

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGEd)**

**LUCINEIDE MARIA DOS SANTOS SOARES**

**CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB  
DO MUNICÍPIO DE TERESINA (2004 a 2009)**

**Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Luis Carlos Sales**

**TERESINA / 2011**

**LUCINEIDE MARIA DOS SANTOS SOARES**

**O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF / FUNDEB DO MUNICÍPIO  
DE TERESINA (2004 A 2009)**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação, Movimentos Sociais e Políticos Públicos. Orientador: Prof. Dr. Luís Carlos Sales.**

**TERESINA / 2011**

**FICHA CATALOGRÁFICA**  
**Universidade Federal do Piauí**  
**Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco**  
**Serviço de Processamento Técnico**

S676c Soares, Lucineide Maria dos Santos  
Controle social dos recursos de FUNDEF/FUNDEB do município de  
Teresina (2004 a 2009) / Lucineide Maria dos Santos Soares –  
Teresina: 2011.

118 fls

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) UFPI, 2011

Orientação: Prof. Dr. Luis Carlos Sales

1. Educação – Financiamento. 2. Conselho de Acompanhamento  
e Controle Social dos Recursos do FUNDEB I. Título

CDD 371.909 81

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**LUCINEIDE MARIA DOS SANTOS SOARES**

### **CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB DO MUNICÍPIO DE TERESINA (2004 a 2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Luís Carlos Sales

Dissertação Aprovada em 31/08/2011

#### **Banca Examinadora:**

---

**Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Luis Carlos Sales**

**Orientador**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Carmo Alves do Bomfim**

**Membro**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Liliene Xavier Luz**

**Membro**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria da Glória Soares Barbosa Lima**

**Suplente**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho aos meus alunos e alunas da Escola Municipal Antilhon Ribeiro Soares pela alegria e satisfação que tenho em conviver e aprender com eles e elas.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nossa Senhora pelo apoio constante.

Ao meu orientador Luís Carlos Sales por ter aceitado o desafio de me orientar e acreditado em mim, a minha eterna gratidão. Valeu, professor!

Aos meus familiares, meus filhos Bruno e Marina, mãe, irmãos, cunhados (as) e sobrinhos pela paciência e torcida.

À professora Rosana Evangelista da Cruz pela amizade, agilidade, organização, desprendimento em me ajudar na realização deste projeto.

Aos colegas da 17ª Turma do Mestrado em Educação, em especial Samara Oliveira, Samara Viana, Cristina, Carlos José, Juliana, Socorro Santana e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação pela oportunidade de crescimento, aprendizado, realização profissional e pessoal e pela confiança em mim depositada.

Aos professores Antonio de Pádua, Liliene Luz, Maria do Carmo Alves do Bomfim, Socorro Lages, Jurandir, por sempre me incentivarem na busca do crescimento.

Ao Professor Nery, diretor da Escola Municipal Antilhon Ribeiro Soares, pelo apoio constante, colaboração e estímulo na realização deste Mestrado em Educação.

Aos amigos e amigas de trabalho pelo entusiasmo e otimismo.

À equipe de Pesquisa do Observatório em Educação do Piauí e NUPPEGE, especialmente Thyciana Mara e Silvânia Uchoa pelo apoio, e à CAPES pelo financiamento concedido.

Aos Conselheiros e Conselheiras do CACS do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina, especialmente a secretaria executiva Antonia Magalhães pela predisposição em disponibilizar os dados, e ainda aos companheiros sindicais aguerridos Chiquinho e Osmarina Moura, que participaram desta pesquisa.

A todos os meus amigos e amigas que sempre estiveram presentes me aconselhando e incentivando com carinho e dedicação.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução desta Dissertação de Mestrado.

## **RESUMO**

Este estudo analisa a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e FUNDEB (CACS) do Município de Teresina, correspondente ao período de 2004 a 2009. Nesta pesquisa, tratamos de aspectos ligados à dinâmica dos trabalhos realizados, levando em conta as atribuições do referido Conselho, ressaltando o histórico, especialmente a atuação dos Conselheiros, bem como retratando o contexto democrático em que as políticas de Fundos foram gestadas. Buscamos responder à seguinte questão: até que ponto o CACS cumpriu seu papel conforme funções legais atribuídas no espaço de tempo de 2004 a 2009? Como procedimento metodológico, utilizamos a pesquisa qualitativa, analisando documentos oficiais, balancetes, pareceres e atas das reuniões, como também entrevistas estruturadas. Este estudo se torna importante devido à relevância do CACS na gestão dos recursos públicos para a Educação. Desse modo, torna-se imprescindível uma perfeita inter-relação entre gestão pública, Conselhos e sociedade. Os resultados apontaram que este Conselho, em seus anos iniciais, teve muitos problemas em sua operacionalidade, chegando a 2009 com uma estrutura organizada, funcionando com documentação acessível, mas ainda com pouca visibilidade no meio educacional e na sociedade como um todo. Em relação a participação dos Conselheiros, é visível a carência de uma prática mais qualificada, principalmente por apresentarem dificuldades em entender as contas do FUNDEB. Isso coloca a necessidade do cumprimento pleno da função de controle social dos recursos da educação vinculados a uma qualificação constante dos Conselheiros e à efetiva representatividade de cada segmento, na fiscalização desses recursos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Financiamento da Educação. Conselhos. Controle Social.

## **ABSTRACT**

This study examines the role of the Board of Control and Monitoring Social and FUNDEF FUNDEB (CACS) in the city of Teresina, for the period 2004 to 2009. In this research we address the dynamic aspects of the work, taking into account the task of this Council, highlighting the history, especially the role of Councillors as well as portraying the democratic context in which policies were gestated Funds. We seek to answer the following question: to what extent the CACS performed its statutory duties as assigned in the time from 2004 to 2009? As a methodological procedure, we use the qualitative research, examining official documents, balance sheets, reports and minutes of meetings, as well as structured interviews. This study becomes important because of the relevance of CACS in the management of public resources for education. Thus, it is essential to a perfect interplay between governance, Councils and society. The results showed that this Council, in its early years, had many problems in its operation, up to 2009 with an organized structure, working with documentation accessible, but with little visibility in the educational environment and society as a whole. Regarding the participation of the Board, is a visible lack of qualified practice more, mainly because of difficulty understanding accounts FUNDEB. This puts the need for full compliance with the function of social control of education resources related to a qualifying constant of Directors and the effective representation of each segment in the surveillance of these resources

**KEY-WORDS:** Financing of Education. Councils. Social Control.

## **Lista de siglas e abreviaturas**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

CEB – Câmara de Educação Básica

CF – Constituição Federal

CMEs - Conselhos Municipais de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

DRU - Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GREs - Gerências Regionais de Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ICV – Índice do Custo de Vista

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IE – Imposto de Exportação

IEE - Índice de Escolha de Escolas

II – Imposto de Importação

INEP - Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IOF - Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI-Exp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPTU - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IR – Imposto de Renda  
ISS – Imposto Sobre Serviços  
ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
ITR - Propriedade Territorial Rural  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC - Ministério da Educação  
NUPPEGE – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PAT - Plano Anual de Trabalho  
PCCR - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério  
SEDUC – Secretaria Estadual da Educação e Cultura  
SINTE-PI – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí  
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TDS - Territórios de Desenvolvimento Sustentável  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UFPI – Universidade Federal do Piauí  
UGP – Unidade de Gestão de Pessoas  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNICEF – União das Nações Unidas para a Infância  
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais

## **Lista de tabelas**

Tabela 1	Comparação entre o FUNDEF/FUNDEB	56
Tabela 2	Matrícula da Rede Municipal de Teresina (2004 – 2010)	64
Tabela 3	Demonstrativo Financeiro dos Recursos do FUNDEF/FUNDEB 2004-2009	67
Tabela 4	Recursos do FUNDEF/FUNDEB em valores Deflacionados pelo INPC para Dezembro de 2010	68
Tabela 5	Receita do FUNDEF/FUNDEB em valores percentuais acumulados	68
Tabela 6	Composição do Conselho do FUNDEF (Gestão 1999-2001)	71
Tabela 7	Composição do Conselho do FUNDEF conforme Decreto Municipal nº 4.800, de 02 de abril de 2001 (Gestão 2001- 2003)	73
Tabela 8	Presidentes e Vice - Presidentes do CACS (2004 a 2009)	77
Tabela 9	Composição do Conselho do FUNDEF (Gestão 2004-2005)	78
Tabela 10	Composição do Conselho do FUNDEF (Gestão 2005 -2006)	82
Tabela 11	Gestão do CACS (Câmara do FUNDEB) - (2007-2008)	87
Tabela 12	Composição do Conselho do FUNDEB (Gestão 2009)	92

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1	Recursos Distribuídos entre Entes Federados	53
Gráfico 2	Recursos Distribuídos entre os Entes Federados depois das TC	53
Gráfico 3	Evolução das Matrículas do Município de Teresina	64
Gráfico 4	Recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina	67
Gráfico 5	Evolução das receitas do FUNDEF/FUNDEB, por valor da folha (deflacionados) e matrículas (2004 a 2010).	68

## Sumário

Introdução	12
1. Breves considerações sobre Democracia, Cidadania, Participação e Controle Social Pós-Constituição Federal de 1988.	19
2. Conselhos, Financiamento da Educação e Controle Social	33
2.1. Gênese dos Conselhos na Sociedade	33
2.2 Conselhos de Educação no Brasil	37
2.3 FUNDEF/FUNDEB – o financiamento da escola pública.	40
2.3.1 Contextualização do FUNDEF/FUNDEB	40
2.3.2 CACS do FUNDEF/FUNDEB	58
3. Conselho do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina ao longo das gestões (2004 a 2009)	62
3.1 Caracterização do Município de Teresina	63
3.1.1 O atendimento educacional do Município de Teresina	63
3.1.2 Os Recursos do FUNDEB	65
3.2 Histórico do CACS do FUNDEF/FUNDEB de Teresina	69
3.2.1 Regulamentação e os Primeiros anos do CACS	70
3.2.2 Análise das gestões do CACS de 2004 a 2009	77
3.3 Considerações sobre as seis gestões do período de 2004 a 2009	97
Considerações Finais	110
Referências	115

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em 1988 (CF/88) traz em seu bojo novos horizontes em prol de uma democracia participativa e representativa, trazendo elementos de reestruturação da relação entre Estado e a sociedade. O Estado brasileiro é federalista desde 1889, com forma de governo republicano e sistema presidencialista. Por essa razão, o país está fundamentado na soberania, cidadania e na dignidade da pessoa humana, princípios estes que devem servir de parâmetro para a Administração Pública e para toda a sociedade brasileira.

No entanto, o processo de formação do Estado brasileiro resultou em Instituições Públicas que têm características próprias que incorporaram da nossa cultura política traços marcantes da herança colonial com práticas autoritárias, clientelistas, patrimonialistas, sobretudo naturalizando privilégios para uma minoria elitizada comprometida apenas com seu *status quo*. Historicamente, as práticas estatais são bem distantes de uma massa de nativos miscigenada, “*afundada na ninguendade*”<sup>1</sup>, isto porque prevaleceu uma burocracia extensa com a intervenção do Estado na economia, permeado por uma ampla corrupção nacional. Neste sentido, a relação deste Estado com a sociedade civil absorveu estes aspectos, tornando-a pouca participativa em relação aos interesses sociais.

No contexto de discussão e aprovação da CF/88, que insere em seu texto elementos que ampliam as possibilidades de participação social, novas medidas são efetivadas em todos os segmentos da sociedade. Dentre essas medidas, podem ser destacadas as experiências da sociedade em Orçamento Participativo, participação em Conselhos de Gestão, realização de Conferências de políticas públicas em diversos segmentos (educação, saúde, habitação, dentre outros). Refletindo, assim, espaços em que a sociedade pode participar em condição de paridade para avaliar e propor políticas públicas, conforme artigo 204, incisos I e II, da CF/88 que institucionalizou a participação popular e a descentralização político-administrativa. Em relação à legislação que passou a balizar a área de educação, além CF/88, depois de oito anos de discussão, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96). A partir desses documentos legais, a população brasileira passou a vislumbrar, no contexto educacional, mecanismos que podem contribuir para a democratização da Educação. Com isto, observamos que a constante busca pela qualidade abriu espaço para importantes ações na área das Políticas Públicas nesse campo de ação.

---

<sup>1</sup> Termo usado por Darcy Ribeiro (1995) para designar o povo brasileiro no livro: O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Nessa moldura, a CF/88, que reconhece o Município como ente federado, no artigo 30, inciso VI, dispõe sobre a competência dos Municípios em “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. Portanto, interpretações que querem atribuir exclusivamente ao Município a responsabilidade pela oferta da educação infantil e fundamental não se sustentam, isso porque tal responsabilidade deve ser compartilhada entre os três entes da federação, em regime de colaboração tal como previsto constitucionalmente, até então não regulamentado.

Ao reconhecer o Município como ente federado, a lei garante aos Municípios a possibilidade de organização de seu Sistema de Ensino, porém com a colaboração “técnica e financeira” dos demais entes federados (Estados e União). Em Teresina, por exemplo, a criação do Sistema Municipal de Educação (Lei 2.900, de 14/04/00) demandou a necessidade de criação do Conselho Municipal de Educação (CME), órgão importante para o respeito do princípio da gestão democrática da educação pública, previsto no art. 3º, inciso VIII, LDB/96. Diferentemente da Lei 5.692/71, que previa a submissão da Educação Municipal aos Conselhos Estaduais de Educação, após 1996, os Conselhos Municipais passaram a assumir funções normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, ocupando posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, na busca da qualidade social da educação, bem como na consolidação da autonomia dos Municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais.

Ainda no âmbito da participação na gestão educacional municipal, a instituição da política de fundos para o financiamento da educação, após 1996, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), incluiu a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

Neste trabalho, analisamos a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina,<sup>2</sup> tendo em vista que é um órgão instituído que inclui a participação de representantes da sociedade civil, tornando-se importante para o processo de democratização do País.

---

<sup>2</sup> É importante esclarecer que utilizamos a nomenclatura CACS FUNDEF/FUNDEB para tratar dos dois Conselhos, embora, na realidade pesquisada (Teresina), durante o FUNDEF havia um Conselho estruturado autonomamente e, durante o FUNDEB, ele passou a ser uma Câmara do Conselho Municipal de Educação, como será exposto posteriormente. Sem prejuízo da análise, este procedimento pretendeu dar maior fluência ao texto.

O nosso interesse em estudar o CACS do Município de Teresina se deu em função da experiência como professora da rede pública Municipal e como Conselheira suplente da 9ª gestão do CACS do FUNDEB do Município de Teresina, no período de julho de 2009 a abril de 2010. Das vezes que participamos das reuniões do CACS, observamos que a participação social é importante para exercer o controle social sobre a política educacional gestada no âmbito público.

Analisar a política de financiamento da educação através dos CACS do FUNDEF/FUNDEB<sup>3</sup> é uma tarefa por demais complexa, pois envolve uma rede de informações e conhecimentos, globais e específicos, advindos não só do presente, mas também do passado. Por isso esta pesquisa é relevante por permitir a compreensão dos mecanismos sociais, culturais, políticos e econômicos que se estabelecem na educação e no meio social, no contexto da educação praticada por uma sociedade complexa como a que se apresenta na atualidade.

Este estudo se torna ainda importante devido a sérios problemas observados no sistema educacional em relação à gestão dos recursos públicos. Desse modo, torna-se de grande relevância entender a relação entre gestão pública, Conselhos e sociedade.

