

## **Descentralização e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do FUNDEF**

**JUNIOR**, Luiz de Sousa -UFPB

**GT:** Estado e Política Educacional/ nº 05

**Agência Financiadora:** não contou com financiamento

A política de descentralização difundiu-se de forma bastante rápida, no Brasil e em quase todos os países que reformaram seus sistemas educacionais, nos anos de 1990. A descentralização da oferta se deu, no caso brasileiro, pela via da municipalização das matrículas do ensino fundamental. Mas com ela veio a descentralização de recursos, através da instituição de um fundo contábil destinado a financiar essa etapa da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Nesse contexto de suposto “empoderamento” das instâncias subnacionais, difundiu-se também o ideário do controle social dos recursos destinados ao ensino público. No âmbito de estados e municípios, a regulamentação de conselhos de acompanhamento do FUNDEF.

Este artigo tem por objetivo específico analisar as práticas de controle social dos recursos do FUNDEF, os quais deveriam ser fiscalizados, em primeira instância por esses conselhos de acompanhamento e controle. O estudo procura dar conta da dinâmica de atuação do Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF do Estado da Paraíba e mais quatro Conselhos municipais do mesmo Estado. Para tanto, fez-se necessária investigação acerca da composição desses conselhos e seus instrumentos de regulamentação. Foram requisitadas as atas de reuniões dos conselhos referentes aos três primeiros anos de atuação, embora nem todos os conselhos tenham repassado esses documentos, e realizadas entrevistas com membros dos Conselhos.

### *O FUNDEF e a descentralização dos recursos da educação*

Há um relativo consenso entre os estudiosos do financiamento da educação que padrões alocativos adequados de recursos permitem alcançar melhorias na educação como

um todo. Desse modo, é perfeitamente aceitável a tese de que um investimento otimizado em educação se constitui em um poderoso instrumento de desenvolvimento econômico e social de uma comunidade, de uma região ou de uma nação.

Cabe esclarecer desde logo que estou me referindo ao gasto em educação como investimento, e não como despesa, por entender que os recursos aplicados nas diversas etapas da educação básica e no ensino superior provocam retorno econômico e social, esse último de difícil mensuração. Talvez por conta disso, os economistas da educação tenham se preocupado mais com os aspectos financeiros e contábeis dos gastos educacionais e com as análises de custo-benefício, o que os levou, às vezes, a subsumir os aspectos educacionais às leis da economia política.

Para além dessa olhar, partilho do pensamento de que a educação, entendida como direito social, é um bem público que deve ser assumido pelo Estado e ter sua oferta assegurada, com qualidade, para todos cidadão e cidadãs. A eficiência e eficácia da aplicação dos recursos aqui reportada parte desse mesmo pressuposto, isto é, a melhoria do investimento público para assegurar a ampliação da sua oferta e a democratização do acesso e da permanência, nunca para reduzir a participação do Estado no seu provimento.

No Brasil, a aplicação dos recursos em educação está consolidada no artigo 212 da Constituição Federal. Segundo o que emana dos textos legais, nunca menos de 18% das receitas de impostos da União e 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais dos estados e municípios deverão ser aplicados na educação pública. Uma subvinculação ainda é prevista para o ensino fundamental: pelo menos 60% dos recursos estaduais e municipais vinculados ao ensino deverão ser investidos nessa etapa. A maior parte desses recursos é resultante, na atualidade, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96.

O FUNDEF teve um importante papel na *descentralização* dos recursos da educação. Com efeito, por ser um Fundo que redistribui recursos de acordo com o número de alunos de cada rede, ele impôs uma dinâmica de maior presença dos municípios na oferta da educação obrigatória e resultou em ampliação dos recursos municipais disponíveis para a sua rede de ensino.

O FUNDEF deveria ser fiscalizado por Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), que contam com participação de representação da sociedade civil. Em tese, os Conselhos são co-responsáveis pela aprovação ou desaprovação das contas, a serem

examinadas ainda pelos Tribunais de Contas de Estados e municípios e Câmaras de Vereadores ou Assembléias Legislativas estaduais.

No âmbito das finanças públicas, o debate acerca da descentralização tem produzido uma série de argumentos tanto favoráveis como contrários ao processo. Segundo Tânia Bacelar de Araújo (2000), os autores favoráveis à descentralização argumentam que há a possibilidade de delegação de poder às classes populares, ampliação do controle social sobre as políticas públicas, melhor atendimento das necessidades locais e implementação de processos educativos de construção da cidadania. Todavia, ainda segundo a autora, existem os riscos de uma descentralização atomizada e fragmentadora, da possibilidade de desobrigação resultante de delegações de atribuições de uma esfera do Poder público para outras e ainda o risco de ocorrer uma mera desconcentração de funções, sem transferência real do poder decisório.

