aos professores do mestrado, pelo conhecimento transmitido e momentos agradáveis durante o curso.

À amiga ChrisKelly (Secretaria Geral da Escola de Governo), pelo carinho e atenção quando lhe solicitava algum favorzinho.

À Biblioteca da FJP, especialmente à Elisa, Judith e Joana, pela boa vontade com que me auxiliaram carinhosamente na busca bibliográfica.

À amiga Dirce (Verdinha), pelos momentos de alegria.

Aos colegas de mestrado, pela alegria de tê-los conhecido e pelos momentos legais durante a nossa convivência.

RESUMO

A Constituição de 1988 promoveu uma profunda mudança na gestão das políticas sociais, sobretudo na área da educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em dezembro de 1996, introduz inovações nos diferentes níveis e modalidades de ensino com maior flexibilidade e fortalecimento da autonomia dos sistemas escolares estaduais e municipais, enfatizando a descentralização e a participação da sociedade civil na busca da efetividade das políticas públicas. A Emenda Constitucional nº 14/96 cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social para acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF. O objetivo desta dissertação foi avaliar as condições de funcionamento, o papel, a atuação e os desafios dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no ensino fundamental público nos municípios de Minas Gerais.

O estudo comparativo propiciou identificar rotinas, procedimentos e dificuldades enfrentadas pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; pesquisar ações realizadas e estratégias desenvolvidas por seus membros para viabilizar o cumprimento de suas atribuições; analisar as leis de criação dos conselhos, identificando o perfil de seus membros, composição e formas de indicação; avaliar as relações estabelecidas entre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e o executivo municipal; bem como identificar as principais necessidades de capacitação profissional por parte dos conselheiros.

Palavras-chave: educação, conselhos setoriais e participação

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ENSINO FUNDAMENTAL: TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE – 1996/98	09
TABELA 2 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA E BRUTA DO ENSINO FUNDAMENTAL E TAXA DE ATENDIMENTO NAS FAIXAS DE 7 A 14 ANOS E DE 15 A 17 ANOS – 1970/98	18
TABELA 3 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO ORIGEM DOS RECURSOS – 1998	36
TABELA 4 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS – 1999	37
TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 E VALOR POR ALUNO/ANO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS – 1998, POR UF E REGIÃO	39

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DESPESAS ADMITIDAS E NÃO ADMITIDAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (LDB, ARTS. 70 E 71)	29
QUADRO 2 – RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDEF	30
QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF – 1998/2002	31
QUADRO 4 – VALOR ALUNO/ANO - 2003	43
QUADRO 5 – VALOR MÍNIMO DO FUNDEF E IPCA – 1997/2002	44
QUADRO 6 – CRESCIMENTO DO PIB, RECEITA DO FUNDEF, NÚMERO DE ALUNO E VALOR PER CAPITA – 1998-2002	45
QUADRO 7 – COMPARATIVO ENTRE O VALOR MÍNIMO NACIONAL DO FUNDEF (VALOR MÉDIO X VALOR PRATICADO)	47
QUADRO 8 – FUNDEF – EVOLUÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO: PER CAPITA DA LEI 9.424/96 E PER CAPITA OFICIAL 1997/2001	48
QUADRO 9 – MUNICÍPIOS COM CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF	55
QUADRO 10 – TIPOS DE CONSELHOS SETORIAIS	70

SUMÁRIO

RESUMO	iv
LISTA DE TABELAS	v
LISTA DE QUADROS	vi
SUMÁRIO	vii
INTRODUÇÃO	01
1 AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NOS DIAGNÓSTICOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL	07
1.1 Principais tendências	07
1.2 Convergências e diferenças entre os autores	12
2 O FUNDEF: UMA TENTATIVA PARA MELHORAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	22
2.1 Universalização e equidade no acesso ao Ensino Fundamental	26
2.2 O Ensino Fundamental	32
2.3 Valor mínimo anual por aluno	40
2.4 Crédito dos recursos do FUNDEF	49
2.5 Distribuição dos recursos	50
2.6 Utilização dos recursos	51
2.7 A execução financeira dos recursos do FUNDEF	52
2.8 Controle social do FUNDEF	54
3 O PAPEL DOS CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO	57

3.1 Democratização e descentralização	57
3.2 Participação e controle social	61
3.3 Conselhos: relação entre sociedade civil e estado	66
3.4 Os conselhos na área de educação	69
3.5 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF	71
3.6 Legislação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF ..	72
3.7 Composição dos conselhos	74
 4 OS DESAFIOS E DIFICULDADES DOS CONSELHOS DO FUNDEF EM MINAS GERAIS	 80
4.1 Criação e composição dos conselhos e condições operacionais	81
4.2 Transparência: a disponibilização das informações pelo executivo	83
4.3 As reuniões: periodicidade e conteúdo	88
4.4 O Conselho e a comunidade escolar	90
4.5 A relação do conselho com a Prefeitura, Tribunal de Contas e outros conselhos	93
4.6 Avaliação dos conselheiros sobre o FUNDEF	98
4.7 Capacitação: a demanda dos conselheiros	100
4.8 Irregularidades no caso dos recursos do FUNDEF	101
4.9 Considerações finais	105
 5 CONCLUSÃO	 108
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 111
 ANEXOS	 118

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe um profundo reordenamento no campo da elaboração e gestão de políticas sociais, enfatizando a descentralização e a participação da sociedade civil como estratégias e pressupostos necessários para garantia de maior efetividade dos resultados das políticas, criando novos mecanismos de gestão com repercussões importantes nas diversas áreas sociais. Este estudo aborda mudanças na política educacional no ensino fundamental, em especial, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e os mecanismos criados para fiscalizar a utilização dos recursos.

“A reforma do ensino fundamental integra a atual agenda brasileira de reformas institucionais, e tem como objetivos garantir a universalização do acesso, viabilizar maiores níveis de equidade e maior eficácia e eficiência na prestação de serviços educacionais. A descentralização e a desconcentração decisórias e gerenciais da política educacional constituíram metas à reorganização do ensino diante do desempenho insatisfatório dos sistemas públicos de ensino fundamental (DRAIBE, 1999, p.68).”

Até os anos 80, as decisões sobre a política educacional encontravam-se altamente centralizadas na União. O caráter centralizador dos sistemas de ensino no Brasil remonta, na era republicana, ao Estado Novo, tendo sido reforçado com o regime militar instaurado em 1964. Além disso, mesmo no ensino fundamental, o nível em que as redes prestadoras de serviços já mostravam descentralizadas desde os meados da década de 60, nem a escola nem a comunidade escolar possuíam autonomia na área financeira, administrativa e pedagógica, uma vez que tradicionalmente o poder, os recursos e os instrumentos de decisão e gestão estiveram monopolizados nas secretarias estaduais de educação e nas prefeituras municipais.

O impulso descentralizador ocorrido nos anos 80 buscava diminuir a centralização no governo federal, transferindo algumas funções

desempenhadas pelo Ministério da Educação para os entes subnacionais bem como estabelecendo mecanismos automáticos de repasse de recursos destinados à educação aos municípios.

“No processo de descentralização no Brasil, em particular no campo da educação, o governo federal passa a atuar mais como planejador, regulador e coordenador das políticas públicas, priorizando com o constante monitoramento e avaliação dos programas, a compensação das diferenças e a promoção da inovação e transformação pedagógica. Perde-se assim o caráter de executor direto, atribuição assumida pelos Estados e municípios, que dividem também com o governo federal a responsabilidade pelo financiamento da educação (CASTRO, 1999, p. 112).”

A nova Constituição também promoveu uma série de mudanças legais no sentido de conferir maior autonomia financeira aos entes federados. A primeira delas refere-se à reforma tributária, que ampliou o repasse de recursos da União para os estados e municípios. Além disso, estabeleceu que, nos dez anos subsequentes à sua promulgação, um mínimo de 50% dos recursos vinculados à educação fosse aplicado no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Também foram introduzidas alterações substantivas no novo texto constitucional, no que se refere à responsabilidade para oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo.

Desde 1995, o Ministério da Educação passou a transferir diretamente para as unidades escolares, através de conselhos de escolas ou das associações de pais e mestres, recursos monetários da quota federal do salário-educação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à manutenção das escolas ou compra de equipamentos para programas de capacitação docente.

Os diagnósticos sobre a situação educacional do Brasil indicavam que, apesar dos avanços observados na década de oitenta na ampliação da cobertura educacional, as desigualdades entre as regiões brasileiras permanecem altas. As taxas líquidas de atendimento, calculadas por Castro (2000), indicam, por exemplo, que em 1991, 97% da população de 7 a 14 anos

do sudeste e 94% da do sul, encontravam-se matriculadas, enquanto que no norte só se alcançava o patamar de 79% e no nordeste o de 73%. Além disso, o exame de outros indicadores educacionais (idade/série, taxas de repetência e evasão) continuavam a sinalizar a persistência de padrões desiguais de desempenho do sistema educacional entre as regiões e dentro das regiões. Finalmente, as análises sobre custo aluno mostravam que regiões, estados e municípios mais pobres investiam pouco na manutenção de suas redes e remunerava mal seus professores.

A Emenda Constitucional 14/96 apresenta uma alternativa contábil com objetivos distributivos: alocar maior volume de recursos nos estados e municípios mais pobres.

Com a Emenda Constitucional 14/96 foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo contábil, no qual transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Emenda 14/96 introduziu outra novidade, que foi a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, composto, no mínimo em cada município, de quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e os diretores, os pais de alunos e os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e ainda, representantes do Conselho Municipal de Educação.

A criação dos conselhos, de forma geral, pode ser vista como positiva ao buscar conferir maior transparência na administração dos recursos e viabilizar a participação mais efetiva dos agentes relevantes na execução da política educacional o que demandaria, evidentemente, autonomia em relação

ao executivo, à capacidade técnica e aos recursos operacionais para funcionar.

As desigualdades regionais, por sua vez, também estão associadas à disponibilidade nos municípios de recursos humanos com a necessária competência para atuar nos inúmeros conselhos criados para gerir e/ou fiscalizar políticas sociais. No caso da fiscalização da aplicação de recursos, a atividade exige que integrantes dos conselhos sejam capazes de entender balanços de contabilidade pública, cálculo da utilização dos recursos vinculados, dentre outras atribuições. No entanto, como mostram os Índices de Desenvolvimento Humano (calculados pelo PNUD/IPEA/FJP), quanto mais pobre é um município, maior é a taxa de analfabetos da população adulta. Além disso, em municípios pobres, os próprios profissionais das escolas muitas vezes não têm escolarização mínima exigida para exercer a docência. Os professores leigos estão concentrados nos municípios pobres e nas áreas rurais.

A outra condição – autonomia em relação ao poder executivo para exercer a fiscalização – também pode ficar seriamente comprometida por práticas clientelistas e patrimonialistas usuais em regiões ainda sob o controle de chefes políticos locais.

O objetivo deste trabalho é avaliar até que ponto os objetivos propostos com a criação dos conselhos têm sido cumpridos e quais os resultados advindos de sua institucionalização, no sentido de propiciar maior grau de *accountability* e transparência no uso de recursos públicos.

Em 2002 foi realizada uma pesquisa ¹ que teve como um dos objetivos analisar os processos de estruturação dos Conselhos de

¹ "O Fundef e a municipalização em Minas Gerais: relações intergovernamentais, equidade e controle público" pesquisa realizada pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e financiada pela Fundação Ford que tem como objetivos avaliar os impactos do FUNDEF sobre a organização, distribuição e qualidade do ensino fundamental público em Minas Gerais, utilizando como critério básico a equidade no acesso e aproveitamento dos serviços educacionais e o controle público sobre a utilização

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Minas Gerais e em alguns de seus municípios, buscando delimitar e sistematizar o conjunto de variáveis que condiciona sua atuação. Procurou-se, para isso, identificar as principais questões, dificuldades e resultados envolvidos no processo de implantação dos conselhos, bem como a participação dos principais atores.

Na pesquisa realizada pela equipe da Escola de Governo utilizaram-se questionários, entrevistas e análise de fontes documentais. Foram pesquisadas as seguintes fontes: a) dados disponíveis nos conselhos, b) entrevistas com representantes dos conselhos.

É importante ressaltar a precariedade das informações disponíveis. A pesquisa de fontes secundárias trouxe de imediato o problema da confiabilidade e abrangência dos dados, que não são atualizados periodicamente e nem sistematizados com o rigor necessário. Conforme os próprios membros dos conselhos do FUNDEF, não se tem ainda uma forma de coleta e atualização dos dados que permita montar uma base de informações que reflita, realmente, a dinâmica de funcionamento dos referidos conselhos. Mesmo assim, procurou-se levantar as informações de forma bastante detalhada, tendo optado por utilizar os dados disponíveis, com todos os seus problemas e limites.

Inicialmente foram sistematizadas as fontes documentais disponíveis nos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social. Constatou-se, que os dados eram incompletos e desatualizados. A partir da análise dos documentos disponíveis, verificou-se a necessidade de elaborar um roteiro de entrevistas com informações mais detalhadas sobre o “*modus operandi*” dos conselhos, especificando data de criação, composição (perfil dos membros governamentais e não-governamentais), processo de escolha dos membros, atividades desenvolvidas desde a criação, relação com o Executivo,

dos recursos destinados à educação e contribuir para o fortalecimento da capacidade de controle público sobre os recursos destinados ao ensino fundamental em Minas Gerais.

condições para funcionamento do conselho. As entrevistas (anexo 1) foram realizadas junto aos conselheiros de 22 municípios em Minas Gerais. Para a definição dessa amostra foram considerados os seguintes critérios: situação dos municípios em relação ao FUNDEF, tamanho da rede, densidade demográfica, condição socioeconômica e regiões. O trabalho de campo foi realizado no período entre novembro e dezembro de 2002.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. No primeiro são sistematizadas as principais tendências identificadas em diagnósticos recentes sobre o ensino educacional brasileiro, destacando a questão relacionada às disparidades regionais. Como se verá em alguns diagnósticos, os autores atribuem ao FUNDEF papel importante na indução de municipalização e na melhoria dos indicadores nos municípios e estados que se beneficiaram do maior aporte de recursos. No segundo capítulo examina-se o financiamento da educação fundamental, em especial, a distribuição de recursos via FUNDEF. No terceiro capítulo descreve-se a literatura sobre *accountability* e o papel dos vários tipos de conselhos para ampliar as possibilidades de representantes da população e das escolas para que possam exercer maior controle sobre a ação dos agentes públicos. No quarto capítulo são apresentados os resultados da pesquisa situando as dificuldades, problemas e avanços, de acordo com a percepção dos conselheiros. Além disso, discutem-se relatórios e documentos produzidos por outros atores (União Nacional dos Dirigentes Municipais - UNDIME, CPI do FUNDEF). E finalmente, no quinto capítulo relatam-se as conclusões do trabalho.

1 AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NOS DIAGNÓSTICOS SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

1.1 Principais tendências

Os diagnósticos e debates recentes sobre a situação educacional mostram que o Brasil é um país profundamente desigual e que esta desigualdade se manifesta através de vários indicadores: na distribuição de rendimentos pessoais, na distribuição de ativos (terra e crédito), na distribuição do acesso e no aproveitamento das oportunidades educacionais. Além disso, a literatura mostra que rendimentos pessoais e acesso a postos de trabalho no mercado formal estão associados à escolarização (COSTA e VEIGA, 2002; BARROS et al, 2000; HENRIQUES, 1999). Finalmente, a literatura tende a atribuir à política educacional efeitos positivos para redução de padrões históricos de exclusão.

Este capítulo está dedicado a delinear um panorama das alterações observadas nos indicadores educacionais, mostrando que houve avanços, apesar da persistência das desigualdades inter e intra regionais e da influência de dimensões socioeconômicas, de gênero e de cor sobre o aproveitamento das oportunidades educacionais. Para tanto, foram utilizados os resultados das análises dos autores Silva e Hasenbalg (2000), de Castro (2000) e Semighini (2001).

Trabalhos publicados recentemente (entre 2000 e 2002) apontam que nas últimas três décadas:

a) A média de anos de escolarização da população brasileira aumentou (3,8 em 1976 para 5,9 em 1998, segundo SILVA e HASENBALG, 2000).

b) As coortes mais jovens têm-se beneficiado da expansão educacional dos últimos anos (a taxa de escolarização líquida para população

de 7 a 14 passa de 67% em 1970 para 96% em 1998 e a de população de 15 a 17 anos passa de 40% para 81% no mesmo período, conforme CASTRO, 2.000).

c) Reduziram-se as desigualdades de gênero: em 1976 a escolaridade das mulheres era ligeiramente inferior à dos homens, com médias de 3,7 e 3,9 anos de estudo, respectivamente. Dez anos depois, em 1986, essa diferença é ainda mais reduzida, ocorrendo quase uma equiparação educacional entre os dois gêneros. Desta data em diante, as mulheres ultrapassaram os homens em matéria de realizações educacionais, como mostram os dados de 1998, em que a média de anos de estudo das mulheres supera a dos homens em 3,6% (SILVA e HASENBALG, 2000, p. 430).

d) Houve uma ligeira convergência entre brancos e não-brancos, mas persistiram altos níveis de desigualdades nos níveis de ensino mais elevados: em 1998, 34,9% dos jovens brancos de 15 a 17 anos de idade cursava o ensino médio contra somente 19,2% entre os não-brancos (SILVA e HASENBALG, 2000, p. 430).

e) Similarmente reduziram-se as desigualdades entre os estratos de renda, apesar da persistência do elevado grau de desigualdade. Silva e Hasenbalg mostram que em 1976 a diferença educacional entre os quintos superior e inferior de renda familiar *per capita* era alta, cabendo ao primeiro uma média de anos de estudo quase cinco vezes maior do que o último, com 6,8 e 1,4 anos, respectivamente. De 1976 a 1998, o crescimento educacional é inversamente proporcional ao nível de renda. Assim, a média do primeiro quinto cresce 130%, a do segundo 93%, e do terceiro 67%, a do quarto 53% e a do quinto 39%. Com isto a diferença entre os estratos de renda mais alto e mais baixo cai de 4,8 para 2,9 vezes. Apesar de convergência educacional entre essas camadas de renda, o grau de desigualdade continua elevado.

f) Os indicadores de desempenho do sistema escolar mostram que a cobertura foi ampliada e as taxas de repetência e de evasão diminuíram mas

persistem indicações de perdas demonstradas pela taxa de distorção idade-série e tempo gasto para conclusão do ensino fundamental. (Tabela 1)

TABELA 1
ENSINO FUNDAMENTAL: TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE – 1996/98

Brasil e Regiões	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE (%)								
	TOTAL	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
Brasil									
1982	76,2	71,9	76,5	77,2	76,6	80,4	80,2	79,8	-
1991	64,1	59,5	62,6	63,3	62,7	70,2	68,6	67,4	-
1998	46,6	38,2	43,9	44,5	45,7	54,3	52,5	52,0	50,6
Norte									
1982	84,4	78,2	87,3	88,3	87,9	90,2	90,0	90,9	-
1991	79,0	72,5	81,0	81,6	81,4	84,3	83,1	81,8	-
1998	61,3	51,2	62,3	64,5	64,9	69,7	67,4	65,7	63,6
Nordeste									
1982	85,1	80,9	87,0	87,8	87,6	89,7	89,2	88,9	-
1991	80,6	75,7	82,9	82,6	81,6	84,5	82,9	82,6	-
1998	64,1	54,1	65,0	67,7	66,2	72,2	69,2	70,2	67,3
Sudeste									
1982	69,8	61,0	68,9	70,7	70,5	76,2	76,2	75,7	-
1991	54,7	39,6	49,0	53,8	54,1	64,5	63,5	61,6	-
1998	34,2	14,7	22,6	25,6	34,3	43,9	45,5	45,4	44,6
Sul									
1982	70,5	64,3	70,1	71,1	71,7	74,2	74,8	74,3	-
1991	43,8	33,3	38,1	40,0	44,3	52,5	53,0	52,6	-
1998	25,8	10,5	17,6	21,4	24,0	35,8	33,1	32,2	37,7
Centro-Oeste									
1982	80,8	73,7	80,8	82,9	83,0	86,6	86,0	86,3	-
1991	65,9	55,0	63,1	65,0	65,5	73,9	72,9	72,1	-
1998	45,5	25,1	36,3	42,2	43,4	56,7	58,0	57,5	56,1

Fonte: CASTRO (2000, p. 439).

Houve uma redução nas taxas de distorção idade/série de 64,1% para 46,6% no período de 1991 a 1998, mas elas persistem altas.

g) Os dados sobre o magistério indicam o aumento de escolarização dos professores e redução da presença de professores leigos nas redes

públicas, apesar de persistir a concentração de professores leigos nas regiões mais pobres e nas áreas rurais.

As regiões Norte e Nordeste apresentam proporção três vezes menor de professores do ensino fundamental com formação em nível superior (17,3% e 24,1%, respectivamente), em comparação com as regiões Sul e Sudeste (61,% e 63,1%, respectivamente). Tal constatação leva Castro (2000) a ponderar que as regiões Norte e Nordeste enfrentarão um desafio extra nos próximos anos: além de garantir a universalização do acesso e a permanência das crianças no sistema educacional, deverão capacitar expressivo contingente de professores. Em 1998, em relação ao total de 1.460.455 professores, apenas 7% eram leigos, mas as regiões norte e nordeste mantinham elevada proporção de professores leigos (19,2% e 14,3%, respectivamente).

h) No período analisado por Castro (2000), houve proporção elevada de aumento dos salários dos professores de ensino fundamental, o que reduziu as diferenças entre as regiões. Os dados apresentados por Castro mostram que teria ocorrido maior aumento proporcional da remuneração dos professores nas regiões Nordeste e Norte, na modalidade nível normal, o rendimento médio, calculado para a jornada de 40 horas, passou de R\$ 344,00, em dezembro de 1997 (antes da implantação do FUNDEF), para R\$ 528,00, em junho de 2000. Na licenciatura plena, os vencimentos evoluíram, no mesmo período, de R\$ 560,00 para R\$ 763,00 com a mesma jornada. Assim, a remuneração média total na região, que correspondia a 49% da média nacional em 1997, alcançou 61% em 2000. A região norte apresentou o segundo maior índice de crescimento da remuneração média, com a elevação do percentual para 35% no mesmo período. Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentaram acréscimo na remuneração média do magistério, na ordem de 27%, 24% e 22% respectivamente Castro (2000), argumenta que as melhorias nos níveis salariais dos professores nas regiões Norte e Nordeste foram um resultado direto de maior aporte de recursos financeiros possibilitado

pelo FUNDEF. A legislação que cria o FUNDEF estabelece que, no mínimo, 60% dos recursos devam ser utilizados exclusivamente no pagamento da remuneração dos professores da rede pública de ensino. Na avaliação de Castro (2000), tem-se o seguinte:

*“O Censo Escolar de 1998 revelou que havia, em todo o país, cerca de 100 mil professores leigos no ensino fundamental, ou seja, professores sem a formação mínima exigida – curso de magistério para lecionar da 1ª à 4ª série e licenciatura para lecionar da 5ª à 8ª série. As regiões Nordeste (62,5%) e Norte (21,7%), concentram o maior número de professores leigos, predominantemente nas redes municipais (cerca de 90%) e em escolas rurais. Torna-se importante destacar que a lei no 9.424, de 1996, que regulamentou o FUNDEF, estipulou um prazo de cinco anos para que os professores leigos obtenham a habilitação necessária ao exercício das atividades docentes”.*² (CASTRO, 2000, p.446)

Isso significa que, além dos desníveis em relação ao grau de escolaridade do magistério, o país apresentava um quadro de enormes desigualdades sociais nas regiões. A busca da qualificação do corpo docente, dos recursos disponíveis e da melhoria da qualidade do ensino são condições essenciais para se atenuar as desigualdades no ensino público do país. Com a implantação do FUNDEF, essa situação se alterou, o que permitiu uma significativa elevação do salário médio pago aos professores da rede pública municipal e estadual das regiões Norte e Nordeste, mas em valores nominais, os salários médios dos docentes dessas duas regiões continuam inferiores aos níveis salariais das demais regiões do país³.

