

CONSELHO DO FUNDEF: UMA HISTÓRIA DE ATRIBUIÇÕES ESVAZIADAS¹

GIL, I-Juca Pirama Camargo – USP
GT-05: Estado e Política Educacional
Agência Financiadora: CNPq

Este trabalho analisa as atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, enfocando o colegiado que existiu no âmbito da União. Para tanto são apresentados e analisados os dados da legislação e da regulamentação do mesmo, bem como as 22 atas confeccionadas durante toda a sua existência, de 1998 a 2007. Este debate está situado no processo de democratização da sociedade brasileira e localiza-se na confluência entre as propostas de financiamento e de gestão democrática da educação.

A análise permitiu notar que a legislação do FUNDEF determinou para o conselho em tela funções distintas de seus congêneres estaduais e municipais, restringindo a intervenção do colegiado no âmbito da União. Percebeu-se, também, que não houve consenso teórico e nem prático sobre as funções do referido conselho, em especial quanto às diferenças existentes acerca do acompanhamento, do controle social e da fiscalização.

Gestão Democrática e Conselhos

O Brasil, como diversas outras nações no mundo, passa por mudanças permeadas por debates acerca dos papéis do Poder Público e da sociedade civil na organização da vida – muitas vezes, sobrevivência – de sua população. No bojo destas alterações erigiu-se, em vários países capitalistas, um Estado mínimo para as políticas sociais e, ao mesmo tempo, um Estado máximo para a preservação dos agentes financeiros e dos detentores do capital (PERONI, 2003). Este processo tem sido efetuado em grande parte do mundo sob a égide de regimes democráticos, ao menos do ponto de vista jurídico. Deste modo, pode-se dizer que o “ideal democrático” é preponderante e vem se expandindo através de uma forma peculiar, que é a democracia representativa.

¹ A pesquisa da qual se originou este trabalho foi financiada pelo CNPq.

No entanto, diversos problemas da atualidade apontam fragilidades na organização social vigente quanto ao potencial do modelo democrático em curso para fazer frente a questões candentes dos cidadãos, desde sua subsistência até sua qualidade de vida, através de serviços de saúde, bem-estar, educação, transporte, segurança etc. Segundo Rosanvallon (2006), estes fatores levaram a um crescente questionamento da legitimidade do modelo representativo, gerando um processo de “desconfiança democrática” em relação aos poderes constituídos.

Nesta chave interpretativa poderia ser analisada a trajetória brasileira, na qual, entre as décadas de 1980 e 1990, passam a ganhar relevo outros debates e formas políticas de ação, como a organização de plebiscitos, referendos e consultas populares (BENEVIDES, 1998), formas inovadoras como os Orçamentos Participativos até a configuração dos movimentos relativos ao voluntariado e à solidariedade, buscando causas mais amplas, como a paz, a juventude, as drogas, entre outros.

Rosanvallon detalha suas análises sobre a chamada “desconfiança democrática”, apontando como uma das modalidades desta a organização de “poderes de vigilância”, os quais seriam aqueles relacionados aos atos de “velar”, “denunciar” e “avaliar” a intervenção dos agentes públicos. Entre estes “poderes de vigilância” estariam, portanto, os conselhos, as agências de controle e auditoria, as ONGs e os grupos especializados (como Transparência Internacional e ATTAC).

No Brasil, um dos destaques do recente processo de democratização ainda em curso, e que importa para os fins deste trabalho, são as discussões acerca da participação comunitária e popular junto às “estruturas colegiadas”, os chamados “conselhos”, tanto pela via de representações, como pela via direta (GOHN, 2003, p.52-56).

Os conselhos, nas suas diversas acepções, teriam importante papel quanto ao aperfeiçoamento societário. Gohn defende a participação em conselhos como uma forma de existência de contraditório, estimulando a convivência de pontos de vista divergentes, entendendo tal participação como positiva para a construção da democracia. Nas palavras de Rosanvallon, o “poder de vigilância”, assim como as demais formas de “desconfiança democrática”, teria surgido, também, para preencher um vácuo deixado pela democracia representativa, a qual, através de vínculos episódicos, as eleições, não daria uma resposta satisfatória à sociedade. Os processos eleitorais seriam, muitas vezes, atos carentes de debates mais profundos, restringindo a ação das pessoas na realização de escolhas, não necessariamente refletidas e

ponderadas. Assim, as ações afetas ao “poder de vigilância” teriam como diferencial, justamente, a abertura de canais de diálogo, o uso de argumentos: “a argumentação tem, ao contrário, o efeito de tecer um vínculo refletido, de estabelecer uma relação forte, de reconhecer implicitamente a existência de uma obrigação; ela obriga um poder a descer de seu pedestal” (ROSANVALLON, 2006, p.310).