Não se pode esquecer, ademais, que, na estratégia de redução do papel do Estado, nos anos 90, alguns países implementaram processos de descentralização com vistas a transferir obrigações e responsabilidades para o setor privado, remetendo ao mercado a tarefa de atender demandas outrora custeadas pelo setor público-estatal.

No caso brasileiro, com o fim do Regime Militar no início da década de 80 o país operou um movimento de descentralização financeira combinado com a redemocratização do país. A Constituição Federal de 1988 foi um marco nesse processo a ponto de transformar os municípios, pela primeira vez na história republicana, em entes devidamente reconhecidos pela Federação. Ao mesmo tempo ampliou as bases de financiamento municipal através de transferências obrigatórias de recursos dos estados e da União, e também permitiu aos municípios maior flexibilidade para legislar sobre os tributos locais.

O sistema de transferências constitucionais - importante instrumento de equalização das disparidades regionais - tem razão de ser tomando-se em conta o papel que cada unidade federativa desempenha no quadro mais amplo das políticas públicas e das suas competências específicas. É importante destacar que as transferências constitucionais resultantes da Constituição de 1988 significaram um aprofundamento da tendência descentralizadora das finanças públicas no Brasil. A Constituição Federal de 1988 ampliou a participação de estados e municípios no conjunto da receita tributária, diminuindo, conseqüentemente, a parcela da União. Esse esforço redistributivo foi acompanhado,

também, de repasse de obrigações que antes eram do Executivo Federal para os demais entes federativos.

Barreira e Roarelli (1995, p. 135) mostram que, como resultado dessa nova estrutura tributária, a participação da União na arrecadação dos recursos fiscais caiu de 72,3% em 1987 para 63,4% em 1991, enquanto estados e municípios ampliaram, respectivamente, de 25,2% e 2,5% para 31,1% e 5,4%, no mesmo período. Por outro lado, e como resultado da aplicação dos percentuais de transferências, a participação final no bolo fiscal chegou, em final de 1992, ao seguinte resultado: a União caiu de 60,7% em 1987 para 54,9% em 1992; já os estados e os municípios ampliaram suas receitas disponíveis de 27,8% e 11,5% para 28,5% e 16,6%, respectivamente. O crescimento da receita disponível dos municípios em cerca de 50%, em detrimento, sobretudo, das receitas da União, confirma o caráter redistributivo e descentralizador da reforma tributária embutida na Constituição de 1988.<sup>1</sup>

Acerca do financiamento da educação, a fixação dos percentuais, com acréscimo para a União, que, em vez de 13%, passou a despender 18% da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, e a consolidação dos 25% da receita de impostos e transferências dos estados e municípios, permitiria, segundo os legisladores, fazer cumprir o que preceituava a própria Constituição Federal, quanto à construção de uma escola pública de qualidade. O ensino fundamental público, segundo o parágrafo 5º do mesmo artigo, teria ainda como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação.<sup>2</sup> Outras fontes de receitas proveriam da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinadas principalmente ao ensino profissionalizante.

Os resultados do FUNDEF nos anos de 1998 a 2000 apontam para um impacto financeiro negativo para o conjunto dos governos estaduais, na ordem de 422 milhões de

---

<sup>1</sup> A política tributária descentralizadora, por outro lado, agravou a crise fiscal do governo federal. Desse modo, posteriormente, a União vai realizar um caminho inverso. Através do Fundo Social de Emergência, depois denominado de Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, Desvinculação de Recursos da União (DRU), o governo federal irá reter parcela dos recursos destinados às transferências.