---

<sup>3</sup> Esta Dissertação é parte da pesquisa nacional "**Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas**", financiada segundo o *Edital n.º. 001/2008 da CAPES / INEP / SECAD - Observatório da Educação*, realizada junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, sendo desenvolvida em 12 (doze) estados (São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte), envolvendo nove (nove) programas de Pós-Graduação em Educação (USP, UFPA, UFPI, UFPB, UFRN, UEMG, UFMS, UFPR, UNISUL), contando ainda com 04 (quatro) grupos colaboradores de pesquisa (USP-RP, UNIFESP, UFMT, UFRGS).

Embora a responsabilidade por este trabalho seja desta autora, contamos com contribuições da equipe de pesquisadores do Piauí: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosana Evangelista da Cruz (UFPI), Prof<sup>ª</sup> Ms. Magna Jovita Gomes de Sales e Silva (rede estadual/PI e municipal de Teresina), Profa. Ms. Maria do Socorro Lages (UFPI), Profa. Esp. Samara de Oliveira Silva e Profa. Esp. Lucineide Maria dos Santos Soares (mestrandas – UFPI e docentes da rede estadual/PI e municipal de Teresina) e Profa. Esp. Silvânia Uchôa de Castro e Profa. Esp. Francislene Santos Castro (Auxiliares de Pesquisa e docentes da rede municipal de Teresina). As bolsistas de iniciação científica: Karen Lane Santos Garcia, Rosimeire Alves Feitosa, Sandra Batista da Silva, Thicyana Mara Veloso e Ana Paula Leal (Pedagogia) também colaboraram com o trabalho.

Portanto, levando em consideração os elementos até aqui apresentados, a presente pesquisa adota as seguintes questões: A atuação do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina é compatível com as competências previstas na legislação que instituiu a política de fundos? Quais as dificuldades e potencialidades do Conselho, na visão dos Conselheiros? Qual a forma de escolha dos Conselheiros? Como se dá no discurso e na prática a atuação desses Conselheiros? Quais as condições de trabalho que os mesmos têm para realizar o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo?

Visando responder a estes questionamentos, elaboramos o seguinte objetivo geral: Analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina/PI, no período de 2004 a 2009. Partindo do objetivo geral, definimos os seguintes objetivos específicos: refletir de forma contextualizada, sobre os conceitos como democracia, cidadania, participação e controle social; realizar um resgate histórico sobre a questão dos Conselhos na sociedade, especialmente sobre aqueles da área da educação; retomar aspectos centrais da política de fundos para subsidiar a análise dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/FUNDEB; analisar se a atuação do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina é compatível com as competências previstas na legislação que instituiu a política de fundos; conhecer as dificuldades e as potencialidades de atuação do CACS de Teresina, na visão dos Conselheiros; entender a forma de escolha dos Conselheiros do CACS; compreender a atuação dos Conselheiros do CACS Teresina; e analisar as condições para o exercício do acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB.

Para desenvolver o presente estudo, esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, por entendermos que é o melhor caminho para se atingir os referidos objetivos. Colaborando com a visão sobre a importância da pesquisa qualitativa, Flick (2004, p.17) enfatiza que sua “[...] relevância específica para o estudo das relações sociais deve-se ao fato da pluralização das esferas da vida”. Para o referido autor, “essa pluralização exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões” (FLIICK, 2004, p.18). Com esse raciocínio, compreendemos que a escolha da metodologia qualitativa nos proporcionou as condições de interpretação mais pertinentes relacionadas ao objeto de estudo.

Em consonância com a pesquisa qualitativa, adotamos a técnica da observação participante. Sobre este aspecto, Melucci destaca:

A observação participante, pelo menos na intenção de quem propõe, nasce de fato da idéia de que é possível precisamente, ‘observar’ no momento mesmo no qual ‘se participa’. Mas isto requer a possibilidade de estabelecer um ponto de equilíbrio entre conformidade às regras do grupo e a manutenção de um ponto de observação sobre a realidade que é objeto de investigação. (MELUCCI, 2005, p. 56)

Assim, procuramos analisar a dinâmica adotada pelo CACS de Teresina na realização de suas ações, entre 2004 a 2009. Este recorte temporal foi delimitado para focalizar a época de transição entre os três últimos anos do FUNDEF e os três primeiros anos do FUNDEB. Portanto, por esta divisão equânime, acreditamos que nos foi possível observar aspectos relevantes ocorridos na transição entre o FUNDEF e o FUNDEB.

Além da observação participante, para a coleta de dados foram realizadas pesquisa documental e entrevistas. A investigação foi desenvolvida em três etapas.

Na primeira etapa, realizamos a pesquisa documental, que envolveu a análise de Pareceres, Atas Ordinárias e Extraordinárias, Legislação Municipal Estadual e Federal, Regimento Interno, Demonstrativo Financeiro Mensal do FUNDEF/FUNDEB e Relatórios Anuais elaborados pelo Conselho. A captação desses documentos foi direta e indireta, na Secretaria Executiva do CACS e em meios eletrônicos, respectivamente.

Na segunda etapa aconteceu a observação participante das reuniões do CACS, no período de julho de 2009 a abril de 2010, atentando para o nível de participação de cada Conselheiro e para as possíveis diferenças nas participações dos membros, alguns alinhados com o Secretário de Educação e outros com o Sindicato.

Na terceira etapa da pesquisa, realizamos entrevistas estruturadas com o objetivo de absorver informações mais específicas sobre a percepção de cada Conselheiro entrevistado, a fim de complementar as informações constantes dos registros documentais relacionados ao Conselho. O foco foi a compreensão destes acerca da dinâmica interna quanto a formação, rotina de trabalho, denúncia de ilegalidade e atuação dos mesmos.

A técnica da entrevista é importante porque contribui para desenvolver uma “estreita relação entre as pessoas” (RICHARDSON, 1999, p. 207), até pela origem do termo *entre e vista*. O termo *vista* “refere-se ao ato de ver, ter preocupação de algo”, já o termo *entre* “indica a relação de lugar ou estado que separa duas pessoas ou coisas, assim, “o termo *entrevista* refere-se ao ato de perceber realizado entre duas pessoas”. (p. 208). Assim definida, a técnica da entrevista se configura como uma das melhores possibilidades de se entender o pensamento dos indivíduos.

Ao todo foram realizadas 15 (quinze) entrevistas: 07 (sete) entrevistados tinham sido Presidentes, sendo que, entre estes, 02 (dois) foram representantes do Poder Público Municipal, 02 (dois) representantes do segmento dos Pais, 02 (dois) representantes de Diretores, 01 (um) representante de professores. Os demais foram 02 (dois) representantes Sindicais, sendo 01 (um) da representação de Professores e outro da representação de Servidores Administrativos, 01 (um) representante do Conselho Tutelar, 02 (dois) representantes de Estudantes da Educação Básica Pública, 01 (um) representante de Estudante da Educação Básica Pública emancipado e 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

A entrevista nos permitiu um acesso direto aos Conselheiros do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina e a apropriação sobre os temas abordados. Em geral, todos os Conselheiros foram solícitos durante a realização da abordagem, sendo que não apresentaram dificuldade com nenhuma das questões apresentadas. As entrevistas foram gravadas e transcritas.

Após a execução do trabalho de coleta de dados, foi realizada a análise dos dados (entrevistas, documentos e observação), nos permitindo dar um melhor sentido aos fatos, dentro de uma interpretação plausível. A sistematização dos dados tomou como referência os objetivos da pesquisa e quatro categorias principais para a análise dos dados: formação de Conselheiro, rotina de trabalho, denúncias de ilegalidade e atuação do CACS do FUNDEF/FUNDEB. A seleção de autores foi feita de acordo com os temas desenvolvidos, assim destacamos: Boaventura de Sousa Santos, Norberto Bobbio, Benevides, Maria Glória Gohn, Bertha Valle, José Marcelino de Resende Pinto, Nicholas Davies. Como material acadêmico, destacamos os trabalhos que versam sobre Conselhos de Juca Gil, Kátia Aparecida, Marcos Vinicius de Azevedo Braga e Socorro Lages, Dalva Valente e Liliene Luz. Assim, em articulação com o referencial teórico, concluiu-se a construção da presente dissertação.

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, abordamos os conceitos de democracia, participação, cidadania e controle social, tendo como referência o período pós Constituição Federal de 1988, partindo da contextualização do processo de transição democrático e seu reflexo nas políticas públicas atreladas à herança política e cultural brasileira.

No segundo capítulo, apresentamos uma discussão sobre os Conselhos, partindo de suas formas mais remotas aos dias atuais, o que inclui os Conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos à educação. Antes de tratarmos, especificamente, neste mesmo

capítulo, dos CACS do FUNDEF/FUNDEB apresentamos uma contextualização sobre a política de fundos implementada após 1996.

No terceiro capítulo, analisamos o funcionamento do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina, tomando como referência os dados coletados durante o trabalho de campo. Assim, foram examinadas as Atas das reuniões do Conselho, os Relatórios, Balanços e Balancetes, bem como informações suplementares adquiridas através de entrevistas e observação.

Por fim, apresentamos as considerações ressaltando os principais resultados da pesquisa quanto ao funcionamento dos trabalhos realizados pelo Conselho do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina, no contexto do financiamento da Educação Brasileira.

## CAPÍTULO I

### **Breves considerações sobre Democracia, Cidadania, Participação e Controle Social Pós-Constituição Federal de 1988**

O presente capítulo tem por objetivo discorrer a partir do contexto Pós-Constituição de 1988 sobre os conceitos democracia, cidadania, participação e controle social, de forma contextualizada. Não pretendemos fazer uma discussão minuciosa sobre os referidos conceitos, isso porque esta dissertação de mestrado tem um tema específico que, embora pressuponha o entendimento destes conceitos, não os adota como objeto precípua de investigação.

Na história republicana brasileira, adquirimos através da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro 1988, o reconhecimento dos direitos sociais (art. 6º), ao lado dos direitos individuais (art.5º) e políticos (art.14), com abertura à participação efetiva de representantes da sociedade civil no controle das Políticas Públicas. Tratar dos aspectos supracitados exige apresentar, mesmo que brevemente, o esforço coletivo com vistas a superar as dificuldades frente aos desafios da conjuntura política, de modo que possamos conhecer melhor nossos limites e perspectivas frente à participação social.

Podemos dizer que, dentre as formas de governo (monarquia, aristocracia, democracia), a democrática é a única até agora que tem se apresentado apta à proteção dos direitos humanos, configurando-se a “menos má, como forma de governo mais adaptada às sociedades economicamente, civilmente e politicamente mais evoluídas” (BOBBIO, 2009, 158). Pensando assim, podemos afirmar que a democracia representa um dos acontecimentos mais importante do século XX, com papel preponderante no campo da política e que abre caminho a várias interpretações no século XXI. Assim, especificamente, podemos dizer que a democracia no sentido mais geral da República e com “respeito ao seu significado descritivo e segundo a tradição dos clássicos”, levando em consideração as demais formas classificadas com base no número de governantes, em particular, “é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos,...” distinguindo-se assim de monarquia e aristocracia, “nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos” (p.135).

Vitor Paro acrescenta que devemos ver a democracia no “seu significado mais amplo e atual de medição para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os

meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas” p.10). Nesse sentido, a democracia absorve uma visão de mundo permeando todas as instâncias de nossas vidas.

Já o termo cidadania remonta à antiguidade grega com predominância das relações pessoais, de parentesco, de privilégios, porém em seu significado mais moderno possui características que não podiam ser alcançadas por aquela sociedade grega devido à complexidade que o termo absorveu, com relações entre indivíduos, chamados de cidadãos. Vitor Paro (2001, p.09-10) destaca que é necessário ter o conceito de cidadania para além do conceito de pessoa, vista como ser natural, com características próprias e propriedades sociais, “que o faz *“exemplar”* de uma sociedade, composta por outros indivíduos que possuem essas mesmas características” advindas de uma sociedade historicamente determinada. Com isso, fica claro que a cidadania, numa visão mais recente, deve considerar o conceito de homem como sujeito histórico, construtor de sua própria história, sendo natureza e transcendentor dessa natureza.

Nessa direção, esclarece que ao “transcender a natureza, ele se faz *sujeito*,” que é uma condição própria de sua constituição como ser histórico que só existe no meio social com os demais seres humanos. Em tal sentido, é necessário considerar a condição do sujeito e dos demais indivíduos, na preservação dos direitos, pois assim “agindo, o indivíduo estará considerando também seus próprios deveres”. Fica assim evidente que direitos e deveres universais “são, pois, faces de uma mesma moeda e configuram a base da cidadania moderna”. Daí, podemos dizer, na visão deste autor, que “a cidadania, como síntese de direitos e deveres, constitui-se fundamento da sociedade democrática”, mas para que a democracia aconteça “não basta haver regras que regulem pelo alto, fazendo o ordenamento jurídico da sociedade”, é “preciso que cada indivíduo pratique a democracia” a partir do “exercício concreto e cotidiano da cidadania, visto que, “só há sociedade democrata com cidadãos democratas” (PARO, 2001, p.10)

Maria da Glória Gohn (2001, p.195) entende o conceito de cidadania nas várias dimensões, destacando a dimensão individual (que regula os direitos e deveres dos indivíduos) e a dimensão de grupos (cidadania ativa) na esfera social.

Na cidadania individual, Gohn reconhece seu valor a partir do advento da modernidade em contraposição às sociedades de castas, assim, elege a supremacia dos indivíduos pressupondo sua autonomia e liberdade num sistema de mercado. Nessa dimensão civil e política do indivíduo, a referida autora destaca também o papel do Estado como

mediador para atuar como árbitro do poder público e defensor dos direitos sociais (2001, p.195).

Em relação à cidadania ativa, Gohn expõe ainda dois marcos referenciais. O primeiro remete aos cidadãos da Grécia em suas virtudes cívicas tendo a comunidade como característica imediata; e o segundo se encontra na contemporaneidade, referindo-se à busca de leis e direitos para os segmentos sociais até então excluídos da sociedade nas esferas econômica e cultural. Nesse sentido, privilegia a dimensão sociocultural na reivindicação de direitos de bens e serviços e não apenas seu simples registro em leis; reivindica também, espaços sociopolíticos, sem que, no entanto, tenha que se homogeneizar e perder sua própria identidade cultural (2001, p.196).

No processo histórico brasileiro, para a mesma autora, “a construção da cidadania nunca foi linear”, “sempre foi cheio de avanços e recuos, de fluxos e refluxos” (2001, p. 201). Esse processo foi impulsionado nos anos de 1970 e 1980 pelos movimentos sociais que reivindicaram mudanças estruturais na cultura política com objetivo de redemocratizar o país, fundamentado em novos direitos sociais, sem discriminações e com crença maior do poder da participação popular a partir da redefinição de valores morais já existentes compatíveis com a dignidade humana articulados às carências econômicas (GOHN, 2001, p. 202-204).

Neste caminho, com a Constituição Federal de 1988, os direitos da cidadania (individuais, sociais e políticos) foram afirmados e ampliados com previsão de participação de representantes da comunidade em órgãos de consulta colegiada na área social, de educação, saúde, dentre outras. Por essas inovações constitucionais, qualquer cidadão pode participar da vida pública, configurando, assim, um mecanismo muito importante para a democratização da sociedade. Assim, no Brasil, a “dimensão da cidadania está ancorada na participação da esfera pública” (JACOBI, 2008, p.122).

A participação deve ser entendida como uma ação mais efetiva, em detrimento de “uma visão utilitarista e imediatista”, requerendo, assim, “um aprendizado social, baseado no diálogo e interação de informações constante no processo de recriação e interpretação, conceitos e significados, que fortalecem a capacidade de diálogo e articulação organizacional dos atores envolvidos” (p.126). Com isso, participar “consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo” (GUTIERREZ e CATANI, 1998, p.62), devendo ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, forma de intervenção na vida pública com uma motivação social.