No entanto, apesar de delinearem estes e outros aspectos positivos, ambos os autores vislumbram também problemas e limites da existência e da ação destes mecanismos de intervenção. Para Gohn, a recente história democrática e o desconhecimento da população acerca das potencialidades dos conselhos levariam à utilização dos mesmos através da lógica política tradicional. Os conselhos estariam fazendo parte de processos de reorganização do Estado, os quais implicariam a diminuição de custos e a transferência de responsabilidades relativas à resolução de questões da órbita própria ao Poder Público. Já Rosanvallon identifica outros problemas, de ordem estrutural, com conseqüências mais profundas do que as constatadas anteriormente. As formas de organização da desconfiança teriam um efeito de despolitização, primeiro porque provocariam um distanciamento entre a sociedade civil e a esfera política, sendo que os ganhos do cidadão vigilante seriam perdas do cidadão eleitor e, segundo, porque gerariam o declínio de uma apreensão global da ação política, ao focalizar seu âmbito de intervenção. Deste modo, pode-se afirmar que os conselhos são estruturas com potencial ambíguo quanto às suas influências junto ao Estado, restando compreender mais profundamente a intervenção destes para se avaliar o sentido que as diferentes experiências vêm tomando.

Financiamento da educação e gestão democrática

O Brasil ainda se encontra num processo de consolidação da sua jovem democracia e os instrumentos e propostas citadas anteriormente conformam aspectos inovadores desta trajetória. A história de avanços e recuos, pontuada por golpes e instabilidades, nos relegou um terreno pouco fértil para o fortalecimento de instituições e para o desenvolvimento de uma cultura que configurassem base sólida à organização democrática. Considerada como um ponto de inflexão, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) trouxe consigo o reconhecimento de direitos até então intangíveis e, no intuito de formatar a nova educação preconizada pelos princípios constitucionais,

foi discutida e aprovada, sob forte mobilização de setores organizados, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 20/12/1996).²

Localiza-se no artigo nº 14 da LDB, a regulamentação da “gestão democrática do ensino público”, já mencionado na CF, apontando diretrizes bastante amplas, sendo pouco específica quanto ao que pretendia erigir. O referido artigo demonstra uma concepção do que seria a gestão democrática ao atribuir aos “sistemas de ensino” a responsabilidade por detalhar sua compreensão acerca do assunto. Desta forma, a União e cada um dos Estados e Municípios recebiam, a princípio, prerrogativas para discernir, segundo suas necessidades e vontades, o que seria a gestão democrática. Como não se previram prazos para a definição daquelas normas, seria possível, ainda, fazê-lo quando melhor conviesse, sem pressões maiores que aquelas impostas pelas forças sociais de sua localidade.

No citado artigo 14 também figura, subentendida, a histórica cisão de concepções entre o ensino público e o privado. Este último recebeu algo parecido com um *habeas corpus* contra a gestão democrática em suas escolas, liberando-se para proceder como melhor lhe aprouvesse.

Os conselhos de educação, já existentes anteriormente, ganham impulso neste contexto, espalhando-se para as esferas municipais e para temáticas específicas e focadas, tendo funções consultivas e deliberativas. Cury aporta preciosas informações relativas à natureza dos Conselhos:

Faz parte da dialética de um Conselho ser um órgão colegiado, ser um corpo colegiado. Membros de igual dignidade, com responsabilidades comuns, devem fazer o esforço de, coletivamente (co), fazer uma leitura (legium) racional e dialógica dos problemas próprios daquela instituição social (CURY, 2000, p.50)