<sup>2</sup> O Salário-Educação foi criado em 1964 e é a principal fonte de recursos vinculados ao ensino fundamental. Trata-se de uma contribuição social devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas no percentual de 2,5% das folhas de pagamento. A distribuição dos recursos do Salário-Educação é a seguinte: 1/3 fica com a União, e 2/3 vão para os estados onde a contribuição é cobrada. Tendo em vista a mudança promovida pela Emenda Constitucional 14/96 a legislação infraconstitucional que rege o Salário-Educação também foi alterada. A Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, trouxe, entre outras novidades, a redistribuição da Cota Parte Estadual do Salário-Educação para os respectivos municípios, a ser estabelecida conforme critérios constantes em lei estadual. Recentemente, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva sancionou lei que distribui diretamente os recursos do Salário-Educação para estados e municípios de acordo com o número de alunos de cada rede.

reais em 1998 e 1,2 bilhão em 1999. Já os municípios tiveram, no mesmo período, um *superávit* financeiro de 99 milhões em 1998 e 1,7 bilhão em 1999. Evidencia-se, portanto, o efeito descentralizador e municipalizante das receitas do FUNDEF.<sup>3</sup> Do total de municípios brasileiros, 49% obtiveram acréscimo de receitas em 1998; em 1999 este número cresceu para cerca de 60% do total; alcançando, em 2000, 62% dos municípios do país (BRASIL, 2000, p. 13).

Ressalte-se que a participação da União, conforme quadro abaixo, na complementação dos recursos do FUNDEF – uma exigência da legislação – tem sido mínima, oscilando em torno de 3,5% do total das receitas do Fundo, sendo que os estados beneficiados situam-se sobretudo na região Nordeste.

### Complementação da União ao FUNDEF

(Em R\$ 1.000,00, valores correntes)

UF/REGIÃO	ANO			
	1998	1999	2000	2001
BRASIL	486,7	580,0	485,4	391,6
NORDESTE	374,1	463,5	391,2	330,0

Fonte: STN

Tal política de redistribuição de recursos tem induzido a crescente expansão e municipalização das matrículas do ensino fundamental. De acordo com os dados do censo escolar, em 1996 os estados respondiam por 55,7% das matrículas do ensino fundamental, enquanto que os municípios eram responsáveis por 32,9% do total de matrículas. Em 2001, a situação resultou bastante diferente: a participação dos estados na oferta dessa etapa de ensino caiu para 42,2%, enquanto que os municípios passaram a responder por 48,5% das matrículas.

A descentralização dos recursos e das matrículas do ensino fundamental veio junto com medidas de controle social da aplicação dos recursos vinculados ao ensino. Os Conselhos de fiscalização do FUNDEF seriam os instrumentos que permitiriam à sociedade acompanhar a aplicação das verbas destinadas ao ensino público.

O ideário participacionista, co-irmão do ideário descentralizador, ainda se encontra longe de alcançar seus principais objetivos. Nesse sentido, o conceito de participação deve ser continuamente repensado à luz das experiências concretas, até porque, conforme atesta

<sup>3</sup> Quando do estudo realizado pelo MEC em 1999, os impactos financeiros já eram detectados em favor dos municípios brasileiros (BRASIL, 1999).

Pedro Jacobi (2000), a participação tem limites, e não deve ser considerada uma panacéia para a resolução de todos os problemas da gestão pública.

O desafio maior é romper com a lógica clientelista que prevalece na relação estado/sociedade. Para tanto, cabe ao estado criar espaços democráticos e plurais de articulação e participação – onde as diferenças e os conflitos se tornem visíveis enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão –, dando acesso ao processo decisório e garantindo uma interação entre esses grupos e o poder público, embora isso possa colidir com a dinâmica que freqüentemente preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade. Cabe também enfatizar que, no debate sobre as políticas públicas e as estratégias de participação, há sempre o risco de se estabelecerem relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação. (Ibidem, p. 33)

Com efeito, a participação da comunidade, quer seja na formulação, quer seja no controle ou mesmo na fiscalização das políticas sociais, encontra enormes resistências das esferas locais de poder e, mais ainda, pressupõe custos que nem sempre os cidadãos estão dispostos a arcar no seu dia-a-dia, sobretudo nas regiões mais pobres do país e com pouca ou baixa organização política e social.

Segundo Ilza Araújo Leão de Andrade, ao analisar a descentralização e o poder local no Nordeste brasileiro, o modelo participativo baseado na formação de Conselhos está longe de espelhar a realidade dos municípios nordestinos. Andrade arrola três fortes motivos para isto: primeiro, porque se apóia na idéia de uma sociedade organizada, o que, no Nordeste, não é verdadeiro; segundo, porque parte do pressuposto de partilha de poder entre governantes e governados, o que também não se verifica na maioria dos casos; terceiro, porque acredita que a sociedade deseja participar, o que também nem sempre é verdadeiro. A autora afirma ainda que inexistente uma cultura política democrática capaz de produzir novas atitudes políticas em nível municipal (Andrade, 1998, p 140-141).