Porém, convivemos no Brasil com uma cultura política que desestimula a participação produzindo uma democracia participativa muito fraca; e que segundo Jacobi (2008, p.117), “observa-se que no geral as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática”. Ainda, segundo o referido autor, carecemos de conhecimentos e de “capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica cooperativa e não-cooptativa”, por outro lado, “a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece” (JACOBI, 2008, p. 121).

No entanto, existem possibilidades de se reverter o atual quadro em que se encontra a sociedade civil brasileira. Há a possibilidade de se “criar condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação” (JACOBI, 2008, p.123), para a formação do cidadão, na institucionalização de práticas da cidadania ativa, pois os cidadãos bem informados têm mais condições de exercerem um controle social efetivo na gestão da esfera pública.

Em relação à temática do social “controle”, conforme documentos da Controladoria Geral da União (CGU) (2008, p.16), “controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem”, assim, o ato de controlar na Administração Pública possui significado similar, pois pressupõe examinar se a ação governamental atendeu ao objetivo público institucional.

Todavia, frente às complexidades das estruturas político-sociais de nosso país, esse controle não pode ficar restrito ao controle institucional interno e externo na tutela do Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União/TCU e de cada Poder do sistema integrado do controle interno, como a própria CGU e demais órgãos públicos como o Ministério Público Federal/Estadual, Tribunal de Contas do Estado/TCE e dos Municípios/TCM, Controladorias dos Estados, Polícias Federal/Estadual, Poder Legislativo/Judiciário dentre outros. É necessário que toda a sociedade se organize no controle dos investimentos públicos, monitorando e exigindo permanentemente o uso adequado dos recursos arrecadados.

Dessa maneira, segundo a CGU, o conceito de “controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.” (CGU, 2008, p. 16). A consolidação dessa prática torna-se “um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (p. 16), a bem da sociedade. Nestes termos, o controle social deve ser visto como matriz da gestão democrática e esta por sua vez como

matriz da democracia. Assim sendo, os problemas de gestão estão intimamente ligados à questão da democracia que ainda não se consolidou de maneira efetiva em nossa sociedade.

Isso posto, ainda que se observem certos avanços democráticos na esfera pública brasileira, convivemos com muitas práticas alheias à democracia, como a corrupção generalizada. Tais práticas atingem as políticas sociais, as quais são afetadas pelo clientelismo. Nesse contexto, a sociedade está pouco ativa, e os movimentos sociais estão fragilizados, o que favorece a expansão dos interesses dos grandes grupos privados e da elite brasileira.

Podemos até dizer que, antes, os desvios, a malversação dos recursos públicos existiam, mas nós não percebíamos. Até porque temos um histórico em nossa cultura política centralista com legislações lentas, não claras e sanções tênues, além de “parcos recursos repassados pela União ou pelos governos estaduais” (VALLE, 2008, p. 56), que de certa forma contribuem para embasar nossa visão no entendimento e ou participação da vida pública.

Nessa conjuntura, podemos também dizer que se arrecadam muitos impostos em nosso país, o nível tributário é alto. As reformas tributárias e política ainda não foram feitas. As políticas públicas implementadas ainda não foram capazes de captar mais recursos para a educação para erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, qualificar o ensino, dentre outros. Enfim, estamos enfrentando muitas dificuldades sociais e educacionais, conforme assevera Gina Pompeu:

O Estado democrático está comprometido quando não existe um mínimo de igualdade de oportunidades. Não há de se falar em democracia quando grande parcela da população não dispõe de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Quando é constatada a insensibilidade banalizando a situação social, as pessoas se encontram desvestidas não apenas de roupas, mas sobretudo de direitos. (POMPEU, 2008, p. 43).

Não podemos naturalizar essas mazelas sociais. Nesse sentido, essa autora enfatiza que a “exibibilidade judicial dos direitos sociais, mesmo do direito à educação, grosso modo, ainda não faz parte do contingente de matérias tratadas pelo Poder Judiciário”, tendo em vista a dificuldade do poder judiciário em se posicionar frente às reivindicações de acesso à educação, “que passa obrigatoriamente pela fiscalização da aplicação de recursos garantidores de vagas em escolas e de um ensino de qualidade, e que, por vezes, necessita de ordem judicial para seu cumprimento.” (POMPEU, 2008, p.43).

Parece-nos que os poderes Legislativo e Judiciário, que deveriam atuar de maneira equilibrada com o Executivo no trato da sociedade na salvaguarda da Constituição Federal, funcionam, na prática, como apêndice do Executivo, tendo em vista o forte poder deste sobre os demais. Para Benevides “nem [...] sequer somos democracia com separação de poderes, na medida em que o Executivo usurpa Poderes Legislativos, quer controlar ou cooptar o Judiciário [...] e em consonância, [...] ameaça o Ministério Público que, por definição, deve ser independente.” (2002, p.73-74). Assim, os direitos elementares da cidadania democrática ficam postergados.

Peroni citando Wood (2008, p.193) destaca que “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas”. Então, pelo exposto, fica fácil para o capitalismo e seus agenciadores controlarem as ações públicas, pois têm a ideologia a seu favor que ainda é fortalecida por suas próprias teorias científicas e pelo projeto neoliberal, ancorado nos subterfúgios legais, além de uma população que ainda não absorveu o verdadeiro valor da democracia. No entanto, mesmo na democracia formal, mediante mobilização social, algumas reivindicações são atendidas, até mesmo para que o sistema capitalista se mantenha estável, aquietando as massas sem que coloque em risco a manutenção dos interesses dominantes.

Assim, cabe indagar, conforme Pompeu: Se “são os pobres politicamente livres em sociedades caracterizadas por extremas desigualdades econômicas e sociais? (POMPEU, 2008, p.44). Dito de outra forma, quando a sociedade será realmente representada no Brasil ou quando o sonho da conquista hegemônica dos trabalhadores será concretizado? Mais ainda: Os nossos representantes políticos, ao longo dos tempos, têm realmente representado a sociedade exemplarmente, dentro da ética e transparência fiscal?

Questões como essas são pertinentes, embora complexas de se responder, reforçando a importância de se dar valor e entender mais o que significa democracia. O que está em jogo é a luta da burguesia, do capital, para manter sua hegemonia. De forma geral, podemos dizer que somos a favor da democracia, mas a democracia a que aspiramos ainda se apresenta muito ausente em nós. A nossa história republicana não é uma história de imediata realização dos direitos, a democracia entre nós ainda é recente, não conseguiu assumir, de maneira plena, o seu caráter emancipatório. O processo democrático que estamos experimentando no Brasil, através da Constituição Federal de 1988, nos foi caro. Foi fruto da coragem de muitos brasileiros, muitos deles que já não estão entre nós.

Como se pode perceber, o debate sobre a democracia está permeado por visões divergentes, ou seja, “a forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista”, que “propõe estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte” e a forma contra-hegemônica da democracia que está ancorada na democracia participativa, o projeto de emancipação social. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 39 – 55).

É certo que, desde a promulgação da atual Constituição Federal até os dias atuais, já passamos por muitos atropelos de governabilidade que têm contribuído para comprometer a ética na Administração Pública e na política dos entes federados União, Estados e Municípios, mas é certo que restaram raras exceções que podem servir de exemplos para as futuras gerações para que possam lutar por um país mais justo e mais próspero.

Assim sendo, a forma democrática como foi gestada de forma direta, conforme Sérgio Filho (2009, p. 32), mostra-se “inviável diante da complexidade advinda da evolução das sociedades [...]”. Nessa conjuntura, temos no Brasil, a partir da Constituição de 1988, a democracia representativa e a democracia participativa na forma da lei, porém, esta transformação de democracia direta para democracia indireta apresenta muitas deficiências.

O que temos percebido também é que a escolha dos representantes apresenta falhas, visto que o processo eleitoral é insuficiente para maximizar a vontade geral, pois, nesse processo, a vontade geral sendo transferida para o mandato parlamentar, que deveria funcionar como extensão da presença popular junto ao governo em atividades de relevância social, “[...] ficou aviltado diante da acirrada disputa pelo poder que é protagonizada pelos partidos políticos durante o processo eleitoral [...]”, assim posto, nesta disputa o que se mantém no jogo conforme Sérgio Filho citando Downs (2009, p. 34), é o desejo em benefício pessoal motivado pelo prestígio, renda e poder. Neste sentido, Sérgio Filho (2009, p. 35), fortalece esta evidência em Schumpeter quando diz que “[...] a função social é preenchida apenas incidentalmente [...]” da mesma forma “que a produção é incidental à obtenção do lucro” e o que é ainda mais atenuante quando cita Lindblom ao atestar que no cenário da competição de votos entre os partidos, seus líderes são mais controlados pelos outros líderes do que pelos próprios eleitores.

Portanto, esse processo de representação apresenta muitas falhas, corporificadas e sedimentadas no cenário público brasileiro, externando uma crise de legitimidade da democracia, dentre elas têm-se: atendimento prioritário a pequenos grupos influentes orientados economicamente com tendência a locupletar-se em privilégios, programas políticos parecidos manipulados com propostas amplas, genéricas e vagas que se assemelham aos

demais, contribuindo assim para dificultar o poder de escolha do eleitor que fica perdido, seduzido e sem poder racional de identificar a ideologia partidária além de estar sob jugo da égide do aparato tecnocrático e burocrático, necessário, porém, aviltado na Administração Pública. Neste sentido, Bobbio complementa:

Na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos requerem por sua vez espertos, especialistas, uma multidão cada vez maior de pessoal especializado. [...] Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum. [...] O segundo obstáculo não previsto e que sobreveio de maneira inesperada foi o contínuo crescimento do aparato burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base e, portanto, diametralmente oposto ao sistema de poder democrático. (BOBBIO, 2000, p. 46-47).

Assim postadas, as decisões políticas são transferidas indiretamente para os tecnocratas, pessoas essas, que não são conhecidas e nem eleitas pelo povo. A política passa a ser um fim em si mesma, como se fosse um mundo à parte, desconectado da sociedade, vista com indiferença e desconfiança pelo eleitorado. Nesse discurso, “[...] Bobbio radicaliza o argumento weberiano” [...], pois quando afirma que o cidadão opta “[...] pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem estar social, sabe que está abrindo mão do controle das atividades políticas e econômicas [...]” que poderiam ser por ele exercidas em favor de burocracias tanto públicas como privadas. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 47).

Outro fator que compromete a democracia são as Emendas Constitucionais. Embora o desequilíbrio entre os poderes da República tenham diminuído com a Constituição em vigor, “[...] a grande maioria das emendas foi obra do Poder Executivo [...]” que serviu para “[...] fortalecer-se e desequilibrar a independência dos poderes [...]” (RAMOS, 2008, p.17). Assim, de certa forma, por um artifício novo, o Executivo voltou a dominar o Congresso Nacional, principalmente através da EC nº 32/01, § 6º art. 62 que permite o trancamento da pauta de ambas as Casas do Congresso. Nesse sentido, o mesmo autor questiona: “Qual a diferença dos atos institucionais da ditadura militar?” (p.17). Também fato similar se observa mais adiante no artigo 84, inciso VI, o qual “outorgava ao Chefe do Executivo competência para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública, na forma da lei”. Na emenda, a expressão “na forma da lei foi substituída por “dispor mediante decreto..”. Com isso, têm-se retardado algumas conquistas democráticas, como a moralidade pública, em contraste com a

ditadura e o Estado de Direito com a independência dos Poderes, que deveriam ser asseguradas pelo Governo.

Corroborando estas ações, ainda têm-se práticas frontais de nepotismo e cooptação política na Administração Pública que comprometem as políticas públicas.

Apresentada desta forma, a democracia real, a vontade do cidadão fica muito reduzida, tendo em vista que os anseios da coletividade não são verdadeiramente representados, pois no meio deste percurso estão os partidos políticos que escolhem entre si os representantes para o povo, funcionando conforme assegura Sérgio Filho (p. 37), como “[...] uma raiz oligárquica no modelo democrático representativo. [...]”. Neste quadro, entre as regiões brasileiras, se observam ainda as históricas desigualdades regionais, principalmente as verificadas nas regiões Norte e Nordeste, sustentadas por uma base oligárquica forte como nos moldes da política do café com leite, apresentando-se apenas como uma forma de roupagem nova no regime atual considerado democrático que vivenciamos. No epicentro dessa oligarquia está o domínio do poder econômico sustentado pelo poder político localizado nas regiões hegemônicas: Sul e Sudeste.

Neste sentido, no quadro geral, a liberdade, que deveria ser assegurada pelo Estado democrático de direito, que se configura como o grande administrador dos interesses da coletividade e que deveria também melhor administrar os direitos naturais e universais, como o direito à vida, à educação, à saúde, dentre outros, para se alcançar a democracia plena, fica comprometida. Assim, a dívida do Estado para com boa parte da população brasileira é grande, muito ainda tem que ser feito pelo Estado para atender aos interesses da coletividade, do público, pois não será no mundo segregado, privado que os direitos comuns a todos serão assegurados. Os grupos privados são poderosos econômicos, políticos e ideologicamente, organizando-se bem em torno de seus interesses com práticas dominadoras, clientelistas e fisiologistas, tornando as lutas sociais desiguais. Entretanto, tendo em vista a predominância dessas práticas viciadas, é preciso revigorar o sistema democrático na busca da justiça social em que o bem estar do cidadão seja assegurado. Assim, nos dias atuais não tem como se falar em democracia sem falar em ampliação da participação popular, até porque a participação popular, que se observou no Brasil na década de 1980 com os movimentos sociais, teve uma recaída brusca nos anos posteriores.

Evaldo Vieira, em seu livro *Os direitos e a política social* (2004, p.167), destaca que depois do século XVIII “não restou a democracia, mas as democracias” - democracia liberal e democracia totalitária, apesar de terem as mesmas origens teóricas. A democracia totalitária pode ser exemplificada pelo modelo soviético ou de modelo dos países subdesenvolvidos,

adotado no século XX que tomou forma de ditadura de partido único, com centralismo democrático. Na democracia liberal que nos oferecem, a igualdade de oportunidades se vincula “segundo a capacidade de cada indivíduo e não à igualdade real da sociedade.” (p. 189). Esta democracia liberal está alicerçada no capitalismo que segue a economia de mercado como rege a doutrina do liberalismo. O que fica claro é que na democracia liberal “há desigualdade no exercício da liberdade, pois em princípio todos são livres, mas uns são mais livres do que outros dependendo das próprias determinações das existências”, ou seja, “se vendem ou não a força de trabalho” (VIEIRA, 2004, p.190).

A cidadania aqui “revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela”, pois “a dominação de uma classe sobre outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade da cidadania”. Assim, “a condição de cidadão encerra forte apelo para participar da vida social, o qual nasce e frutifica na convicção de que a sociedade consiste no patrimônio pertencente a todas as pessoas” (p.109). Nesse processo, os direitos da cidadania foram se desdobrando em direitos individuais, políticos e sociais que ensejam a luta pela conquista e usufruto através da participação social por ter papel relevante na democracia liberal.

A experiência nos últimos tempos deixa evidente a necessidade de uma luta permanente da participação da sociedade civil. No estágio democrático em que estamos, percebemos que o cidadão ainda não conhece as instâncias e mecanismos de participação para uma atuação eficiente. Também há de se ressaltar que muitos não têm interesse de participar da gestão de atos públicos, necessitando, portanto, de uma tomada de atitude subjetiva de cada indivíduo para querer ou não participar dos mecanismos existentes na sociedade que favorecem esta participação que, conforme Sérgio Filho (2009, p.62), trata-se “[...] uma espécie de esfera pública não estatal”, como participação em assembleias, associações, movimentos estudantis, Conselhos etc. Até porque muitas dessas tarefas não são remuneradas e, na maioria das vezes, os detentores do poder não têm interesse em divulgar ou permitir a existência dessas instâncias, embora exista um esforço constitucional para diminuir a diferença, este distanciamento entre Estado e sociedade, com vistas a favorecer essa participação nos diversos órgãos existentes que possam contribuir para fortalecer a democracia brasileira.