Baseando-se nestas considerações é que se pretende analisar alguns aspectos da gestão pública relativa ao financiamento da educação, interpretando-se que as mudanças relatadas anteriormente tiveram impactos também na regulação das formas de captar, distribuir, usar e gerir os recursos financeiros dos sistemas de ensino no país. Primeiramente, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou, a Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996 (EC nº 14/96), alterando cinco artigos da CF/88. Essa emenda ficou conhecida como aquela

² Para detalhes ver Minto(1996), Saviani (2003), Farenzena (2006) e Paro (2002).

que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)³. Em seguida, esta EC foi regulamentada, através da Lei nº 9424/96 e, em relação ao tema aqui abordado, consideram-se essenciais três trechos da referida Lei em que se especifica: 1) a criação de mecanismos de fiscalização; 2) a criação dos Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF⁴; e 3) o acesso às informações para fins de acompanhamento, controle e fiscalização⁵.

Os Conselhos do FUNDEF nos dispositivos normativos

As funções e competências dos Conselhos do FUNDEF, nas três esferas da Federação, foram delimitadas pelo artigo 4º da Lei nº 9424/96, ficando sob sua responsabilidade “o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”, assim como a “supervisão do censo escolar anual”. Neste mesmo dispositivo legal também ficou expresso, através de seu artigo 5º, que

os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebido, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e **fiscalização**, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (negritos nossos)

Assim, aos Conselhos subnacionais do FUNDEF⁶ foram apontados os documentos sobre os quais poderiam realizar seus trabalhos, sendo estes citados como de “acompanhamento e fiscalização”. Duas questões sobressaem destas constatações: a exclusão, a princípio, do Conselho, no âmbito da União (Confundef), ao acesso a tais documentos, podendo-se interpretar como não sendo uma atribuição deste colegiado a

³ Já é vasta e bastante rica a produção intelectual tanto relativa à descrição quanto à análise acerca do FUNDEF e, por fugir do escopo deste trabalho não serão abordadas as especificidades deste fundo.

⁴ Para fins deste artigo, para não repetir o nome completo dos referidos conselhos, estes serão tratados, genericamente de “conselhos do Fundef” e para diferenciá-los do conselho em âmbito da União, foco desta análise, este último será tratado por “Confundef”.

⁵ Respectivamente, artigos 11, 4º e 5º da Lei nº 9424/96.

⁶ Para maiores informações sobre os referidos conselhos indica-se a leitura de Barbosa (2005), Gouveia, Souza e Soares (2005), Oliveira, (1999), Oliveira e Bornholdt (2001) e Santos (2007).

análise dos mesmos; e a ausência de dispositivo legal indicando diretamente a função de “fiscalização” ao Confundef.

No caso do colegiado em questão, verificou-se também que os dois Decretos Presidenciais que regulamentaram aquela Lei, no âmbito federal, também não indicaram quais ações deveriam ser efetuadas pelo Conselho⁷. Porém, cabe informar que o Decreto nº 2.264/97 esmiuçou as atribuições de vários órgãos em relação ao FUNDEF. Por exemplo, ao Ministério da Educação foi imputada a elaboração da “estimativa de novas matrículas”, a serem adicionadas aos dados do censo, para fins de aferição dos coeficientes de distribuição de recursos (alínea “b”, § 1º, do Art. 2º) e, mais especificamente, no §2º do Art.2º, afirmando que o MEC:

- a) divulgará, até o dia 31 de março de cada ano, a estimativa do número de alunos referida no parágrafo anterior por Estado, Distrito Federal e Município, bem assim as demais informações necessárias ao cálculo dos recursos a serem repassados no ano subsequente, com vistas à elaboração das propostas orçamentárias das três esferas de Governo.
- b) publicará, até o dia 30 de novembro de cada ano, as informações necessárias ao cálculo efetivo dos coeficientes de distribuição para o ano seguinte e o Censo Escolar do ano em curso.

E, nos dois parágrafos seguintes, ao disciplinar mecanismos operacionais do Fundo, o referido Decreto terminou por estabelecer uma outra ação a ser realizada pelo MEC e a possibilidade de o TCU intervir no processo, nos seguintes termos:

§3º Com base no Censo Escolar e nas demais informações publicadas, o Ministério da Educação e do Desporto elaborará a tabela de coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo, e a publicará no Diário Oficial até o último dia útil de cada exercício, para utilização no ano subsequente, remetendo as planilhas de cálculo ao Tribunal de Contas da União, para exame e controle.