*CACS: instrumentos de controle social?*

Segundo a Lei 9.424/96, a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito de cada esfera administrativa, deveria ocorrer no prazo de cento e oitenta dias a contar de sua vigência. Eles têm por função acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo e supervisionar o censo escolar anual. A Lei prevê ainda a composição mínima desses Conselhos, tanto na esfera federal quanto

nas esferas estaduais e municipais, vedando qualquer remuneração a seus membros, independentemente de sua participação em reunião ordinária ou extraordinária.

Para fiscalização efetiva dos recursos do FUNDEF, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, deverão ficar, de modo permanente, 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.

Pesquisa realizada pela FIPE assinalou que, em 2000, 98% dos Conselhos estavam constituídos. Nova pesquisa constatou que, em junho de 2001, 97% dos conselhos encontravam-se não apenas constituído, mas em funcionamento (Brasil, 2002).

Em se tratando da efetividade de atuação desses conselhos, a pesquisa encomendada pelo MEC constatou que 42,5% realizaram mais de sete reuniões no ano de 2000. A regularidade maior de atuação dos Conselhos verificou-se nas regiões Centro-Oeste e Sul. No Nordeste, contudo, verificou-se que 21,2% dos conselhos não se reuniram uma única vez sequer no ano de 2000. A tabela abaixo apresenta os dados percentuais de reuniões dos conselhos por região.

#### Distribuição percentual do número de reuniões dos CACS por região

##### Brasil – 2000

Nº de Reuniões	BR	NO	NE	CO	SD	SU
0	10,1	15,8	21,2	4,9	1,1	4,6
1 a 3	21,5	29,7	22,0	25,0	34,9	5,3
4 a 6	25,7	21,1	22,0	11,4	44,8	15,6
7 a 9	20,0	3,7	17,5	27,0	8,7	40,8
10 a 20	22,0	26,2	16,8	31,7	14,3	33,8
> 20	0,5	3,5	0,5	0,0	0,3	0,0
<b>Total</b>	<b>99,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>104,1</b>	<b>100,1</b>

Fonte: Pesquisa FIPE/2001

Os resultados do estudo da FIPE, no que se refere à efetividade de atuação dos conselhos, devem ser avaliados de forma bastante cautelosa. Relacionar exclusivamente número de reuniões com atividades de fiscalização é algo por demais complicado. Se o total de reuniões pode significar existência ou atividade do Conselho, os temas discutidos nessas reuniões, os resultados apurados em termos de controle, os membros presentes nessas reuniões, tudo isso envolve novas configurações que uma análise estatística simples

não dá conta. Chama a atenção ainda o fato de que o percentual de reuniões da região ultrapassar os 100%, indicando algum tipo de contagem exagerada.

Na Paraíba, tanto no âmbito do governo estadual, quanto dos governos municipais pesquisados, os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF aqui relatados foram criados em tempo hábil, através de leis aprovadas pelo Poder Legislativo competente.

O Governo estadual constituiu o seu CACS através da Lei nº 6.576, de 26 de dezembro de 1997 e seria composto por 13 (treze) membros, representando respectivamente o Governador do estado da Paraíba; a Secretaria de Educação e Cultura; a Secretaria de Finanças; a Secretaria de Administração; a Secretaria de Planejamento; a Federação das Associações de Municípios – FAMUP; o Conselho Estadual de Educação; os pais de alunos e professores das escolas públicas de 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 estadual do MEC,<sup>4</sup> a Procuradoria Geral do Estado; o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado – SINTEP.

Em relação à composição do Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF, o que se verifica é o excessivo peso do poder público, exatamente o setor a ser fiscalizado. Foram solicitadas as atas das Reuniões do Conselho, porém, estas não foram disponibilizadas.

As atas das reuniões do Conselho não foram fornecidas. Para os representantes do Sindicato dos Professores no Conselho, a atuação do mesmo é apenas formal. Desde que o Conselho foi criado, não foram a ele submetidas as prestações de contas do FUNDEF. Apenas foram repassadas as movimentações financeiras constantes no balanço anual. Os dirigentes sindicais denunciam também a falta de periodicidade das reuniões e de interesse dos representantes do Poder Executivo em tornar transparentes as prestações de contas do FUNDEF. A ineficiência do Conselho estadual de acompanhamento do FUNDEF levou a que seu presidente pedisse demissão da função no dia 08 de agosto de 2001. Todavia, na reunião seguinte, voltou atrás e reassumiu o cargo.