Neste sentido, precisamos superar a mera participação no processo eleitoral, precisamos nos conscientizar da importância de uma maior participação na esfera pública e no controle das ações governamentais e nas oportunidades que se apresentam para essa participação. Sérgio Filho (2009, p.51) sustenta que “[...] o cidadão deve estar tomado por um

sentimento de coletividade no exercício de sua pró-atividade [...]”, tornando-se colaborador apto, consciente do seu potencial nas tomadas das decisões, na fiscalização de programas do governo, no pluralismo das políticas públicas para que o poder político seja democraticamente exercido com eficiência, eficácia e efetividade, a bem da coletividade.

Em nosso juízo, não se pode perder de vista, ou seja, desperdiçar este espaço que nos é favorecido para se ter um maior controle social da gestão pública. Essa participação, se adequada e corresponsável, possibilita maior transparência, principalmente através do aparato tecnológico, na relação do Estado com a sociedade, pois favorece que as decisões na Administração Pública sejam tomadas de forma mais adequada como ressonância aos anseios e peculiaridades sociais, bem como se submetendo às críticas normais com que qualquer processo democrático convive. Além dessa participação, é preciso que essas ações sejam visíveis a todos, suplantando o interesse público ao privado, de forma que não favoreçam a interesses arbitrários, egoístas e de manobras políticas.

Seguindo tal ordem de idéias, a Constituição Federal, em seu primeiro artigo, já expõe a participação democrática, quando diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Mais adiante, no artigo 37, explicita os princípios gerais da Administração Pública, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Assim posto, conforme Sérgio Filho (2009, p. 69), esta “[...] ordem jurídica pátria é perfeitamente congruente com a forma democrática de governo, pois considera a participação cidadã no Estado-Administração um direito fundamental dos indivíduos [...]” assegurando, para a população, caminhos legais para penetração e monitoramento permanente dos atos e decisões governamentais.

Conforme Maria Victória Benevides, a democracia “[...] é o regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos.” (2002, p.72).

Santos e Avritzer nos mostram (2002, p. 65) que, no caso brasileiro, existem espaços para o processo de renovação da sociedade, como o orçamento participativo, representando assim, [...] a experiência de participação local mais discutida no Brasil.” (AVRITZER, 2003, p. 13) e que já se estendeu a 103 Municípios do país.

Assim alçada, a cidadania pode se fortalecer, pois está amparada pela lei na democracia representativa e participativa. Nessa concepção, o cidadão, ainda tolhido dessa forma de participação, por conta de suas limitações históricas de dominação e exclusão socioeconômica, tem em sua frente um caminho fértil que precisa ser ocupado.

Olhando mais para o presente, Melucci, reconhece que “estamos vivendo um momento de redefinição dos objetivos sociais e culturais” (2001, p.77), tendo em vista que a

“ação produz efeitos sobre as instituições, porque moderniza sua cultura e sua organização” (p.28). Na realidade, estamos “em uma fase de bifurcação: o embrião do novo está nascendo dentro do velho galho” (p. 82). Essa tendência estabelece tensão nos movimentos contemporâneos que ainda falam sobre as linguagens do passado porque ainda não adquiriram uma linguagem própria. Porém um dos mecanismos para se ter eficácia na ação coletiva, será pela “medição dos atores políticos” que tenham capacidades de mediá-las e de dar-lhes eficácia (p.133-134). Para tanto, destaca o conhecimento como recurso fundamental para os novos atores, seja porque em sua volta são destravados conflitos importantes, “seja porque o conhecimento é condição para revelar a natureza real das relações sociais ao elevado conteúdo simbólico, próprios das sociedades complexas, por trás da aparência que os aparatos dominantes tendem a impor à vida coletiva” (p.142).

Em seu discurso, Melucci (2004, p. 133) destaca que a “separação e a tensão entre canais institucionais e movimentos, entre sistemas de representação e de decisão e formas agregadas da demanda social são a condição de uma democracia não autoritária nos sistemas complexos.” Nos sistemas complexos, “observa-se uma tendência ao alargamento da cidadania e da participação, enquanto aumenta a necessidade de planificação da vida social por meio de aparatos burocrático-administrativos” (p. 135). Sendo assim, necessário coordenar a pluralidade dos interesses na salvaguarda dos direitos. Neste sentido, a democracia vai significar “somente a criação das condições que permite aos atores sociais reconhecerem-se e serem conhecidos por aquilo que são e o que querem ser”, configurando-se assim em “liberdade de pertencimento, [...], liberdade para construir espaços sociais de reconhecimento, [...] liberdade de representação” (p. 137) que se configuram em sistemas de representação das identidades coletivas que permitem a apropriação do conhecimento, bem como a produção de recursos simbólicos capaz de dar voz a demanda e interesses, “mas é também *representação*, imagem e fantasma de uma realidade que permanece diversa e nunca inteiramente ouvida” (p.139). A função principal dos movimentos é tornar visível e coletiva as questões importantes dos movimentos, permitindo que “toda a sociedade assuma como seus, os dilemas que atravessam”, sem, entretanto, anular a especificidade e autonomia dos atores conflituais. Com isso, a participação, significa na contemporaneidade, “*tomar parte*, isto é, agir para promover os interesses e necessidades de um ator”, como também, “*fazer parte*, reconhecer o pertencimento a um sistema, identificar-se com os “*interesses gerais*” da comunidade (MELUCCI, 2004, p.139).

Conforme o exposto, no Brasil de hoje, o que se apresenta é um desafio à sociedade que precisa ser enfrentado nos canais apropriados à manifestação dos anseios sociais. Desafio

que se torna mais complexo, especialmente conforme Frigotto, “[...] quando postulamos uma sociedade e processos educativos que tenham como parâmetro não o mercado e o capital, mas o ser humano.” (2002, p.65).

## **CAPÍTULO II**

### **Conselhos, financiamento da educação e controle social**

Este capítulo objetiva fazer uma análise sobre os Conselhos com vista a captar melhor sua ação na sociedade e no meio educacional. Para tanto, optamos em subdividi-lo em cinco partes.

Na primeira parte, destacamos o significado deste órgão na sociedade seguindo de uma explanação a partir de sua gênese referendadas pelas características que absorveu ao longo dos tempos. Na segunda parte, retratamos os Conselhos de Educação no Brasil desde sua criação e representação no processo histórico. Na terceira parte, caracterizamos a política de fundos iniciada desde 1996 com a lei do FUNDEF e em continuidade a partir de 2006 com a implantação do FUNDEB. Na quarta parte, discorremos sobre a Descentralização no processo da Municipalização no Brasil, tendo em vista que são temas relacionados à democracia, participação social e controle social, em seguida, fizemos apreciações sobre os Conselhos do FUNDEF e FUNDEB a partir da legislação de criação dos mesmos, seguindo das características que adquiriram pelas referidas atuações.

#### **2.1. Gênese dos Conselhos na Sociedade**

Em um regime democrático, o qual passamos a experimentar a partir dos anos 80, existem diversas formas que podem favorecer a participação social. Dentre estes espaços democráticos que se apresentam, temos: as Associações de Moradores, Sindicatos, Universidades, Partidos políticos, Conferências, Fóruns e Órgãos Colegiados, como os Conselhos, entre outros.

Os Conselhos são órgãos colegiados que se colocam entre o Estado e a sociedade, devendo se constituir em canais de participação popular em benefício dos interesses públicos. Em princípio, os Conselhos são órgãos coletivos de tomada de decisões de políticas públicas da utilização de bens materiais ou sociais. Eles surgem na sociedade para atuarem em diversas áreas sociais. Embora “[...] os vestígios da cultura patrimonialista tenham força no conjunto da população, os conflitos sociais contemporâneos têm encontrado novas formas de se

expressar.” (GOHN, 2001, p. 211). Este fato ocorre com base na negociação coletiva que tem os Conselhos como órgãos mediadores entre o poder público e a sociedade civil.

O termo “conselho” no sentido etimológico, de acordo com Carlos R. J. Cury, significa:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2000, p. 47).

Na atualidade, os Conselhos se apresentam com função de fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, devendo atuarem como “arena de interlocução” na formulação destas. Segundo (GOHN, 2007, p. 98): “Sem dúvida que hoje eles já representam, novas formas de integração social”. (GONH, 2001, p. 213). “Assim, a demanda por Conselhos representa a busca de canais institucionais de participação do conjunto dos segmentos que, na sua diversidade tem prioridades comuns” (LUZ, 2000, p. 47).

Nessa conjuntura, eles se tornam um dos elementos da democracia representativa que são “deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Sérgio Filho apud Bobbio (2009, p. 33).

Liliane Luz destaca ainda que os Conselhos:

[...] retratam as contradições das sociedades, marcadas tanto pelo desenvolvimento de práticas autoritárias de educação e concentração do poder político como experiências alternativas de gestão nos diferentes níveis e espaços políticos e sociais. (2005, p. 35).

Diante desta observação, podemos dizer que os Conselhos têm em seu cerne uma via dupla tanto para impetrar como para viabilizar a gestão das políticas públicas.

Pensando assim, Marcus Braga (2011, p. 48) enriquece o potencial contraditório ao questionar: “Se esse Estado capitalista surge com a função de manter o domínio de uma classe sobre a outra, como ele pode permitir ser controlado pelas classes trabalhadoras pela defesa de seus direitos?”

Dessa forma, os Conselhos podem servir tanto como órgão de dominação, quanto da sociedade civil para servir como meio de se garantir seus direitos sociais, tornando-se um aliado da democracia.

Os Conselhos não são órgãos novos instituídos pelo processo democrático a partir da CF/88, eles são “tão antigos quanto as primeiras formas de organização social e remontam às tribos primitivas, quando seus integrantes mais experientes reuniam-se para resolver problemas não previstos nos marcos de sua tradição normativa.” (PINTO, 2008, p.153). Com isso, podemos dizer que os Conselhos têm se apresentado ao longo dos tempos com características próprias de acordo com o momento histórico o qual representam. (PERONI, 2008; SANTOS, 2007).

No Brasil, conforme classificação de Maria da Glória (2007, p.70), podemos citar três tipos de Conselhos:

Os criados pelo próprio Poder Público executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o Poder Público; e os institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados, por leis originadas do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007, p.70).

Os Conselhos do FUNDEF/FUNDEB pertencem ao grupo dos institucionalizados, ou seja, Conselhos Gestores. Eles estão associados à idéia de co-gestão, pois devem partilhar o poder entre a sociedade política e a sociedade civil organizada.

Gohn destaca que “a criação da maior parte dos conselhos data dos anos 1990, como os da Educação, da Assistência Social, da Saúde e do Idoso” (GOHN, 2008, p. 98). Levando para o lado específico dos Conselhos de Acompanhamento, Azevedo (2008, p.18), ao analisar este ramo no processo histórico, expõe que é no campo das contradições históricas de nossa sociedade que os Conselhos de acompanhamento representam potencialidades de uma democracia substantiva, carregando os limites e contradições que combinam diferentes formas e tentativas de controle social.

Ao caracterizar esses momentos, José Marcelino de Resende Pinto (2008, p. 153) destaca sua função geral, nos tempos primitivos, associada ao caráter emergencial e de coesão social em momentos de riscos de ruptura. Já na idade moderna, os Conselhos adquiriram caráter revolucionário, porém contrário à democracia representativa e mais ligado ao autogoverno, ao poder.

Dessa forma, os Conselhos se efetivaram guardando o “gérmen” da sociedade do futuro, apresentando-se na atualidade como órgão auxiliar do Estado, como mecanismo legitimador das políticas públicas, como um potencial que pode transformar e fortalecer a democracia participativa.

As características que estes Conselhos assumem, podem ser assim elencadas, conforme Pinto apud Siraque (2008, p.155):

São criados por iniciativa do Estado, geralmente por meio de leis; sua composição envolve representantes do Poder Público e da sociedade civil; sua finalidade principal é a de permitir a participação da população na definição, na avaliação e no controle das políticas públicas; quanto ao poder de decisão, podem apresentar caráter consultivo, deliberativo ou normativo; em geral, seus integrantes não são remunerados, mas a função de conselheiro é considerada de interesse público relevante; geralmente, a função de conselheiro é exercida de forma não-exclusiva, seja por parte dos representantes do Poder Público, seja por aqueles que representam entidades da sociedade civil; cabe ao Poder Público da pasta correspondente ao conselho (educação, saúde, etc.) colocar à sua disposição os equipamentos, a infra-estrutura e o pessoal necessário ao seu funcionamento; os representantes do Poder Público geralmente são técnicos ligados às pasta afetas à atuação do conselho, enquanto os representantes da sociedade civil geralmente são leigos, ligados aos movimentos sociais ou sindicatos; as reuniões geralmente são abertas ao público, com direito a voz, mas não a voto; as decisões dos conselhos, do ponto de vista legal, equivalem aos atos administrativos.

Por essas características, é possível evidenciar algumas fragilidades nos Conselhos. Estes seriam mais potentes se fossem concebidos pela iniciativa popular e não descendentemente por iniciativa do Estado, cunhados por planos internacionais, configurando uma democratização imposta pelo alto. Porém a população brasileira, de maneira geral, não adquiriu um nível de participação capaz de propor políticas públicas com significativa efetividade. Encontra-se ainda alijada social, econômica e politicamente das decisões do Estado.

As fragilidades podem ser percebidas a partir de sua própria funcionalidade, pois em geral, quando acontecem, têm ainda uma infraestrutura, equipamentos e funcionários administrativos vinculados ao poder público, o que tende a um processo de submissão. Também pela fraca participação popular, os representantes da sociedade civil, no geral, apresentam-se em desvantagem com relação aos técnicos do Poder Público que se apresentam com domínio mais apurado sobre a contabilidade pública. Também ainda se pode dizer que a

“Lei que criou os conselhos foi modesta, porque não estabeleceu mecanismos, metas capazes de conter gastos e fomentar a cultura da participação”. (CUNHA, 2008, p.11).

Porém, em meio às adversidades e descréditos frente às fragilidades dos Conselhos, ocuparem seus espaços se torna um desafio até mesmo para fortalecê-lo como instâncias parceiras no exercício do controle social, na defesa da qualidade dos serviços públicos, tendo em vista que representam, conforme Sousa apud Raichelis Degennszajh (2004, p.183):

[...] espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando um processo de interlocução permanente, que ora objetiva a proposição de políticas públicas e a criação de espaços de debates públicos; e ora visa ao estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a penetração da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, visando exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. (RAICHELIS DEGENNSZAJH, 2000, p. 66).

Em consonância com a autora supracitada, o controle social advindo a partir da atuação nos Conselhos não é apenas uma luta legal por um direito adquirido, pois trata também de potencializar a criatividade da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, principalmente no preenchimento das lacunas deixadas pelos serviços públicos. Igualmente, devem transcender a realização de interesses particulares e corporativistas.

## **2.2. Conselhos de Educação no Brasil**

No Brasil, existem registros de Conselhos desde o Império. Alguns Conselhos datam do final do século XIX em províncias como Alagoas (criado em 1854 e extinto em 1864); Bahia (1870); Rio de Janeiro (1849) na capital e demais municípios (1871); Espírito Santo, as Juntas Escolares (1875); Paraná, o Conselho Literário por Distrito (1857) e os Conselhos de Santa Catarina, (extintos em 1881, sem registro de data de criação); já em São Paulo, houve o registro, em 1871, de um Conselho denominado “Conselho de Instrução”. (OLIVEIRA, 1999, p.19, 2006, p.19; SANTOS, 2007, p.35).