§4º Somente será admitida revisão dos coeficientes de que trata o §2º deste artigo se houver determinação do Tribunal de Contas da União, nesse sentido.

Já no artigo 3º, o Ministério da Fazenda foi incumbido de “efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União”, sendo detalhada a forma de execução do referido cálculo, bem como de outros procedimentos, entre os quais destacaram-se:

§4º Até o dia 31 de dezembro de cada ano o Ministério da Fazenda publicará o valor da estimativa da complementação da União para o ano seguinte, relativa a cada Unidade da Federação, bem como o respectivo cronograma de pagamentos mensais ao Fundo.

⁷ Decretos nº 2.264/97 e nº 2.530/98.

/.../

§6º O Ministério da Fazenda promoverá os ajustes que se fizerem necessários entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em decorrência do cálculo da complementação efetivamente devida, até 30 dias após a entrega, ao Ministério da Fazenda, dos dados oficiais relativos à arrecadação anual do ICMS do exercício encerrado, de todos os Estados e do Distrito Federal.

/.../

§10 Estimativa da complementação de que trata este artigo será efetuada pelo Ministério da Fazenda até o dia 31 de julho de cada ano, e informado ao Ministério da Educação e do Desporto e à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento para fins de inclusão na proposta orçamentária do ano subsequente.

§11 O Ministério da Fazenda informará mensalmente ao Ministério da Educação e do Desporto e ao Tribunal de Contas da União os valores repassados a cada fundo de que trata este Decreto, discriminando a complementação federal.

As citações anteriores possibilitam três comentários: 1) que a inexistência de atribuições destinadas ao Confundef não se deveu ao fato de o Decreto ter tratado de matérias alheias a este aspecto; 2) que as atribuições conferidas aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento poderiam, potencialmente, ter sido objeto do “acompanhamento e controle social” por parte do Confundef; 3) que poderiam ter sido atribuídas funções ao Confundef relativas aos tópicos apresentados, por exemplo, colocando sob sua responsabilidade a análise dos dados acerca das “estimativas de novas matrículas”, das tabelas referentes aos “coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo”, das “estimativas de complementação da União” e da realização dos “ajustes”. Poderia, por fim, ter sido apontada, como ação do referido Conselho, supervisionar o cumprimento dos prazos estipulados para as diversas ações. No entanto, o Decreto nº 2.264/97 trata do Confundef apenas no que diz respeito à sua composição e organização, sem lhe imputar nenhuma responsabilidade específica.

As competências e atribuições do colegiado foram determinadas apenas em seu Interno (RI). Chama-se a atenção para o fato de que o RI, segundo as atas, foi aprovado quando da 1ª reunião do conselho em 1998. No entanto, o Presidente do Confundef quando da realização desta pesquisa, Francisco das Chagas Fernandes, assim como os funcionários do Departamento do Ministério da Educação responsável pelo FUNDEF, afirmaram que o RI não estava em vigor. Desta forma, o colegiado realizou, durante o

ano de 2005, novas discussões sobre o documento, durante a 20^a e a 21^a reuniões, aprovando (mais uma vez) o RI.

O texto votado em 2005, no que tange às funções do Conselho, era quase idêntico ao já existente em 1998, tendo sofrido alterações que preservaram o essencial da redação original. Interessa aqui destacar que o artigo 2º do Regimento Interno, do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União, no que tange às atribuições do colegiado, dispõe que⁸:

compete ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito da União:

- I. **Exercer** acompanhamento (da execução) e controle social **da execução** sobre a previsão, a orçamentação, a repartição e a transferência dos recursos do FUNDEF, no âmbito da União;
- II. Manter constante intercâmbio com os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III. Articular-se com os órgãos e entidades envolvidas no processo de arrecadação, distribuição e utilização dos recursos do FUNDEF, visando à compatibilização das informações e à uniformização de critérios e mecanismos de acompanhamento e controle social entre os Estados, Distrito Federal e Municípios;
- IV. Analisar, anualmente, as estatísticas do FUNDEF, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação;
- V. Manter o Ministério da Educação permanentemente informado sobre o controle e a avaliação da execução financeira do FUNDEF;
- VI. Deliberar sobre medidas que visem ao aperfeiçoamento dos sistemas e mecanismos de controle e avaliação social do FUNDEF;
- VII. Assessorar o Ministério da Educação em assuntos relacionados ao FUNDEF, particularmente sobre as avaliações periódicas de resultados, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas de acordo com o disposto no artigo 12 da Lei nº 9424/96.