Ainda em relação às desigualdades salariais do magistério, destaca-se:

“a remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,5% no período de dezembro de 1997 a junho de 2000... As duas categorias funcionais mais representativas, os

² A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) também rege que até o fim da Década da Educação – dezembro de 2006 – somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. Um dos principais desafios educacionais do país é o aumento da escolaridade dos professores. Esta determinação foi revista pelo Ministério da Educação em 2003.

³ Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe/USP), no primeiro ano de vigência do FUNDEF, os professores da rede pública municipal do Nordeste, para uma carga de 20 horas semanais, tiveram um aumento salarial médio expressivo de 49,2% e no Norte, o aumento médio foi de 15,4%. Mas, a desigualdade salarial regional permanece: o salário pago a um professor nordestino que trabalha num regime de 20 horas semanais é 2,2 vezes menor do que o de um professor da região Sudeste.

profissionais com formação em nível médio na modalidade Normal e os possuidores de curso superior com Licenciatura Plena obtiveram elevações salariais de 23% e 27%, respectivamente. A remuneração média nacional dos professores com nível médio completo na modalidade normal que, em dezembro de 1997, era de R\$ 578,00 para jornada de 40 horas, passou a R\$ 710,00 em junho de 2000. Já os docentes de formação superior com licenciatura plena passaram de R\$ 1.005,00 para R\$ 1.278,00, no mesmo período e para idêntica jornada.” (SEMEGHINI, 2000, p.16)

1.2 Convergências e diferenças entre autores

Os indicadores educacionais mostram assim que a escolaridade média aumentou, a cobertura da rede ampliou de forma expressiva, houve redução do contingente de professores leigos e aumento da remuneração média dos professores. No entanto, apesar dos avanços persistem as desigualdades regionais e crianças e jovens não brancos ou oriundos de famílias mais pobres continuam a apresentar maiores taxas de distorção idade/série, desempenho pior nos testes do SAEB, maiores taxas de evasão e repetência.

Contudo, autores se diferenciam quanto à importância relativa atribuída a fatores diretamente relacionados às políticas educacionais quando comparados à dimensão demográfica e de distribuição espacial da população.

Para Silva e Hasenbalg (2000, p. 443), *“a melhoria é devida à mudança nas condições de vida da população e à distribuição geográfica das famílias, devido ao processo de urbanização e de transição demográfica”*. Houve deslocamento da população para áreas melhor atendidas quanto à prestação de serviços educacionais e decisões no âmbito das famílias (redução do número de filhos e aumento de escolarização das mães explicariam 60% dos resultados e somente 40% seriam resultantes da política educacional). Castro e Semeghini (2000), por sua vez, favorecem dimensões relacionadas a política educacional, em particular, aos efeitos indutores do FUNDEF.

Silva e Hasenbalg (2000) analisam as mudanças nos determinantes extra-escolares do desempenho escolar das crianças de 7 a 14 anos de idade no período analisado. Além dos indicadores de capital econômico, cultural e social das famílias, eles exploram a dimensão regional e a situação dos domicílios⁴. Os autores mostram, que, entre 1976 e 1998, houve redistribuição da clientela nas escolas das regiões de pior desempenho educacional – Nordeste – e para as de melhor desempenho – Sudeste e Sul.

Similamente, houve o aumento da concentração de crianças residentes em domicílios urbanos no período. A proporção de crianças residindo em áreas urbanas metropolitanas, as melhores aparelhadas em termos de sistema escolar, aumenta de 23,6% em 1976 para 27,0% em 1986 e permanece nesse nível em 1998. Nesse mesmo período, a porcentagem de crianças em áreas rurais, que oferecem as piores condições de escolarização, cai de dois quintos para pouco menos de um quarto.

O volume de capital cultural dos membros adultos das famílias, indicado pelos anos de estudo das mães de crianças em idade escolar, também apresenta uma evolução favorável. A proporção de mães com menor escolaridade, com até três anos de instrução completos, cai de 68,3% em 1976 para 42,7% em 1998. Outras mudanças na estrutura familiar, observadas nas últimas décadas poderiam representar, segundo Silva e Hasenbalg (2000), *uma diminuição do capital social à disposição das crianças e contextos menos favoráveis à sua escolarização*. A primeira, resultante da crescente

⁴ Além dos indicadores de capital econômico, cultural e social das famílias, Silva e Hasenbalg (2000) exploram a dimensão regional e a situação dos domicílios. A dimensão econômica foi aferida através de indicadores domiciliares de bem-estar material das famílias, tais como a existência de água da rede geral com canalização interna, geladeira e número de cômodos nos domicílios. O capital cultural das famílias foi capturado através do indicador "anos de instrução das mães das crianças em idade de escolarização obrigatória." Por último, a estrutura familiar e o capital social das famílias foram contemplados pelo número de crianças de 14 anos ou menos nas famílias, a proporção de famílias chefiadas por mulheres, a porcentagem de mães que trabalham e o próprio fato de as crianças de 10 a 14 anos de idade trabalharem ou não.

instabilidade dos casamentos e uniões, é o aumento na proporção de famílias chefiadas por mulheres. No caso das crianças de 7 a 14 anos de idade, a proporção aumenta de 10,3% em 1976 para 12,7% em 1986 e 17,9% em 1998. A segunda mudança decorre da crescente participação das mulheres na força de trabalho. A parcela de crianças cujas mães trabalham cresce de forma sistemática e significativa no período analisado, de 22,4% em 1976 para 36,89% e, novamente, para mais da metade (53,4%) em 1998.

Diferentemente de Silva e Hasenbalg, Castro e Semeghini atribuíram, maior peso aos programas educacionais implantados a partir da segunda metade dos anos 80 na promoção das mudanças observadas nos indicadores.

Castro (2000, p. 425) avalia que a intensidade e a rapidez das mudanças ocorridas na educação nas regiões brasileiras nos últimos cinco anos sinalizam para um cenário promissor e que inflexão dos indicadores nas regiões teria sido impulsionada pelos impactos positivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

Conforme Castro (2000), o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado nos últimos três anos. No entanto, os demais indicadores, como promoção, repetência, abandono escolar, distorção idade/série e, sobretudo, os indicadores de aprendizagem, embora tenham apresentado tendência sistemática de melhoria em todas as unidades da Federação na segunda metade dos anos 90, ainda delineiam um quadro profundo de desigualdades regionais no Brasil:

“na realidade, o exame da série histórica dos principais indicadores educacionais mostra que se parte de uma situação extremamente desigual entre as regiões brasileiras. Mas, como a evolução desses indicadores não se deu de forma homogênea nem seguiu a mesma dinâmica em todas as regiões, a tendência foi naturalmente ampliar a distância entre os estados mais desenvolvidos do Sul e do Sudeste e os estados mais pobres do Norte e, sobretudo, do

Nordeste. Algumas unidades da Federação alcançaram avanços significativos, diferenciando-se dentro da região à qual pertencem e melhorando sua posição em comparação com outros estados que apresentam características socioeconômicas similares. Isto se deve, em grande medida, às prioridades estabelecidas pelos governos estaduais e municipais e do esforço empreendido no setor educacional, com uma velocidade de mudança mais intensa que o compasso no restante do país.” (CASTRO, 2000, p. 428)

O analfabetismo é apontado como uma das principais evidências do atraso educacional do país. De fato, a despeito da sensível redução verificada nas últimas décadas, o Brasil apresenta uma das mais elevadas taxas de analfabetismo da América Latina (14,7%), conforme a seguir:

“Nos anos 90, o país avançou na superação desse quadro, intensificando o esforço da universalização do ensino fundamental e promovendo um declínio mais acelerado do analfabetismo nos grupos etários mais jovens. Por outro lado, desenhou-se uma clara tendência de regionalização do analfabetismo e de sua concentração nas regiões Norte e Nordeste, nas áreas rurais do país e nas periferias dos grandes centros urbanos.” (CASTRO, 2000, p. 428).

Ao contrastar a situação do Nordeste com os indicadores de analfabetismo do Sul e Sudeste, Castro (2000) mostra que houve um alargamento dos desníveis observados no início da década de 80 e frisa que esse fenômeno está diretamente relacionado ao avanço do processo de universalização do ensino fundamental e, mais recentemente, de massificação do ensino médio.

“Na década de 90, as regiões Sul e Sudeste caracterizavam bem a virada produzida pelo vigoroso impacto da universalização do ensino fundamental na erradicação do analfabetismo jovem reduzindo a taxas inferiores a 3% na população até 24 anos (PNAD/1996). Já no Nordeste, somente nos últimos quatro anos conseguiu lograr importantes avanços na ampliação da cobertura escolar de 7 a 14 anos. Cabe ressaltar que, o Nordeste também vem apresentando uma rápida redução do analfabetismo na população de 15 a 24 anos. Esta tendência deverá se acentuar na próxima década, refletindo mais intensamente a universalização do acesso ao ensino fundamental alcançada na segunda metade da década de 90, especialmente em decorrência das políticas implementadas, como o

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF e o Projeto Nordeste de Educação Básica.” (CASTRO, 2000, p. 429).

Ambos os movimentos experimentaram impulsos com larga defasagem temporal nas diferentes regiões do país. Por isso, o recuo do analfabetismo foi mais lento nas regiões em que a universalização do ensino fundamental ainda está em curso. Castro (2000, p. 430) destaca ainda que a composição da matrícula das quatro séries iniciais em relação às quatro séries finais está diretamente associada a três fatores: i: baixa produtividade do sistema, denotada pela persistência de altas taxas de repetência, abandono e distorção idade/série; ii: expansão da cobertura escolar, como resultado direto do enorme esforço de universalização do acesso desenvolvido nos últimos anos; e iii: a estrutura demográfica dos estados da região, caracterizada pela elevada proporção da população em idade escolar.

No que se refere à distribuição da matrícula entre as séries iniciais e as séries finais, o atual perfil do ensino fundamental no Nordeste apresenta grande semelhança com aquele que se observava nas regiões Sul e Sudeste no final dos anos 80.

“Entre 1989 e 1998, foi justamente nas regiões Norte e Nordeste que se verificaram as maiores taxas de crescimento da matrícula do ensino fundamental, fenômeno que se deu com maior intensidade nas áreas finais (91% e 86,7%, respectivamente). No mesmo período, a matrícula da 5ª à 8ª série também registrou forte expansão nas regiões Sudeste e Sul (57,4% e 49,7%, respectivamente).” (CASTRO, 2000, p.431).

Mas a grande diferença ocorreu no comportamento da matrícula da 1ª à 4ª série: enquanto o Nordeste e o Norte tiveram expressivo crescimento (39,1% e 35,8%, respectivamente), o Sul e o Sudeste apresentaram taxas negativas (-5,6% e -5%). A região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta uma estrutura da matrícula no ensino fundamental muito semelhante ao perfil observado no Sul e Sudeste, com tendência à estabilização da 1ª à 4ª série e forte crescimento da 5ª à 8ª. De acordo com Castro (2000):

“Pode-se observar que o esforço empreendido pelos estados e municípios das regiões Norte e Nordeste na busca pela expansão da oferta do ensino fundamental, principalmente na segunda metade da década de 90, alcançou uma significativa redução do déficit de cobertura. Em 1998, apenas três estados da região Nordeste apresentaram taxas de escolarização líquida, na faixa de sete a 14 anos, inferior a 90% - Piauí (85,9%), Alagoas (87,6%) e Maranhão (89,7%). Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste alcançaram taxas de escolarização líquida superiores a 96% e a região Centro-Oeste, com um índice de 94%.”(CASTRO, 2000, p. 443).

Mas, mesmo com desníveis regionais estáveis, as regiões Norte e Nordeste obtiveram um salto extraordinário na expansão da cobertura escolar. A taxa de escolarização líquida, que em 1980 era de apenas 67% no Nordeste e de 70% no Norte, alcançou 90%, em 1998.

A tabela 2, elaborada por CASTRO (2000), aponta o crescimento da taxa de matrícula a partir de 1994, o que, segundo a autora, é o resultado dos esforços de universalização do ensino fundamental.

TABELA 2

TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA E BRUTA DO ENSINO FUNDAMENTAL E TAXA DE ATENDIMENTO NAS FAIXAS DE 7 A 14 ANOS E DE 15 A 17 ANOS – 1970/98

Brasil e Regiões	Taxa de Escolarização do Ensino Fundamental		Taxa de Atendimento	
	Bruta	Líquida	7 a 14 anos	15 a 17 anos
<i>Brasil</i>				
1970	81	67	67	40
1980	98	80	81	56
1991	106	86	92	69
1998	128	95	96	81
<i>Norte</i>				
1980	88	70	-	-
1991	100	79	-	-
1991	100	79	-	-
1998	134	90	94	72
<i>Nordeste</i>				
1980	89	67	-	-
1991	96	73	-	-
1998	147	90	92	-
<i>Sudeste</i>				
1980	106	90	-	-
1991	111	95	-	-
1998	135	97	98	86
<i>Sul</i>				
1980	99	84	-	-
1991	110	94	-	-
1998	124	96	97	84
<i>Centro-Oeste</i>				
1980	103	80	-	-
1991	119	94	-	-
1998	141	94	96	86

Fonte: CASTRO (2000, p. 434)

Castro (2000) reitera que a implantação do FUNDEF seria a responsável pelo dinamismo na expansão da cobertura escolar no país, o que incentiva a ampliação da matrícula pela sua própria lógica na redistribuição dos recursos (número de alunos no ensino fundamental por rede de ensino). Para sustentar seu argumento, a autora utiliza a evolução da matrícula na rede pública de ensino fundamental entre 1997 e 1998, quando ocorre um crescimento de cerca de 6%, o que representou a incorporação, em termos absolutos, de 1,8 milhão de alunos⁵, e que os aumentos registrados nas regiões Nordeste (12,1%) e Norte (7,7%) foram mais expressivos exatamente nas áreas onde se concentravam os maiores contingentes de crianças fora da escola. Outro efeito positivo do FUNDEF teria sido o forte movimento de municipalização da matrícula do ensino fundamental. Em 1998, as redes municipais registraram um crescimento de 21,5%, e nas redes estaduais a matrícula decresceu 4,6%.

Por outro lado, a crescente melhoria dos indicadores de transição ocorrida na década de 90 ainda não foi suficiente para alcançar maiores impactos na correção do fluxo escolar. Do total de matrículas do ensino fundamental, 46,7% são decorrentes das significativas taxas de repetência e abandono, o que determina o processo de distorção idade/série. Pode-se afirmar que tal distorção está vinculada ao baixo rendimento dos alunos, ao fracasso escolar e à evasão escolar, o que remete à discussão sobre a qualidade do ensino, um dos maiores problemas da educação básica. Mas, segundo Castro, os indicadores de distorção idade/série apresentam uma tendência de evolução positiva. No ensino fundamental, em 1994, a taxa de distorção idade/série era de 66% e nos quatro anos seguintes foi reduzida para

⁵ Este salto na matrícula não pode ser explicado apenas pela incorporação ao sistema de crianças que permaneciam fora da escola. Na verdade, grande parte do crescimento resultou da transferência de matrículas, seja de crianças com mais de sete anos que ainda se encontravam na pré-escola ou classes de alfabetização, seja de jovens e adultos que freqüentavam cursos supletivos. Em alguns estados, como Bahia e Minas Gerais, o supletivo foi praticamente eliminado, dando lugar às classes de aceleração de aprendizagem. Com isso, a matrícula do ensino fundamental apresentou espantoso crescimento. (CASTRO, 2000, p. 435)

46%. Esse recuo tem sido muito mais lento nas regiões Norte e Nordeste do que em outras regiões do país, conforme explicitado anteriormente.

Semeghini (2000, p. 3) também atribui as mudanças ao FUNDEF, argumentando que a capacidade de investimento na educação dos estados e municípios está associada à produção local de riquezas, sendo que a esfera estadual aplicou maior volume de recursos do que os municípios, principalmente os dos estados mais pobres da federação. Em 1997, um ano antes da implantação do FUNDEF, os governos estaduais do Nordeste, por exemplo, assumiam 42,7% dos alunos do ensino fundamental, enquanto no Sudeste 71% dos estudantes de ensino fundamental estavam matriculados em redes estaduais. Um dos objetivos do FUNDEF foi o de promover uma melhor distribuição de recursos em cada estado da federação e, para os estados mais pobres, haveria a complementação dos recursos com as transferências da União.

Como se pode deduzir, há grande diversidade entre as regiões quanto à participação relativa das redes estaduais e municipais na oferta de vagas do ensino fundamental, na capacidade de financiamento, na remuneração e no perfil dos docentes. Outro aspecto seria a desigualdade no que se refere à qualidade e oferta do ensino fundamental. Enquanto municípios maiores têm melhores escolas, nas periferias dos grandes centros urbanos se encontram as escolas de qualidade inferior. A oferta de serviços educacionais ainda permanece desigualmente distribuída quanto a salas de aula adequadas, professores qualificados e outros insumos escolares. Veiga e Costa (2000), analisando o censo de Minas Gerais, mostram que a distribuição de insumos educacionais ainda permanece fortemente associada a indicadores de condições de vida locais (VEIGA e COSTA, 2002, p. 49 a 58).

Apesar das diferenças de ênfases, a literatura especializada destaca que as desigualdades regionais refletem padrões passados de investimento nas políticas educacionais. Para o ensino fundamental, a capacidade de

investimento dos governos estaduais e municipais está associada ao nível de crescimento econômico, mas também a decisões políticas que priorizarem ou não a escolarização, à universalização da cobertura, a programas de melhoria de qualidade de ensino e a políticas de remuneração dos docentes. Portanto, o investimento governamental na educação pública depende, por um lado, de existência de recursos que financiam a educação e, por outro, de decisões políticas de priorizarem a educação como política.

O próximo capítulo irá examinar o financiamento da educação fundamental, em especial, a distribuição de recursos via FUNDEF destinados ao desenvolvimento do ensino fundamental público nos municípios na busca da efetividade das políticas públicas .

2 O FUNDEF: UMA TENTATIVA PARA MELHORAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

A Constituição Brasileira, em seu art. 208, determina quais são os deveres do Estado em relação à educação. Esse artigo sofreu importantes alterações a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996 (EC14/96), sobretudo no que diz respeito à definição da etapa de ensino considerada obrigatória e gratuita – o ensino fundamental – e ao compromisso para com a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Esse mesmo dispositivo constitucional estabelece que o acesso ao ensino fundamental é um direito público subjetivo, exigível juridicamente, portanto.

Após a delimitação dos deveres do Estado, a Constituição descreve os mecanismos para o financiamento público da educação, de forma a assegurar a regularidade e a qualidade em sua oferta.

A Constituição Federal de 1988, no art. 211, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, e que a União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

“O texto constitucional, nessa seção, deixou claro o reconhecimento da prerrogativa do município como ente federado autônomo, prevendo inclusive a constituição de sistema de ensino próprio, bem como o estabelecimento de atribuições inerentes à educação, em especial com relação ao provimento do ensino fundamental, o que indica a incorporação da tendência de descentralização na educação. Entretanto, a definição das competências entre os entes federados permaneceu nebulosa, pois, ao mesmo tempo em que previa a organização de sistemas de ensino próprios, também determinava a instituição de um regime de colaboração para proceder à organização dos referidos sistemas, sem definir claramente os seus termos” (VIEGAS, 2003, p. 63)

A Emenda Constitucional no 14/96 alterou a redação original do art. 211 da CF/88 e estabeleceu, de forma um pouco mais clara, a divisão de competências, modificando o texto dos §§ 1º e 2º, e acrescentando ao artigo dois novos parágrafos.

Assim, a nova redação do § 1º do art. 211 da CF/88, atribuiu à União função redistributiva e supletiva em matéria educacional, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, demonstrando, de forma inequívoca, o papel a ser assumido pela União em relação à política educacional, em consonância com a tendência, adotada na década de 90, de afastamento dessa esfera de governo da provisão do ensino fundamental.

No § 2º do art. 211 da CF/88, foi reafirmado que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental, e ocorreu a substituição da expressão “pré-escolar”, do texto original, por “educação infantil”, ampliando, assim, a atuação prioritária dos municípios, que passou a englobar, também, a educação direcionada para a faixa etária de zero a seis anos. Além dessa alteração, as outras inovações inseridas no art. 211 da CF/88 ficaram por conta do estabelecido nos §§ 3º e 4º, acrescidos ao referido artigo:

Art.211 [...]

& 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

& 4º . Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

“A Emenda Constitucional no. 14/96 incumbiu os níveis subnacionais da responsabilidade pelo provimento da educação básica, estabelecendo, contudo, atuação prioritária dos estados e dos municípios no ensino fundamental, ou seja, prescreveu que, para esse nível de ensino, estados e municípios exerceriam competências concorrentes. Além disso, determinou aos níveis subnacionais a definição de formas de colaboração de modo a

assegurar a universalização do ensino obrigatório” (VIEGAS, 2003, p. 65)

Logo após a promulgação da Emenda Constitucional no 14/96, foi editada a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) especificou de forma mais detalhada as competências entre os três níveis de governo, dedicando ao assunto vários artigos no Título IV – Da organização da Educação Nacional. Dessa forma, apesar de corroborar a determinação do texto constitucional de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (art. 8º), a Lei no 9.394/96 delimitou em artigos distintos as incumbências da União (art. 9º), dos estados (art. 10) e dos municípios (art. 11).

De acordo com art. 9º da Lei no 9.394/96, a União incumbir-se-á de baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação e de estabelecer em colaboração com os estados, Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A ênfase está no estabelecimento da competência da União para disciplinar o ensino superior, além de reafirmar a instituição de um regime de colaboração com os demais níveis de ensino. Além disso, reafirma a determinação da Emenda Constitucional no 14/96, quanto à função redistributiva e supletiva da União, determinando, no inciso III do art. 9º da LDB, que cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados e aos municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Quanto à definição de competências dos Estados, constata-se distinção entre a determinação contida na LDB e o dispositivo no 3º do art. 211 da CF/88. No texto constitucional, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 14/96, ficou determinado que os estados e o Distrito Federal

atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; já no art. 10 da LDB, ficou estabelecido que:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Comparando-se a previsão da LDB e CF/88, observa-se que na LDB restou estabelecida a prioridade apenas com relação ao ensino médio, sendo incumbência do nível estadual assegurar o ensino fundamental, mas a prioridade seria a de atender à demanda do ensino médio.

Quanto às atribuições dos municípios, a LDB, no art. 11, inciso V, além de reiterar a determinação constitucional, de atuação prioritária no ensino fundamental, restringiu a atuação dos municípios em outros níveis de ensino, nos seguintes termos:

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de::

{...}

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

As determinações contidas no art. 11, inciso V, e no art. 10, VI, da LDB, contribuíram para direcionar as atenções e ações dos governos estaduais para o ensino médio, bem como para fomentar as iniciativas para intensificar o processo de municipalização do ensino fundamental. Apesar disso, entende-se que a previsão do art. 10, inciso VI, não deve servir como fundamento para justificar a desoneração do nível estadual com relação à provisão do ensino fundamental, uma vez que também consta do inciso II do art. 10 da LDB que cabe aos estados definir com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os

recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público. Desse modo, a delimitação de competências instituída pela LDB não significa a supressão ou minimização da competência concorrente estabelecida entre estado e municípios, no tocante ao ensino fundamental.