Como se pode constatar, frente à rede de relações em que os Conselhos de Educação foram inseridos, ou seja, de acordo com o contexto não só histórico, mas cultural, social, econômico e político, em formas de avanços e rupturas, aos poucos, passaram a configurar sua marca no Brasil. Estas marcas se corporificaram com lapsos das aspirações de alguns preceitos do Manifesto dos Pioneiros da Educação, ou seja, voltado para o interesse das

aspirações populares, mas também com fortes traços de poder da elite brasileira, como não poderiam deixar de ter, devido ao seu poder hegemônico.

Neste ínterim, somente no Brasil republicano, já no Governo de Getúlio Vargas, a partir da Reforma de Ensino “Francisco Campos” de 11 de abril de 1931, pelo decreto nº 19.850 (SANTOS, 2007, p.35) e a promulgação da Constituição Federal de 1934 que se configurou, o alicerce do primeiro e atual Conselho de Educação criado em nível Nacional (CNE), e dos demais Conselhos Estaduais, com a primeira vinculação de recursos aos municípios de 10% e Estados e Distrito Federal de pelo menos 20%. (OLIVEIRA, 2006, p.21-2). O percentual vinculado à União foi de 10%.

Em relação à composição dos Conselhos, os membros eram nomeados sobre “ranços autoritários” (OLIVEIRA, p.24), pois em sua maioria eram compostos por intelectuais oligárquicos, ao exército, a indústria e a Igreja Católica, “sendo que engenheiros e professores eram minoria” (SANTOS, 2007, p.35).

Essa estrutura continuou na Constituição de 1946 se prolongando até 1961, época em que é aprovada a Lei LDB, nº 4.024/61 que transforma o CNE em Conselho Federal da Educação (CFE), o qual se reestrutura a partir do Golpe de 1964, no governo do General Castelo Branco, com seus 24 membros escolhidos pelo Presidente da República dentre pessoas de “notável saber e experiência em educação” para atuarem em ações burocráticas mais voltadas aos interesses do governo e “não para a democratização do ensino obrigatório” (SANTOS, 2007, p.36).

Frente a estas adversidades, Bertha Valle reconhece que “foi nos anos de 1970 que os conselhos de Educação começaram a ter uma atuação com vistas à descentralização das decisões”. Porém, essa descentralização não foi posta pelo poder central com vistas a favorecer a real participação da sociedade civil nas atividades públicas como se pode constatar até mesmo pelo contexto histórico vivenciado do Brasil, mas, como forma de centralizar mais ainda o poder do governo militar, tendo em vista seu compromisso “voltado para os seus interesses e não para a democratização do ensino obrigatório.” (SANTOS, 2007, p.36).

Por acusações de várias irregularidades, o Conselho Federal da Educação (CFE) se modifica a partir do Governo de Itamar Franco através de Medida Provisória, conforme Lei nº 9.139/95 promulgada em 24 de dezembro de 1995, passando a adotar o nome anterior, ou seja, Conselho Nacional da Educação (CNE). Este novo CNE conforme art.7º prevê duas composições distintas: Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do

Desporto de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da Educação Nacional.

Juca Gil (2007) expressa sua crítica compreendendo que essa concepção “explicitamente atrelado a uma infra-estrutura que lhe desse sustentação relativa a transporte, diárias e até jetons aos seus componentes”, representando dessa forma não um favorecimento à participação social mas uma redação que indica “o apoio aos trabalhos do “Ministro” e não mais do “Ministério”. (GIL, 2007, p.177- 179).

Em seu bojo, a lei do CNE traz também a obrigatoriedade da institucionalização dos demais Conselhos em nível Estadual, assim como a criação dos Conselhos Municipais de Educação. (SANTOS, 2007, p.37).

Nos Municípios são criados os Conselhos Municipais de Educação (CMT), com finalidade de orientar a educação básica da Rede Municipal de Ensino Pública e Privada, com atribuições referendadas na LDB nº 9.394/96. Um elemento importante de ampliação do papel dos Conselhos Municipais de Educação foi no contexto de aprovação da Lei do FUNDEB, nº 11.494/07, que permitiu a criação de Câmaras para acompanhar a gestão do Fundo para o exercício do controle social sobre os recursos do mesmo. No sentido de compreender tal configuração passamos a tratar da questão do financiamento da educação mediante a política de fundos desde meados da década de 1990.

## **2.3 - FUNDEF/FUNDEB – o financiamento da escola pública.**

.

### **2.3.1 Contextualização do FUNDEF/FUNDEB**

No Brasil, o histórico sobre a aplicação de recursos na educação tem revelado a insuficiência destes em todos os níveis de ensino. Os percentuais da vinculação financeira para a educação, via Constituição Federal, conforme Santos (2007, p.46), “apresentam certa instabilidade, relacionada de acordo com o período histórico e político vivenciado pelo país”. Ou seja, “as vinculações desapareciam em momentos de ditadura e reapareciam nos momentos de maior reorganização da sociedade civil,” como no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988.

Assim, o contexto do FUNDEF, maior lei de controle social nas políticas públicas da Educação - ocorreu nos anos iniciais da década de 1990, período que ficou marcado pela crise

do capital iniciada na década de 1970, sentida com mais força no Brasil na década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Estas medidas se efetivaram através da reestruturação produtiva com influência de ideais neoliberais, advindas do mundo globalizado, caracterizado, sobretudo, pela flexibilização do mercado de trabalho, e da invenção ou criação da Terceira Via<sup>4</sup>, hipertrofia da esfera financeira, através da descentralização<sup>5</sup> para os municípios com a racionalização dos recursos. De forma mais concreta, as reformas administrativas foram introduzidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob orientação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, na gestão do então Ministro Bresser Pereira. Esta reforma pretendia substituir o modelo burocrático-capitalista aplicado no Brasil desde 1936, mas que “envolvido em crise política, causada pela bancarrota do regime militar, e em uma crise econômica e financeira, que começou com a crise da dívida externa,” corroborando a “elevação dramática das taxas de inflação” revelando assim “suas causas internas: crise fiscal do Estado e a exaustão da estratégia de crescimento nacional-desenvolvimentista” (PEREIRA, 1999, p.11).

A reforma proposta naquele cenário assumiu características de “Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital financeiro” (GUTIERRES apud PERONI, 2010, p.12). Assim, percebe-se que aquelas políticas, inclusive as de financiamento, sofreram influências da crise do capital, e, portanto, apresentam-se como uma das soluções nas propostas dos planos econômicos neoliberais, as quais foram gestadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

Estas políticas adentraram mais precisamente em nosso país, por meio da participação do Brasil em eventos internacionais para educação. Dentre estes eventos, tem-se, como marco, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que aconteceu entre os dias 05 a 09 de março de 1990 na cidade de Jomtien, na Tailândia. É considerada marco porque, por esta Conferência, o Brasil integrou um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de altas taxas de analfabetismo, tornando-se

---

<sup>4</sup> “Terceira via” é um termo adotado por Anthony Giddens, diretor da London School of Economics, introduzido no governo de Tony Blair na Inglaterra. Para Giddens, o referido termo consiste na mudança de paradigmas entre o Estado e o cidadão em que o Estado passa de garantidor de direitos para fornecedor e o cidadão de não mais visto como sujeito de direitos, mas, como cidadão-cliente, ou seja, consumidor de serviços.

<sup>5</sup> Este termo “descentralização” para Estados e Municípios é tido pelo próprio Ministro Bresser Pereira como uma das características principais da Reforma, além da privatização das empresas estatais. (1999, p.07).

signatário a satisfazer as Necessidades Básicas da Aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos.

Nesse sentido, o projeto neoliberal se faz presente no mesmo período de elaboração da Constituição Federal de 1988, especificamente, na área de Educação. Pela Constituição, a União, Estados e Municípios devem organizar, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino e nestes termos determinavam que o poder público, em cada uma destas esferas, “deveria aplicar, no mínimo, 50% dos recursos previstos para a educação, na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental” (LAGES, 2003, p.30), conforme o art. 60 e § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ACDT):

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Em setembro de 1996, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n.14, altera o citado artigo 60, criando o FUNDEF pela lei, nº 9.324/96. A nova redação do Art.60 e o § 6º foram assim redigidos:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 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.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição Federal.

Antes da Emenda Constitucional 14, a União possuía, pela Constituição Federal de 1988, maior responsabilidade com a eliminação do analfabetismo e pelo ensino fundamental, pois, até então, a metade dos recursos da União destinados à Educação deveria ser utilizada para atender a exigência de eliminar o analfabetismo e ao ensino fundamental. Em outras palavras, 50% dos 18% da União deveriam ser aplicados no atendimento daquela exigência. Os Estados e Municípios também deveriam aplicar o mesmo percentual, ou seja, 50% dos 25% de suas receitas provenientes de impostos e transferências vinculados pela Constituição Federal de 1988. Com isso, a partir da EC 14, vemos uma grande modificação, pois vamos ter uma

vinculação aumentada para 60% aos Estados e Municípios e uma redução para 30% da vinculação da União. Nesse aspecto, a União reduz sua responsabilidade com a eliminação do analfabetismo e com o ensino fundamental, transferindo para Estados e Municípios a maior parcela dessa responsabilidade.

Neste sentido, Rosana Evangelista Cruz (2009, p.164) apud Melchior (1997) e Oliveira (2001), destaca o não cumprimento deste ADCT, por parte do governo federal, como motivo para criação do Fundo. Destacam esses pesquisadores “a confusão interpretativa desse artigo 60 em relação a qual âmbito se aplicava o percentual mínimo de 50% para o ensino fundamental”, pois tanto o Tribunal de Contas (TCU) avaliava separadamente nos entes federados, daí a inconstitucionalidade, pois nesta perspectiva, conforme Cruz apud Jorge Castro (1998, pg. 138), entre os entes, a contribuição da União ficava aquém dos percentuais firmados, em 1995, ou seja, apenas 22,9% em detrimento dos valores despendidos pelos Estados, 68,4% e Municípios 59%. Por sua vez, a União interpretava que seria para o conjunto dos entes federados, assim, os “três juntos extrapolavam os 50% nessa etapa da educação.” (CRUZ, p.164-165). Corroborando este sentido, Cruz apud Pinto (2006, p.168), ao analisar o Relatório Sintético do FUNDEF de 1998 a 2002, afirma que fica claro que apenas 2,8% do total de recursos do fundo são da alçada da União, representando, assim, um “efeito Robin Hood” do FUNDEF, pois o efeito equalizador, cai por terra. Os recursos dos Estados, principalmente advindos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS, são os que financiam a educação fundamental e a União, “principal concentradora de recursos públicos (70,6% do total, em 1996)” não assume sua obrigação em redistribuir e suplementar os recursos para qualificar o ensino.

No mesmo sentido, Nicholas Davies (2001, p.16) afirma que o governo faz “[...] cortesia com o chapéu de Estados e Municípios”. Com isso, podemos afirmar que é histórica a luta quando da aprovação de medidas para melhorias educacionais, pois sempre se forjam forças contrárias às medidas democráticas.

Na opinião de José Marcelino de Resende Pinto (1999, p.86), “a União fica desobrigada de aplicar pelo menos metade dos seus gastos constitucionais no ensino fundamental”, configurando assim, “o principal motivo de criação do FUNDEF”, além de poder ser usado pelos governos municipais “tão-somente como forma de reduzir seus recursos próprios” (PINTO, 1999, p.91), os seja, os 25% assegurados na CF/88.

Nessa senda, o que se pode dizer do legado do FUNDEF é que este focalizou apenas o ensino fundamental e educação especial, sendo que a União usou de artifícios para minimizar sua participação financeira como uma complementação irrisória e aquém do previsto em lei.

Ademais, muitos recursos deste Fundo ainda são depositados em conta única dos Municípios e Estados, sem nenhuma punição para esse fato. Neste sentido, contribui para anular “os efeitos benéficos da descentralização dos recursos e da focalização dos gastos”, (MONLEVADE, 2008, p.256), dificultando assim, a ação dos conselhos de acompanhamento.

Em face deste contexto, com os 10 anos de FUNDEF, o Brasil chegou à quase universalização das crianças de 7 a 14 anos na escola (97%), a municipalização foi efetivada abrindo espaço para a ampliação do atendimento para toda a Educação Básica com maior participação de recursos financeiros da União, tendo em vista que no geral esta política macroeconômica consolidou-se como um das ramificações da política de Estado Mínimo, voltada para a contenção fiscal.

No Brasil, conforme Luis de Sousa Junior, “a nova sistemática de financiamento da educação foi a principal indutora da municipalização das matrículas do ensino fundamental” por meio do FUNDEF.” (2006, p. 233).

A discussão sobre municipalização encaminha para a reflexão sobre a questão da descentralização, pois foi através do processo de descentralização administrativa que houve a municipalização no ensino. Assim, conforme Oliveira Souza (2004, p. 179), “a descentralização, na sua essência, significa partilhamento de poder, uma aproximação do Estado com a população, ou seja, implica o desenvolvimento de duas posturas: *estadualização ou a municipalização*.”

Dessa forma, a essência da descentralização está na transferência de responsabilidades, porém com autonomia do poder decisório restrita à União, configurando assim, na visão desta autora, como “um dos princípios mais importantes e estrategicamente utilizados na definição desse novo pacto federativo.” (OLIVEIRA SOUZA, 2004, p. 177). Porém, esta autora lembra que a descentralização só pode ser relacionada à ampliação da democracia e à participação social se mantiver uma reação contrária ao autoritarismo, à centralização, mantendo proximidade com a participação e controle social como pré-requisito fundamental ao processo democrático, tendo em vista a pressuposição do embate de idéias políticas divergentes.

Neste mesmo sentido, Oliveira Souza (2004) ainda considera dois significados para a municipalização: o primeiro ampliado, a municipalização que consiste no fortalecimento administrativo da participação social integrada à administração local (p.179); no segundo, a municipalização “consiste na *prefeiturização*, que significa a “incorporação e gestão, pela prefeitura, dos recursos institucionais federais e estaduais instalados no município.”, configurando, assim, “a ‘descentralização’ atrelada ideologicamente aos interesses centrais, em detrimento dos locais” (OLIVEIRA SOUZA, 2004, p. 180).

Corroborando esta forma de pensar, Bertha Valle (2008, p. 58) vai nos dizer que, embora recente, “aos poucos, a idéia de descentralização vem se impondo e tomando forma entre nós” ainda que seja “um processo precário, dada as condições econômico-culturais de grande número de municípios brasileiros”.

Por sua vez, a autora entende a municipalização do ensino “como a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, particularmente na área do ensino fundamental”( p.58).

Segundo Bertha Valle apud Ferraz (p.54), um sistema é concebido como descentralizado quando a “União se mantiver no papel que estritamente lhe competir, assumindo os Estados boa parte da tarefa e delegando porção considerável dela aos municípios”

Neste sentido, o histórico legal que trata da descentralização no Brasil é de altos e baixos, tendo em vista ser um processo relacionado à questão financeira. Em Valle (p.57-58), neste histórico, os textos constitucionais não se apresentavam de maneira clara para aplicação racional dos recursos pelos Municípios, embora houvesse sanção para a desobediência na aplicação dos mesmos como exposto na LDB no art. 92, § 3, nº 4.024/61. Porém, como se pode perceber, em nenhum destes textos legais se previu responsabilização para a própria União que sempre tem se mostrado como a primeira a quebrar o pacto de responsabilização entre os entes federados. Isso precisa ser externalizado na sociedade para que, pelo menos, em um futuro próximo deixe de acontecer, em benefício da qualidade na educação pública.