Pode-se observar destas linhas de ação que o Confundef teria como funções exercer o controle sobre a União, manter intercâmbio e articulação com outras entidades e órgãos congêneres e, especialmente, subsidiar, informar e assessorar o MEC, propondo medidas de aperfeiçoamento do FUNDEF.

⁸ Nesta citação, os textos entre parênteses representam os trechos excluídos da versão final e as palavras em negrito foram incluídas nas últimas votações (em 2005).

Para efeito de compreensão do processo de elaboração do RI, quanto às funções do conselho, cumpre destacar que apenas um dos segmentos que compuseram o colegiado apresentou, por escrito, uma proposta com alterações oferecidas à redação originária do MEC, quando dos debates em 2005 (20^a e 21^a reuniões). Assim, a proposta feita por Iedyr Gelape Bambirra, representante dos pais de alunos e membro da Confederação Nacional de Pais de Alunos (CONFENAPA), procedia a algumas alterações no artigo 2º, de modo que a redação do inciso I seria a seguinte: “exercer acompanhamento e controle social da execução sobre a previsão, a orçamentação, a repartição e a transferência **e a aplicação** dos recursos do FUNDEF, **junto ao governo**, no âmbito da União”. Os trechos em negrito representam as mudanças propostas, nenhuma das quais foi aprovada pelo colegiado. Deduz-se que a “aplicação” dos recursos ficou, deliberadamente, fora do âmbito de acompanhamento e controle do conselho e, por outro lado, a redação final ampliou a área de intervenção do colegiado, não se restringindo “ao Governo”. Mas a proposição da CONFENAPA acrescentava outras atribuições ao Confundef criando quatro novos incisos, nos seguintes termos:

VIII – Examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos, à conta do fundo a que se refere o artigo 1º da 9224/96 (sic) que ficarão permanentemente, à disposição do Conselho.

IX – Controlar o cumprimento do artigo 10º da lei 9424/96

X – Controlar o salário educação (artigo 15º §3º - 9424/96)

XI – Supervisionar o censo escolar anual – (artigo 4º §2º - 9424/96).

Ou seja, as recusadas propostas da CONFENAPA especificavam formas de intervenção e abrangiam ações até então fora de sua área de influência, como o salário-educação.

Nota-se também que no Regimento Interno não se utilizou, em nenhum momento, o termo “fiscalização”. Os diversos autores de trabalhos acadêmicos consultados, ao se referirem aos conselhos de “acompanhamento e controle social” do FUNDEF, não se aprofundaram na análise sobre as potenciais diferenças não só de nomenclatura, mas de significado objetivo entre acompanhar, controlar e fiscalizar. Estes verbos vêm sendo utilizados como sinônimos ou como se um abrangesse os demais, também não sendo explícita uma possível hierarquia entre os mesmos. É recorrente nos referidos trabalhos o emprego do termo “fiscalização”, em especial

quando se avalia a atuação dos colegiados, entendendo que as intervenções de “fiscalização” possuíam marcantes fragilidades.

Pondera-se, para fins das reflexões aqui desenvolvidas, sobre a pertinência de se considerar que fiscalizar fosse uma atribuição do conselho do FUNDEF, em âmbito da União, visto que nem a EC nº 14/96, nem a Lei nº 9424/96, nem os Decretos e Portarias de regulamentação, nem o Regimento Interno utilizaram este termo para delimitar as ações deste colegiado.

As atribuições do Confundef segundo suas atas

Dado o panorama da regulamentação do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União, pode-se saber quais foram as atribuições formalizadas para este colegiado. No entanto, considera-se essencial ultrapassar as determinações oficiais e verificar na intervenção efetiva do referido conselho quais foram as atribuições realmente assumidas, com base em suas ações e omissões. Nesse sentido, foram analisadas as 22 atas das reuniões ocorridas durante toda a existência do colegiado, entre 1998 e 2007.