Um fato gravíssimo, e que só veio a público em dezembro de 2001, foi que o Governo do Estado da Paraíba deixou de redistribuir à conta do FUNDEF o montante de R\$ 5.701.129,05, referente à parcela do ICMS do Estado, relativo ao exercício de 2000, conforme Ofício datado de 26 de dezembro de 2001, encaminhado pelo Presidente do

---

<sup>4</sup> A Delegacia do MEC foi posteriormente extinta pelo Governo Federal.

CACS no âmbito da União, Ulisses Cidade Semeghini, ao Presidente do CACS da Paraíba, Sr. José de Carvalho Costa Filho e ao Secretário de Finanças do Estado, José Soares Nuto.

As dificuldades encontradas pelo Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF no âmbito do Estado da Paraíba, e que, provavelmente, se repetem em outras instâncias de controle social dos recursos públicos, evidenciam, entre outras coisas, a tese de que o desafio de ampliar a participação política dos cidadãos no controle e na fiscalização do erário público encontra barreiras diversas para serem vencidas.

Em João Pessoa, o CACS foi instituído pela Lei municipal 8.370/97, de 22 de dezembro de 1997.

O Conselho é composto por 08 (oito) membros sendo um representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; um representante da Secretaria Municipal de Planejamento; um representante da Secretaria Municipal de Finanças; um representante dos professores e diretores das escolas municipais do ensino fundamental; um representante dos pais de alunos das escolas municipais do ensino fundamental; um representante dos servidores das escolas municipais do ensino fundamental; um representante do Conselho Municipal de Educação; e um representante do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Municipal.

É importante frisar que, em João Pessoa, a composição do CACS conseguiu avançar em termos de participação da sociedade civil, incluindo um representante do Sindicato dos Professores.

Dos sete membros, três são representantes diretos do Poder Executivo; os demais, à exceção do representante classista, são indicados pela SEDEC/JP, ainda que “ouvidos os seus pares”, conforme parágrafo 2º do artigo 2º da Lei anteriormente citada. O mandato dos conselheiros é de apenas um ano, permitida uma única recondução.

Segundo as atas do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, foram realizadas ao todo, nos anos de 1998, 1999 e 2000, 21 sessões ordinárias e 05 sessões extraordinárias. A atenta leitura das atas mostra as dificuldades do Conselho em obter acesso aos dados referentes à prestação de contas do FUNDEF. Chama a atenção, por exemplo, a Ata da 12ª Reunião, de 04/03/1999, na qual o representante da Secretaria de Finanças no CACS, à época, é questionado pela não-disponibilização de dados requeridos em ofício datado de 1998, ou seja, do ano anterior. O representante da Secretaria de Finanças no Conselho chegou a alegar desconhecimento do documento citado, no que foi contestado pela

presidente do órgão, com o argumento de que tal ofício havia sido aprovado em reunião anterior, inclusive com a presença dele próprio.

Os relatórios de prestações de contas do FUNDEF de 1998, 1999 e 2000 mostram que o total dos recursos da cota-parte foi utilizado quase que integralmente para pagar os profissionais com atuação no ensino fundamental, o que de certa forma facilitou a análise das prestações de contas. Todavia, em algumas atas é possível perceber a dificuldade de se obter dados sobre o quantitativo de pessoal pago pela folha do FUNDEF, sobre as gratificações por dobra de carga horária e extratos da conta do mencionado Fundo.<sup>5</sup>

Todas as prestações de contas foram aprovadas pelo CACS/JP, conforme consta das atas. Na prestação de contas do ano de 1999, o processo é baixado em diligência pelo conselheiro-relator, alegando a ausência de documentos tais como: extratos de depósitos e saques da conta FUNDEF e a relação dos funcionários da SEDEC e seus respectivos locais de atuação. A Secretaria de Finanças responde informando que os documentos não podem ser retirados da Contabilidade Geral e anexa a publicação do Balanço geral do município. Após os devidos esclarecimentos, o processo veio a ser aprovado em 17 de julho de 2002. Ressalte-se que um dos questionamentos feito referia-se ao fato de o FUNDEF não dispor de uma conta em separado, tal qual exige a Lei nº 9.424/96. Os recursos eram depositados em conta única da Secretaria de Finanças. O TCE/PB solicitou a reparação desse equívoco à Prefeitura, quando da análise das contas municipais de 1999.

A conclusão geral a que cheguei com relação à fiscalização dos recursos do FUNDEF no município de João Pessoa é que, por gastar quase 100% dos recursos do Fundo em pessoal, houve um certo desestímulo no acompanhamento dos gastos. Todavia, nas vezes em que o Conselho tentava avançar em termos de maior controle, havia uma certa dificuldade de obtenção de dados por parte dos setores competentes, em particular os da Secretarias de Finanças.