Podemos dizer que a legislação é tão lenta quanto o processo de participação política. A sociedade está ainda muito distante da esfera pública, chegando a tornar-se um histórico ciclo vicioso, pois temos uma legislação que tem se apresentado, ao longo dos anos, de certa forma lenta, em alguns aspectos pouco claros, diante de uma sociedade ainda aquém da participação política, além de contarmos com “parcos recursos repassados pela União ou pelos governos estaduais” (VALLE, 2008, p.56), além do que os Municípios, no geral, “têm se deparado com dificuldades” (p.57) para efetivar seus sistemas de ensino.

Confirmando os preceitos da CF/88, a atual LDB determina a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil, reforçando a forma de colaboração. Neste sentido, embora o aporte de recursos tenha aumentado e disciplinado a sua aplicação através da política de Fundos, ainda tem se apresentado muito abaixo das necessidades reais de cada sistema educacional.

De acordo com José Marcelino Pinto (2008, p.159), embora apareçam experiências inovadoras em alguns Municípios quanto à gestão participativa, “pode-se dizer que é mais

fácil avançar no fortalecimento do poder local e da gestão democrática por meio de leis de âmbito federal do que deixando aos poderes subnacionais” tendo em vista a forte ligação do poder local aos princípios de mando político advindo do coronelismo e clientelismo fortalecidos pela eficácia da cooptação local.

Nicholas Davies (1992) enriquece o debate e é categórico ao afirmar que “a municipalização atual” consiste na “transferência por iniciativa dos governos estaduais e com concordância das prefeituras de escolas estaduais ou de seus serviços para as prefeituras [...]” (p.32). Para os governadores favorece através do repasse de verbas “uma rede de aliados/dependentes políticos nos municípios”, aos prefeitos, “em seu turno, encaram-na positivamente por ela trazer recursos adicionais que não viria se ela não existisse”, isto “sem falar no enriquecimento ilícito” (p.39). Defende que a municipalização deve ser vista no contexto mais geral como política de privatização dos serviços públicos da proposta do capitalismo internacional via órgãos como o Fundo Monetário Internacional como também das classes dominantes brasileiras que sob pretexto de redução de gastos públicos, principalmente dos setores sociais, estando preocupados apenas, em assegurar “oportunidades de investimento para o capital” (p.34).

Para este autor, a “municipalização não está prevista na Constituição Federal; não é descentralizante nem democratizante [...]” (DAVIES, 1992, p.42).

Em um país fortemente marcado por disparidades regionais e recursos escassos na área social, faz-se importante estabelecer políticas nacionais de forma articulada, mediante práticas de não subserviência, mas de práticas de colaboração com as políticas Estaduais, Municipais e Distritais ancoradas no incentivo à participação da sociedade na elaboração do orçamento, planejamento e acompanhamento dos recursos a serem investidos na educação, visando descentralizar, democratizar e desburocratizar tais recursos.

Neste contexto de discussão sobre descentralização e municipalização, analisando o FUNDEF a partir de 2004, Rosana Gemaque (2004, p.34) afirma que a criação do FUNDEF pôde ser analisada sob duas vertentes: na versão do governo federal, este fundo (15% do ICMS, FPE, FPM, IPI Exportação, compensação da desoneração das exportações - Lei Kandir nº 86/96) representou uma estratégia de revolucionar a educação por promover uma política nacional de equidade, tendo em vista que reduziria as desigualdades nos Estados no gasto-aluno, bem como na melhoria da qualidade e na valorização do magistério. Pensando diferente, os críticos avaliaram esta estratégia como uma forma de restringir a participação da União no financiamento do ensino fundamental. Isso pode ser comprovado na própria CF/88, pois no artigo 60 do ADCT, assegurava 50% dos 18% dos recursos devidos à educação pela

União para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Todavia, pelo § 6º da Emenda Constitucional 14, esse valor diminuiu para apenas 30%.

Podemos afirmar ainda que a política do FUNDEF fosse uma política que promoveu maior impacto na mudança da lógica de financiamento da educação, desde a CF/ 1988, modificando as relações federalistas na educação. Porém, prometendo desenvolver o ensino fundamental e valorizar os professores, este Fundo não trouxe recursos novos para a educação, pois ele apenas possibilitou a redistribuição entre Estados e Municípios de impostos e transferência por impostos que antes já eram vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, 25% de Estados e Municípios. O que houve foi apenas uma subvinculação (60% de 25% = 15%) dos impostos e transferências, ou seja, o FPM, FPE, IPI Exp, ICMS e a LC 87/96 que inclui os recursos relativos à desoneração de produtos exportados e finalmente a União para assegurar o valor mínimo por aluno/ano aos governos onde este valor per capita não for alcançado. Devemos também reconhecer que esta complementação, conforme Davies (2008, p.27), se constituiu de forma “ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população”, sem nenhuma medida de punição quanto a esta ilegalidade, embora em alguns casos tenha “contribuído para diminuir a miséria de recursos educacionais de Municípios e Estados mais pobres do Brasil”, principalmente na região Nordeste (DAVIES, 2006, p.55).

Outra deficiência deste Fundo está no seu destino, pois, conforme a Lei nº 9424/96, tão somente ao ensino fundamental com base de utilização de no mínimo 60% destinados à remuneração do Magistério e 40% restantes para a MDE. Com essa configuração, deixou de fora os demais níveis (educação infantil e ensino médio) e modalidades do ensino (educação profissional, educação de jovens e adultos, educação à distância, educação especial).

Em tal sentido, Davies (2006, p. 53) é mais enfático e assim se pronuncia: “Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços”, é preciso pensar a educação como um todo, pois somente na “perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação”. Diante dessa observação, percebe-se com mais clareza a importância de se pensar a política educacional nessa forma orgânica contribuindo assim, para fortalecer a cidadania e a democracia.

Também a redistribuição dos valores no Ensino Fundamental ficou somente no âmbito de cada Estado e não em todo o Brasil, favorecendo, assim, uma participação insuficiente da União que, no geral, foi de 3,8% do total do Produto Interno Bruto (PIB). Outro fator preponderante e negativo desta política foi a não definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), configurando, desta forma, a velha prática de se trabalhar com recursos possíveis em vez de

recursos necessários a uma educação de qualidade com insumos rigorosamente definidos no nível nacional.

O FUNDEF configurou-se como uma estratégia vitoriosa utilizada pela União para diminuir sua participação no financiamento do Ensino Fundamental que se articula, tanto com a criação de mecanismo de reordenamento dos gastos públicos em um cenário de contenção fiscal, quanto a uma mudança no pacto federativo, pois seu princípio básico “foi o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual” como se somente isso bastasse para satisfazer o “padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na lei n. 9.424 e também na lei 9.394” (DAVIES, 2008, p. 25-26). Com essa ínfima contribuição federal, configura-se nesta política de fundo o que Davies chama “cortesia com o chapéu de Estados e municípios” (DAVIES, 2001, p.16).

Na conjuntura destes dois últimos governos brasileiros, podemos dizer que estes governantes não definiram os recursos conforme os níveis e tipos de estabelecimento de ensino, então burlaram a própria lei por eles criada (lei 9.224/96, art.2º, §2º). Conforme Davies (2008, p.27), a irregularidade teve continuidade de 2003 a 2006, chegando a uma dívida em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, conforme o Tribunal de Contas da União – TCU, “a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões, só em 2004, não de R\$ 485 milhões”, assim, esse débito “só no Governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), contando com os R\$ 12,7 bilhões de débito ao FUNDEF de FHC. Esses débitos chegaram a totalizar “ mais de 30 bilhões”. ( DAVIES,2008, p.27).

Instituído pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, que alterou o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, o FUNDEF criado para vigorar por 10 anos no governo de Fernando Henrique Cardoso, entrou em vigor, em nível nacional, em 1º de janeiro de 1998 e expirou em 28 de fevereiro de 2007, data em que passou a vigorar o FUNDEB.

Nessa conjuntura surge a Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, regulamentada pela medida provisória 339, de 28/12/2006 e efetivada pela Lei 11.494/ de 20/06/2007, lei que cria o FUNDEB com pressuposto de vigência para 14 anos, ou seja, até julho de 2020, trazendo em seu bojo o objetivo de promover o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública (educação infantil, ensino fundamental e médio), independente da modalidade (regular, especial, jovens e adultos, indígena ou quilombola), turno de atendimento (manhã, tarde ou noite ou integral), localização (zona urbana, rural, área indígena ou quilombola) e a valorização de seus profissionais (remuneração condigna dos trabalhadores da educação) considerar ainda, a relação estudante/turma, obedecendo à atuação

prioritária de cada ente, promover a equidade, melhorar a qualidade do ensino e concorrer para a universalização da Educação Básica, configurando, assim, como um pilar para a cidadania.

A lei do FUNDEB prevê também, através do artigo 41, uma proposta para o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei 11.738, de 16/07/08), com o fim de valorizar os profissionais do magistério. O que se pode dizer no momento é que a lei assegurou a implantação dos Planos de Cargos, Carreira e Salários em todos os Municípios do país até dezembro de 2009. Porém, não há garantia para que isso venha acontecer, pois, conforme os preceitos do plano, em muitos casos onde foram implantados foram observados que não atenderam a valorização no tripé da qualificação, carreira e salário, até porque o Piso Profissional Nacional supracitado, embora já seja lei desde janeiro de 2009, ainda está dependendo do governo federal para ter uma aprovação final, tendo em vista que ainda há discordância quanto ao planejamento de 30% da carga horária para atividade extraclasse, em função de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) impetrada em 29/10/2008 por cinco governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará contra o Piso Nacional dos Professores no Supremo Tribunal Federal (STF) para julgar o mérito da ação destes governadores. De acordo com a Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a maioria dos Estados não vem cumprindo a lei do piso inicial desde sua implantação, que deveria ser corrigido levando-se por base o custo/aluno do FUNDEB, conforme artigo 5º da lei do Piso:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da [Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007](#).

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do [art. 206 da Constituição Federal](#).

Além disso, segundo Davies (2008, p.53-54), muitas prefeituras limitam-se a aplicar apenas os 60% do FUNDEB, interpretando o mínimo fixado por lei em máximo, deixando fora os demais recursos vinculados a MDE, ou seja, 25% dos impostos próprios. Pode

também impunemente, se não tivermos um olhar fiscalizador, incluir os aposentados na folha de pagamento dos professores dos 60%. A lei também deixou brecha para que estes 60% sejam interpretados como valor bruto. Com isso, passa a abranger as obrigações celetistas ou previdenciárias que na prática recaem de 60% para 54%.

Refletindo sobre o Piso, Davies (2008, p.55) é categórico ao afirmar que o piso é um “nivelamento por baixo” e tem a miséria como referência. Buscando mais significações sobre esta política de Fundo, Davies (2008, p.33-34) vem afirmar que “o FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF”. Dessa forma, Davies considera que a diferença principal em relação ao FUNDEF é a imposição de impostos e matrículas a serem atendidas. Os novos impostos que entram nesta composição deste novo fundo são: ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (participação municipal), IPVA - Imposto Predial Territorial Urbano, ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (Estadual) com a implantação gradual conforme os três primeiros anos que se apresentam, ou seja: 6,66% 2007, 13,33% 2008 e 20% a partir de 2009. Sua base de utilização ficou determinada, em no mínimo, de 60% para pagamento da remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na educação básica e 40% com despesas de MDE (art. 70 e 71 da LDB n.9394/96).

Além destes impostos, a lei trata da complementação da União (apenas nos FUNDEB Estaduais que não alcançassem o valor mínimo nacional), ou seja, conforme Davies (2008, 49), Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, assim dispostos: R\$ 2,00 bi em 2007, R\$ 3,00 bi em 2008, R\$ 4,50 bi em 2009 e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010. Valores estes, baseados no número de alunos através da escala de inclusão<sup>6</sup> a serem distribuídos de forma automática e periódica pelo Tesouro Nacional e Órgãos Fazendários Estaduais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

No momento, espera-se que esta política de Fundos seja uma redistribuição Nacional e não Estadual, contribuindo, assim, para diminuir as desigualdades regionais, e de classes, tendo em vista que estes recursos ainda se apresentam muito aquém do necessário para um ensino de qualidade. Qualidade esta, que precisa ser assegurada através de critérios rigorosamente definidos, levando em conta o cálculo do custo/aluno/qualidade, o “valor pedagógico e não o valor contábil” que o governo dispõe a sua maneira (DAVIES, p.45).

---

<sup>6</sup> Todos os alunos já em 2007 do Ens. Fundamental (Reg + Esp) e Educação Infantil, Ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA): 1/3 = 2007 2/3 = 2008 e 3/3 = 2009.

Neste sentido, é necessário que haja mais controle social dos gastos no sentido de provocar mudanças reais no ensino-aprendizagem.

Além do mais, o FUNDEB não representa a totalidade dos recursos vinculados, tendo em vista que ficaram fora, conforme Davies (2008, p. 52):

a)“o salário-educação, b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na lei orgânica) dos impostos municipais próprios ( IPTU, ISS, ITBI) e do IR dos servidores municipais, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na constituição estadual) do IR dos servidores municipais; c) 5% do FUNDEB que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do FUNDEB e o percentual mínimo fixado pela lei orgânica ou a constituição estadual, como é o caso de São Paulo, Rio Grande do Sul e outros estados).

No mais, é oportuno destacar que o custo/aluno, dos R\$ 300,00 reais do início da implantação do FUNDEF chegou ao final do exercício de 2009 já como FUNDEB a R\$ 1.350,09 para as séries iniciais. Porém, esse valor se modifica conforme os fatores de diferenciação (por série, turno/extensão, local). Nessa senda, cumprem destacar que o gasto com aluno é pequeno se comparado a outros países, pois 01 ano de gasto com aluno americano é o que se gasta em 08 anos no Brasil. (PINTO, 2010)<sup>7</sup>

Mesmo assim, tais recursos ainda se apresentam aquém das necessidades de um ensino de qualidade. No dizer de Davies (2008, p. 37-38):

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas nos âmbitos de sua atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que quando houver complementação federal, uns governos ganharão mas outros perderão na mesma proporção, complementação esta que será o único recurso novo para o sistema educacional em geral, que não é tão significativo assim [...] Segundo Bremaeker (2007), em estudo, estas perdas afetarão milhares de municípios [...].

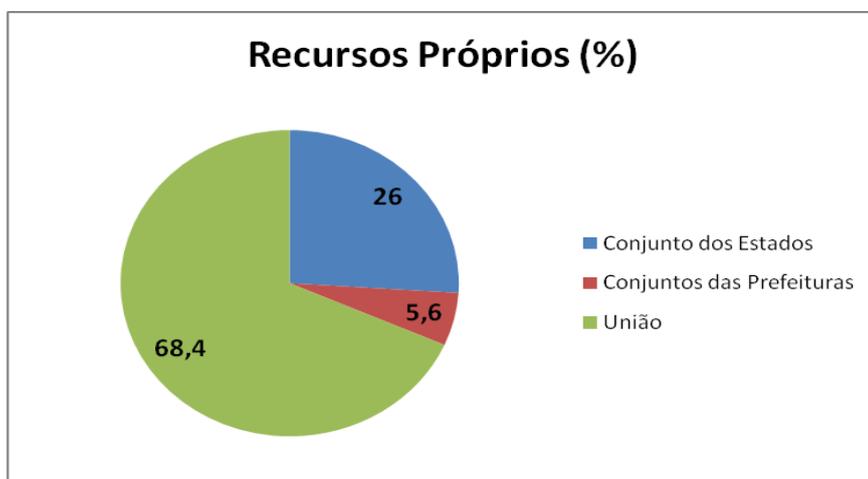
Por este ordenamento, a União fica numa posição muito confortável com relação aos Estados e Municípios, porque ela oferece muito pouco, mas, como se verifica no cotidiano das escolas, ela cobra muito. Nesse ordenamento, o “Fundeb foi desenhado no meio de uma

<sup>7</sup> Curso Cidadania e Direito à Educação, organizado pela Ação Educativa, Programa Ação na Justiça, que tratou do tema "Desafios à participação e ao controle social das políticas educacionais no Brasil: instâncias e mecanismos", com Prof. José Marcelino Rezende Pinto, em 12 de junho de 2010.

tensão entre a manutenção da política econômica restritiva do governo de Fernando Henrique Cardoso, que foi mantida e aprofundada durante os quatro anos do primeiro mandato de Lula”, assim, “o papel constitucional da União não foi alterado”, apenas “suplementar e emergencial”, até porque o “debate da revisão do papel constitucional da União não teve a centralidade que o tema exigia”.