O Confundef realizou, por exemplo, um consistente e contínuo trabalho de reunir os conselheiros estaduais do FUNDEF em encontros nacionais e regionais, definindo pautas, datas e locais, encaminhando documentos e decisões para a sua consecução, estabelecendo espaços para a formação destes representantes e para a troca de experiências. Estas ações ocorreram desde o princípio das atividades deste colegiado e, já na primeira reunião, o Ministro Paulo Renato Souza alertava para a importância desta intervenção junto aos Conselhos subnacionais. Cabe ressaltar que não havia prescrição normativa que indicasse esta função, a qual só veio a ser oficializada em 2003.

Ainda nesta mesma linha de atuação, o Confundef interveio junto aos congêneres estaduais para buscar apoio na detecção de informações referentes à arrecadação do ICMS e para cobrar a resolução de problemas (como a perseguição política de conselheiros), tendo, no entanto, se recusado a compartilhar dados de denúncias, de domínio restrito do Poder Executivo Federal, sob a alegação de haver entraves legais para tal, não se fazendo referência a qual legislação estaria sendo desrespeitada.

Ao constatar que o Confundef tomou como uma de suas principais atribuições a formação dos conselheiros estaduais, considera-se intrigante o fato de não constar de suas atas nenhum tipo de trabalho para formar, do ponto de vista técnico e/ou político, os próprios componentes do Confundef. Fica claro que o fato destes conselheiros já terem tido participações em entidades nacionais, não significava necessariamente que todos tinham domínio do conteúdo da legislação, que compreendiam as formas de organização e funcionamento da máquina pública e, muito menos, que tinham familiaridade com informações financeiras e contábeis da esfera federal. Assim, parece que estes conselheiros voltaram suas atenções para outras instâncias, talvez mais carentes de formação, mas esqueceram de si próprios, o que pode ter enviesado e desviado seu foco de intervenção, o qual deveria ter sido o de exercer o acompanhamento e o controle social sobre o Governo Federal.

Por outro lado, entre as omissões do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União, figuram o não pronunciamento a respeito dos vetos presidenciais à Lei nº 9424/96 e a não deliberação de ações que levassem às vias legais e legítimas quando das práticas da União em desacordo com a legislação. Para exemplificar este segundo caso pode-se citar a definição em montantes inferiores dos valores mínimos anuais por aluno definidos em lei, com a conseqüente complementação aos Estados em valores financeiros menores ao devido, até o absurdo atraso e, inclusive, à suspensão unilateral dos ajustes de contas. Em todos estes casos o Confundef poderia (ou deveria?!) ter denunciado os governantes ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público ou mesmo à Justiça, como fez em relação aos problemas de natureza semelhante detectados nos Estados e nos Municípios. O Conselho, ao detectar os citados problemas, ateu-se à elaboração de documentos burocráticos internos ao Poder Executivo, requisitando o óbvio: o cumprimento da legislação. Este caráter restritivo também transparece no fato de que o colegiado manteve como interlocutor privilegiado para a obtenção de informações e para a realização de debates o próprio Poder Executivo, quando, na qualidade de um órgão de controle social, ele poderia (senão, deveria) buscar fontes alternativas de informação e mobilizar outros segmentos não representados diretamente no Conselho, como especialistas de universidades, centros de pesquisa, movimentos sociais, órgãos de classe, etc que viessem a enriquecer a atuação do Confundef.

Uma outra revelação importante desta pesquisa diz respeito às diferentes categorias de ação atinentes à gestão e ao financiamento da educação. Conforme já foi dito, enquanto a maior parte da literatura da área educacional cita indistintamente, ou como sinônimos, os termos “acompanhamento”, “controle social” e “fiscalização”, o mesmo não se verificou na prática do Confundef. Este conselho, à semelhança da postura adotada pelo Poder Executivo Federal, renegou a possibilidade de assumir ações fiscalizatórias, o que, em realidade, consubstanciou-se na não averiguação direta de quaisquer denúncias de irregularidades. Ficou subentendido que o acompanhamento e o controle social possuem natureza diversa e excludente dos atos de fiscalização, os quais são reputados como de responsabilidade privativa dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Desta forma, o Confundef não acompanhou, nem mesmo discutiu, a utilização dos recursos do FUNDEF sequer nos Estados onde o Governo Federal realizou aporte de verbas próprias por via das complementações previstas em lei. O conselho também não acolheu nem encaminhou ações relativas às potenciais denúncias referentes a estes mesmos Estados.