2.1 Universalização e equidade no acesso ao Ensino Fundamental

A vinculação de receitas provenientes de impostos para a aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, instituída pela Constituição Federal, em 1988, foi fundamental para se ampliar o montante de recursos para o financiamento público da educação. No entanto, não foram estabelecidos critérios para a distribuição dos recursos entre os diferentes níveis de ensino. O que havia sido regulamentado eram as responsabilidades prioritárias de cada ente federativo para com a oferta de ensino e os níveis em que tal oferta deveria ocorrer. Assim, antes das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 14/96, observavam-se disparidades enormes entre o gasto por aluno no ensino fundamental, o que consolidava redes públicas de melhor e pior qualidade, não se garantindo, portanto, a desconcentração e equidade na distribuição de responsabilidades.

Na verdade, o que ocorria e ainda ocorre, é a reprodução das desigualdades regionais e sociais no acesso à educação. Isso fere os princípios constitucionais que devem nortear a oferta de educação no país, fundamentalmente a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade”, previstos, dentre outros, pelo art. 206 (CF/88).

Em 1995, o Ministério da Educação deu início ao debate sobre a necessidade de apresentar uma proposta de constituição de um fundo para o ensino fundamental. Esse fundo permitiria redistribuir responsabilidades entre estados e municípios e interferir no círculo vicioso formado por baixos salários, a baixa qualificação do corpo docente e baixa qualidade do ensino.

Os estudos promovidos pelo Ministério da Educação nessa época, e que fundamentaram a instituição do FUNDEF, afirmavam que a forma de distribuição de recursos era determinante das disparidades verificadas no custo médio por aluno entre os estados, entre municípios de um mesmo estado e até mesmo entre as redes municipal e estadual de ensino em um mesmo município. Tal fato reforçou as desigualdades regionais e a desigualdade social no acesso à educação de qualidade.

A idéia da vinculação de uma cesta de recursos para o ensino fundamental já estava presente nesses estudos preliminares, quando também já se admitia que pelo menos 60% dos recursos vinculados à educação deviam ser direcionados ao ensino fundamental. Tratava-se, portanto, de uma primeira subvinculação que veio a se expressar na nova redação dada ao *caput* do art. 60 da ADCT pela EC 14/96.

“Art. 60 (ADCT) – Nos 10 (dez) primeiros anos de promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.”

Em consonância com o princípio constitucional da desconcentração administrativa, a nova redação dada ao art. 60 do ADCT pela EC 14/96 visava à redistribuição dos recursos fiscais, para melhorar a oferta de vagas no ensino fundamental em cada unidade federativa. A subvinculação refere-se à totalidade dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, significando, portanto, 60% de 25% o que ocorre nos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem ser aplicados no ensino fundamental, em todas as suas modalidades: ensino regular, educação especial e educação de jovens e adultos, incluindo-se o supletivo.

Os parágrafos do art. 60 da ADCT contém disposições que versam sobre a institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, sua composição e definição dos objetivos. Os dispositivos constitucionais do FUNDEF foram regulamentados pela Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, conhecida como a “Lei do FUNDEF”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por sua vez, reservou todo o seu Título VII – arts. 68 a 77 – aos dispositivos referentes ao financiamento da Educação, definindo fontes de recursos, vinculações constitucionais, cronograma de transferência de recursos, possibilidades de utilização dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, prestação de contas, instrumentos de controle, custo mínimo por aluno, ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados.

Esse conjunto de dispositivos legais regulamentam o FUNDEF⁶ e delimitam uma estratégia que visa uma distribuição mais eqüitativa dos recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental.

O marco legal também definiu as despesas admitidas e não admitidas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o quadro 1.

⁶ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – é um fundo de natureza contábil, isto é, não tem órgão gestor ou personalidade jurídica. Trata-se de um sistema de distribuição de recursos para contas bancárias – conta única e específica para cada ente federativo envolvido – depositárias de recursos vinculados a um objetivo determinado, ou seja, o financiamento do ensino fundamental.

QUADRO 1

DESPESAS ADMITIDAS E NÃO ADMITIDAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO LDB, ARTS. 70 E 71

DESPESAS ADMITIDAS COM MDE LDB, ART. 70	DESPESAS NÃO ADMITIDAS COM MDE LDB, ART. 71
remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação	pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precisamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão
aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino	subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural
uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino	formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos
levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e da expansão do ensino	programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social
realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino	obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar
concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas	(despesas com) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino
amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo	
aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar	

Fonte: Escola de Governo/FJP – Cartilha do curso de capacitação dos conselheiros do FUNDEF (2003).

A implementação do FUNDEF iniciou em janeiro de 1998 e uma das inovações consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. As despesas e receitas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica.

O FUNDEF é composto por 15% de recursos provenientes de impostos e de algumas transferências constitucionais para os estados e municípios, conforme esquematizado no Quadro 2.

QUADRO 2
RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDEF

ESTADOS 15% de	MUNICÍPIOS 15% de
• Fundo de Participação dos Estados — FPE; • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS; • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações — IPI-EXP; • Lei Complementar n.º 87/96 — Lei Kandir.	• Fundo de Participação dos Municípios — FPM; • Cota do ICMS; • Cota do IPI-EXP; • Lei Complementar n.º 87/96 — Lei Kandir⁷.

Fonte: Escola de Governo/FJP – Cartilha do curso de capacitação dos conselheiros do FUNDEF (2003).

Embora não componham o FUNDEF, 15% (60% de 25%) dos demais recursos provenientes de impostos e de transferências no âmbito dos

⁷ Os recursos da chamada Lei Kandir são referentes a repasses da União aos Estados e aos Municípios, para compensar as perdas financeiras dos entes federativos, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS para determinados produtos para exportação.

estados e dos municípios permanecem vinculados ao ensino fundamental, não estando, contudo, sujeitos às regras estabelecidas para o FUNDEF.

O total de recursos do FUNDEF em 1998 foi de R\$13,2 bilhões, chegando a R\$ 17, 6 bilhões em 2000 e R\$22,9 bilhões em 2002, conforme discriminado no Quadro 3.

QUADRO 3
COMPOSIÇÃO DO FUNDEF – 1998/2002

Origem dos recursos	R\$ EM MILHÕES					
	1998		2000		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
FPM	1.838	13	2.233	12	3.249	14
FPE	1.638	12	2.135	12	3.131	13
ICMS	8.75	66	11.924	67	15.275	66
IPIExp	238	1	264	1	281	1
LC 87/96 (*)	314	2	562	3	591	2
Subtotal	12.787	96	17.119	97	22.528	98
Compl. União	486	3	485	2	421	1
Total FUNDEF	13.274	100	17.605	100	22.950	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF
Departamento de Acompanhamento do FUNDEF

Na avaliação de Semeghini (2001), o FUNDEF vem promovendo profundas mudanças nas condições de oferta do Ensino Fundamental no Brasil:

“Tal fundo, derivado de uma idéia extremamente simples, seu grande mérito enquanto política pública é a universalidade. Pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações lá onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede”. (SEMEGHINI, 2001, p. 1).

2.2 O Ensino Fundamental

A Constituição Brasileira de 1988, já havia definido a vinculação de 25% das receitas de estados e municípios e 18% das receitas da União para a Educação. Mas esta reserva não foi capaz de garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório, nem proporcionar maior transparência e equidade ao gasto público correspondente. O descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se:

“A falta de uma legislação educacional ordenadora também contribuía para uma descontinuidade de ações, que se alteravam ao sabor das mudanças de comando nos poderes executivos e da prioridade que cada um dava à Educação”. (SEMEGHINI, 2001, p. 2).

Outro fator enfatizado por Semeghini (2001) é a disparidade regional. Em 1994, no Sudeste, região que no mesmo ano detinha 56,57% do produto interno bruto brasileiro, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental era de 96,1%, e no Nordeste (responsável por 13,97% do PIB), o percentual caía para 87,3%. No mesmo ano, o tempo médio de escolarização da população nordestina era de 4,2 anos, enquanto da população do Sudeste este número era de 6,3 anos. Para agravar ainda mais esses desequilíbrios regionais, características históricas faziam com que o alunado se distribuisse de forma muito desigual entre redes estaduais e municipais. A capacidade de investimento na esfera estadual sempre se mostrou maior que na de municípios, principalmente nos estados mais pobres da federação. Em 1997, um ano antes da implantação do FUNDEF, os governos estaduais do Nordeste, por exemplo, assumiam apenas 42,7% dos alunos do ensino fundamental, enquanto no Sudeste 71% dos estudantes de ensino fundamental estavam matriculados em redes estaduais. Municípios ricos do estado de São Paulo, com arrecadação alta, registravam atendimento apenas pela rede estadual. Paradoxalmente, não tinham alunos, embora deversem gastar pelo menos 25% de suas receitas com a educação. O resultado é que havia escolas com qualidade muito diferenciada, dependendo

da capacidade de investimento da instância de governo a que estava vinculada à rede pública de ensino. Finalmente, esse mesmo autor destaca* que as expressivas desigualdades de atendimento das redes dos estados e dos municípios, bem como as desigualdades de recursos provocavam uma cobertura desigual e diferenças salariais expressivas para os profissionais do ensino.

Iniciativas visando à uniformização do ensino, esbarravam principalmente na diferença de recursos disponíveis em cada região, ou na esfera administrativa a que estava vinculada a rede. Até 1995 ainda prevalecia um quadro de acentuados *déficits* de cobertura e condições muito diferenciadas na oferta do ensino fundamental. A partir de 1995, o ensino fundamental passou a receber clara prioridade. O principal desafio era garantir o financiamento deste nível de ensino, de maneira a assegurar o acesso à escola de mais de 10% da população de 7 a 14 anos, até então fora da escola, bem como implementar políticas visando a melhorar a qualidade:

“O estabelecimento de um nível mínimo de gasto em Educação, mediante vinculação constitucional de 25% das receitas de Estados e Municípios e de 18% das receitas da União⁸, representou um importante avanço, pois obrigou as três esferas de governo a consignar em seus orçamentos volume de verbas suficiente para satisfazer esta exigência. Dessa forma, a educação passou a contar com uma massa significativa de recursos vinculados. Porém, o alcance desta provisão legal se mostrou limitado, de um lado, pela ausência de mecanismos capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à educação e, de outro lado, pela falta de uma definição clara das responsabilidades dos estados e dos municípios em relação aos diferentes níveis de educação, o que também contribuiu para a dispersão e, até mesmo, o desvio de recursos. (SEMEGHINI, 2000, p. 2)”.

⁸ A inclusão deste princípio na Constituição Federal de 1988 fez justiça à luta do ex-senador João Calmon, que assumiu a defesa da vinculação de um percentual da receita pública para o financiamento da educação como principal bandeira da sua vida parlamentar.

O modelo de financiamento implantado a partir da Constituição de 1988, não promovera o aumento de recursos aos níveis demandados pelo ensino obrigatório, nem garantia maior transparência e equidade no gasto público em educação. Ao contrário, como cada escola ficou sujeita à capacidade de arrecadação da instância de governo à qual estava administrativamente subordinada, cristalizaram-se os contrastes regionais e as diferenças entre as redes estaduais e municipais de ensino. Em suma, os recursos vinculados à educação disponíveis em cada esfera de governo não mantinham qualquer correspondência com o número de alunos atendidos pela respectiva rede de ensino.

Em vista disso, o objetivo principal do FUNDEF foi o de reduzir a desigualdade na distribuição de recursos ao estabelecer patamares do custo por aluno e de remuneração do professorado. Os objetivos estratégicos estabelecidos para o FUNDEF (de acordo com o Balanço do primeiro ano do FUNDEF, Ministério da Educação, 1999), foram os seguintes:

- **promover a justiça social** - o foco seriam os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de ensino fundamental, e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos seriam os estados e municípios das regiões mais pobres do país;
- **promover uma política nacional de equidade na distribuição de recursos:** os recursos vinculados ao ensino obrigatório seriam redistribuídos entre cada Estado e seus municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao governo federal complementar o Fundo sempre que não fosse atingido o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente;
- **promover uma política com efetiva descentralização** – as redes estaduais e municipais de ensino passariam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentivaria o esforço de ampliação da

oferta da matrícula e passaria a oferecer condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;

- **promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público** – os recursos seriam destinados prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

Quanto aos recursos recebidos pelas redes estaduais ou municipais de ensino à conta do FUNDEF, estes deveriam ser aplicados de modo a atender as seguintes exigências:

- no mínimo 60% dos recursos deveriam ser destinados à remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício na educação fundamental das respectivas redes de ensino, sendo, entretanto, permitida a utilização de parte desses recursos na capacitação de professores leigos;

- os 40% restantes deveriam ser aplicados em outras ações de manutenção e desenvolvimento da educação fundamental, como construção, ampliação, conclusão ou reformas de escolas, capacitação de professores, aquisição de material didático e de equipamentos, serviços diversos e pagamento de inativos.

Diante do exposto, conclui-se que a rede pública de educação fundamental, responsável pelo atendimento de 32,4 milhões de alunos, foi a grande beneficiada pela implantação do FUNDEF, sem a necessidade de aumento de impostos. Do ponto de vista fiscal, a Emenda Constitucional nº 14/96 representou um incentivo importante, pois redistribuiu, a partir de um critério estritamente educacional, 15% das principais receitas de estados e municípios (Tabela 3).

TABELA 3

COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO ORIGEM DOS RECURSOS – 1998

R\$ EM MILHÕES

Imposto e transferências	Total (A)	FUNDEF (15% de A)	Participação %
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	12.219,6	1.832,9	13,8
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	10.956,2	1.643,4	12,3
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	58.392,4	8.759,0	65,8
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	1.586,6	238,0	1,8
Lei Complementar (LC) 87/96	2.093,4	314,0	2,4
Sub-total	85.248,1	12.787,3	-
Complementação da União	-	524,2	3,9
Total do FUNDEF	-	13.311,5	100,0

Fonte: Secretaria Nacional do Tesouro/Ministério da Fazenda (1998)
Semeghini (2001)

Em 1998, no seu balanço do primeiro ano de vigência, o FUNDEF redistribuiu um volume global de R\$13,3 bilhões, dos quais R\$ 8,2 bilhões ficaram com os estados (61,6%) e R\$ 5,1 bilhões com os municípios (38,4%). Esse montante corresponde a cerca de 1,5% do PIB nacional. Em 1999, em virtude das mudanças ocorridas na distribuição da matrícula na educação fundamental por dependência administrativa, as redes estaduais receberam 57% dos recursos, enquanto a participação das redes municipais cresceu cerca de 43% do total do FUNDEF⁹. A complementação do Governo Federal para as unidades da federação que não alcançaram o valor mínimo de R\$ 315,00 por aluno/ano totalizou R\$ 524,2 milhões em 1998 (tabela 3).

TABELA 4

COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS – 1999

Imposto e Transferências	Total (A)	FUNDEF (15% de A)	Participação %
FPM	12.448,7	1.867,3	13,2
FPE	10.975,3	1.646,3	11,6
ICMS	60.069,3	9.010,4	63,8
IPI exp	1.621,3	243,2	1,7
LC 87/96	3.502,2	525,3	3,7
Sub-total	88.616,8	13.292,5	-
Complementação da União	-	848,6	6,0
Total do FUNDEF	-	14.141,1	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (1999)
Semeghini (2001)

⁹ A previsão realizada por Semeghini (2001) estava baseada no resultado do Censo Escolar de 1998 que apontava para uma forte tendência de municipalização do ensino fundamental.

É preciso destacar ainda que, além dos recursos redistribuídos pelo FUNDEF, o ensino fundamental público conta com os seguintes recursos adicionais: aproximadamente 3 bilhões anuais provenientes do Salário-Educação e cerca de R\$ 2 bilhões originários de impostos próprios de estados e municípios, aos quais se aplica igualmente a subvinculação de 15% para este nível de ensino, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/96. Portanto, os recursos destinados pelas três esferas de governo à educação fundamental, em 1998, totalizaram um montante global de R\$ 18,3 bilhões, o que elevou o valor médio anual por aluno a R\$ 565,00, na média nacional.

A Tabela 5 aponta a significativa melhoria nos valores por aluno/ano registrado nas redes municipais, justamente nas unidades da federação em que estas redes atendem à maior parte do alunado.

TABELA 5

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997 E VALOR POR ALUNO/ANO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS – 1998, POR UF E REGIÃO

UF/Região	Distribuição das matrículas do ensino fundamental – 1997 (%)			Valor por aluno/ano âmbito dos municípios 1998		
	Estadual	Municipal	Total	Antes do Fundef(*)	Com o Fundef	Variação %
AC	67,3	32,7	100	319	425	33,2
AM	62,6	37,4	100	319	425	33,2
AP	84,4	15,6	100	595	690	15,9
PA	58,6	41,4	100	184	315	71,4
RO	66,2	33,8	100	289	388	34,5
RR	95,9	4,1	100	2.986	901	(69,8)
TO	65,6	34,4	100	309	383	23,8
NORTE	63,1	36,9	100	251	369	47,0
AL	26,8	73,2	100	151	336	121,9
BA	47,7	52,3	100	183	315	72,1
CE	35,7	64,3	100	152	315	106,7
MA	32,2	67,8	100	101	315	213,4
PB	47,3	52,7	100	220	325	47,9
PE	47,9	52,1	100	201	315	57,1
PI	40,0	60,0	100	159	315	98,6
RN	52,1	47,9	100	245	346	41,5
SE	54,8	45,2	100	231	395	71,2
NORDESTE	42,7	57,3	100	170	321	88,9
GO	67,1	32,9	100	382	346	(9,4)
MS	57,1	42,9	100	306	366	19,5
MT	63,2	36,8	100	379	421	11,2
C. OESTE	69,4	30,6	100	370	371	0,2
ES	69,8	30,2	100	496	463	(6,6)
MG	73,7	26,3	100	515	354	(31,2)
RJ	35,1	64,9	100	270	619	128,9
SP	81,2	18,8	100	1.039	657	(36,7)
SUDESTE	71,4	28,6	100	602	550	(8,7)
PR	52,7	47,3	100	328	418	27,5
RS	59,2	40,8	100	475	561	18,1
SC	62,3	37,7	100	460	477	3,6
SUL	57,3	42,7	100	407	482	18,5
BRASIL	59,3	40,7	100	335	411	22,7

Fonte: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Fundamental e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Balanco do primeiro ano do FUNDEF. Relatório. Brasília; MEC/SEF/INEP, 1999.

(*) Valor estimado, supondo-se que 15% dos impostos e transferências dos municípios

Alguns dados da Tabela 5 mostram a apropriação dos recursos do FUNDEF pela esfera municipal. Em 1998, 38% dos recursos do FUNDEF ficaram com os municípios. Em 2000 essa porcentagem subiu para 44%, estimulando o processo de municipalização. Além disso, em 1998, 49% dos municípios brasileiros tiveram ganhos de receita com o FUNDEF. Em 2000, isso ocorreu em 62% dos municípios do País.

2.3 Valor mínimo anual por aluno

A partir de 1998, a Emenda Constitucional determinava a alocação de 60% desses recursos no ensino fundamental. De acordo com o dispositivo legal, a União deveria responsabilizar-se pela complementação de recursos ao FUNDEF sempre que seu valor *per capita* deixasse de alcançar o mínimo definido nacionalmente – R\$ 300,00 em 1997 e R\$ 418,00 por aluno/ano para o exercício de 2002. (Decreto No 4.103, de 24/01/02). Ao estabelecer um patamar mínimo de gastos por aluno, o FUNDEF restabelece, em tese, o sentido de equidade nas políticas públicas e assegura maior uniformidade no padrão educacional (CASTRO, 1999, p.113).

No entanto, especialistas em gerenciamento da educação e associações de trabalhadores do ensino, como Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e das secretarias de educação, União dos Dirigentes Municipais em Educação (UNDIME) têm apresentado críticas às estratégias da União que reduzem a sua participação no Fundo. Os motivos são os seguintes: a) cálculo do piso mínimo insuficiente para garantir ensino de qualidade; b) limitação do fundo ao ensino fundamental, excluindo a educação infantil e o ensino supletivo; c) redução da base de cálculo através de contingenciamento de recursos.

Segundo Monlevade (1997):

“o governo central tem procurado reduzir o compromisso e responsabilização em relação ao ensino fundamental. O governo por força da legislação, teria que investir metade de seus 18% de impostos líquidos no ensino fundamental. Mas, estes recursos cada vez mais ficavam comprometidos com o financiamento do ensino superior federal e os pagamentos dos inativos. Por último, acrescentou-se ainda um confisco de 20% para o Fundo Social de Emergência, que tratava-se de um dos instrumentos de garantia do Plano Real no governo Fernando Henrique Cardoso. O governo federal deveria aplicar cerca de 4 bilhões de reais na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Com o novo texto do FUNDEF, a despesa estimada seria de aproximadamente R\$700.000.000,00, quantia necessária para complementar os Fundos dos Estados que não atingissem o valor mínimo anual por aluno, convencionado em R\$ 300,00 em 1997.”(MONLEVADE, 1997, p. 20).

Essa suplementação, conforme Monlevade (1997), era palatável por algumas razões: o executivo tinha que oferecer “dinheiro novo” para os estados para garantir a maioria parlamentar de apoio à mudança. Se a Emenda entrasse em vigor em 1997, conservando-se o valor mínimo de R\$ 300,00 por aluno e não havendo aumento significativo de matrículas no ensino fundamental dos “estados assistidos”, a tendência era reduzir o valor da complementação federal. O governo contava com a Quota Federal do Salário Educação (QESE) para compor a maior parte da complementação. A tendência nos estados era de aumento da arrecadação de ICMS e de reforço no Fundo de Participação do Estado (FPE) e no Fundo de Participação do Município (FPM), o que elevaria o custo-aluno estadual e diminuiria a necessidade de complementação da União. Na última redação incluiu – além do FPE, FPM e ICMS – outro imposto para constituir o Fundo: o Imposto sobre os Produtos Importados (IPI) – Exportação.

O aspecto delicado era uma possível explosão de matrículas. A Emenda 14/96 conteve um ingrediente jurídico perverso: a restrição dos direitos dos jovens e adultos e dos alunos do ensino médio à “obrigatoriedade”

conquistada na Constituição de 1988. De acordo com o novo texto, adota-se outro entendimento do que deveria ser o ensino obrigatório garantido pelo Estado, tornando-o restrito ao ensino fundamental, entendido no limite de oito séries, teoricamente, dos 7 aos 14 anos. Assim, preparou-se o terreno para a lei do FUNDEF que colocou uma camisa de força nos Fundos Estaduais, limitando sua abrangência aos alunos de 1ª a 8ª série. Portanto, não ocorreria aumento do número de matrículas (já que a maioria das crianças de 7 a 14 anos estaria nas escolas) e aumentaria a arrecadação, os custos por aluno dos estados se elevariam gradativamente e a União reduziria seu investimento no ensino fundamental.

A Lei n.º 9.424/96, em seu art. 6º, determinou a fixação de um valor mínimo anual por aluno, para minimizar as distorções entre os valores estaduais. A metodologia de cálculo desse valor está prevista no § 2º do art. 6º da Lei n.º 9.424/96 :

“O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas (...).”