Em Cajazeiras, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social foi instituído em novembro de 1997 pela Lei municipal nº 1.170, de 26 de novembro de 1997. O Conselho conta com 05 (cinco) membros, cuja composição é a seguinte: um representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; um representante dos professores das escolas públicas do ensino fundamental; um representante dos pais de alunos das escolas municipais do ensino fundamental; um representante do Conselho

---

<sup>5</sup> A gratificação por dobra de carga horária é concedida, por exemplo, aos professores que atuam na educação pré-escolar. No entanto, como um dos turnos é realizado no ensino fundamental, as variações do salário são pagas com recursos do FUNDEF.

Municipal de Educação; e um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

O mandato dos conselheiros é de 02 anos, sendo vedada a recondução para mandato subsequente. Os objetivos do Conselho, ainda segundo a Lei supracitada, são os de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF, no âmbito da Prefeitura Municipal de Cajazeiras; supervisionar a realização do Censo Escolar anual; e examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos à conta do Fundo.

Foram realizadas ao todo, nos três primeiros anos de instalação do Conselho, apenas 08 (oito) reuniões: cinco em 1998 e três em 1999. Estranhamente, no ano de 2000, não foi realizada uma única reunião.

De acordo com as atas do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF em Cajazeiras, o mesmo encontrou bastante dificuldade para exercer seu papel fiscalizatório. Com efeito, nessas reuniões não são discutidos os balancetes, a folha de pagamento e os gastos com os recursos do Fundo. Em alguns momentos são sugeridas reuniões extraordinárias com o secretário de Finanças para cobrar informações acerca desses gastos. Mesmo tendo a participação da secretária de Educação, que se esforça em dar esclarecimentos para o conjunto dos conselheiros, o que transparece nas atas é a total falta de informação sobre os procedimentos de fiscalização e mesmo dos dados, sobretudo financeiros, acerca do investimento dos recursos do FUNDEF.

Nas reuniões ocorridas nos meses de março e junho de 1999, o contador da Prefeitura é convocado para prestar esclarecimentos sobre os demonstrativos dos gastos com os recursos do FUNDEF. Porém não há menção à documentação confirmatória dos gastos, o que impede uma análise mais rigorosa por parte do Conselho. Percebe-se ainda a dificuldade de se obterem dados sobre o quantitativo de pessoal pago pela folha do FUNDEF e os extratos da conta do FUNDEF. Ressalte-se, por fim, que em nenhum momento são postas em análise as prestações de contas anuais do FUNDEF.

Desse modo, pode-se afirmar que o controle social dos recursos do FUNDEF, pelo menos nos três primeiros anos de implantação do Conselho de Acompanhamento de Cajazeiras, pouco significou em termos de maior participação da população na aplicação dos recursos vinculados ao ensino fundamental.

Dos municípios pesquisados, Cabedelo foi o único que não disponibilizou a Lei que criou o Conselho e tampouco as atas de reuniões. Segundo informações coletadas na SEC,

até o ano de 2000, o Conselho esteve em funcionamento, porém de forma bastante precária. Contudo, a atual administração não soube informar a composição do Conselho e quem são seus membros.

A falta de documentação acerca do funcionamento do CACS de Cabedelo impediu-me de aprofundar a pesquisa no tocante ao controle social do FUNDEF naquele município. Considerando que a pesquisa detectou que Cabedelo foi o município que apresentou o desempenho mais insatisfatório, tanto no que se refere à aplicação de recursos constitucionalmente vinculados ao ensino quanto à própria aplicação dos recursos do FUNDEF, particularmente na valorização do magistério, é lícito supor que as dificuldades encontradas no que diz respeito ao funcionamento do Conselho mostram que, na prática, não havia qualquer fiscalização dos recursos do FUNDEF no município.

Essa ausência de controle e fiscalização dos recursos da educação, além de ir contra os preceitos legais instituídos na legislação vigente, impede que a comunidade escolar, tanto interna (professores, alunos, funcionários, etc.) quanto externa (pais, líderes sindicais, dentre outros), exerça acompanhamento intensivo da utilização das receitas provenientes do FUNDEF, quanto à repartição, às transferências e à aplicabilidade dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.

Por fim, no município de Pombal, o controle social dos recursos do FUNDEF é feito pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social. Este Conselho foi instituído pela Lei municipal 961/97, de 26 de dezembro de 1997.