A posição adotada de não fiscalizar delimitou as fronteiras de ação do Confundef, sendo digno de nota que, mesmo quando se discutiram questões referentes aos recursos financeiros, não foram, na maior parte das vezes, inseridos nas atas os dados numéricos e as cifras em questão. Ocorreram apenas citações genéricas, sem especificar ordens de grandeza, como se observou nos casos das complementações e dos ajustes de contas, por exemplo. Deste modo, o conselho reproduziu a característica, historicamente constituída, de os órgãos de gestão educacional se apartarem dos debates e das definições referentes ao financiamento da educação, permitindo que o Ministério da Fazenda, com seus economistas e técnicos, monopolizasse as decisões acerca das verbas do FUNDEF. Considera-se como ápice deste aspecto o fato de o Confundef, ao contrário de seus congêneres estaduais e municipais, não analisar as contas do Governo em sua esfera de atuação, o que fez da União a única instância governamental isenta de submeter suas ações contábeis e financeiras ao acompanhamento e ao controle social de um conselho.

O colegiado também abdicou de opinar acerca de políticas decorrentes ou mesmo propostas pelo FUNDEF, não realizando avaliações periódicas e sistemáticas de sua implementação. Isto pode ser verificado no tocante ao acompanhamento do censo escolar, à decisão sobre a inclusão (ou não) dos trabalhadores inativos na conta do

Fundo e à implementação (ou não) dos Planos de Carreira do Magistério. Constatou-se também que o colegiado não elaborou nenhuma proposta de revisão da legislação do FUNDEF e, apesar de se manter informado da tramitação do FUNDEB, também não oficializou nenhuma opinião a respeito.

Enfim, a lista de intervenções que o Confundef poderia ou deveria ter feito é longa, ficando nítido que o vácuo não foi decorrente da falta de assuntos a tratar, como se concluiu da leitura das atas. As ações do órgão fazem crer que, na verdade, não houve o que Cury chamou de “apetite” político capaz de alavancar um tipo de ação mais incisiva.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou contribuir para com os conhecimentos relativos ao financiamento e à gestão democrática da educação, demarcando sua originalidade ao focar o Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. As demais investigações levadas a efeito até a presente data haviam privilegiado a análise das ações institucionais de Estados e Municípios, até porque são estes os principais gestores das redes de escolas de ensino fundamental no país. A esfera federal foi alvo de abordagens do ponto de vista legislativo e da execução contábil do orçamento educacional, mas não sobre sua organização e funcionamento institucional na implementação do FUNDEF, o qual foi concebido e aplicado, em todo o Brasil, a partir de proposta do Poder Executivo Federal. Ou seja, a estratégia de descentralização administrativa levada a cabo, através da indução da municipalização do ensino parece ter tido como consequência paralela o deslocamento das atenções da esfera nacional, inclusive nas análises acadêmicas. Neste trabalho, empreendeu-se um esforço de redirecionamento do olhar, de modo a buscar a compreensão das atividades relativas ao financiamento e à gestão democrática da educação que suplantasse os âmbitos locais ou regionais.

Dos dados obtidos, entende-se que, desde sua gênese, o Conselho do FUNDEF, no âmbito da União (Confundef), parece ter seguido um caminho coerente. Suas funções não foram explicitadas de modo específico em nenhum documento legal, restando ao próprio colegiado, através de seu Regimento Interno, estipular a direção de sua intervenção. No entanto, o Regimento Interno, apesar de aprovado na primeira reunião, jamais foi plenamente colocado em prática, de início devido a fatores controversos, como a não homologação do mesmo pelo Ministro da Educação – que de

fato não ocorreu em nenhum momento – mas também devido a um aparente “esquecimento”. As atas permitem afirmar, e os relatos confirmam, que o texto aprovado em 1998 foi tido, em termos concretos, como sem validade, sendo desconsiderado. Tanto isto é verdade que o colegiado aprovou o Regimento Interno novamente, em dezembro de 2005, como se este não existisse anteriormente. O novo documento vigorou, de fato, apenas na última reunião do Confundef, ocorrida em março de 2007.