Para o cálculo do valor mínimo nacional por aluno, o Ministério da Educação considera que a receita do FUNDEF deve ser calculada em âmbito estadual. O cálculo deve levar em conta a receita e o número de alunos em cada estado isoladamente. Dessa forma, tem-se o cálculo de 27 valores *per capita* distintos – referentes a 26 estados e ao Distrito Federal. O valor mínimo nacional por aluno é então fixado, a critério do governo federal, em um valor intermediário, situado entre o menor e o maior valor encontrado dos 27 *per capita* calculados. Ressalte-se que, também para o valor mínimo nacional por aluno, é adotado o coeficiente de diferenciação para o segmento de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental regular e para o ensino fundamental especial.

Os estados que apresentarem um valor aluno/ano inferior ao valor mínimo nacional por aluno recebem a complementação da União, o que garante esse valor mínimo anual por aluno ao governo estadual e aos governos municipais dos respectivos estados. O valor estabelecido pela União, para o ano de 2003, quanto aos valores aluno/ano no âmbito dos estados e o valor mínimo nacional por aluno encontram nos Quadros 4 e 5.

QUADRO 4
VALOR ALUNO/ANO - 2003

UF	VALOR ALUNO/ANO		UF	VALOR ALUNO/ANO	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª e EF esp.		1ª a 4ª	5ª a 8ª e EF esp.
AC	1.045,41	1.097,68	PB	494,06	518,76
AL	467,06	490,41	PE	512,85	538,49
AM	624,03	655,24	PI	446,00	468,30
AP	1.160,35	1.218,37	PR	824,32	865,53
BA	446,00	468,30	RJ	917,95	963,84
CE	471,38	494,95	RN	668,83	702,27
DF	1.133,09	1.189,75	RO	736,12	772,92
ES	981,79	1.030,87	RR	1.521,81	1.597,90
GO	684,93	719,18	RS	990,05	1.039,55
MA	446,00	468,30	SC	761,55	799,62
MG	629,18	660,64	SE	720,58	756,61
MS	679,11	713,06	SP	1.252,47	1.315,09
MT	793,38	833,04	TO	932,81	979,45
PA	446,00	468,30	VMN **	446,00	468,30

FONTE: www.educacao.gov.br/sef/fundef

** Valor Mínimo Nacional

QUADRO 5
VALOR MÍNIMO DO FUNDEF E IPCA – 1997/2002

Ano	Valor mínimo fixado			Crescimento anual (%)	IPCA (IBGE) (%)	Ato legal de fixação do valor mínimo anual
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educação Especial	1ª a 8ª série			
1997	–	–	300,00	–	–	Art. 6º, &4º, Lei no 9.424/96
1998	–	–	315,00	5,0	1,65	Dec. No 2.440, de 27.12.1997
1999	–	–	315,00	0	8,94	Dec. No 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65	–	7,9*	5,97	Dec. No 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15	–	9,0	7,67	Dec. No 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00	438,90	–	15,1	12,5	Dec. No 4.103, de 24.01.2002
Acumulado no período				42,1	42,1	–

Fonte: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Fundamental/Balanco do primeiro ano do FUNDEF(1998)

(*) Considerado o valor médio de R\$ 339,92 (média ponderada pelo número de alunos de 1999) de 2000 em relação ao valor único de 1999.

Pelo Quadro 5, observa-se que, entre 1998 e 2002, o valor mínimo nacional foi apenas uma atualização do valor de R\$ 300,00 inicialmente fixado pela Lei de Regulamentação do FUNDEF. A correção do valor mínimo repôs apenas a inflação no período (42,1%). Percebe-se que nesse período, não foram obedecidos, na definição do valor mínimo do FUNDEF, os parâmetros que guardavam a relação de receita do FUNDEF e o número de alunos do ensino fundamental. O crescimento de 76,5% na receita do Fundo, associado a um crescimento de 5,3% nas matrículas, fez com que o *per capita* (aluno/ano) crescesse 67,6% entre 1998 e 2002 (Quadro 6), enquanto o valor mínimo fixado evoluiu apenas 42,1%.

QUADRO 6

**CRESCIMENTO DO PIB, RECEITA DO FUNDEF, NÚMERO DE ALUNOS E VALOR PER
CAPITA – 1998-2002**

Ano	PIB (Valores Correntes)		Receita do FUNDEF (Valores Correntes)		Alunos do Ensino Fundamental		Valor per capita/ano (A/B)	
	Valor R\$ milhões	Cresc %	Valor R\$ milhões (A)	Cresc. %	Quantidade (B)	Cresc. %	Valor (R\$)	Cresc. %
1997			–	–	30.535.072	–	–	–
1998	914.188,9		12.933,0	–	32.380.024	6,0	423,55	–
1999	963.868,5	5,4	14.671,5	13,4	32.844.682	1,4	453,10	7,0
2000	1.086.699,9	12,7	17.352,5	18,3	32.591.935	0,8	528,32	16,6
2001	1.184.768,8	9,0	19.729,0	13,7	21.152.070	1,4	605,33	14,6
2002	1.336.723,0	12,8	22.825,9	15,7	–	–	709,93	17,3
Acumulado		46,0	–	76,5	–	5,3	–	67,6

Fonte: PIB (Banco Central), sendo o valor de 2002 estimado, Receita do FUNDEF (SIAFI) e Alunos (Censo Escolar -2001)

(1) Considerado apenas os 15% de contribuição de Estados e Municípios (sem Complementação da União)

(2) 1997 a 1998 apenas alunos do ensino fundamental regular a partir de 1999 inclui os alunos da Ed. Especial Receita do ano (A) em relação ao no de alunos (B) do ano anterior.

Torna-se importante observar os indicadores referentes ao valor mínimo nacional/aluno, quando foram considerados o valor médio e o valor praticado, conforme Quadro 7.

QUADRO 7

COMPARATIVO ENTRE O VALOR MÍNIMO NACIONAL DO FUNDEF (VALOR MÉDIO X VALOR PRATICADO)

Ano	Valor mínimo nacional (R\$)						Complementação da União (R\$milhões)			
	Média Nacional			Praticado					Diferença	
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Esp.	No de Estados que seriam beneficiados com Compl. União	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educ. Esp.	No de Estados beneficiados com Compl. União (*)	Com base no valor médio nacional	Com base no valor praticado	(A – B)	% (B/A)
1998	418,78	418,78	17	315,00	315,00	7	2.060,6	487,7	1.573,9	23,6
1999	453,10	453,10	15	315,00	315,00	8	2.590,7	580,0	2.010,7	22,4
2000	511,35	536,91	14	333,00	349,65	5	3.128,0	485,5	2.642,5	15,5
2001	585,38	614,65	15	363,00	381,15	4	3.507,6	391,6	3.116,0	11,2
2002	685,66	719,95	12	418,00	438,90	4	3.913,5	496,2	3.417,3	12,7
Total							15.200,4	2.378,7	12.760,4	15,6

Fonte: Ministério da Educação/Departamento de Acompanhamento do FUNDEF (2001)

(*) 1998/2001 – Número de Estados e Valor da Complementação da União, com base nos dados de ajustes de contas anuais (Portarias/MF números 317/1999; 353/2000; 312/2001 e 239/2002) e 2002 – baseados nos dados da Portaria/MF número 27/2002, de estimativa da Complementação para 2002.

As duas interpretações (média nacional e o praticado), a partir do Quadro 7, geram resultados diferentes para o valor mínimo nacional por aluno/ano, com reflexo direto no valor referente que a União deveria aportar ao Fundo. O Governo Federal, ao adotar a interpretação estabelecida no art. 6º da lei no 9.424/96, fixou o valor mínimo em R\$ 315,00 para 1998 e 1999 e, a partir de 2000, diferenciou os valores para a 1ª a 4ª e 5ª a 8ª e educação especial, de forma a alcançar R\$ 418,00 e R\$ 438,90, respectivamente. Tais valores fizeram com que a complementação da União ao Fundo se restringisse a sete estados em 1998, chegando a oito em 1999, reduzindo a cinco estados em 2000 e a quatro em 2001 e 2002 (média de 5,6 estados no período).

Paralelamente, verificou-se uma redução de 14,5% da participação da União no financiamento do ensino fundamental via FUNDEF, caindo de R\$ 580,0 milhões em 1999 para R\$ 496,2 em 2002.

O valor da complementação da União, realizado em 1998, representou cerca de 23,6% do valor que seria transferido, caso o valor médio nacional tivesse sido adotado. Esse percentual foi-se reduzindo ao longo dos exercícios seguintes, chegando a 11,2% em 2001 e 12,7% em 2002. Em 1998 a 2002, a União assegurou somente 15,6% em média do valor da complementação, calculado a partir do valor médio nacional por aluno/ano.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários de Estado de Educação (CONSED), contestam os números do governo federal quanto ao valor aluno/ano. Em 1998 o valor fixado pela União para o gasto aluno/ano nacional foi de R\$ 315,00, a Undime e a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do FUNDEF argumentam que o valor deveria ser de R\$ 419,00, portanto R\$ 104,00 *per capita* a mais. De acordo com o presidente da UNDIME/MG (2003):

“... a fixação de um valor mínimo não somente desrespeitou as normas legais estabelecidas no art. 6º da Lei no 9.424/96 como também não repôs as perdas inflacionárias de 2002”.

Já para o CONSED, o valor aluno/ano deveria ser de R\$ 433,00 e faz a sua crítica:

“O governo federal, em 1998, complementou, em valores de 1998, R\$ 486 milhões para o FUNDEF. Se a média fosse de R\$ 419,00, esse valor iria para aproximadamente R\$1.500.000 e, evidentemente, abrangeria mais estados. O governo federal não cumpre a lei que ele mesmo definiu”.

Ainda de acordo com o CONSED:

“... o valor mínimo por aluno que vem fixado anualmente pelo Governo Federal e o gradativo achatamento desse valor tem penalizado sistematicamente os estados mais pobres. Poucos têm se beneficiado com a complementação federal”.

O quadro 8 apresenta os valores estimados pelo CONSED a partir dos parâmetros definidos pela lei 9.424/96 e os valores praticados pela União entre 1997 e 2001.

QUADRO 8

FUNDEF - EVOLUÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO: PER CAPITA DA LEI 9424/96 E PER CAPITA OFICIAL 1997/2001

Fonte/ano	1997	1998	1999	2000	2001
Lei nº 9424/96 (CONSED)	300,00	433,00	447,42	494,90	541,84
				519,60	568,93
Oficial	300,00	315,00	315,00	333,00	363,00
	-	-	-	343,98	381,15

Fonte: Consed e Secretaria do Tesouro Nacional/MF (2001)

A partir de 2000, o governo implementou a diferenciação dos valores *per capita* de 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª. Fica claro o quanto o governo federal se distancia da lei no que diz respeito ao valor gasto aluno/ano médio nacional com o FUNDEF, se se consideram as estimativas do (CONSED), conforme Quadro 8. O governo federal tem contribuído com o FUNDEF com, no máximo, 5% do total de recursos do Fundo. No período, de 1998 a 2000, o crescimento do total do Fundo foi de 40,6% em valor nominal e o crescimento da contribuição do governo federal de 37,6%. Ou seja, além de estar contribuindo com menos que o previsto em lei, o crescimento de sua contribuição estaria menor do que o crescimento do bolo total do FUNDEF.

“Apesar das dificuldades ainda existentes, e do aporte insuficiente dos recursos, o processo de municipalização foi fortemente incentivado pelo FUNDEF. Em 1997, tinha-se 14 estados com mais de 50% das matrículas de 1ª a 4ª série nas redes municipais; em 1999 isso passou a acontecer em 20 estados, e em quatro deles esse percentual ficou igual ou maior a 80% (Paraná, Maranhão, Ceará e Alagoas). O movimento de municipalização ocorre em todo

o país não sendo exclusivo de nenhuma região. Com relação à 5ª a 8ª série, no entanto, esse movimento é menos intenso do que com relação às quatro primeiras séries. A tendência definida é de uma reorganização das redes, na qual as municipais ficam com as séries de 1ª a 4ª e as estaduais com a 5ª a 8ª séries do ensino fundamental.” (VEIGA e COSTA, 2002, p. 53).

Outra tendência clara é a de estadualização do ensino médio e uma conformação das redes estaduais que define o modelo de escola: aquela que agrega a 5ª a 8ª série do ensino fundamental com o ensino médio. Esse modelo é assumido em praticamente todos os estados. Isso ocorre, muito claramente em função de se poder viabilizar o financiamento do ensino médio com excedentes dos recursos do fundamental, inclusive do FUNDEF. Na outra ponta, verifica-se nas redes municipais uma reorganização do modelo de escola de ensino fundamental de 1ª a 4ª série, crescentemente incorporando a última série da educação infantil motivada pela possibilidade de excedentes de recursos do fundamental para a educação infantil.

2.4 Crédito dos recursos do FUNDEF

A Lei 9.424/96 definiu o Banco do Brasil como instituição depositária dos recursos do FUNDEF, e as contas são abertas automaticamente nas mesmas agências depositárias do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A cada crédito de recursos para essa conta específica, o Banco do Brasil gera um aviso de crédito ao governo estadual ou municipal contemplado, com a discriminação da origem dos recursos. Os recursos que compõem o FUNDEF são depositados em uma conta única e específica em cada estado e município. As aplicações financeiras permitidas e toda a movimentação dos recursos existentes no fundo devem ser feitas através dessa mesma conta bancária.

As agências do Banco do Brasil, em que são abertas as contas específicas do FUNDEF por governo estadual e municipal, são responsáveis por fornecer extrato bancário dessa conta ao Poder Legislativo, ao Tribunal de

Contas, ao Ministério Público e aos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, sempre que solicitado.

A determinação de que os recursos do FUNDEF sejam depositados e movimentados em uma conta bancária única e específica tem por objetivo a preservação da regularidade e eficiência da utilização desses recursos e dos rendimentos provenientes de aplicações em favor do ensino fundamental público. Tem-se uma única porta para a entrada e a saída dos recursos, o que contribui para que haja maior controle, acompanhamento e favorece a transparência sobre a aplicação e fiscalização dos recursos.

2.5 Distribuição dos Recursos

No que se refere à operacionalização, o FUNDEF é um fundo de âmbito estadual, conforme determina o art. 1º da Lei n.º 9.424/96, não sendo possível a transferência de recursos entre governos de estados diferentes. A redistribuição financeira ocorre entre o governo estadual e seus municípios e entre os próprios municípios de um mesmo estado. Assim, os valores devidos a cada estado e a seus municípios são calculados levando-se em consideração o montante de recursos que compõem o fundo no âmbito de cada estado e o número total de alunos matriculados no ensino fundamental público, atendidos pela rede estadual e pelas redes municipais, tomando-se como base os dados do Censo Escolar do ano anterior. Chega-se, então, a um valor *per capita*, o “coeficiente de distribuição” que é utilizado para a distribuição dos recursos do FUNDEF no âmbito estadual, entre os governos estadual e municipais.¹⁰

¹⁰ A partir do exercício de 2000, passou a incidir sobre esse valor *per capita* um coeficiente de diferenciação para os alunos de todas as séries do ensino especial e para os alunos das quatro últimas séries do ensino fundamental regular (5ª a 8ª séries), de forma que o valor referente a esses alunos fosse 5% superior ao valor referente aos alunos da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental regular. Com base nesses critérios, aplica-se a seguinte fórmula para se calcular o coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF para cada governo — estadual e municipais —, no âmbito estadual.

2.6 Utilização dos Recursos

A legislação do FUNDEF prevê que no mínimo 60% dos recursos anuais creditados na conta do Fundo sejam aplicados na remuneração do pessoal de Magistério, em efetivo exercício no ensino fundamental público (Lei n.º 9.424/96, art. 7º)¹¹. Mas, alguns Tribunais de Contas vêm admitindo que se aplique um mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF apenas no pagamento de profissionais em atividade de docência.

Além disso, a lei n.º 9.424/96, em seu art. 9º, determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem um novo “Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério”, que assegure a remuneração condigna dos professores, estimule o trabalho em sala de aula e contribua para a melhoria da qualidade do ensino. As diretrizes nacionais para a elaboração dos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério foram fixadas pela Resolução n.º 3, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, de 08 de outubro de 1997.

O Plano Nacional de Educação – Lei n.º 10.172/01 – estabeleceu o prazo de um ano, após sua publicação, para que sejam implantados os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. Esse prazo está suspenso, no entanto, em face da liminar concedida pela Justiça – ADIN n.º 167-0.

Deduzida a remuneração dos profissionais de Magistério, o restante dos recursos do FUNDEF deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, tomando-se como critérios aqueles estabelecidos pelo art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) — Lei. n.º 9.394/96.

¹¹ Cabe registrar que despesas que não tenham natureza salarial — vale-transporte, ticket-alimentação e cesta básica, por exemplo — não podem ser incluídas nesses 60% dos recursos do FUNDEF, destinados exclusivamente à remuneração dos profissionais de Magistério, em efetivo exercício no ensino fundamental público.

A LDB, em seu art. 72, obriga o poder público a apurar e publicar as receitas e as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino em seus balanços e nos relatórios bimestrais de execução orçamentária. Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n.º 101/00, estabelece que os recursos vinculados a fundos sejam identificados e escriturados de forma individualizada. Essas determinações contribuem para um maior controle da execução dos recursos facilitando a fiscalização por parte dos órgãos responsáveis pelo controle externo da Administração Pública, Poder Legislativo e Tribunais de Contas e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF são, legalmente, os representantes da comunidade escolar para o controle da execução dos recursos do FUNDEF e devem receber mensalmente do poder executivo os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais referentes ao FUNDEF. Além disso, devem zelar para o cumprimento do princípio da publicidade pela Administração Pública e cobrar do Poder Executivo a disponibilização de dados sempre que for constatada essa omissão.

2.7 A Execução Financeira dos Recursos do FUNDEF

A utilização dos recursos do FUNDEF, estabelecida pela legislação que o regulamenta, deve ser cumprida com referência a cada exercício. Portanto, não pode haver transferência de recursos e nem de obrigações para outro exercício.

No que diz respeito aos estados e municípios, podem ser aplicadas as seguintes penalidades a quem não cumprir a legislação:

- rejeição das contas pelo Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas pela rejeição;

- impossibilidade de celebração de convênios com a Administração Pública estadual — no caso dos municípios — e federal, quando exigida a apresentação de Certidão Negativa do respectivo Tribunal de Contas;
- impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras;
- perda da assistência financeira da União — no caso de Estados — e da União e do Estado — no caso de Municípios (arts. 76 e 87, § 6º, da LDB);
- suspensão do recebimento de transferências voluntárias, excetuadas as ações da própria educação, saúde e assistência social (art. 25, § 1º, IV, “b”, da LRF);
- intervenção da União no Estado e do Estado no Município, conforme, respectivamente, o art. 34, VII, e o art. 35, III, da CF/88);
- Os Chefes do Poder Executivo – Governadores e Prefeitos – ficam sujeitos às penalidades que se seguem:

prefeitos — sujeição a processo por crime de responsabilidade, por aplicação indevida de verbas públicas e não-cumprimento de lei federal (Decreto-Lei n.º 201/67, art. 1º, III e XIV) ou por negligência no oferecimento de ensino obrigatório (LDB, art. 5º, § 4º);

governadores — sujeição a processo por crime de responsabilidade, por improbidade administrativa, descumprimento da lei orçamentária e atentado contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, tipificados no art. 4º, V,

VI e VII, da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, podendo ser condenado à perda de cargo e à inabilitação de até cinco anos para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação na Justiça comum;

- sujeição a processo penal, caso seja comprovada aplicação de verba pública em desacordo com o previsto em lei (Código Penal, art. 315);
- inelegibilidade por cinco anos, caso as contas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente (Lei Complementar n.º 64/90, art. 1º, “g”).

2.8 Controle Social do FUNDEF

Para que o FUNDEF funcionasse adequadamente, foram implantados mecanismos sustentados na legislação que incentivassem o controle público da aplicação dos recursos destinados a cada Estado e a cada município, através dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF instituídos nas três esferas de governo¹².

No âmbito do MEC, foi criado o Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, para monitorar sua implantação e avaliação, orientando os governos a respeito da aplicação correta dos recursos¹³.

¹² Os desvios recorrentes e usos indevidos dos recursos constitucionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE justificam a instituição de um mecanismo de controle da execução dos recursos do FUNDEF por parte dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF e dos Tribunais de Contas.

¹³ Apesar das evidências em contrário, o FUNDEF não é um programa federal. Menos de 4% de seus recursos são provenientes do governo central, e a União tem uma rede de ensino fundamental muito reduzida. Portanto, os estados e municípios têm ampla autonomia de gestão obedecida à legislação, esta sim de âmbito federal.

Os executivos estaduais e municipais devem apresentar, mensalmente, uma planilha dos gastos para o Conselho, integrado por representantes da comunidade escolar. A recomendação do Ministério da Educação é de que o Secretário de Educação não seja o presidente deste Conselho, uma vez que as contas do executivo serão fiscalizadas pelo grupo. Obviamente a participação e o apoio de cada secretaria de educação são indispensáveis ao correto desempenho das atribuições dos referidos conselhos. No Quadro 9 descreveu-se o percentual dos municípios que possuem instituídos os conselhos do Fundef, segundo o Balanço do Primeiro ano do FUNDEP.

QUADRO 9

MUNICÍPIOS COM CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

Regiões	Municípios com Conselhos instituídos %	
	1998	2000
BRASIL	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,8	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fonte: Pesquisa MEC (1998) e Pesquisa FIPE (2000).

Na pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) em 2000, aponta-se a formação de conselhos em 98% dos municípios brasileiros. É claro que apenas isto não garante efetiva participação da comunidade na fiscalização referente ao repasse dos recursos do FUNDEF, mas já é um passo neste sentido. A própria sistemática de operacionalização do Fundo, que obriga os estados e municípios a ter uma conta bancária específica para receber e movimentar os recursos, garante

maior transparência na gestão das redes de ensino e favorece a fiscalização realizada pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, legislativos estaduais e municipais e tribunais de contas.

A seguir será apresentado o terceiro capítulo que irá abordar a questão da *accountability* e o papel dos vários tipos de conselhos na administração pública e na democratização, fiscalização e responsabilização sobre a execução das políticas públicas visando o fortalecimento e consolidação da democracia. O papel previsto para os conselhos ampliaria as possibilidades de participação de representantes da população e das escolas exercendo maior controle sobre a ação dos agentes públicos.

3 O PAPEL DOS CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados, após a constituição de 1988, vários conselhos co-gestores de políticas públicas, desde o âmbito municipal até o federal. Os conselhos podem se constituir em canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública o que permitiria o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas. Representantes da comunidade, ao atuarem nos conselhos, têm a possibilidade de contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, o que pode conferir maior transparência nas alocações dos recursos e favorecer a responsabilização de políticos e técnicos da administração pública. Neste capítulo são examinadas as questões referentes à democratização da gestão, participação e controle público, e o papel dos conselhos para viabilizá-los como instrumentos importantes à consolidação democrática.

3.1 Democratização e descentralização

Após o longo período do regime autoritário vivido no Brasil a partir de 1964, inicia-se o processo de democratização do país dos anos 80, instaurando-se um novo desenho da gestão do poder público. A mudança envolve o processo de descentralização das atividades governamentais e amplia as possibilidades de participação nas ações de governo. Os novos papéis que se atribuem ao Estado diante do processo descentralizador e da redefinição de suas atividades representam novos desafios a serem enfrentados pela administração pública e sociedade civil.

“O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um dos seus pontos centrais. Ao longo dos últimos

anos, correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais. Na década de oitenta ocorreram reformas descentralizadoras em vários países com estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação” (ARRETCHÉ, 1996, p. 44).

A partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que fortaleceriam e consolidariam a democracia. Com descentralização nas políticas públicas, os municípios contariam com maior autonomia na gestão dos recursos para a realizar suas ações, mas ao mesmo tempo os municípios passariam a se responsabilizar por um conjunto de atribuições a serem executadas e que poderiam ficar comprometidas caso não ocorresse o repasse regular dos recursos. Daí a necessidade, segundo Arretche, por um lado, de maior articulação e coordenação entre os entes federados e, por outro, da ampliação de atividades fiscalizadoras sobre a execução das políticas públicas. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, pois viabilizariam a equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle societal sobre o Estado.

A descentralização tem sido considerada como uma condição para a realização do ideal democrático, bem como uma estratégia pela qual se criaram instituições que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Segundo Borja, citado por Carneiro e Costa (2001):

“fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar ou fortalecer instituições que, próximas aos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional.”

Para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, ou seja, da sociedade civil sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. De acordo com o argumento de Hommes (1995, p.2), citado por Arretche (1996):

“A descentralização constitui um rompimento radical com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas.(...) Essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional da América Latina. O modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária, porque criou uma forte dependência das comunidades, em relação ao governo central e as suas instituições (...)”

Dessa forma, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Essa concepção vê na descentralização a condição para uma mudança no comportamento social, político e econômico, caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado centralizador.

A defesa da descentralização de tipo radical, que reduzisse drasticamente as atribuições do governo central na gestão de políticas públicas, transferindo grande parte da esfera decisória para estados e municípios, alimentou, segundo Arretche (1996), parcela significativa do debate dos anos oitenta.

Contudo, há um aparente paradoxo no processo de descentralização, desenvolvido no Brasil, que tem evidenciado que o sucesso de medidas descentralizadoras depende do fortalecimento das capacidades institucionais de coordenação e do estabelecimento de incentivos, de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais, o que demandaria não a retirada

dos governos de nível central e estaduais, mas sim da reformulação de suas formas de atuação. A seguir, o relato de Arretche (1996) a respeito da descentralização no Brasil.

A existência ou não de uma política deliberada de descentralização por parte do governo federal, a natureza e o poder da coalizão pró-descentralização; e o desenho institucional das políticas prévias, tiveram em cada política setorial influência decisiva sobre as possibilidades de uma efetiva descentralização na prestação de serviços públicos. Isso significa que, dependendo das modalidades de descentralização adotadas na gestão de programas públicos, o governo federal tem uma importância estratégica na direção e coordenação, na formulação e aprovação de reformas e na sua implementação.

No período caracterizado pelo desenvolvimentismo no Brasil na década de 70, as ações da esfera pública federal se davam de forma fortemente centralizada, o que gerava um processo de esvaziamento das capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos governos estaduais e municipais. Mas, desde meados da década de 70, ocorreram experimentos de gestão (planejamento participativo, por exemplo) que, apesar de limitados, sinalizavam possibilidades de processos decisórios mais abertos, com a incorporação de representantes das comunidades.

A transição para um outro tipo de regime descentralizado demanda que o governo federal venha a desempenhar novas funções, relacionadas à coordenação, regulamentação e fiscalização de funções descentralizadas, mas também implica a institucionalização de procedimentos que possibilitem, por um lado, que os agentes públicos sejam também fiscalizados e prestem contas do exercício de suas atividades, ou seja, mecanismos de responsabilização e, por outro, que setores interessados em áreas específicas (educação, saúde, assistência, entre outras) tenham acesso aos processos decisórios e participem da definição de prioridades e/ou fiscalizem a ação governamental.

3.2 Participação e controle social

O tema da prestação de contas através da responsabilização (*accountability*) tem ocupado, nos últimos anos, espaço central no debate sobre a qualidade e desempenho das democracias, tanto do ponto de vista da legitimidade, quanto do ponto de vista da eficiência da ação governamental. O mecanismo central de *accountability* em sociedades democráticas – o voto do eleitor – é considerado insuficiente como mecanismo de prestação de contas dos governos a seus eleitores, uma vez que, com o voto, o eleitor expressa a cada ciclo eleitoral tanto uma avaliação retrospectiva em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos e partidos quanto uma preferência em relação às diretrizes e orientações políticas futuras. Uma das dificuldades no exercício do julgamento a cada ciclo eleitoral tem a ver com o fato de ele não estar sendo exercido ao longo do processo de implementação das políticas e sim ao final de um mandato governamental. Além disso, a expansão e complexificação das atividades governamentais e de seus instrumentos aumentam os problemas e dificuldades relacionadas à assimetria de informações entre agentes públicos e tendem a tornar a ação dos governos mais opaca e a dificultar seu controle por parte dos cidadãos, por um lado, e a diminuir sua legitimidade, por outro.

Schedler (1999), segundo Carneiro e Costa (2001), procura especificar o conceito de *accountability*, distinguindo as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: a) capacidade de resposta dos governos (*answerability*), que se define como a obrigação dos detentores de mandato público informarem e explicarem seus atos, e b) capacidade das agências fiscalizadoras de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*). Portanto, o conceito de *accountability* política é bidimensional, ou seja, envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*).

Segundo Carneiro e Costa (2001), a *accountability* política, quando abordada como capacidade de punição (*enforcement*), pressupõe relações de poder e necessidade de controle sobre os detentores de posição de mando. Para tanto, torna-se necessário identificar formas básicas pelas quais se pode prevenir o abuso do poder: a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

A dimensão da *answerability* englobaria a dimensão relativa a obrigatoriedade de informação sobre as decisões e a necessidade de os governantes explicarem como e por que tais decisões foram tomadas. Têm-se aqui dois componentes da *accountability*: um informacional e outro argumentativo. A capacidade de resposta compreenderia ainda a obediência ao cumprimento da lei, ou dos compromissos assumidos por governantes junto aos cidadãos sob sua jurisdição. Retorna-se à noção de *enforcement*, ou seja, a capacidade de uma agência fiscalizadora, ou dos cidadãos de serem bem sucedidos em obrigar os detentores de posições governamentais a fazer algo e, quando não o fizerem, estabelecer punições. Sendo assim, os três componentes: informação, justificação e punição – podem ou não estar juntos para que existam atos de *accountability* (CARNEIRO e COSTA, 2001).

A demanda por *accountability*, segundo esses mesmos autores, se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição. O processo de responsabilização e de prestação de contas (*accountability*) pode ser exercido sobre políticas públicas implementadas, assim como sobre questões administrativas, profissionais, financeiras, morais, legais e constitucionais.

Cada um desses campos da *accountability* apresenta diferentes mecanismos e objetivos específicos para o controle do poder. Carneiro e Costa

(2001) argumentam que, para O' Donnel, nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da *accountability* é assegurada pelo exercício da *accountability vertical* (pressupõe ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto ou sob a forma do controle burocrático), exercida principalmente através do voto e de eleições. Esses mecanismos, entretanto, seriam insuficientes para o controle da ação governamental. Assim, se o voto como mecanismo de *accountability* vertical é insuficiente, ainda que fundamental para garantir representatividade e, em certa medida, a capacidade de governança do Estado, seria necessário avaliar em que medida a *accountability* horizontal, assentada na concepção de controle mútuo dos poderes como instrumento de responsabilização governamental, poderia garantir a prestação de contas por parte dos agentes públicos.

Cameiro e Costa (2001) apresentam uma concepção alternativa de *accountability* fornecida a partir de outros recortes, o que configura o âmbito da *accountability* societal. Esta perspectiva parte de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado e sociedade civil, segundo a qual o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal. Abre-se, assim, a vertente para a discussão da *accountability* societal.

A noção de *accountability* societal é definida como:

“um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento etc), que se baseia na ação de várias associações de cidadãos, movimentos, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos” (CARNEIRO e COSTA, 2001, p. 5).

A noção de controle societal ou público aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. E os conselhos mistos, compostos por

representantes do governo, dos prestadores de serviços e dos usuários, representam uma dessas possibilidades. A questão dos conselhos insere-se, assim, na temática de governança democrática. Como canais de institucionalização de participação, os conselhos marcariam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituiriam uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas, tal como descrito a seguir:

“Desta maneira, os conselhos podem ser considerados como instrumentos de accountability societal. Os conselhos também podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de accountability, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos” (CARNEIRO e COSTA, 2001, p. 7).

O argumento de Carvalho (2000) vai na mesma direção, ou seja, endossa a relação conselho e *accountability societal*:

“os conselhos são espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.”

Um pressuposto é que a natureza das decisões e da atuação esperada dos conselhos e o perfil médio dos conselheiros levantam problemas em relação às competências exigidas para uma intervenção e um acompanhamento qualificado da ação pública. Após a fase de implementação dos mecanismos de participação, os conselhos enfrentam vários problemas e, entre estes, deparam-se com as limitações de competência e conhecimento técnico em relação às políticas públicas. Para debater, fiscalizar, acompanhar e avaliar políticas e programas mais abrangentes, os conselheiros deveriam

deter conhecimentos técnicos que lhes garantissem competências fundamentais para o exercício do cargo, o que nem sempre ocorre.

Experiências na gestão de políticas públicas têm demonstrado que a eficácia de um conselho pode ser maior, quando é criado a partir de um processo de discussão ou de mobilização social, pois os representantes dos segmentos mobilizados teriam, por um lado, o respaldo político das organizações que representam, ampliando seu potencial de independência frente aos agentes governamentais, e, por outro, seriam porta-vozes de demandas que se estruturariam em torno de uma agenda propositiva:

“Fruto de uma longa transição de regime político, os Conselhos refletem a entrada em cena de novos atores sociais: movimentos sociais, associações, entidades profissionais. Resultantes de uma prática social anterior, fortalecem a sociedade civil, que não apenas passa a ter acesso a informações sobre os diversos setores que são objeto das políticas públicas como também influencia e participa de sua formulação. Esse fortalecimento se dá pelo reconhecimento oficial destas entidades tanto como representantes de segmentos organizados da sociedade, quanto como expressão de demandas que podem ter caráter geral à medida que são questões cruciais de setores excluídos e não têm um caráter de exclusividade e de monopólio das questões do sistema corporativista. Estas demandas tornam-se gerais porque são percebidas nestes setores que não possuem canais de expressão e porque são orientadas por valores como solidariedade, equidade, respeito a diferenças e sustentabilidade. Desta forma, a coesão social se fortalece, identidades coletivas são criadas e se enfatizam valores mais universais.” (TEIXEIRA, 2000, p. 107).

O fortalecimento da sociedade civil, portanto, ocorre quando suas demandas, processadas por movimentos, associações e outros mecanismos, passam a integrar a agenda política que orienta a formulação de políticas públicas, e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que uma representação social destes agrupamentos discuta e formule proposições.

3.3 Conselhos: relação entre sociedade civil e Estado

Para analisar a atuação dos Conselhos de Educação, é necessária uma rápida referência histórica às experiências de participação na sociedade brasileira, as quais, particularmente a partir dos anos 80, têm refletido diferentes formas de relação Estado e sociedade. No Brasil houve experiências históricas como conselhos comunitários nos anos 60 e no final dos anos 70, ainda na fase do regime militar, ou os “conselhos de notáveis” que atuavam junto às instâncias governamentais e os conselhos gestores, conforme a seguir:

“Nos anos 80 os conselhos populares foram a novidade no cenário político. Nos anos 90, foram criados os conselhos gestores interinstitucionais, previstos a partir da Constituição de 1988. Estes conselhos são novos instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de transformação política. Porém, isto depende de como vão ser implementados e operacionalizados” (GOHN, 2001).

O processo de elaboração das políticas públicas e a tomada de decisões, realizados a partir da interação entre agentes governamentais e agentes da sociedade civil organizada, exigem uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social pública não-estatal, segundo Gohn (2001). Deve-se destacar o papel e a relevância dos conselhos gestores enquanto espaços de participação que realizam a mediação, a relação entre o governo e a população. Os conselhos gestores surgiram por pressão da sociedade, no contexto da Constituição de 1988. Foram concebidos como espaços de co-gestão de políticas sociais e eles foram institucionalizados por pressão da sociedade, muitas vezes respaldados por amplas mobilizações sociais (GOHN, 2001).

Os conselhos possibilitam, de acordo com Gohn (2001), que representantes da população escolhidos para tal criem condições para a vigilância das agências governamentais. Eles possibilitam maior cobrança de prestação de contas das agências governamentais encarregadas da

implementação das políticas sob sua jurisdição. No entanto, as análises realizadas sobre as experiências de conselhos no Brasil (saúde, educação, assistência, por exemplo) mostram que eles ainda são incipientes e há ainda muitas lacunas nas suas estruturas e formas de funcionamento.

Seguindo-se a descrição de Gohn (2001), os conselhos se apresentam de forma bastante diferenciada e com limites bem demarcados nos seus papéis e poderes. Os conselhos geralmente têm funções consultivas ou deliberativas, são instâncias de controle societal, têm base territorial local (distritos por exemplo), seus membros são escolhidos diretamente ou indicados por partidos com participação na gestão. Os conselhos gestores foram criados após a Constituição de 1988 e foram inseridos na esfera pública através de lei. Em 1996, através da lei 9.424/96 foi estipulado que os recursos públicos para as áreas sociais deveriam ser recebidos através de conselhos municipais. A criação da maior parte destes conselhos ocorreu no ano de 1996, como os da Educação, da Assistência Social e da Saúde. Na área de educação, os conselhos têm caráter consultivo e, em alguns casos, deliberativo. Tais conselhos são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental) e são entendidos como espaços em que se realiza a mediação entre o governo e a população. Já os conselhos setoriais, presentes na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, são definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também os conselhos temáticos, orientados por temas que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e sociedade, como a área de direitos humanos e meio ambiente.

Percebe-se, portanto, a diversidade de conselhos em vários níveis de governo. A própria denominação às vezes se torna confusa: são chamados de conselhos setoriais, conselhos de gestão, conselhos de políticas públicas. As denominações legais geralmente referem-se ao nível de governo – municipal, estadual, nacional, seguido do setor de atividades ou do programa a que se refere, como por exemplo, o conselho municipal de saúde. No entanto, a natureza definida em lei parece dar aos conselhos uma forma geral. As especificidades dependem do setor de atividades e da forma como são criados:

“Para que suas funções sejam efetivas e sobretudo para que seu papel de mudar a cultura política seja garantido, é necessário que o conselho ganhe respeitabilidade e seja reconhecido pela sociedade como órgão de defesa do interesse público e não seja visto pelo Poder Público como órgão da sociedade civil que serve para referendar iniciativas governamentais e cumprir uma mínima exigência legal no repasse de recursos federais. Para isso, o conselho não pode restringir suas ações a reuniões ou atividades burocráticas. Deve se tornar visível perante a comunidade. Esta visibilidade ele adquire com a divulgação das suas ações e sobretudo com a presença junto aos segmentos que representa, na identificação dos problemas, na proposição de soluções, no acompanhamento e controle do poder público.” (TEIXEIRA, 2000, p. 112).

Os conselhos constituem um instrumento de democratização do poder e da sociedade. Hoje, o desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implantação das políticas nelas formuladas, conforme descrito a seguir:

“O funcionamento regular de um conselho exige atividades de caráter permanente, a saber: definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião, produção de diagnósticos e identificação de problemas, conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor, cadastramento das entidades,

discussão e análise de leis orçamentárias elaboração de proposições, acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também visitas de campo. Portanto, é necessário que os conselhos tenham uma infraestrutura e suporte administrativo para alcançar com eficiência a realização de suas ações” (TEIXEIRA, 2000, p. 112).

3.4 Os conselhos na área de educação

Na área de educação, existem as formas colegiadas de participação tanto no sistema de administração do ensino quanto nas escolas. No sistema de ensino tem-se o Conselho Nacional e os conselhos estaduais e municipais de educação. Nas escolas encontram-se os colegiados escolares introduzidos ao longo das décadas de oitenta e noventa em vários estados e municípios. Além disso, como órgãos de fiscalização de recursos repassados em cada município tem-se os Conselhos de Alimentação Escolar e os do FUNDEF.

O Conselho Federal de Educação funcionou de 1961 a 1994, quando foi extinto e substituído pelo Conselho Nacional de Educação. Em 1996, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada em dezembro de 1996, foram redefinidas as funções do Conselho Nacional de Educação.

A primeira proposta do Conselho Nacional de Educação, criado em 1994, dava poderes de participação não só à escola, mas a todos os segmentos articulados na área de educação. O conselho teria um caráter eminentemente representativo e de fiscalização do executivo. Nele está prevista a participação de representantes de grupos de parlamentares, setores de governo, assembleias regionais, Associação Nacional dos Municípios, universidades, associações de pais, de estudantes, de trabalhadores e sindicatos etc. No entanto, o Conselho Nacional e seus similares estaduais desenvolvem muito mais a função de regulamentação das prerrogativas estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases, fiscalizando as unidades prestadoras de serviços educacionais e implementando medidas corretivas

quando há desrespeito do marco legal do que funções de fiscalização do Executivo.

Os conselhos estaduais de educação, criados em 1961, e os conselhos municipais de educação, quase sempre reproduzem o Conselho Nacional. As comissões de educação municipais, criadas em 1988, têm sido responsáveis pelos programas de municipalização do ensino. No âmbito local e nas escolas existem outras formas de organização: grupo local de diretores, além dos colegiados escolares compostos por profissionais da educação, pais e alunos.

No Quadro 10, estão sistematizadas algumas atribuições desempenhadas pelos conselhos na área de educação, em nível federal, estadual e municipal:

QUADRO 10
ATRIBUIÇÕES DE CONSELHOS SETORIAIS

Conselho Nacional de Educação e seus similares	Conselho do FUNDEF	Conselho Alimentar Escolar
- Desempenha o papel de regulador e fiscalizador dos sistemas das redes de ensino	- Desempenha o papel de fiscalizador da aplicação dos recursos /como podem ou não ser aplicados	- Desempenha o papel fiscalizador da utilização dos recursos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE)
Funções: garantia que haja observância da legislação quanto: (a) tipo de ensino oferecido e por quem, conteúdos do ensino, infraestrutura física e humana, processos de avaliação; (b) autorização para funcionamento das escolas e cursos; (c) processo de certificação: quais instituições podem emitir certificados - a mobilização não é relevante	Funções: fiscalização da distribuição de recursos, conforme a Lei 9.424/96. - A mobilização pode ser importante para fortalecer o conselho para desenvolver o papel de fiscalização	Funções: fiscalização sobre observância da legislação quanto: (a) zelo pela qualidade dos produtos alimentícios desde a aquisição até a distribuição (b) orientação sobre o armazenamento dos produtos nas escolas - A mobilização pode ser importante para fortalecer o conselho para desenvolver o papel de fiscalização

Fonte: elaborado pela autora (2003).

Atualmente, nos municípios, além do Conselho Municipal de Educação há ainda o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Juntos, os três conselhos, a rede de escolas e a Secretaria Municipal de Educação constituem o Sistema Municipal de Ensino que devem ser capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público.

3.5 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

A Constituição Federal estabelece os princípios que devem reger a Administração Pública, de observação obrigatória por seus órgãos, administradores e servidores. Tais princípios devem também orientar o controle que se exerce sobre as suas atividades. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deverá obedecer aos princípios (art. 37, CF, 1988) da:

- *legalidade: a administração pública só pode fazer o que a lei permite;*
- *moralidade: o comportamento da administração pública não pode ofender a moral da sociedade, os princípios de justiça e de equidade e a idéia de honestidade;*
- *impressoalidade: a administração pública deve agir sempre em função do interesse comum, do interesse da sociedade;*
- *publicidade: exigência da ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública, exceto quando o sigilo for necessário à segurança da sociedade e do Estado.*

A Emenda Constitucional nº 14/98, que veio regulamentar a Reforma Administrativa, estabelece um quinto princípio para a administração pública: o da eficiência que busca garantir uma maior rentabilidade social às ações do Estado na prestação de serviços de qualidade, com utilização responsável dos recursos públicos, objetivando o bem comum (Cartilha do curso de Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF, Escola de Governo da FJP, 2003, p. 24).

A EC 14/96 introduziu, ainda, para viabilizar o princípio da eficiência, a participação popular na administração pública, com vistas a buscar o controle das ações do executivo, instituindo três tipos de controle (Cartilha do Curso de Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF, Escola de Governo da FJP, 2003, p. 24):

- *interno ou administrativo: exercido pelos Poderes do Estado sobre seus próprios atos, em cada esfera de governo, visando a sua fiscalização e revisão, para as possíveis irregularidades;*
- *externo: exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, sobre os atos do Poder Executivo;*
- *público: é exercido por todo e qualquer cidadão, individual ou coletivamente, sobre os atos da administração pública.*

O Conselho do FUNDEF teria assim a função de exercer o terceiro tipo de controle: o público.

3.6 Legislação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

A Lei Federal no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o FUNDEF, determinou que fossem constituídos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo: um federal e outros nos estados, no Distrito Federal e em cada município. O objetivo era ter

mecanismos de controle da utilização dos recursos vinculados pela Constituição Federal para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. A instituição desse mecanismo de controle é um dos aspectos inovadores da legislação do FUNDEF. Assim, todos os municípios deveriam possuir o seu conselho, não apenas porque a lei o determina, mas para que a sociedade exerça o acompanhamento da utilização feita dos recursos públicos recebidos através do Fundo (Anexo II).

De acordo com a lei no 9.424/96, art. 4º e a Medida Provisória no 2.178-36, art. 21, são atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF:

- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF (Lei no 9.424/96, art. 4º);
- supervisionar o Censo Escolar (Lei no 9.424/96, art. 4º, & 2º);
- acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – Programa Recomeço (MP no 2.178-36, art. 21). O Programa Recomeço tem como objetivo a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental público para jovens e adultos, que foram precocemente excluídos da escola, e garantia da qualidade do ensino fundamental para esse público;
- reunir sistematicamente para apreciar os relatórios e demonstrativos contábeis elaborados pelo poder executivo sobre a execução dos recursos do Fundo.

“Art. 47: O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e aplicação dos recursos do fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei”.

O Conselho Municipal do FUNDEF não é uma entidade administrativa da prefeitura, nem se subordina ao secretário municipal de educação ou ao prefeito. O conselho deve agir com independência e em harmonia com os órgãos municipais.

Ainda de acordo com a lei 9.424/96, art. 4º & 4º, seus membros, por exercerem função de grande relevância para a comunidade, não podem receber qualquer tipo de remuneração ou gratificação pela participação em reuniões ordinárias ou extraordinárias.

A lei 9.424/96 (art. 4º, & 1º) dispõe que os conselhos devem ser instituídos de acordo com norma de cada esfera editada para este fim, ou seja, por ato legal específico, sem determinar se lei ou decreto. Recomenda-se que os conselhos sejam criados através de projeto de lei a ser apreciado e votado pela câmara dos vereadores, pois, assim, a sociedade seria envolvida permanentemente, através de seus representantes, na criação e definição das atribuições do conselho.

O ato de criação do conselho, ou o seu regimento interno, deve determinar a periodicidade das reuniões. As ordinárias devem ser realizadas pelo menos uma vez por mês para apreciar os registros contábeis e demonstrativos mensais. A deliberação do conselho se dá através do voto dos membros presentes às reuniões, vencendo a proposta que obtiver a aprovação da maioria.

3.7 Composição dos conselhos

Segundo o & 1º do art. 4º da lei 9.424/96, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, de instituição obrigatória nas três esferas de governo, serão constituídos, de acordo com a norma de cada uma dessas esferas, especialmente editada para esse fim, da seguinte forma:

- em **nível federal**, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:
 - o Poder Executivo Federal;
 - o Conselho Nacional de Educação – CNE;
 - o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED);
 - a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
 - a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- nos **Estados**, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:
 - o Poder Executivo estadual;
 - os Poderes Executivos municipais;
 - o Conselho Estadual de Educação;
 - os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
 - a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
 - a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
 - a delegacia regional do Ministério da Educação (MEC);
- nos **Municípios**, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:
 - a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;

- os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental;
- os pais de alunos das escolas públicas do ensino fundamental;
- os funcionários das escolas públicas do ensino fundamental.