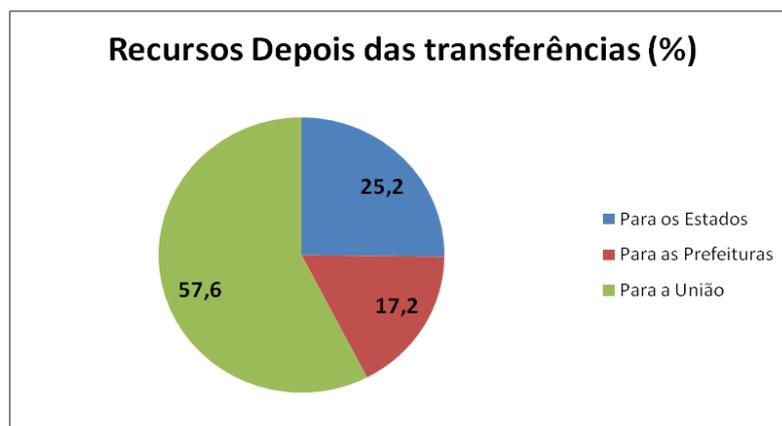
Observamos melhor “as regras constitucionais do “jogo de arrecadação de tributos” estipulam” [...].(MADZA E BASSI,2009, p. 27) nos gráficos a seguir:

**Gráfico1. Recursos Distribuídos entre os Entes Federados**



**FONTE:** Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira, 2009.

**Gráfico 2. Recursos Distribuídos entre os Entes Federados depois das Transferências Constitucionais.**



**FONTE:** Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira, 2009.

Como podemos perceber, “quem menos arrecada são os Municípios, onde as políticas públicas de todas as esferas de governo ocorrem na prática.” Além do mais, “é no

território dos municípios que as pessoas vivem – é nele que se constroem escolas e hospitais municipais, estaduais e federais, e é nesse espaço que todos os serviços públicos funcionam”. Porém, embora tenha as transferências na partilha dos tributos, os 5.565 Municípios ficam com uma receita muito pequena, configurando dessa maneira um sistema tributário injusto “contribuindo para manter, e até reforçar, as desigualdades sociais, separando cada vez mais o Brasil dos ricos do Brasil dos pobres” (MADZA E BASSI, 2009, p. 27).

Nesse sentido, podemos dizer que o direito à educação escolar não está sendo cumprido diante destas mudanças nas leis com relação aos recursos financeiros, frente aos altos impostos arrecadados e não divididos entre os entes federativos de forma equilibrada. Além disso, também se verifica na prática dos demais entes federativos que Estados e Municípios em certos casos usam de artimanhas, equívocos e brechas deixadas na interpretação errônea da lei para promover espertezas contábeis, como os rendimentos financeiros do FUNDEB ( não explicado no Projeto de Emenda Constitucional/ PEC n. 415, nem na EC n. 53, nem na MP n. 339), se estes “devem ser contabilizados ao percentual mínimo previsto na constituição estadual ou lei orgânica municipal” (DAVIES, 2008, p.40-41).

Entre os vários equívocos, Davies (2008, p.41) expõe o fato da não definição pela Câmara dos Deputados da medida provisória que se converteu na lei do Fundo n.º11.494/07, a qual obriga os governos a aplicarem no mínimo somente 25% dos impostos em MDE, quando o certo seria o percentual previsto nas Constituições Estaduais e leis orgânicas municipais. Com esta brecha, embora a Constituição Estadual do Piauí assegure 30%, o Tribunal de Contas do Estado aceita apenas 25%, constituindo-se, assim, repasse menor de recursos para uma rede já tão deficiente. Nesse caminho, alerta também sobre a situação dos entes federados que ganham com o FUNDEB, tendo em vista uma receita superior à sua contribuição que deveria ser contabilizada como acréscimo ao percentual mínimo (25%) ou o percentual maior previsto na Constituição Estadual ou Lei orgânica municipal. Também alerta sobre o risco de os governos estaduais, que já ganhavam acima dos recursos do FUNDEB, enfrentarem dificuldades ao repassar os recursos com os Municípios de receita menor.

Um ato de inconstitucionalidade ainda não resolvido, registrado segundo Davies (2008, p. 49-50), foi a inclusão na distribuição dos recursos do FUNDEB das creches, pré-escolas, instituições de educação especiais comunitárias confessionais e filantrópicas. Isso porque estas instituições não são públicas e pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se assegura que o FUNDEB seja distribuído nas redes Estaduais e Municipais, porém estas instituições definidas na LDB não integram as redes, ainda que façam parte do

Sistema de Ensino. Tal situação serve para beneficiar explicitamente os interesses privatistas que sempre têm conseguido meios para retirar os recursos do ensino público.

O Sistema Nacional de Educação entre os entes federados sempre foi desarticulado. “A vinculação de recursos à MDE já tem uma história de mais de setenta anos”, (MONLEVADE, 2008, p.253), com a Constituição de 1934, primeira a vincular impostos à educação, porém com uma contribuição confortável de apenas 10% em relação aos Estados (20%) e Municípios (10%). De acordo com João Monlevade, as consequências desta política educacional vieram a galope, pois remonta desde o governo imperial brasileiro com a descentralização favorecida pelo Ato Adicional de 1834 na qual foi dada às províncias a incumbência de criar e manter suas próprias escolas sem recursos financeiros até porque não se tinha previsão de arrecadação de impostos para custear as despesas educacionais e nem profissionais com formação específica para ensinar. Nesta senda, a União, [...] “volta e meia descumpra esta política, seja pela abolição legal de sua responsabilidade, seja por artifícios contábeis” [...]. (MONLEVADE, 2008, p.253).

Na atualidade, comparado ao PIB, que é o parâmetro de comparação mais ideal, os recursos destinados para a educação são muito insuficientes, diante das reais necessidades para um ensino de qualidade, qualidade essa que ainda precisa ser especificada em parâmetros legais. No governo de FHC, quando da aprovação do Plano Nacional de Educação em 2001 – PNE/2001, houve veto ao artigo mais importante [...]“o que fixava a meta de financiamento público da educação brasileira em 7% do PIB, a ser alcançado em quatro anos.”(MONLEVADE, 2008, p.261). Assim, no histórico destes recursos, não se teve uma mudança significativa. Como afirma Marcelino Pinto apud Jorge Abrahão de Castro (2009, p.56), “muito embora os gastos públicos com a educação tenham crescido em termos nominais nos últimos dez anos, quando comparados ao Produto Interno Bruto/PIB, esses gastos têm se mostrado estáveis, ficando o gasto total em torno de 4% do PIB, e em 3,1% do PIB” com o gasto na educação básica. Nesta conjuntura, a evolução dos gastos da União no governo Lula também, embora aponte “uma mudança considerável no gasto federal com a manutenção e desenvolvimento do ensino em relação ao PIB, a partir de 2006, saindo de um patamar de 0,5% do PIB no período de 2000 a 2005 para cerca de 0,7% do PIB no período de 2006 a 2007.” Porém, esse acréscimo “de 40% é significativo em termos relativos, mas muito pequeno em termos absolutos.”(p.56). Assim Marcelino Pinto compara que os gastos em relação ao PIB propiciam uma média de R\$ 100,00 por aluno-mês em valores de 2006, como se fosse a parcela mensal assegurada paga pela sociedade aos estudantes na educação básica pública, o que representaria pelo menos a metade do gasto em qualquer escola privada, sendo

que as crianças pobres da escola pública ficam em desvantagem em relação às escolas privadas, tendo em vista que muitos insumos não garantidos a estas, como: computadores, assinatura de jornais e revistas, livros diversificados, dentre outros. Assim, conclui este autor, as crianças pobres “também recebem uma educação pobre” (PINTO, 2008, p.56).

Para compreender melhor o processo de transformação da política de Fundos quanto aos impostos arrecadados, o quadro comparativo sintetiza melhor essa transformação.

Como se observa, o FUNDEB não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do estudante na escola até o término do ensino médio, recebendo uma educação de qualidade.

Para melhor entendermos esta política de Fundos, expomos o seguinte quadro comparativo:

**Quadro 1. Comparação entre o FUNDEF/ FUNDEB**

FUNDEF	FUNDEB
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 10 anos 1996/2006</li> <li>2. Abrangência- Ensino Fundamental regular e modalidade em Educação Especial.</li> <li>3. Contribuição dos Estados, Df e Municípios com os impostos de:15% FPE,FPM,ICMS,IPI-exp.</li> <li>4. Desoneração dos exportadores(lei complementar 87/1996 – lei Kandir)</li> <li>5. Complementação da União</li> <li>6. Base de utilização dos Cálculos: 60% Remuneração do Magistério, 40% MDE</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 14 anos 2007/2020</li> <li>2. Abrangência- Educação Básica e modalidade EFA e educação especial</li> <li>3. Contribuição dos Estados, DF e Municípios sobre os mesmos impostos do FUNDEF</li> <li>4. 16,66% no 1° ano (2007); 18,33% no 2° ano (2008); 20% no 3° ano (2009)</li> <li>5. Impostos novos: - Imp. Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD. – Imp. sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. – Quota parte de Imposto Territorial Rural devida ao Município – ITR</li> <li>6. Complementação da União – 60% profissionais do magistério em efetivo exercício ; 40% MDE</li> <li>7. Fora do FUNDEF / FUNDEB : IPTU, ISS, ITBI, DAT, (25%) próprios.</li> </ol>

Fonte: Leis do FUNDEF e FUNDEB, 2006.

Ao encontro desta explanação de política de Fundos, esperamos ainda que os anseios da Conferência Nacional de Educação Básica tratados, no eixo III, um dos pontos mais conflitantes, ou seja, “construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação” (RESENDE, 2009, p. 62-63), sejam assegurados no próximo Plano Nacional da Educação, que tramita no Congresso Nacional e que deverá entrar em vigor nos próximos dez anos a partir de 2011, aos quais, Marcelino Pinto considera passos relevantes nessa direção, como: cumprimento das metas do Plano

Nacional de Educação; custo-aluno-qualidade (CAQ); investimento na valorização de todos os profissionais da educação; construção real do Sistema Nacional Articulado com a regulamentação urgentemente do artigo 211 da Constituição Federal, com o aumento do PIB na proporção de 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, com base na receita tributária total e não apenas nos impostos; proibição de qualquer forma de desvinculação de receita para a educação e para as demais políticas sociais, assim como qualquer forma de contingenciamento de recursos orçamentários; ampliar de 18% para 20%, para a União, e de 25% para 30%, para os estados, o Distrito Federal e os municípios, a vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino; não contabilização das despesas com aposentadoria de trabalhadores da educação como sendo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino/MDE; responsabilização administrativa e criminal de todos os administradores públicos que não cumprem com a vinculação legal de recursos para o MDE.

Com referência ao FUNDEB, Resende (2009) defende os seguintes pontos: transformá-lo em Fundo Nacional (ao contrário dos 27 Fundos Estaduais), garantindo um padrão igualitário de financiamento por aluno em todo país; congelamento das matrículas conveniadas com a sua extinção até 2015, garantindo o atendimento na rede pública; contabilização dos alunos em tempo real, garantindo que os repasses dos recursos tenha como base o ano vigente; constituição de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação como unidades orçamentárias dotadas de autonomia plena na execução orçamentária, com a garantia de que seus dirigentes sejam gestores plenos de seus recursos, sob o controle dos Conselhos e demais órgãos fiscalizadores; fortalecimento dos Conselhos de Educação garantindo-lhes dotação orçamentária própria para o custeio das atividades e a formação dos conselheiros, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle social com articulação entre os diferentes órgãos e instâncias responsáveis por essa tarefa (Conselho de Educação e do FUNDEB, Tribunais de Contas e Ministério Público); que os recursos atualmente destinados ao pagamento da dívida pública (cerca de 8% do PIB) sejam destinados à área social; realização da reforma tributária pautada na ampliação dos recursos disponíveis à educação e para outras áreas sociais e aprovação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal e Social; mais autonomia aos sistemas de ensino e às escolas, associadas aos mecanismos de transparência /visibilidade na aplicação dos recursos e ao controle social na definição de prioridades e na aplicação dos recursos; garantia da existência de mecanismos de gestão democrática com a elaboração e a implementação de planos estaduais e municipais de educação, bem como dos projetos pedagógicos escolares.

Ainda que a lógica da política de Fundos seja democrática, o que se apresenta na prática é que está aquém do necessário a uma educação de qualidade. Muitos Municípios perdem com o FUNDEB. Além de uma fiscalização “frouxa” dos órgãos responsáveis pela fiscalização em todas as esferas do governo associada ainda a uma classe de profissionais distantes da política educacional, fortalecida com uma sociedade pouco participativa. É nesse contexto que se insere a questão dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

### **2.3.2 CACS do FUNDEF/FUNDEB**

O CACS do FUNDEF foi criado a partir da lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/96), que trouxe no 4º artigo prescrições específicas para sua implantação, conforme exposto abaixo:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a 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. (BRASIL, FUNDEF, Art. 4º).

Então, por este ordenamento jurídico, iniciou-se no Brasil, de maneira negligenciada “pela maioria dos estados e municípios” (VALLE, 2008, p.67), a implantação dos Conselhos do FUNDEF, com objetivo de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos deste Fundo. Porém, como foi legislado, ficou restrito apenas ao ensino fundamental e também somente restrito aos recursos financeiros do FUNDEF, ficando os 25% dos recursos próprios da vinculação constitucional arrecadados pelo Município fora deste acompanhamento e controle social.

Assim, de maneira geral, podemos dizer que os “conselhos municipais na área da Educação são inovações que ainda não foram apropriadas pelos espaços plenos de participação.” (GOHN, 2008, p.102). Também podemos pautar que é somente após a CF/88 que “os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população [...]”, pois prevê processos participativos como forma de garantir a cidadania (VALLE, 2008, p.66).

Devido à “ausência de debates envolvendo a sociedade civil na composição dos conselhos do FUNDEF teve-se “a impressão de que sua instituição surpreendeu quase a totalidade dos municípios.” (VALLE, 2008, p.67).

As prefeituras tiveram um prazo de 180 dias para colocarem esses colegiados com uma composição mínima de representantes em funcionamento em nível Federal, Estadual e

Municipal. A lei também não assegurou estrutura administrativa própria para funcionamento e nem remuneração para seus representantes nas reuniões ordinárias e extraordinárias. A Lei estabeleceu o valor-aluno de R\$ 300,00 (trezentos reais) e assegurou pelo menos 60% dos recursos ao pagamento da remuneração aos profissionais do magistério e a incumbência de exigir a elaboração, caso necessite, do cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, analisar os quadros demonstrativos a serem encaminhados aos Tribunais de Contas, tendo em vista a corresponsabilidade entre Conselho, Tribunal de Contas do Estado e demais órgãos fiscalizadores.

Nessa conjuntura, os Conselhos do FUNDEF foram criados primeiramente com a função de acompanhar os gastos públicos referentes ao ensino fundamental bem como a supervisão do Censo Escolar. A partir da Lei nº 10.845, de 05 de março de 2004, suas funções foram ampliadas para acompanhar a aplicação de recursos federais via Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação/FNDE, do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência/PAED, e em 16 março do mesmo ano, pela medida provisória nº 173, passa também a acompanhar o Programa Nacional de Transporte Escolar/PNATE e as transferências e aplicações dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos/PEJA.