Segundo a Lei acima citada, ele é composto por 04 (quatro) membros, sendo: um representante do Departamento Municipal de Educação e Cultura; um representante dos professores e diretores das escolas municipais do ensino fundamental; um representante dos pais de alunos das escolas municipais do ensino fundamental; um representante dos servidores das escolas municipais do ensino fundamental;

A composição do CACS de Pombal procurou seguir as diretrizes mínimas da Lei 9.424/96. Consta ainda do parágrafo 1º do artigo 2ª da Lei supracitada que “os membros do Conselho são indicados por seus pares”, o que, em tese, assegura a autonomia dos conselheiros. O mandato dos conselheiros é de dois anos, sendo vedada a recondução para mandato subsequente.

Embora a lei de criação do CACS de Pombal tenha sido de dezembro de 1997, ele só foi instalado em 3 de agosto de 1998, em cuja primeira reunião, extraordinária, foram escolhidos os membros Conselheiros. Estiveram presentes na mesma dezoito pessoas.

Segundo as atas do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, foram realizadas, ao todo, nos anos de 1998, 1999 e 2000, 08 (oito) sessões ordinárias e 04 (quatro) sessões extraordinárias, totalizando doze reuniões, sendo apenas 03 (três) reuniões em 1998, 04 (quatro) em 1999 e 05 (cinco) em 2000. Portanto, chama a atenção a falta de regularidade das reuniões, o que seguramente prejudicou a fiscalização dos recursos do Fundo.

As principais discussões abordaram o pagamento dos 60% da receita do FUNDEF para o magistério. Como vimos anteriormente, o município não atingiu o percentual mínimo no ano de 1998, restando um saldo que deveria ser repassado para os professores em forma de abono. Ocorre que divergências com os vereadores opositoristas fizeram com que não houvesse o rateio no ano de 1999. O saldo só foi quitado em 2000, após pronunciamento do Tribunal de Contas do Estado.

Não há registro, nas atas, de apresentação de documentos comprobatórios dos gastos, tais como notas de empenho, notas fiscais etc. De fato, o que se percebe é uma certa *informalidade* nos encaminhamentos das reuniões. Essa questão ficou bastante patente quando da eleição dos membros do Conselho, que aconteceu em agosto de 1998, conforme a Ata de instalação do Conselho. Nessa reunião, presidida pela diretora do Departamento de Educação, a indicação dos nomes foi feita de forma coletiva, ou seja, em desrespeito ao parágrafo 1º do artigo 2º, mencionado anteriormente, que determina que os membros do Conselho sejam indicados por seu pares.

Quando da nomeação do segundo mandato dos conselheiros, fato mais grave ocorreu. Desta feita, em reunião ocorrida no dia 28 de julho de 2000, com a participação apenas dos próprios membros do Conselho, e a partir de proposta da própria diretora do Departamento, todos os conselheiros foram reconduzidos para um novo mandato, novamente desrespeitando a própria lei de criação do Conselho que vedava a recondução dos seus membros.

Em que pesem essas considerações, foi possível perceber, pela leitura das atas, que houve o empenho, por parte da Diretoria de Educação em fornecer as informações sobre o andamento das receitas e despesas, sobretudo aquelas destinadas ao pagamento do magistério. Em duas das reuniões, foram convocados e compareceram os representantes das Finanças e do setor de Contabilidade da Prefeitura com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre a utilização dos recursos do FUNDEF. Também ficou patente que a representante do Sindicato dos Professores tinha acesso aos dados de entrada e saída de

recursos, embora, como mencionado anteriormente, a atenção maior se voltasse para a questão dos salários dos professores.

Portanto, o que se verificou é que a maioria dos CACS não tem conseguido assumir sua principal função, que é a de dar transparência à aplicação dos recursos do Fundo. A composição, com ampla hegemonia do Poder Executivo e com indicações de membros da sociedade civil, em geral, pessoas próximas dos dirigentes políticos, inibe uma fiscalização mais independente, na medida em que passam a compartilhar com os interesses do próprio Poder Executivo. Percebeu-se um caráter bastante informal nas decisões acerca de prestações de contas, com exceção de João Pessoa; e até mesmo, completa ausência do Conselho na fiscalização do FUNDEF, como foi o caso de Cabedelo. Sem dúvida, ainda há muito no que avançar em matéria de controle.