O município pode incluir representantes dos conselhos tutelares, aumentar o número de pais de alunos etc. Caso no município haja Conselho Municipal de Educação, este deverá obrigatoriamente estar representado no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (art. 4º, & 3º).

Os membros do conselho que representam os pais de alunos, servidores e professores e diretores devem ser indicados por seus pares. As expressões “representam”, “representações” sugerem processos de escolhas regulares e alternância de mandatos e envolvimento ativo da comunidade escolar (profissionais de ensino, funcionários das escolas e pais de alunos). (Anexo III).

O controle externo em relação aos recursos disponibilizados pelo FUNDEF continua sendo exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas. Dentre outras funções, o Tribunal de Contas desempenhará as seguintes tarefas:

- *fiscalizar o uso adequado dos recursos públicos, sem desperdício ou corrupção;*
- *verificar a atuação dos diversos órgãos que integram o Poder Executivo, suas políticas públicas, programas e metas propostas nos planos de governo e no orçamento e;*
- *julgar anualmente as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo.*

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem forma e função distintas de outros conselhos setoriais: não é um conselho de gestão que formula e planeja políticas públicas. A gestão dos recursos do FUNDEF está a cargo dos chefes do poder executivo e dos secretários de educação, ou órgão equivalente, dos estados e municípios, responsáveis por aplicar esses recursos em favor do ensino fundamental público, conforme as determinações legais. O conselho do FUNDEF foi instituído unicamente para o exercício do controle público sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF.

Frente às atividades previstas na legislação, os conselheiros, para desempenharem adequadamente suas funções, deveriam ter : disponibilidade de tempo para o comparecimento às reuniões, informações adequadas sobre a execução dos recursos do Fundo e o conhecimento da sistemática da contabilidade pública. Além disso, deveriam obter a colaboração do executivo, respeitada a sua autonomia e, ao mesmo tempo, implementando ações corretivas sugeridas pelos conselheiros, o que corresponderia à capacidade de *enforcement* dos conselheiros.

No que diz respeito à representação da sociedade civil no Conselho, verifica-se que 85,2% dos conselhos estaduais contam com representantes indicados por entidades de classe (profissionais da área de educação e pais de alunos) e nas redes municipais, 65,4% dos conselhos em funcionamento têm esta representação¹⁴.

Cabe ressaltar que os conselheiros, no exercício de suas atribuições de maneira eficiente, devem verificar *in loco* a efetiva utilização dos recursos em obras e compra de equipamentos, no transporte escolar, percentual utilizado para o pagamento de professores e na efetiva melhoria da qualidade

¹⁴ Essa menor representação nos municípios deve-se, em parte, à inexistência, em muitos deles, de entidades organizadas de professores ou pais. Por outro lado, é inegável que vários prefeitos, poucos afeitos à transparência, procuram manipular a constituição dos Conselhos. Nesses casos, a recomendação é acionar o promotor público, que dispõe da prerrogativa de garantir a constituição e o funcionamento adequados do Conselho.

do ensino fundamental nas escolas da rede pública do país. A determinação da instituição dos conselhos do FUNDEF veio somar-se aos instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEF é uma instância diferente de controle, não se confundindo com o controle interno executado pelo poder municipal, nem com controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar da câmara de vereadores, a quem compete a apreciação das contas do prefeito.

O controle a ser exercido pelo conselho do FUNDEF é o controle direto por setores da comunidade escolar, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar às demais instâncias falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que estas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem providências que cada caso venha a exigir. Ao se constatar alguma irregularidade, o conselho deve, primeiramente, reunir a documentação que a comprove e formalizar a solicitação legalmente fundamentada de providências ao governo responsável. Caso o poder executivo não tome as medidas necessárias para sanar as irregularidades apontadas, os conselheiros deverão buscar apoio no poder legislativo local, no Ministério Público e por último, no Tribunal de Contas.

Para garantir seu adequado funcionamento com eficiência, os conselhos do FUNDEF precisam ter à sua disposição instrumentos:

- institucionais: leis, decretos, instruções que regulam o sistema, o que irá permitir aos conselheiros agirem com segurança e certos de que suas atitudes encontram respaldo legal;
- organização: modelo de regimento interno (recomendável a sua aprovação por decreto do prefeito municipal), de ata de reunião, definição de apoio logístico e forma pela qual poderão realizar pequenas despesas;

- técnicos: relatórios e demonstrativos de natureza financeira: recebidos pelo Executivo, com o detalhamento das despesas realizadas por conta do FUNDEF, demonstrativos de pagamentos de professores, cronogramas de obras escolares etc.

É imprescindível que os conselhos do FUNDEF possam ter acesso às informações (balancetes, relatórios e demonstrativos financeiros) claras e confiáveis para poderem avaliar se a utilização dos recursos do FUNDEF está ocorrendo de forma adequada.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa com os conselheiros dos municípios mineiros selecionados, destacando-se as principais dificuldades, problemas e avanços enfrentados pelos conselhos do FUNDEF quanto ao desenvolvimento das suas ações na fiscalização dos recursos do FUNDEF.

4 OS DESAFIOS E DIFICULDADES DOS CONSELHOS DO FUNDEF EM MINAS GERAIS

Neste capítulo serão examinados os desafios e dificuldades dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF em municípios mineiros, com base em informações fornecidas pelos conselheiros na pesquisa realizada pela equipe da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Na pesquisa foram explorados aspectos relacionados às dificuldades e ao apoio obtidos pelos conselheiros junto ao executivo e à comunidade escolar, condições operacionais de funcionamento, percepção dos conselheiros sobre o funcionamento do FUNDEF. Foram entrevistados conselheiros representantes do executivo e os da comunidade escolar com uma amostra de 22 municípios. A seleção dos municípios baseou-se nos seguintes critérios: *situação dos municípios em relação ao FUNDEF (perdedores e ganhadores)*, índice de desenvolvimento humano (IDH)¹⁵, tamanho da rede, densidade demográfica, condições socioeconômicas e regiões. Os 22 municípios selecionados foram os seguintes: Araxá, Arinos, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Caraií, Cláudio, Coroaci, Coronel Fabriciano, Francisco Badaró, Governador Valadares, Guaraciaba, Itaipé, Itaúna, Itinga, Nova Lima, Piumhi, Riacho dos Machados, Rubelita, São Tomé das Letras, Timóteo e Uberlândia. Além dos resultados da pesquisa, serão utilizadas informações obtidas através de análise de documentação sobre criação dos conselhos, sua composição e forma de atuação. Também foram entrevistados o presidente da UNDIME/MG e o coordenador do Conselho Estadual do FUNDEF.

O objetivo é explicitar as dificuldades encontradas para a atuação dos conselhos no nível local, de forma a contribuir para elucidar aspectos

¹⁵ Os municípios selecionados na pesquisa receberam a seguinte pontuação no cálculo do IDH (2000) : Araxá (0,775); Arinos (0,482); Barbacena (0,719); Belo Horizonte (0,796); Betim (0,666); Caraií (0,39); Cláudio (0,617); Coroaci (0,44); Coronel Fabriciano (0,696); Francisco Badaró (0,392); Governador Valadares (0,737); Guaraciaba (0,438); Itaipé (0,379); Itaúna (0,761); Itinga (0,394); Nova Lima (0,775); Piumhi (0,731); Riacho dos Machados (0,425); Rubelita (0,4); São Tomé das Letras (0,505); Timóteo (0,782) e Uberlândia (0,795).

importantes para maior efetividade de sua ação como mecanismo de *accountability* e como instância de participação da comunidade escolar.

4.1 Criação e composição dos conselhos e condições operacionais

A criação dos conselhos do FUNDEF nos municípios pesquisados ocorreu de maneira semelhante, ou seja, através de leis municipais. A grande maioria dos conselhos se constituiu em 1997 e quase um terço deles, foi criado em 1998. Dois conselhos foram instituídos apenas em 2000/2001, os de Betim e Itaúna. De acordo com um conselheiro:

“..em Betim, o Conselho do FUNDEF foi criado através da Lei nº 3.388 de 23 de outubro de 2000, entretanto apenas em maio de 2001 foi instituído.”

Quanto à composição dos conselhos nos municípios, obedeceu-se à legislação, ou seja: um representante da Secretaria Municipal de Educação, um dos professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental, um representante dos pais de alunos, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante da Câmara Municipal. Segundo a legislação que instituiu os conselhos do FUNDEF, o mandato dos membros do conselho é de dois anos e a lei de criação dos conselhos impede a recondução dos conselheiros.

Segundo o depoimento dos entrevistados, nos municípios de Uberlândia, Caraí, Itinga, Coronel Fabriciano, Pihum, Cláudio, os conselheiros foram indicados pelo Executivo municipal. De acordo com depoimentos dos conselheiros:

“em Caraí, o processo de escolha dos conselheiros com certeza é por indicação. Questionamos com o Presidente da Câmara, conversamos com o prefeito, e ele sugeriu a substituição dos membros do Conselho e este terá a autoridade para decidir”.

“ ... em Cláudio, o conselho foi criado por uma portaria do prefeito nomeando os conselheiros, mas não houve eleições”.

“... em Coronel Fabriciano, todas as indicações dos conselheiros foram feitas pelo prefeito”.

Entretanto, na grande maioria dos municípios, como Araxá, Betim, Belo Horizonte, Itaúna, São Tomé das Letras, Arinos, Rubelita, Francisco Badaró, Riacho dos Machados, Itaipé, Coroaí, Guaraciaba e Governador Valadares houve o processo de eleição, através de assembleias sem a interferência do poder executivo, segundo declarações dos conselheiros dos municípios. Nova Lima e Timóteo apesar de não haver eleição a indicação foi da escola.

“...em Araxá, cada segmento escolheu o seu representante”.

“... em Itaúna, solicitamos às escolas que fizessem a indicação dos membros do conselho através de eleição e o decreto foi feito pelo prefeito nomeando os membros do conselho do FUNDEF”.

“... em São Tomé das Letras, os membros do conselho são eleitos entre os pais, serventes, diretores e professores das escolas municipais”.

“...em Arinos, nas escolas , as pessoas de cada segmento escolar elegem os representantes através de eleições”.

“... em Rubelita, a composição do conselho foi através de processo de eleição. Foi agendada uma reunião na qual compareceram pessoas que representavam a comunidade escolar. A Secretaria Municipal de Educação disse da necessidade da composição do conselho. Surgiram os candidatos, e estes foram escolhidos. Na votação, a comunidade escolar escolheu os seus representantes, com a participação de professores e pais”.

“.. em Nova Lima, no processo de escolha dos membros do conselho, solicitamos a cada escola que apresentasse um representante de cada categoria. Desta forma, não houve uma votação específica, mas foi muito mais por indicação”.

“... a composição do conselho de Timóteo aconteceu da seguinte forma: discutimos em uma reunião com a presença de todos os diretores, e estes foram indicando de modo rápido, tirando os membros que foram indicados pelo secretário de educação”.

"... em Belo Horizonte, a composição do conselho se deu através de eleições".

"... na composição do conselho de Riacho dos Machados, houve o processo de eleição, foram escolhidos os representantes dos professores, dos pais e do poder executivo".

"...a composição do conselho do FUNDEF em Guaraciaba se deu numa reunião com os servidores da área de educação e estes solicitaram a indicação de alguém para ser membro do conselho e assim houve o processo de eleição".

"... o conselho de Itaipé foi criado através de uma lei municipal e os membros foram escolhidos pela comunidade escolar. O processo de escolha dos representantes ficou a critério do órgão da educação escolher junto aos pais e professores".

Apesar da maioria dos conselheiros ter sido escolhida através de eleições, o exame das condições operacionais em que funcionam os conselhos indica que na metade das situações examinadas a independência do conselho em relação ao executivo local ainda é incipiente: vários conselhos têm pouca autonomia e independência para fazer acompanhamento das aplicações dos recursos do FUNDEF. Um dos indicadores é a precária disponibilização de informações, um dos pré-requisitos para que os conselheiros possam exercer suas atribuições com algum grau de autonomia.

4.2 Transparência: a disponibilização das informações pelo executivo

No tocante à relação do conselho municipal do FUNDEF e o poder executivo local, a disponibilização das informações ocorre de forma adequada na metade dos municípios pesquisados, conforme depoimentos transcritos abaixo:

"... em Araxá, a Prefeitura Municipal sempre disponibiliza as informações ao conselho de forma adequada. Os conselheiros questionam e verificam a documentação. Há transparência do prefeito quanto à prestação de contas. Às vezes, os conselheiros não sentem necessidade de estar buscando muito as informações, porque o prefeito é transparente".

“... em Itaúna, a Prefeitura sempre disponibiliza informações enviando boletins informativos. O conselho faz uma análise trimestral desses boletins. Caso tenha alguma dúvida, eles disponibilizam as informações com maiores explicações. Os conselheiros procuram a Secretaria de Finanças, agendam reuniões com o secretário onde esclarecem dúvidas referentes à prestação de contas. A Prefeitura presta esclarecimentos, encaminha ao conselho o montante que o município arrecadou e quando foi enviado, mostrando isso claramente. E também mostram quanto a Prefeitura recebeu de recursos”.

“... em São Tomé das Letras, a Prefeitura divulga sistematicamente os dados referentes aos gastos e investimentos afixando, no hall de entrada do prédio, um relatório emitido pelo Conselho do FUNDEF para que a população tenha acesso às contas públicas”.

“... em Piuhi, as informações são analisadas com precisão e transparência. Até o momento não foram encontradas dificuldades maiores quanto às informações solicitadas ao poder executivo”.

“ ... em Francisco Badaró, sempre buscamos e obtemos as informações com o Prefeito. A Prefeitura é como se fosse a nossa casa”.

“...em Arinos, a Prefeitura disponibiliza as informações apresentando a prestação de contas, efetuam o repasse corretamente. Informam o que foi gasto e a prestação de contas para todos os membros do conselho. Sempre deixou em aberto para os membros do conselho analisarem as informações”.

“... em Carai, os conselheiros possuem autonomia para concordar e discordar dos dados apresentados de forma clara ao conselho. Além disso, todos os membros conseguem entender o aspecto financeiro-orçamentário do fundo. Quando há alguma dúvida, solicitamos alguém da Secretaria da Fazenda para a devida orientação. Ela é bastante transparente neste sentido”.

“... em Itinga, a Prefeitura tem disponibilizado as informações de maneira adequada, não negam as informações solicitadas pelo conselho”.

“... em Coronel Fabriciano, a Prefeitura disponibiliza as informações de maneira adequada, encaminha corretamente as informações. O contador participa das reuniões como convidado para explicar as informações necessárias”.

“... em Riacho dos Machados, a Prefeitura disponibiliza informações relacionadas ao FUNDEF de maneira correta. Ela repassa as informações ao conselho, distribuem cartilhas explicando sobre os 60% em que deveria ser aplicado para todo o mundo ficar ciente. Os conselheiros debatem, conversam, discutem e colocam os problemas. Sempre houve sintonia entre o conselho e a Secretaria Municipal de Educação”.

“... em Belo Horizonte, as informações são disponibilizadas de maneira adequada. Até o momento, tudo que foi solicitado à Prefeitura foi disponibilizado. Caso os conselheiros precisem de alguma informação extra, solicita-se a presença de funcionários da área financeira da Secretaria Municipal de Educação para prestar os devidos esclarecimentos”.

Em alguns outros municípios, no entanto, ocorrem dificuldades relacionadas à disponibilização das informações. De acordo com o entrevistados:

“... a Prefeitura Municipal de Betim não disponibiliza informações de maneira adequada. O conselho tem passado por sérias dificuldades junto à Secretaria Municipal da Fazenda, nenhum documento comprobatório de pagamento de pessoal ou de material pedagógico, notas de empenho foi disponibilizado, embora tenha sido solicitado à Secretaria da Fazenda. Chegou ao ponto de o Secretário da Fazenda se recusar a receber um ofício do Conselho do FUNDEF. Daí, foram instaurados dois processos administrativos solicitando a resposta do ofício enviado. Os conselheiros não têm condições de analisar tais informações. As despesas efetuadas com recursos do FUNDEF referentes aos anos de 2001 e 2002 estão sem fiscalização do conselho por falta de disponibilização destas informações junto à Secretaria Municipal da Fazenda”.

“... em Itaipé, as informações têm sido disponibilizadas não de maneira satisfatória, pois a prestação de contas é feita via Câmara Municipal, há um contador para explicar aos conselheiros, mas o próprio conselho mesmo não dá conta disso. Por isso, que fica difícil analisar os balancetes”.

“... em Governador Valadares, o conselho recebe apenas os quadros de arrecadação e utilização dos recursos do FUNDEF principalmente vindos do governo federal. A Prefeitura não é regular com a disponibilização das informações para facilitar o trabalho do conselho”.

Como pode ser observado, o poder executivo municipal, em três municípios dos conselhos pesquisados, não disponibiliza as informações com a devida regularidade. Às vezes, os conselheiros para exercer suas atribuições têm que solicitar a documentação a ser examinada com certa antecedência. É evidente que se o conselho não dispõe de informações para a verificação efetiva e eficiente da utilização dos recursos recebidos, torna-se difícil desempenhar as funções previstas na legislação, o que reduz a eficácia do conselho como *locus* de fiscalização e de responsabilização do executivo, conforme depoimento que se segue:

“As despesas efetuadas com recursos do FUNDEF no município de Betim, nos anos de 2001 e 2002 estão sem a fiscalização do Conselho do FUNDEF por falta de disponibilização destas informações junto à Secretaria Municipal da Fazenda.”

Durante o estudo realizado, não foi identificada uma tendência quanto à pontuação do IDH dos municípios e a disponibilização das informações pelo poder executivo local. Municípios que não apresentam dificuldades na disponibilização das informações pelo executivo apresentam pontuações distintas no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Além de disponibilização de informações, tem-se uma segunda condição para que os conselhos possam exercer suas funções: capacidade dos conselheiros de entender os dados e documentos apresentados pelo executivo local.

As dificuldades enfrentadas pelos conselheiros são inúmeras, mas as principais são as seguintes: linguagem excessivamente técnica dos balancetes e a ausência de conhecimento dos conselheiros sobre a legislação do FUNDEF e sobre aspectos financeiros e contábeis.

“... em Arinos, os conselheiros estão acostumados a trabalhar com as planilhas, mas há pessoas que têm dificuldades. A leitura das planilhas se torna mais complicada para quem não entende do assunto”.

“... em Cláudio, as informações têm sido disponibilizadas de maneira adequada pela Prefeitura Municipal, mas na maneira do possível, às vezes, as informações se tornam difíceis de entendimento, é tudo muito codificado, repleto de códigos. Os conselheiros demandam a realização de cursos de capacitação que aborde contabilidade para facilitar as atribuições desempenhadas pelos conselheiros.”

“Na verdade, o Conselho é um parceiro da sociedade civil para a fiscalização do dinheiro público, mas na medida em que o poder público intervém no sentido de dificultar esta fiscalização, aí sim não só o Conselho de Betim, mas qualquer Conselho tem que estar recorrendo ao Ministério Público, ao Conselho Estadual de Educação e são estas as medidas a serem tomadas se nada alterar em relação à postura da Secretaria Municipal da Fazenda. O problema maior do FUNDEF no município de Betim, seria a própria falta de esclarecimento por outros órgãos da prefeitura diante da prestação de contas. As dificuldades encontradas pelo Conselho estão na Secretaria Municipal da Fazenda, pois esta alega que não a compete que responda pela documentação relativa às despesas do FUNDEF e consequentemente não fornece documentos para a fiscalização. É impossível um município do porte de Betim ficar dois anos sem fornecer qualquer informação comprobatória dos recursos do FUNDEF.”

As dificuldades enfrentadas para o entendimento correto das planilhas orçamentárias constituem um verdadeiro desafio para os conselheiros, conforme a opinião dos entrevistados:

“uma linguagem que qualquer pessoa que não entenda de contabilidade chegue, olhe e entenda o que está acontecendo”.
(depoimento do conselheiro de Cláudio)

“Desta forma, todas as informações estariam disponíveis nas escolas e em repartições, bancos, ou seja, onde tem maior fluxo de pessoas, para que elas tenham conhecimento do que é o FUNDEF. Por se tratar de uma linguagem muito técnica, nem os conselheiros nem os diretores conseguem entender as informações.”
(depoimento do conselheiro de Araxá)

As principais razões para as dificuldades enfrentadas pelos conselhos são as seguintes: a) ausência de documentos mais detalhados, que explicitem mensalmente os empenhos e os pagamentos, bem como da efetiva destinação dos recursos vinculados ao ensino fundamental; b) a não-

observância da necessidade de correspondência por códigos dos documentos que apresentam a listagem dos empenhos e os extratos bancários para efeito de conciliação; c) ausência de documentos que comprovem as transferências do FUNDEF, sua efetiva destinação ; d) presença de quadros demonstrativos e apresentação de informações contraditórias num mesmo relatório; e) o não-cumprimento dos prazos para a entrega dos relatórios (trinta dias após o encerramento do mês de referência).

4.3 As reuniões: periodicidade e conteúdo

Outro aspecto importante para avaliar como os conselhos funcionam tem a ver com a periodicidade das reuniões e com o conteúdo do que é discutido nas reuniões. A grande parte dos conselhos se reúne mensalmente de acordo com as determinações legais, porém há conselhos que se reúnem semestralmente, como é o caso do município de Itaipé:

“... o conselho quase não se reúne, o conselho só se reúne quando tem necessidade mesmo. O conselho realiza reuniões semestralmente”.

Uma das principais atribuições do conselho do FUNDEF é acompanhar a utilização de recursos que são gastos e analisar os balancetes financeiros. Mas percebe-se que parte importante das reuniões é dedicada a temas secundários como o funcionamento e organização interna do conselho. Quanto a essa dimensão foram observados três tipos de posições entre os entrevistados:

a) conselheiros que julgam que não há necessidade de reuniões constantes e que recebem as informações necessárias:

“ ... em Araxá, os representantes do Conselho têm liberdade de desenvolver as suas atribuições sem a necessidade de realizar reuniões freqüentes. O conselho dispõe de um material satisfatório com lâminas, ilustrando as informações necessárias.”

b) conselheiros que consideram que as reuniões são dedicadas às questões operacionais internas:

“...em Betim, desde a criação do Conselho já houve inúmeras reuniões, boa parte das reuniões foi para a organização interna do Conselho, discussão do regimento e processo de fiscalização.”

c) conselheiros que avaliam que as reuniões ocorrem com a periodicidade adequada e nelas os conselheiros fazem o que se deve fazer.

“... no conselho de São Tomé das Letras, a gente presta contas, a verdade é esta. As nossas reuniões são mais centradas nas coisas que foram compradas, os empenhos, o que está sendo empenhado, o que está atrasado e a partir das informações obtidas, os membros analisam a situação e fazem um relatório: fica tudo guardado numa pasta sob a responsabilidade da contadora”.

Vários problemas de funcionamento dos conselhos foram observados pela UNDIME, em 1999, na avaliação do primeiro ano do FUNDEF. Apontando a fragilidade da fiscalização e do controle de aplicação do FUNDEF, o documento denuncia o conselho estadual do FUNDEF por realizar reuniões “sem definições de resultados” e o caráter meramente formal de vários conselhos “ou não existem ou estão desarticulados”, havendo casos de sonegação de informações e de prestação de contas pouco confiáveis.