Assim, a coerência da trajetória deste conselho se deu pelo esvaziamento contínuo de suas atribuições sendo que ele careceu de uma espinha dorsal que o sustentasse, de linhas mais claras de intervenção, bem como se ressentiu da ausência de poderes e atribuições específicos. Ao contrário dos congêneres estaduais e municipais que, ao menos do ponto de vista formal, tinham a função de aprovar (ou não) as contas relativas aos gastos efetuados com os recursos do FUNDEF, o colegiado da esfera federal demonstrou ser, neste quesito, estéril.

Desta forma, avalia-se que o Conselho do FUNDEF, no âmbito da União, com seus atos eminentemente introspectivos e burocráticos, não contribuiu para uma maior clareza acerca do funcionamento da máquina pública. Pode-se mesmo dizer que foi conivente com ilegalidades cometidas pelos governantes e contribuiu para a legitimização da opacidade estatal. Verificou-se que o conselho não favoreceu a publicização ou a inteligibilidade do FUNDEF, interpretando este como uma política no interior do Governo Federal, no território estrito da gestão democrática e do financiamento do ensino fundamental. Entende-se, finalmente, que a sociedade brasileira teve no Confundef um instrumento incapaz de expressar novas alternativas referentes ao seu “poder de vigilância” frente ao Estado, nos termos delineados por Rosanvallon, vigiando, denunciando e velando a União.

Visando ampliar os debates acerca do citado esvaziamento de atribuições questiona-se a legitimidade dos membros de um colegiado determinar quais são suas próprias atribuições. Pondera-se ainda se o Regimento Interno de um dado conselho não deveria ser o documento no qual um órgão organiza e disciplina seu funcionamento para atingir os objetivos e cumprir as funções que a ele foram atribuídos por leis, regras ou normas precedentes.

Compreende-se que a realização de avaliações mais acuradas sobre a intervenção dos conselhos do FUNDEF nos âmbitos dos Estados e dos Municípios, bem como dos seus substitutos afetos ao FUNDEB nas três esferas administrativas, seriam essenciais para um conhecimento mais amplo sobre as suas funções. Saber sobre o que estes conselhos discutiram e decidiram, assim como ter ciência daquilo sobre o que eles se omitiram, seria importante para o entendimento acerca da natureza de seus trabalhos. No mais, resta aberta a elucidação dos limites e das diferenciações conceituais e práticas relativas ao controle social, ao acompanhamento e à fiscalização, no que futuros trabalhos também poderiam se debruçar, aportando novas propostas tanto para estudos acadêmicos quanto para as experiências das políticas públicas brasileiras.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Selma Maquiné. **A participação social no acompanhamento do FUNDEF**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1998.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p.28442-28444. 1996b.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996c.

BRASIL. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 2.530**, de 26 de março de 1998. Acresce § 3º ao art. 5º do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. (Série Política e Gestão da Educação)

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 84)

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; SOARES, I. A. Conselhos do FUNDEF no Paraná: perfil, natureza e prática. **Movimento**, Niterói, v. 1, n. 11, p. 81-96, 2005.

MEC. **Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, no âmbito da União**. Brasília: MEC, data. (mimeo)

MEC. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Atas da 1ª a 22ª reunião do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no âmbito da União**. Brasília, 1998 a 2007.

MINTO, César Augusto. **Legislação educacional e Cidadania Virtual** - anos 90. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Marisa R.T. (Orgs.). **Política e Trabalho na Escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.221-235.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; BORNHOLDT, Silvia Helena. Análise da ação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no Município de São Paulo. In: In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. **Momentos e movimentos**: artigos, palestras, experiências. Salvador: ANPAE, 2001. CD-ROM

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2002, p.79-88.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**: la politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil, 2006. (Collection Le livres du nouveau monde)

SANTOS, Kátia Aparecida dos. **O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef**: um estudo de caso do município de São Paulo. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 8. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2003.