#### *Desafios da participação popular e do controle social*

As dificuldades verificadas na ação fiscalizatória dos Conselhos, fato comprovado nos estudos de caso desta pesquisa, decorrem, em primeiro lugar, do desinteresse do Poder Executivo em tornar transparente os gastos públicos. Ademais, a cultura de apropriação privada dos recursos públicos parece ainda estar bastante arraigada no país, sobretudo nas regiões mais pobres.

Sem dúvida, a grande maioria dos municípios pequenos convive com formas conservadoras e autoritárias de poder local, embora seja verdade que os “coronéis”<sup>6</sup> não detêm o mesmo poder de tempos atrás. Todavia, seria utópico pensar que velhas ou até mesmo novas formas de controle das elites não estejam sendo ainda praticadas.

A falta de transparência na utilização dos recursos do FUNDEF e, sobretudo, o caráter oficialista dos Conselhos expressa uma cultura arredia à participação social. A composição dos Conselhos é exemplo tácito dessa pouca vontade de democratizar a gestão dos recursos da educação. Verifiquei que os secretários de educação ou os seus adjuntos têm assento nos Conselhos, em sua maioria na condição de presidentes. Constatei ainda que as informações prestadas são em geral insuficientes para a formação de juízo sobre as despesas efetivadas. As secretarias de finanças do Estado e dos municípios parecem não se sentir à vontade com essa fiscalização e agem com morosidade no fornecimento dessas

---

<sup>6</sup> Os “coronéis” eram os latifundiários do Nordeste brasileiro. Por vezes, eram patenteados pelas Forças Armadas, aumentando assim o seu poder e controle sobre a população.

informações. Por fim, os próprios conselheiros não dispõem de preparo técnico para acompanhar os demonstrativos mensais e balancetes das contas governamentais.

Faz-se necessário, portanto, ampliar as condições de fiscalização e controle social dos recursos do FUNDEF. Em primeiro lugar, seria importante que alterações fossem feitas na Lei nº 9.424/96, a fim de redefinir a composição desses Conselhos, com presença majoritária e autônoma da sociedade civil. Em segundo lugar, o campo de atuação da fiscalização dos CACS deveria ser ampliado, para atingir toda a educação básica, posto que, como vimos, é provável que várias despesas de outras etapas de ensino estejam sendo computadas no Programa Ensino Fundamental. Terceiro, deveriam se estabelecer punições mais severas para o descumprimento das decisões dos Conselhos, por parte dos órgãos responsáveis pelas informações. E, quarto, a preparação dos conselheiros para o domínio de técnicas de contabilidade e orçamento público deveria, obrigatoriamente, fazer parte do plano de ação das secretarias de educação. Tais medidas, ainda que não sejam suficientes para reverter a cultura autoritária e clientelista da relação Estado/Sociedade, podem abrir novas trilhas para a ampliação da participação popular na gestão pública.

Todavia, para se romper a cultura política avessa ao controle público, conforme vaticina Romualdo Portela de Oliveira (1999, p. 232), é preciso mais do que mecanismos legais: “o seu cumprimento depende, no limite, do grau de organização da sociedade para fazer valer seus direitos”.

## ***Referências***

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: SOARES, José Arlindo (Org.). *O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998, p. 117-147.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à reforma agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale, MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (Orgs.). *Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000, p 145-173.

BARREIRA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros

(Orgs.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 129-160.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Gráfica do Senado Federal (Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/96).

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 20-12-1996.

\_\_\_\_\_. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, *Diário Oficial da União*, 24-12-1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 19-12-1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Balanço do FUNDEF 1998 – 2000*. Brasília, MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Balanço do FUNDEF 1998 – 2002*. Brasília, MEC, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, MEC, 1999b.

CAJAZEIRAS. *Atas diversas de reuniões do CACS/CZ*.

\_\_\_\_\_. Lei municipal nº 1.170, de 26 de novembro de 1997. *Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*.(Digitado)

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 152 p.

JOÃO PESSOA. *Atas diversas de reuniões do CACS/JP*.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.370, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. *Semanário Oficial*, João Pessoa, 22 de dezembro de 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa ribeiro

Teixeira (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 221-235.

PARAÍBA. Lei nº 6.576, de 26 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. João Pessoa, *Diário Oficial do Estado*, 27 de dezembro de 1997.

POMBAL. *Atas diversas de reuniões do CACS/Pombal*.

\_\_\_\_\_. Lei municipal 961/97, de 26 de dezembro de 1997. *Dispõe sobre a criação do Conselho de Acompanhamento, Controle Social, Funcionamento de Manutenção, Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério*. (Digitado)