Alguns conselheiros também consideram que a participação em reuniões é desnecessária ou pouco eficaz, pois se percebe pouca capacidade de influência e envolvimento do poder executivo e dos próprios conselheiros.

Outras dificuldades apontadas pelos conselheiros foram a baixa assiduidade de conselheiros e o desconhecimento sobre atribuições do conselho nas reuniões.

Na reunião do Conselho Estadual do FUNDEF, uma conselheira argumentou que o fato de os conselheiros não serem remunerados dificultaria a atividade dos conselheiros. Vários conselheiros argumentam que têm

despesas financeiras para comparecer às reuniões, o que compromete a participação efetiva dos membros do conselho. Na opinião de um conselheiro de Coronel Fabriciano:

“o fato de os conselheiros não serem remunerados prejudica as ações do conselho, percebe-se uma ausência de motivação e de vontade em participar das reuniões”.

4.4 O Conselho e a comunidade escolar

A legitimidade do conselho depende do apoio que ele recebe da comunidade escolar o que, por sua vez, depende do entendimento que a comunidade escolar tem sobre as atribuições dos conselhos.

A comunidade escolar não detém informações suficientes sequer sobre a legislação do FUNDEF. Tal fato, muitas vezes, provoca conflitos sobre o entendimento sobre o que os conselheiros podem executar (por exemplo, que tipo de despesas podem aprovar) daquilo que os membros da comunidade escolar consideram justo. Estas tensões foram evidenciadas quando a questão da educação infantil foi abordada nas entrevistas.

A legislação do FUNDEF restringe a utilização dos recursos do fundo, como examinado no capítulo anterior: os recursos só podem ser aplicados no ensino fundamental para alunos de 7 a 14 anos. Além disso, o rateio só pode ser utilizado para pagamento de professores que atuam no ensino fundamental. Tais disposições impedem assim que se remunerem professores e outros profissionais que atuam na educação infantil, por exemplo, o que gera conflitos em nível local. Os depoimentos de alguns conselheiros enfatizam este ponto:

“... o FUNDEF é um fundo de valorização do magistério, só que todos os servidores que trabalham no setor de educação acham que têm direito a ele. A grande polêmica é que o pessoal que não trabalha no ensino fundamental se acha no direito de receber o rateio, e pela legislação vigente, eles não têm esse direito. A administração está procurando uma forma de resolver o impasse

juridicamente, pagando um abono extra para o pessoal que trabalha com creche, sem utilizar o FUNDEF. Seria os 25% da cota do FPM, direcionado ao ensino.” (Depoimento do conselheiro de Itinga)

“... temos uma escola infantil com muitos alunos, os professores trabalham da mesma forma e não são beneficiados pelo FUNDEF. Cria-se um tumulto entre o professorado. Eles aceitam porque dizemos que se trata de uma lei, mas não reconhecem, porque a educação infantil requer muito empenho. O sucesso do ensino fundamental depende da educação infantil. Eles nos alegam isso e o Conselho não tem como resolver. Até o momento, não encontramos maiores dificuldades no Conselho. Pode ser que aconteça, mas sempre recorremos à Secretária Municipal de Educação e somos bem atendidos.” (Depoimento do conselheiro de Rubelita)

“... a educação infantil não estar incluída no FUNDEF parece que é uma discriminação. Às vezes, tem uma escola com boa rede física, mas precisa de uma pintura, reforma do telhado, aí vem o recurso do FUNDEF e este não pode ser utilizado, pois é rubrica fechada, só pode investir naquilo que vem determinado. E se houver desvio, há sanções”.(Depoimento do conselheiro de Coronel Fabriciano)

Outro aspecto a ser observado quanto às dificuldades enfrentadas pelos conselhos do FUNDEF, em alguns municípios está relacionado ao fato de os recursos estarem comprometidos com a folha de pagamento, o que inviabiliza o estabelecimento de prioridades. Além disso, os conselheiros não confirmam a aplicação *in loco* dos recursos utilizados, como por exemplo, aquisição de material didático e manutenção de transporte escolar.

Na opinião de um dos entrevistados:

“...a equipe do prefeito e do jurídico analisou recentemente o que poderia ser feito, mas não achou o caminho certo. É porque temos muito pessoal mesmo. O pessoal é quase todo pago com os recursos do FUNDEF.” (Depoimento do conselheiro de Araxá)

“... em Belo Horizonte, a verba do FUNDEF não é suficiente para cobrir todas as despesas, é quase toda utilizada para o pagamento dos professores do ensino fundamental”.(Depoimento do conselheiro do Belo Horizonte)

Alguns membros da comunidade escolar e do próprio conselho percebem o presidente do conselho como um “general”, uma extensão da

administração municipal. Os conselheiros sempre esclarecem o papel do conselho quando alguém solicita algum esclarecimento. Na opinião de um entrevistado de Cláudio:

“O município não passa as informações corretamente, percebe-se um certo receio do poder executivo local, justifica dizendo que as informações não podem ser divulgadas e que também a formação do conselheiro é uma situação delicada. Acredita que a questão política é relevante e que o Conselho vai ser contra o poder executivo.”

A participação da comunidade escolar na fiscalização do repasse e utilização da verba pública destinada ao setor educacional na maioria dos municípios ainda é incipiente. Não existe uma comissão no conselho formada com este objetivo e nem reuniões periódicas para a divulgação dos dados.

Outra dificuldade apontada pelos representantes nos conselhos está relacionada à necessidade de maior embasamento, uma explicação mais detalhada sobre o FUNDEF para informar às escolas e a outras categorias da comunidade escolar que regularmente buscam informações sobre a situação dos recursos do FUNDEF.

Na opinião de um entrevistado de Cláudio:

“... é necessário divulgar frequentemente as ações do conselho nas escolas, as atas das reuniões e os balancetes discriminando as receitas x despesas do FUNDEF para que a comunidade escolar tenha acesso às informações”.

Em outros municípios, como Itinga, o controle público é praticamente ausente, demonstrando a falta de interesse da população sobre as atividades desenvolvidas pelo conselho:

“Em Itinga, quanto ao controle público sobre a utilização dos recursos do FUNDEF, a comunidade não questiona nada. Eu sempre briguei pela melhoria de salários. Mas, nem os professores se importam com essa questão. Como éramos contratados, se você abrisse a boca, simplesmente não renovava o seu contrato. Ou às vezes, rescindia o seu contrato antes do final. Hoje tem-se mais transparência e liberdade”.

Os depoimentos apontam pouca participação da comunidade escolar quanto às atribuições e ações do conselho como balancetes de demonstrativos financeiros e a devida disponibilização de informações pelo poder executivo na busca de um controle público

4.5 A relação do conselho com a Prefeitura, Tribunal de Contas e outros conselhos

Alguns conselhos municipais do FUNDEF nunca se reuniram com o Conselho Estadual do FUNDEF e nem com outros conselhos setoriais locais, o que contribui para o surgimento ou persistência de dificuldades a serem enfrentadas pelos conselhos. É importante que o conselho estabeleça contato sistemático com o poder executivo local, poder legislativo e outros conselhos, sobretudo o Conselho Estadual do FUNDEF para que em situações de tensões possam apresentar condições técnicas e propostas de discussões entre os representantes de tais instâncias governamentais na busca da eficácia das ações do conselho.

Em Belo Horizonte, o Conselho do FUNDEF se reúne com a Secretaria Municipal da Fazenda para obter as informações sobre arrecadação de ICMS dentre outras e esclarecimento sobre o quadro de receita e a contabilização da retenção dos 15% das receitas para o FUNDEF. Em reuniões com a Secretaria Municipal da Administração, os conselheiros procuram informar-se sobre o processamento da folha de pagamento e os mecanismos para fiscalizar a apropriação das despesas de pessoal. Até o momento, o conselho não teve nenhum contato com os poderes Legislativo e Judiciário. O conselho já teve algumas reuniões com o secretário de Educação, no momento da instituição do conselho.

O relato de um dos entrevistados é o seguinte:

“... o conselho estadual do FUNDEF não se reúne com os conselhos Municipais. A própria legislação determinou o procedimento da autonomia em

que a União não intervém no Estado e este não intervém no município e assim por diante". (Depoimento do conselheiro de riacho dos Machados).

É importante citar os casos de Conselhos do FUNDEF de Belo Horizonte e Betim. Trata-se de municípios que apresentam proximidade geográfica, possuem significativas arrecadações de impostos, ampla rede de ensino, mas possuem diferenças relevantes quanto à estrutura interna dos conselhos quanto a execução da aplicação dos recursos do FUNDEF.

- O caso de Belo Horizonte

O Conselho Municipal do FUNDEF de Belo Horizonte foi criado em 07.01.1998 pela Lei Municipal 7.438 de 07.01.1998 e regulamentado pelo Decreto 9.639 de 10.07.1998. Sua composição é a seguinte:

Número de representantes	Segmento	Forma de Escolha
3	Secretaria Municipal de Educação	Indicação do Poder Executivo
1	Professores da Rede Municipal de Ensino	Eleito em Assembléia da categoria
1	Diretores de Escola da Rede Municipal de Ensino	Eleito em Assembléia da categoria
1	Servidores da Rede Municipal de Ensino	Eleito em Assembléia da categoria
1	Pais de alunos das escolas da Rede Municipal de Ensino	Indicado pela Federação dos Pais
1	Conselho Municipal de Educação	Indicado pelo CME
1	Câmara Municipal de Belo Horizonte	Indicado pela CMBH

Em relação à periodicidade das reuniões do Conselho do FUNDEF em Belo Horizonte, estas ocorrem mensalmente.

De acordo com o entrevistado, a Prefeitura sempre disponibiliza a documentação solicitada pelo Conselho como os demonstrativos de Aplicação Trimestral de Recursos do FUNDEF.

As principais dificuldades enfrentadas pelo conselho são de ordem interna. Há uma dificuldade de reunir todos os segmentos, principalmente a participação de pais de alunos. Há uma proposta em discussão de alteração de horário de reuniões para a noite objetivando a participação mais efetiva dos pais. Representantes de professores, servidores e diretores das escolas também têm tido dificuldades para participarem das reuniões. Mas, a questão mais grave enfrentada pelo conselho é a ausência do representante da Câmara Municipal. Desta maneira, a fiscalização do controle externo se torna comprometida para a eficiência das ações desenvolvidas pelo conselho.

Quanto ao controle público e utilização dos recursos do FUNDEF em Belo Horizonte, os recursos do Fundo são aplicados no pagamento da Folha de Pessoal do Magistério no nível fundamental, significando aproximadamente um complemento financeiro na ordem de 35%.

No que se refere à relação com o poder público e outros conselhos, o conselho do FUNDEF de Belo Horizonte mantém relacionamento satisfatório, uma vez que as informações solicitadas pelo conselho são disponibilizadas sem maiores dificuldades. Há sempre abertura para diálogos com outros conselhos, principalmente com o Conselho Municipal de Educação.

O perfil dos conselheiros conta com duas categorias: os representantes do Poder Público que trabalham na área da educação (professores e técnicos) e os representantes da comunidade escolar (professores, servidores e pais de alunos). Os conselheiros não contam, em sua maioria, com formação administrativa, financeira ou contábil, o que dificulta significativamente no aprofundamento das questões relativas ao financiamento da educação.

O conselho promove encontros, participa de eventos, realiza levantamentos de dados estatísticos das escolas, verifica e confere as informações repassadas pelas escolas bem como documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação. Segundo o entrevistado, o Conselho

de Belo Horizonte tem atuado mas encontra-se limitado por dificuldades operacionais com pouco tempo disponível para melhorar o desempenho, ele cumpre a obrigação mínima, a de acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEF.¹⁶

O conselho do FUNDEF de Belo Horizonte apresenta estrutura interna adequada, ou seja, dispõe de maior organização que o conselho de Betim. Percebe-se que, no conselho de Belo Horizonte há o estabelecimento de *relação permanente do conselho com as secretarias municipais de Educação e da Fazenda e Tribunal de Contas*, e não enfrenta dificuldades para obter as informações necessárias às funções do conselho.

Outro aspecto destacado por conselheiros do Conselho do FUNDEF em Belo Horizonte é a relação entre a prefeitura, o conselho e o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não exige parecer antecipado do Conselho do FUNDEF para aprovação das contas da prefeitura. Os conselheiros solicitam o envio da prestação de contas e a Prefeitura a encaminha ao conselho. Não há obrigatoriedade de haver o parecer do Conselho do FUNDEF, antes do encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal de Contas. Os conselheiros já solicitaram que o Tribunal de Contas adote esta rotina para que o conselho tenha efetividade, pois, se o Tribunal de Contas não considera o parecer do conselho, é como se ele não existisse, ou como se ele existisse só para cumprir a legislação.

- O caso de Betim

Em Betim, o conselho do FUNDEF foi criado em através de lei municipal no ano de 2000. Tem a seguinte composição: representantes de professores, pais de alunos, funcionários, conselho municipal de Educação e cada segmento com um representante com igual número de suplentes.

¹⁶ Em 2003, o FUNDEF contribuiu com R\$ 100 milhões em Belo Horizonte, na Folha de Pagamento da educação que totaliza aproximadamente R\$ 300 milhões.

Betim é um município que pertence à região Metropolitana de Belo Horizonte, é de grande porte, mas perde na transparência de recursos do FUNDEF. Diante do perfil do município, o conselho poderia ter condições humanas e materiais para funcionar adequadamente, mas isso não ocorre. De acordo com as entrevistas realizadas no município, o conselho enfrenta sérias dificuldades na relação com o executivo. As dificuldades centram-se na baixa disponibilização das informações pelo poder executivo local e na ausência de uma interação adequada com as Secretarias da Fazenda e da Educação.

Na opinião de um conselheiro de Betim:

“... o problema maior do FUNDEF em Betim seria a própria falta de esclarecimento por outros órgãos da prefeitura diante da prestação de contas. As dificuldades encontradas pelo Conselho estão na Secretaria Municipal da Fazenda, pois esta alega que não a compete que responda pela documentação relativa às despesas do FUNDEF e conseqüentemente não fornece documentos para a fiscalização. É impossível um município do porte de Betim ficar dois anos sem fornecer qualquer informação comprobatória dos recursos do FUNDEF”.

Segundo um conselheiro, a primeira demanda do conselho foi a discussão e aprovação do seu regimento interno, bem como a definição da eleição dos membros do conselho. Em seguida, o conselho passou a solicitar a documentação para que o conselho desempenhasse as suas atribuições. A prefeitura não disponibilizava as informações ao conselho e os conselheiros instauraram processos administrativos, na tentativa de obter a documentação relacionada ao repasse dos recursos do FUNDEF.

De acordo com o conselheiro, o secretário municipal da Fazenda chegou a negar a receber a correspondência do conselho, argumentando que não era responsabilidade da sua pasta, e sim do secretário municipal de Educação. Este, por sua vez, respondeu ao conselho dizendo que as informações de acordo com a legislação deveriam ser disponibilizadas pela secretaria municipal da Fazenda. Desde de 2002, o conselho encontra-se desativado por não receber as informações necessárias a suas atividades o

que impede que este exerça o papel fiscalizador de acordo com a legislação do FUNDEF. A perda deve estar relacionada ao tamanho da rede.

No período de 1998 e 1999, em que foi implantado o FUNDEF, o município de Betim perdeu cerca de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

A situação do conselho do FUNDEF de Betim é bastante delicada: não há uma relação satisfatória com a Prefeitura nem com outros conselhos municipais. Ao contrário do que ocorre no município de Belo Horizonte, onde se percebe uma interlocução permanente entre o conselho e as Secretarias Municipais de Educação e Fazenda, em Betim isso não ocorre, o que dificulta o andamento das ações do conselho, como por exemplo, a fiscalização da prestação de contas dos recursos do FUNDEF.

No tocante às relações que os conselhos do FUNDEF mantêm com outros conselhos, as indicações são de que o intercâmbio não é freqüente nem sistemático.

A interlocução do conselho do FUNDEF de Betim com outros conselhos setoriais, principalmente os da área de educação, poderia ser útil para ampliar a eficácia dos conselhos seja como espaços de participação da sociedade, seja como forma de influenciar nas ações municipais relacionadas à fiscalização e ao funcionamento da rede escolar.

4.6 Avaliação dos conselheiros sobre o FUNDEF

Alguns conselheiros compartilham as críticas sobre a lógica do FUNDEF, que exclui dois níveis de educação básica (a educação infantil e o ensino médio) e manifestam a insegurança quanto ao que ocorrerá com o FUNDEF após o ano de 2006, quando esgota o prazo previsto na legislação atual do FUNDEF. Segundo um conselheiro de Cláudio:

“Quanto aos aspectos negativos, percebemos que o per capita, continua lá em baixo; e a insegurança em relação se o FUNDEF vai

permanecer ou não, vamos supor que amanhã o FUNDEF acabe, como é que o município vai arcar com essas despesas, não terão condições, e o que será feito dessas crianças?. Acreditamos que isso seria uma regressão intolerável. Temos muito medo disso acontecer. O problema do FUNDEF mesmo é o per capita, porque somos da seguinte opinião: professor bem remunerado, trabalha com prazer e o atendimento vai ser outro, e você não tem condições de remunerá-lo bem se não houver uma verba melhor.”

Os conselheiros também percebem que o FUNDEF tem aspectos positivos: maior investimento de recursos em educação no nível local, aumento salarial, melhoria do material didático e da infraestrutura e redução do analfabetismo. Alguns depoimentos ilustram isso:

“... em Itaúna, são mais coisas positivas que negativas relacionadas ao FUNDEF. O FUNDEF veio para ajudar e está ajudando. E não acredito que tenha pontos negativos não, essas aí são questões instituídas pelo governo federal, não tem outra forma.

“... em Cláudio, no que se refere aos pontos positivos do FUNDEF, a melhoria na qualidade de ensino é inegável. A melhoria na parte física das escolas, também está excelente, hoje dá gosto de entrar numa escola, que está pintada, reformada, você se sente bem em estar numa escola. A parte pedagógica já não é com os conselheiros, mas nós que somos pais sabemos quando os nossos filhos estão e quando não estão aprendendo. Isso melhorou bastante. O transporte escolar, antigamente o pessoal da zona rural andava quilômetros, hoje não anda mais. A população diz: “o ônibus me busca lá perto de casa, me leva para a escola ...”

“... em Francisco Badaró de positivo com a implantação do FUNDEF, trata-se da melhoria do material didático e em relação ao seu prazo de recebimento. Efetua-se o pedido, e este não demora quase nada para chegar às escolas. Dentre outros aspectos positivos do FUNDEF, destacam-se a possibilidade de estar capacitando os professores, a ampliação da rede pública de ensino fundamental e o aumento salarial dos professores ”.

“... em Itaipé, houve melhorias como a construção de escolas e disponibilização de material. Após o FUNDEF, houve expressivo aumento salarial dos professores, anteriormente recebiam um salário-mínimo e atualmente recebem um salário e meio e mais gratificação. A situação econômica do município é precária devido à situação de carência do município. Portanto, caso o município não dispuser do recurso do FUNDEF, a situação se agravaria.”

“Itaipé era o terceiro município de Minas Gerais com maior número de analfabetos, tínhamos 70% de analfabetos e hoje temos 40% de analfabetos.”

“... em Timóteo, o que vejo de positivo no FUNDEF é que ele é a salvação da lavoura. Porque o dinheiro está lá, o que tem que fazer é ampliar o leque. A idéia é boa. Se a Prefeitura tivesse que pagar todo o pessoal, com certeza não teria recursos. Em relação aos impactos do FUNDEF sobre a organização, distribuição e qualidade do ensino fundamental no município, praticamente não mudou nada. Na verdade, essa verba que sai do município, depois volta. Estamos arrecadando menos do que enviamos. Em outros municípios, pode ser que eles mandem menos e recebam mais recursos.”

Com base nos depoimentos, pode-se inferir que a atuação adequada do conselho proporciona a oportunidade de trazer à sociedade o debate da fiscalização do dinheiro público. Na verdade, a instituição dos Conselhos está nesta perspectiva, ou seja, que a sociedade se envolva mais na fiscalização e na cobrança de como é gasto o dinheiro público.

4.7 Capacitação: a demanda dos conselheiros

Segundo alguns conselheiros, os membros do conselho deveriam ter maior envolvimento e participação, estudar mais, ter maior interesse pelas leis do Conselho do FUNDEF. A disponibilização de cursos de capacitação para os membros do conselho é uma das demandas dos entrevistados, argumentando que ela é necessária para a capacitação deles no sentido de poder julgar com autonomia e conhecimento as ações do executivo. Segundo um entrevistado:

“... no momento, os conselheiros se mostram muito pouco qualificados para a fiscalização da aplicação dos recursos. Com isso, o controle das ações governamentais se torna prejudicado, não havendo um controle externo sobre os atos da prefeitura, a não ser pelo Tribunal de Contas do Estado, que somente analisa o aspecto contábil da execução orçamentária.” (Depoimento do conselheiro de Carai)

Além dos problemas ligados ao entendimento da contabilidade pública, os conselheiros também se restringem de um melhor aproveitamento

da legislação para desenvolver as suas atribuições. Daí a demanda por cursos de capacitação.

Na opinião de um conselheiro de Nova Lima:

“...o Estado poderia promover mais encontros dos conselheiros do FUNDEF, o que facilitaria as ações do conselho. Se você conversa com um pai de aluno, ele vai dizer: mas isto aqui eu não entendo. Ele vai confiar naquilo que a gente vai dizer, porque realmente foi aplicado e depois também, temos receio de falar. Por exemplo, como assessor da Secretaria de Educação, as compras todas que fazem aqui, tudo que acontece na educação passa por mim. Alguns conselheiros possuem mais facilidade de entender sobre os recursos, ou seja, o montante do recurso, onde ele está sendo aplicado. Ao conversar com um professor, certamente entenderá da aula dele. É assim que acontece”.

A ausência de capacitação técnica para a análise da documentação contábil relativa à receita do fundo a aplicação dos recursos no ensino fundamental reduz as possibilidades de atuação dos conselheiros. Para se compreender um orçamento ou balancete, é necessário uma formação mínima para decifrar as rubricas que, às vezes, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os conselheiros (geralmente “leigos” no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação dos representantes governamentais, possivelmente mais preparados tecnicamente. Em 1999, em seminário promovido pela UNDIME, verificou-se que a falta de treinamento dos conselheiros foi considerada como um dos aspectos negativos do FUNDEF.

4.8 Irregularidades no caso dos recursos do FUNDEF

Em abril de 2001, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI-FUNDEF) da Assembléia Legislativa de Minas Gerais identificou várias irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEF. As principais conclusões da CPI foram relacionadas a:

a) irregularidades na aplicação dos procedimentos legais ou a fraudes dificilmente identificáveis por conselheiros, caso não disponham de auditorias independentes.

- pagamentos fictícios de salários dos profissionais de Magistério e demais profissionais da educação;
- retenção de descontos previdenciários nos salários dos profissionais de Magistério e demais profissionais da educação para utilização em outros fins;
- transporte escolar fantasma, aquisição e manutenção de veículos alheios aos interesses do ensino ou utilização do veículo escolar para outros fins;
- cadastros fictícios de alunos (fraude no Censo Escolar) e de profissionais do Magistério e demais profissionais da educação;
- inexistência ou inoperância do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF;
- falta de repasse de informações e de disponibilização de documentos contábeis, por parte da Prefeitura, necessários ao controle externo e ao controle público da utilização dos recursos;
- não prestação de contas ao Tribunal de Contas;
- desrespeito ao caráter de conta única e específica;
- pagamento de multas, taxas e juros de movimentação bancária;
- não-disponibilização de dados a respeito da movimentação dos recursos do FUNDEF por parte da gerência do Banco do Brasil;

- procedimentos licitatórios suspeitos ou superfaturamento de compras e de serviços contratados , e
- maquiagem contábil e apresentação de notas frias.

b) outras irregularidades que talvez pudessem ser identificadas pelos conselheiros, mas aparentemente não o foram, por desconhecimento técnico ou outros. A maior parte das denúncias foi encaminhada pelos conselhos. *Dentre tais tipos de irregularidades, a CPI destacou:*

- aplicação inferior a 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do Magistério;
- inexistência ou não aplicação do Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério;
- baixos salários dos profissionais de magistério e demais profissionais da educação;
- atraso no pagamento dos salários dos profissionais de Magistério e demais profissionais da educação;
- utilização da parcela de no mínimo 60% dos recursos para o pagamento de professores de outros níveis de ensino ou desviados de função ou inativos;
- aplicação em despesas que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

A Comissão Parlamentar de Inquérito concluiu que as denúncias quanto à aplicação de recursos do FUNDEF referem-se, em sua maioria, ao desconhecimento ou incompetência na aplicação e no cumprimento da legislação. Grande parte das denúncias foi proveniente do desconhecimento da legislação ou de seus efeitos quanto às ações do Conselho do FUNDEF. Alguns municípios, ao se defenderem das denúncias, demonstraram que

desconhecem as determinações legais quanto à aplicação dos recursos do FUNDEF.

É importante destacar que nenhum Conselho Municipal do FUNDEF apresentou denúncias, ou se manifestou espontaneamente junto à Comissão, o que significa a baixa independência e inoperância dos conselhos. As denúncias foram feitas por cidadãos que se dizem “cansados” de solicitar providências e não obterem soluções quanto às irregularidades. Elas haviam sido formalizadas, junto ao Conselho Estadual de Educação, à Secretaria de Estado da Educação, ao Tribunal de Contas, ao Ministério da Educação e ao Ministério Público. A CPI concluiu que as denúncias deveriam ser reenviadas aos órgãos competentes, com um pedido de prioridade, para que a morosidade e impunidade não desestimulem o cidadão que quer cumprir a lei e quer vê-la cumprida. Na apuração de responsabilidades destaca-se o Ministério Público, tendo em vista o acordo de cooperação firmado entre o MEC e as Procuradorias Gerais dos Estados, com o objetivo de tornar o Ministério Público mais atuante, seja através de atividades de orientação, seja para solicitar a aplicação de sanções aos responsáveis por irregularidades ou fraudes.

A CPI recomendou trabalho conjunto de ações envolvendo a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, Tribunal de Contas/MG, Conselho Estadual do FUNDEF e o Ministério Público para que prefeitos, vereadores e conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEF, fossem melhor instrumentalizados através de seminários e cursos, treinamentos, simulações e distribuição de cartilhas.

A CPI solicitou ao Tribunal de Contas/MG que priorize as necessárias inspetorias e uma postura mais agressiva quanto à fiscalização dos recursos do FUNDEF, alterando, se necessário, suas normas legais internas, como incluir na Instrução Normativa que dispõe sobre a fiscalização dos recursos a exigência de remessa ao TCMG/MG, de relatórios trimestrais

dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, com a advertência de que, caso os relatórios não sejam enviados, o município passará por uma inspeção *in loco*. O relatório deverá conter, a análise de aplicação mensal dos recursos, anexados os respectivos extratos bancários para uma correta aplicação dos recursos do FUNDEF.

A CPI encaminhou o relatório ao MEC e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sugerindo um projeto de lei que contemplasse:

- fixação de prazo para instalação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e para a instituição dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério;
- acréscimo à Lei 9.424/96 da obrigatoriedade de encaminhamento, pelo Conselho Municipal do FUNDEF, de relatório trimestral, contendo análise de aplicação mensal dos recursos, ao TCMG e à Câmara dos Vereadores do município;
- introdução na lei 9.424/96 de mecanismo em que o Ministério Público, após aceitar denúncia de má aplicação dos recursos do FUNDEF, seja obrigado a efetuar uma espécie de intervenção provisória no município, em termos administrativos, referente às verbas do Fundo, até a constatação ou não do desvio. Dessa maneira, os recursos chegariam, mas só poderiam ser movimentados com a assinatura conjunta do Promotor e do Coordenador do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF.

4.9 Considerações finais

Como se pôde verificar, há várias dificuldades a serem enfrentadas pelos conselhos do FUNDEF quanto à organização e estruturação interna do conselho. Dentre elas destacam-se a dificuldade de garantir presença ativa e informada dos conselheiros, Câmara dos Vereadores, Tribunal de Contas e Ministério Público, no estabelecimento de contatos regulares com o executivo

municipal no exercício real do papel da fiscalização e maior envolvimento com a comunidade escolar. Para tanto foi destacada a importância de informações mais regulares; capacitação e apoio técnico; articulação entre as várias instâncias governamentais responsáveis pela fiscalização e aplicação de sanções.

Como estruturas de caráter público, os conselhos são inovações institucionais que atendem a demandas sociais, compatibilizam interesses de forma a agilizar a ação governamental. Mas esse interesse social é coletivamente construído através de processos de deliberação nos espaços dos conselhos. Os conselhos podem ser considerados como espaços de formação da opinião e da vontade como eixos de uma institucionalidade democrática e participativa. Daí, torna-se importante assegurar uma atuação mais consistente dos conselhos e com condições que ampliem os níveis de eficácia. Na medida em que os conselhos estejam melhor instrumentalizados e que contem com apoio da comunidade escolar, provavelmente, além de fiscalizarem a utilização dos recursos do FUNDEF, poderiam exercer o papel ativo como eixo de articulação entre a comunidade escolar e outras instâncias públicas também encarregadas de garantir que os recursos destinados à educação fossem adequadamente aplicados na melhoria de qualidade do ensino, e que a administração pública se pautasse pelos princípios de transparência, impessoalidade e probidade administrativa.

No entanto, a lentidão das mudanças e seu caráter limitado contribuem para o desgaste do processo de mobilização e participação da *sociedade civil nos conselhos*. De forma geral, a *presença dos conselhos*, a conscientização de seu papel e a efetividade de suas ações são objetivos ainda a serem alcançados na maioria dos municípios. Embora se tenha avançado, as condições efetivamente vigentes sinalizam um quadro de precariedade associativa e fragilidade institucional, por mais comprometidos e esforçados que sejam os atores envolvidos.

A excessiva heterogeneidade entre os conselheiros reduz a eficácia dos conselhos, pois eles são compostos por pessoas com disponibilidade, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificulta a participação qualificada. Além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada.

5. CONCLUSÃO

A literatura sobre os conselhos aponta que eles poderiam aproximar a administração pública dos cidadãos; enfraquecer as redes de clientelismo, trazendo disputas, alianças e conflitos de interesse para arenas mais públicas de decisão; possibilitar a tomada de decisões mais informadas e realistas; ajudar na identificação mais rápida de problemas e lacunas e na construção de alternativas; aumentar a transparência administrativa e pressionar as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas.

O conceito de *accountability*, conforme apresentado no capítulo 3 distingue as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: capacidade de resposta dos governos (*answerability*) que se define como a obrigação dos detentores de mandato público de informarem e explicarem seus atos, e capacidade das agências fiscalizadoras de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*).

A dimensão da *answerability*, traduzida como capacidade de resposta, englobaria a dimensão relativa à informação sobre as decisões e a necessidade dos governantes explicarem como e porque tais decisões foram tomadas. A capacidade de resposta compreenderia ainda a obediência ao cumprimento da lei ou dos compromissos assumidos por governantes junto aos cidadãos sob a sua jurisdição.

O conselho, para ser efetivo, deveria dispor de meios para forçar o executivo a responder às demandas da comunidade escolar e da população quanto à gestão da rede escolar, destinando os recursos para o que está previsto na legislação.

Os desafios para que os conselhos sejam, de fato, o canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) e de

participação cidadã estão ainda longe de serem superados para a grande maioria dos conselhos municipais.

As principais dificuldades encontradas pelos conselheiros podem ser subdivididas em: a) relação com o executivo local – independência e agilidade das informações; b) relação com a comunidade escolar; c) falta de competência específica para exercer o papel de órgão fiscalizador; d) falta de iniciativa e respaldo para que, uma vez identificados os problemas, fraudes ou o não cumprimento da legislação, do lado do executivo, acionar os órgãos que deveriam aplicar sanções previstas em lei e e) baixo envolvimento dos próprios conselheiros, o que reduz a possibilidade de acúmulo de conhecimento.

A baixa efetividade dos conselhos reduz as possibilidades de se ter gestões públicas mais sensíveis às necessidades da comunidade local, processos de tomada de decisões mais abertos e transparentes, priorização de atividades que procurem reduzir as carências de grupos específicos e ampliar a qualidade de vida da população. Torna-se importante que os conselhos estabeleçam relações de cooperação e processos mais efetivos entre os agentes públicos, conselhos e prestadores de serviços e que estimulem que os órgãos ou agentes (executivo, legislativo, Tribunal de Contas, escolas, associações profissionais, conselheiros) se envolvam na implementação de políticas específicas (complementariedade e coordenação das ações), sensíveis às necessidades da população.

Os pontos abordados foram relacionados à capacidade dos conselhos para desenvolver suas funções legais, situando algumas das condições políticas, sociais e institucionais que condicionam o funcionamento dos conselhos. Praticamente todos os conselheiros mencionaram os enormes desafios para garantir uma presença mais ativa e ampla dos diversos segmentos sociais, refletindo dificuldades de mobilização e participação por parte da comunidade escolar e da sociedade civil.

Os principais obstáculos observados para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais como não-governamentais, o que ampliaria as possibilidades para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE. Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, jun. 1996.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A Undime e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, mai/ago., 2001. Número especial.

BRASIL. Decreto n.º 2 264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n.º 9.424/96, no âmbito federal. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 2 530, de 26 de março de 1998. Acresce o § 3º ao art. 5º do Decreto n.º 2 264/97. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 3 276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 3 326, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor anual por aluno para o exercício de 2000 e regulamenta o coeficiente de diferenciação por nível e modalidade de ensino para a distribuição dos recursos do FUNDEF. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 3 555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 4 580, de 24 de janeiro de 2003. Fixa o valor mínimo por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei 9.424/96, para o exercício de 2003. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 14/96 — modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964. Estatui normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 8 069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 8 666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 9 394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 9 424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 9 452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei n.º 10 172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989. Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto de arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Prevê a inelegibilidade no caso de rejeição de contas por irregularidade insanável. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Lei complementar n.º 101, de 4 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Medida provisória n.º 2 026-3, de 27 de julho de 2000. Institui, no âmbito da União, a modalidade de licitação denominada pregão, para

aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Medida provisória n.º 2 178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre as normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria interministerial n.º 325, de 27 de agosto de 2001. Altera os anexos I, II e III da PI n.º 163/01. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria interministerial n.º 519, de 27 de novembro de 2001. Altera os anexos I e II da PI n.º 163/01. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MEC n.º 71, de 27 de janeiro de 2003. Cria o Grupo de Trabalho para estudar e apresentar proposta de fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano para o FUNDEF. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MEC n.º 177, de 5 de março de 1998. Dispõe sobre a realização do Censo Escolar. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MEC n.º 859, de 25 de junho de 1997. Dispõe sobre escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental regular presencial. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MEC n.º 3 477, de 12 de dezembro de 2002. Divulga os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, a vigorar em 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MF n.º 10, de 24 de janeiro de 2003. Divulga estimativa da complementação da União ao FUNDEF para 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Portaria MOG n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, da Lei n.º 4.320/64, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003

BRASIL. Resolução CNE/CEB n.º 03, de 8 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belém: Banco da Amazônia, 1989.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanço do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Direto na escola**: altera a lei n.º 9.533, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima e institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional. Brasília, 1995.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental; **Balanço do primeiro ano do FUNDEF**: relatório. Brasília, 1999.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane Silva. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. **Revista IPEA**. Rio de Janeiro, n. 14, jun. 2001.

CARNEIRO, Carla B, *Governança e accountability*: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2001.

CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**. In: CONGRESSO DEL CLAD, 6. 2001, Buenos Aires. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.

CARNEIRO, Carla B; COSTA, Bruno L.; FARIA, Carlos A. **O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos: o caso das políticas de assistência social e de infância e adolescência em**

municípios mineiros. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.) **Conselhos gestores de políticas públicas: os conselhos de educação e a reforma do estado.** São Paulo: Polis, 2000.

CASTRO, M. H. G. de. **A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade.** Rio de Janeiro: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, 1999.

_____. **Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, Relatório da Gestão 1999-2000 – *O cenário econômico: os impactos do ajuste fiscal na educação*, p. 24-30.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: Fundap/Cortez, 1999.

SENA, Paulo. **Fiscalização dos recursos do FUNDEF.** Brasília, 2003. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: ago. 2003.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Pesquisa sobre remuneração de professores do ensino fundamental.** São Paulo, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos como instrumentos da sociedade civil.** São Paulo: Polis, 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Criação e operacionalização do conselho de Acompanhamento Controle Social.** Belo Horizonte, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Educação brasileira: síntese das avaliações e dos levantamentos estatísticos.** Brasília, 1999.

_____. **Informe estatístico da educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil 1998.** Brasília, 1998.

_____. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98.** Brasília, 1999.

_____. **Situação da educação básica no Brasil.** Brasília, 1999.

MINAS GERAIS. Instrução Normativa TCE/MG n.º 02/2002. Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da CF/88, do art. 201 da CE/89, do art. 60 do ADCT da República, da EC 14/96 e das Leis Federais n.º 9.394 e 9.424. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: ago. 2003.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fiscalização do Fundef.** Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília, 2001.

MELO, Tereza Cristina Alves de. **O financiamento da educação básica brasileira: implicações para a política educacional em municípios mineiros.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000.

MONLEVADE, J.; FERREIRA. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** 2. ed. Brasília: Idéia, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo. **Cartilha do curso de capacitação dos conselheiros do FUNDEF.** Belo Horizonte, 2003.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Fundef: a revolução silenciosa.** Brasília: MEC Secretaria do Ensino Fundamental, Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, 2001.

SILVA, Nelson do Valle; HASENBALG, Carlos. **Tendências da desigualdade educacional no Brasil.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2000.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Caminhos da transparência.** Disponível em : <www.transparencia.org.br>. Acesso em: ago. 2003

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sistematização**: efetividade e eficácia dos Conselhos. São Paulo: Polis, 2000.

VEIGA, Laura da., COSTA, Bruno L. Equidade no ensino fundamental em Minas Gerais: uma avaliação exploratória. **Mosaico**. Revista da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, nº 0, 2002.

VIEGAS, Karini da Silveira. **Relações intergovernamentais na política educacional**: o caso da municipalização do ensino fundamental em Minas Gerais. Belo Horizonte: Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 2003.

Sites consultados:

www.abpm.org.br

www.bancodobrasil.com.br

www.educacao.gov.br

www.educacao.gov.br/sef/fundef

www.fazenda.gov.br

www.fundescola.mec.gov.br

www.fundescola.mec.gov.br

www.fundescola.mec.gov.br

www.inep.gov.br

www.mp.mg.gov.br

www.planalto.gov.br

www.tcu.gov.br e www.tce.mg.gov.br

ANEXO I

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

- Como foi o processo de escolha dos representantes para a composição do conselho?
- Quando foi criado o conselho? Quem são seus componentes? São as mesmas pessoas desde o começo?
- Que mudanças houve desde a sua criação?
- O conselho se reúne com qual periodicidade?
- O conselho municipal se reúne com o conselho estadual de educação?
- A prefeitura disponibiliza as informações de forma adequada?
- Os conselheiros têm condições de analisar as informações? Se não, por quê?
- Quais as principais dificuldades para a realização das ações?
- Como tem sido a questão do controle público sobre a utilização dos recursos do FUNDEF?
- Quais os principais problemas relacionados com o FUNDEF identificados por esse conselho? Que medidas foram adotadas? A prefeitura prestou os devidos esclarecimentos?
- Até o momento, houve algum curso de capacitação para os conselheiros?
- Faça uma avaliação do FUNDEF (aspectos positivos e negativos)

ANEXO II

IMPEDIMENTOS DE USO DOS RECURSOS DO FUNDEF

Leis n.º 9.424/96 e 9.394/96

MÍNIMO DE 60% DOS RECURSOS Essa parcela de recursos não pode ser <u>destinada</u> ao pagamento de:	• Remuneração de pessoal integrante do Magistério em atuação em outros níveis de ensino — infantil, médio ou superior; • pagamento de inativos, mesmo que tenham atuado no Ensino Fundamental, quando em atividade; • remuneração de profissionais da educação que não sejam integrantes do Magistério, como pessoal de apoio e da área técnico-administrativa; • remuneração de pessoal integrante do Magistério que esteja exercendo funções que não se caracterizam como funções de Magistério — desvio de função —, mesmo que em atuação no Ensino Fundamental público; • remuneração de pessoal integrante do Magistério que esteja atuando em instituições privadas de ensino, mesmo que no Ensino Fundamental.
RESTANTE DOS RECURSOS (ATÉ 40% DO TOTAL) Aplicam-se as proibições previstas no art. 71 da LDB. Portanto, essa parcela de recursos <u>não pode ser</u> <u>destinada</u> ao pagamento de:	• pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão. • subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural. • formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos. • programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. • obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. • pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental público.

FONTE: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Manual do FUNDEF. Brasília (2003)

ANEXO III

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

CAPÍTULO I – DA FINALIDADE E DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado representativo do Município, destinado ao acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela lei nº 9424/96. Reger-se-à pelo disposto neste regimento.

Art. 2º - São atribuições do Conselho Municipal:

- Acompanhar a realização dos repasses dos recursos do FUNDEF ao município, efetuados pelo Banco do Brasil, para aferir a sua regularidade e exatidão, para o que deve exigir o recebimento de cópia de extratos da conta específica;
- acompanhar o processo de elaboração orçamentária da prefeitura para verificar se foram destinadas dotações próprias (atividades e projetos específicos) para utilização dos recursos do FUNDEF e se os valores estão calculados corretamente;
- acompanhar e controlar a execução orçamentária referente aos recursos do FUNDEF, pelos mecanismos legais existentes e outros que vier a definir, para aferir se a aplicação dos recursos está sendo feita em obediência às normas legais vigentes;

- realizar o controle social da aplicação dos recursos do FUNDEF;
- supervisionar a realização do censo escolar anual, comunicando ao chefe do Executivo municipal, para providências, qualquer irregularidade porventura encontrada, inclusive erros ou falhas ocorridas em outros municípios, caso cheguem ao seu conhecimento, a respeito da quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, para fins de rateio das quotas do FUNDEF e;
- definir posição sempre que solicitado por autoridade competente, sobre questões relacionadas à sua área de competência.

CAPÍTULO II – DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º - São membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF um representante de cada um dos segmentos e seus respectivos suplentes:

- Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.
- Professores das escolas públicas municipais de Ensino Fundamental.
- Diretores das escolas públicas municipais do Ensino Fundamental.
- Servidores das escolas públicas municipal de Ensino Fundamental.
- Pais de alunos do Ensino Fundamental.
- Conselho Municipal de Educação

Art. 4º - Os Conselheiros serão indicados para um período de dois anos, permitida uma recondução e substituição a qualquer tempo e a critério das entidades representativas:

Parágrafo 1º - Cada uma das entidades representadas indicará um representante e um suplente para o Prefeito Municipal, que o designará para a função.

Parágrafo 2º - É de responsabilidade do Secretário Municipal de Educação definir critérios e organizar o processo de escolha dos membros a que se referem os incisos II a IV do *caput* deste artigo e os respectivos suplentes, adotando sempre uma linha democrática na qual se garantirá a participação dos segmentos correspondentes, por meio de um processo eletivo.

CAPÍTULO III – DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

SEÇÃO I – DAS REUNIÕES

Art. 5º - O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF reunir-se-á ordinariamente, em sessões, convocadas pelo *Presidente, deliberando por maioria simples dos membros presentes.*

Parágrafo 1º - As reuniões ordinárias serão mensais.

Parágrafo 2º - As reuniões extraordinárias ocorrerão sempre que necessárias, convocadas pelo presidente ou por qualquer de seus membros, com antecedência mínima de quarenta e oito horas, limitando-se a sua pauta ao assunto que justificou a sua convocação.

Parágrafo 3º - As reuniões só acontecerão se houver a presença da maioria simples dos titulares.

Parágrafo 4º - O titular que se atrasar 15 minutos terá sua vaga ocupada pelo suplente durante tal reunião.

Parágrafo 5º - Os membros suplentes deverão participar de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias, porém, sem direito a voto, salvo se estiver ocupando o lugar do titular.

Parágrafo 6º - Qualquer pessoa pode ser convidada por um de seus membros a comparecer às reuniões do Conselho Municipal, a fim de prestar esclarecimentos sobre a matéria em discussão e participar dos debates, sem direito a voto.

Art. 6º - As reuniões do Conselho Municipal serão registradas em atas, lavradas pelo secretário.

Art. 7º - Nas aberturas das reuniões, a ata da reunião anterior será lida pelo secretário, aprovada pelos Conselheiros, após a votação, datada e assinada por todos.

Art. 8º - As reuniões serão em local a ser indicado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.

SEÇÃO II – DO PRESIDENTE

Art. 9º - O Presidente do conselho será eleito entre seus membros titulares, em votação uninominal.

Art. 10º – Compete ao Presidente:

- I. Representar o Conselho;
- II. Aprovar pauta de cada reunião;
- III. Convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- IV. Esclarecer questões de ordem;
- V. Exercer o voto de desempate;
- VI. Cumprir e fazer cumprir este regulamento.

SEÇÃO III – DO SECRETÁRIO

Art. 11º – O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF disporá de um secretário que terá a seu cargo os serviços administrativos.

Parágrafo 1º - O secretário será eleito entre os membros titulares e suplentes do Conselho

Parágrafo 2º - Na ausência do Secretário, os conselheiros nomearão um dos presentes para substituí-lo.

Art. 12º – Compete ao Secretário:

- Secretariar as reuniões, lavrando as respectivas atas;
- Manter em dia a correspondência e arquivos do Conselho;
- Substituir o Presidente em seus impedimentos.

CAPÍTULO IV – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13º – O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF não se constitui em unidade administrativa da prefeitura e não pode reivindicar dotações próprias no orçamento municipal para o seu financiamento.

Art. 14º – Eventuais despesas realizadas pelos membros do Conselho, no exercício de suas funções, serão custeadas pela Secretaria Municipal de Educação, desde que comprovada a sua necessidade.

Art. 15º – Por meio de deliberações o Conselho definirá os relatórios e demonstrativos orçamentários e financeiros que deseja receber, bem como terá acesso aos registros contábeis, demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos do FUNDEF.

Art. 16º – Alternativamente à solicitação de providências ao chefe do Executivo, nos casos de falhas ou irregularidades, o conselho poderá, a seu critério, encaminhar representação ao Tribunal de Contas, à Câmara Municipal e ao Ministério Público.

Art. 17º – Será considerado renunciante o conselheiro que, sem justificativa, faltar a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas, devendo a Presidência comunicar o fato a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, para que as entidades representativas façam nova indicação.

Art. 18º – Em sua primeira reunião ordinária o Conselho votará o regimento interno.

Art. 19º – As omissões e dúvidas de interpretação e execução deste Regimento serão resolvidas em reunião do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Art. 20º – O presente Regimento entrará em vigor após a sua aprovação pela maioria dos membros do Colegiado de Conselheiros.