Ao analisar os CACS DO FUNDEF, (PINTO, 2008, p.159) ressalta que “sua timidez e incapacidade de assegurar, de fato, um efetivo controle social”; percebe a atuação dos Tribunais de Contas como apenas um “órgão assessor do Poder Legislativo” e quanto ao Ministério Público, destaca a fragilidade e distância deste órgão no acompanhamento mais efetivo da totalidade dos recursos vinculados ao ensino. Quanto à representação do CACS, destaca a fragilidade na composição principalmente no peso da representação de cada segmento, na qual o legislador tergiversou ao não estabelecer os princípios gerais que deveriam nortear as indicações. Outro ponto forte destacado pelo autor é a capacidade técnica dos Conselheiros aquém no entendimento das contas, prerrogativas estas, respaldadas na legitimação do sistema de dominação do capitalismo.

Com relação ao Conselho do FUNDEB que passou a funcionar a partir da Lei 11.494/07, alguns tópicos foram reestruturados a partir do artigo 24 desta lei, quais sejam: composição maior na representação em nível Federal, Estadual e Municipal; proibição de ocupar a presidência do representante do governo gestor dos recursos; ampliação das atribuições dos Conselhos que passaram a supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual (art.24,§ 9º); proteção aos Conselheiros do segmento dos profissionais da

educação e representantes de estudantes contra atribuição de faltas injustificadas; manutenção do impedimento ao Conselho de possuir uma estrutura administrativa própria, ficando ainda sob jugo do executivo.

Pela cartilha da Controladoria Geral da União (CGU), (2008, p.22), em consonância com a lei do FUNDEB, também foram previstas (§ 5º do art. 24) algumas exceções para a não representação no Conselho do FUNDEB, como as pessoas próximas ao Prefeito e ao Secretário Municipal, ou seja: cônjuge (esposo ou esposa), parentes consanguíneos (pais, filhos, irmãos, netos, bisnetos, tios, primos), ou afins ( sogros, noras, genros, cunhados, enteados, tios, sobrinhos, primos e avós do cônjuge, entre outros). Proíbe também a participação do tesoureiro, contador ou funcionário de empresa bem como seus respectivos parentes consanguíneos ou afins, que presta assessoria à administração Municipal relacionados ao controle interno dos recursos do fundo. Quanto aos estudantes, estes só podem participar se forem emancipados e quantos aos pais, estes não podem exercer cargos públicos de confiança ou comissionados ou prestem serviços terceirizados no âmbito dos respectivos Poder Executivo gestor dos recursos em que atuam os respectivos Conselhos.

No acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB, os Conselheiros “têm acesso aos extratos da conta específica do Fundeb, pois não estão protegidas do sigilo bancário, devendo procurar o gerente da agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, onde a conta é mantida, e solicitar o referido extrato” (BRASIL, 2008, p.23).

No processo de prestação de contas, os Conselheiros do FUNDEB devem receber e analisar as prestações de contas do Fundo e elaborar parecer conclusivo sobre a aplicação dos recursos, atentando aos preceitos do Tribunal de Contas. O Parecer do Conselho deverá ser apresentado ao Poder Executivo no prazo de 30 dias antes do vencimento do prazo fixado pelos respectivos Tribunais de Contas. Porém, para que estas contas sejam apreciadas dentro dos prazos estabelecidos, é importante que o Poder Executivo disponibilize-as em tempo hábil para sua avaliação pelos Conselheiros do FUNDEB.

Frente a estas diversas atribuições que o CACS do FUNDEB passou a assumir o controle social e a qualificação adequada aos Conselheiros, tornaram-se preponderantes na efetividade das ações destes Conselhos.

Pelo que foi exposto aqui, não há dúvida de que adquirimos conquistas que permitem uma maior participação da população. Embora, os avanços não tenham sido muitos, frente às contradições, não se pode excluir a possibilidade da ampliação dos espaços que se apresentam para o exercício da cidadania.

### **CAPÍTULO III**

#### **CONSELHO DO FUNDEF/FUNDEB DO MUNICÍPIO DE TERESINA AO LONGO DAS GESTÕES (2004 A 2009)**

Este capítulo objetiva conhecer o funcionamento do CACS do Município de Teresina, no período de 2004 a 2009. Como suporte para este capítulo, optamos iniciá-lo caracterizando o referido Município de Teresina com o intuito de favorecer uma visão do contexto do estudo realizado. Em seguida, analisamos as principais informações observadas em reuniões registradas em Atas, Relatórios, bem como informações suplementares obtidas através de entrevistas junto aos Conselheiros. Com isso, é salutar esclarecer que não se focaliza em si o relato do que se passou nos Conselhos do FUNDEF/FUNDEB, pois buscamos perceber, por meio de aspectos legais, o mundo real e as fendas ou filigranas que porventura permeiem a atuação dos Conselhos.

Foram aqui analisadas as gêneses, organização e funcionamento dos dois Conselhos, destacando as principais ações de caráter descritivo com o intuito de se captar informações tidas como essenciais ou mesmo que possam ser classificadas como meros detalhes, mas que possam, por vezes, guardar informações para aprofundar sobre referidos meios de controle social, procurando saber se eles vêm cumprindo seus objetivos.

Este capítulo foi subdividido em três partes, sendo que na primeira caracterizamos o Município de Teresina através de dados populacionais e educacionais. Em seguida, descrevemos os quatro primeiros anos iniciais do Conselho do FUNDEF, sua regulamentação e primeiros mandatos; na terceira parte, foi feita uma análise do período de 2004 a 2009, fazendo-se considerações gerais sobre as gestões; e analisamos as ações do Conselho, a partir de quatro categorias de análises: formação do Conselheiro, rotina, denúncia de ilegalidade e atuação dos Conselheiros.

### **3.1. Caracterização do Município de Teresina**

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, de 2010, o Município de Teresina tem uma área de 1.391,974 km<sup>2</sup>, contando com uma população de 814.230 pessoas. Sendo que a concentração de pessoas residentes na zona urbana neste ano era de 767.550 pessoas e na rural 46.673 pessoas. A densidade demográfica (hab/Km<sup>2</sup>) é de 584,95 habitantes. O PIB corresponde ao valor de 522.103, 397 mil. A Renda *Per Capita de* R\$ 9.374,32 (2009). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0, 783. As principais atividades econômicas estão centradas nas áreas do comércio, serviços e indústria. Nas finanças públicas, em 2009 o município contou com Receitas Orçamentárias Correntes na ordem de R\$ 1.075.814.005,06 reais. O Valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é R\$ 175.031.565,47.

O Município tem se destacado nas avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Conforme Dados Educacionais do Educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional (INEP), em 2009, a rede Pública Municipal possuía 93.637 alunos matriculados nas etapas do ensino fundamental, educação infantil, educação especial regular e Educação de Jovens e Adultos (INEP, 2010). Para atender a demanda educacional, a rede municipal conta com o número de 2.202 docentes para o ensino fundamental e 1.087 para a educação infantil. Sendo que o número de estabelecimentos de ensino para atender o ensino fundamental era de 151 escolas e de 176 era o número de educação infantil de estabelecimentos.

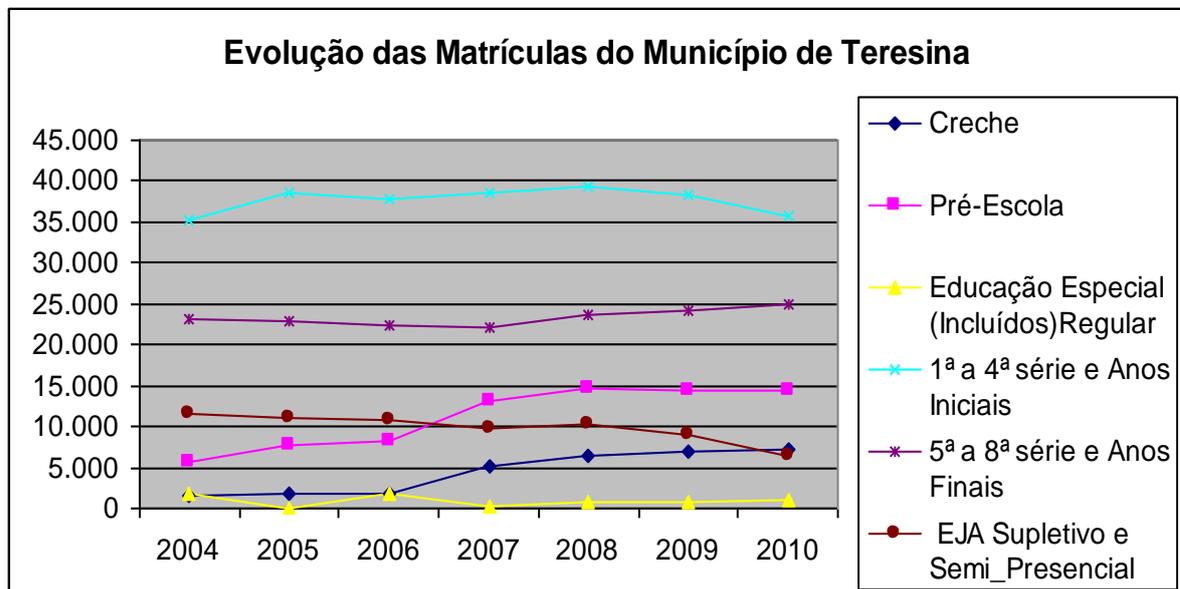
#### **3.1.1 O atendimento educacional do Município de Teresina**

Concluída a análise do FUNDEF/FUNDEB sob o ponto de vista de sua contribuição financeira ao Sistema Municipal de Educação de Teresina, apresentamos, a seguir, a evolução do atendimento educacional do Sistema Municipal de Educação neste mesmo período de 2004 a 2009.

**Tabela 2: Matrícula da Rede Municipal de Teresina (2004 – 2010)**

Matriculas da Rede Municipal de Teresina							
ANOS	Creche	Pré-Escola	Educação Especial (Incluídos) Regular	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais	EJA Supletivo e Semi - Presencial	Total
2004	1.665	5.593	1.768	35.257	23.083	11.665	79.031
2005	1.756	7.841	1.829	38.527	22.815	11.080	83.848
2006	1.746	8.103	1.787	37.729	22.252	10.905	82.522
2007	5.202	13.180	255	38.569	22.240	9.773	89.219
2008	6.413	14.715	685	39.395	23.539	10.244	94.991
2009	6.952	14.519	653	38.245	24.209	9.059	93.637
2010	7.145	14.487	1.127	35.737	24.855	6.362	89713

Fonte: INEP/Educacenso, 2009.

**Gráfico 03 – Evolução das Matrículas do Município de Teresina**

Fonte: Gráfico elaborado pela pesquisadora a partir de dados do Censo Escolar do INEP.

Na tabela 01 e no Gráfico 01, observamos que a educação infantil teve um significativo aumento em suas matrículas, evidenciando um maior interesse político em atender esse nível de ensino da Educação Básica, pois desde 1996 a LDB estabelece que o referido nível de ensino deve ser atendido prioritariamente pelos municípios. Tal política surgiu fortalecendo a municipalização do ensino, tendo em vista que muitas destas matrículas

são provenientes do Estado. Contudo, não se percebe no Ensino Fundamental uma mudança significativa na matrícula. Este comportamento se evidencia no total geral das matrículas, com uma pequena ressalva entre o ano de 2009 a 2010, pois houve um decréscimo de 3.924 alunos. Tal fato deve-se ao repasse de matrículas a um Município recém-emancipado – Nazária. O comportamento destas matrículas podem ser mais bem evidenciados no gráfico 1.

### **3.1.2 Os Recursos do FUNDEB<sup>8</sup>**

Os recursos do FUNDEB são aplicados na Educação Municipal de Teresina, a partir do Planejamento Orçamentário feito no ano anterior do exercício em curso. Assim a Prefeitura Municipal de Teresina solicita à Secretaria Municipal de Educação de Teresina que apresente sua Proposta Orçamentária para o ano posterior. A SEMEC, por sua vez, convoca membros do setor financeiro e assessoria técnica para elaborarem a Proposta Orçamentária Anual, referente à Função Educação. Na elaboração da Proposta Orçamentária, os membros da Câmara do FUNDEB devem ser convocados, conforme o artigo 24, § 9º da Lei do Fundo, que estabelece que os Conselheiros do FUNDEB também devem participar, através de convocação oficial, da elaboração da Proposta. Porém, não se observou tal participação, pelo menos no ano de 2009, período em que esta pesquisadora participou como membro da Câmara com representantes sindicais de professores. No interstício de quatro anos, nesta Proposta Orçamentária Anual são feitas apenas adaptações do Plano Plurianual. Assim, a proposta de Função Educação é incorporada às demais propostas planejadas para o Município, elaboradas com base na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), representando, assim, um processo unificado de contas. Após esse ato, envia-se a LDO para a Câmara dos Vereadores que deverão analisá-las e aprová-las no período que vai de agosto a 31 de dezembro do ano em curso. Durante esse período, os Vereadores podem convocar os gestores responsáveis por suas pastas para explicarem o Planejamento da aplicação dos recursos.

As receitas do FUNDEB chegam às contas do Município de Teresina provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional que, com base no Censo Escolar Municipal do ano anterior, faz a redistribuição dos recursos em uma conta específica no Banco do Brasil, a qual

---

<sup>8</sup> Com os respectivos comportamentos das contas por setor: Banco do Brasil, Secretaria de Educação do Município, Câmara do FUNDEB, Controladoria Geral do Município, Tribunal de Contas do Estado e seu retorno à Secretaria Municipal de Educação.

pode ser acompanhada pelos Conselheiros, via extrato bancário, mediante comprovação de suas respectivas representações, conforme Decreto Municipal relacionando os Conselheiros nomeados. O Secretário de Educação do Município tem autonomia para movimentar os recursos do Fundo, pois os Conselheiros têm funções apenas de acompanhar e controlar a aplicação dos mesmos, tendo em vista que a fiscalização propriamente dita fica sob a responsabilidade dos órgãos públicos de fiscalização.

Após a aplicação dos recursos, os quais chegam à referida conta ao longo dos meses do ano, a PMT sintetiza a Contabilidade do Fundo, presta contas à Câmara do FUNDEB, por meio de Balancetes e Demonstrativos financeiros, nos quais se especifica a aplicação dos recursos em despesas com obras, empresas terceirizadas, transporte escolar, locação de imóveis, despesas com água, luz, telefone, aquisição de material didático, despesa com as folhas de pagamento de pessoal do Magistério (no mínimo de 60%) e Manutenção de Desenvolvimento do Ensino/MDE (40%). Após analisar as prestações de contas, os Conselheiros, caso concordem, assinam parecer conclusivo da prestação de contas. Caso não concordem, não assinam. O Parecer assinado, contando com a maioria das assinaturas, é enviado à Câmara dos Vereadores, à Procuradoria Geral do Município e à Controladoria Geral do Município. Esta última também analisa as contas e também emite seu Parecer. Estes pareceres são enviados ao Tribunal de Contas do Estado, observando-se que a abstenção de assinaturas dos Conselheiros deve ficar registrada em Ata.

Neste processo de prestação de contas, vale ressaltar, conforme depoimento de representante do setor financeiro da Secretaria de Educação Municipal, que o TCE ainda não conseguiu cumprir sua meta de auditar a aplicação dos recursos dentro do próprio ano, o que seria o certo, pois facilitaria uma inspeção local mais confiável. Após este ato, o TCE emite um parecer conclusivo dos recursos do ano em análise. A Tabela 03 apresenta o demonstrativo financeiro dos recursos do FUNDEF/FUNDEB de 2004 a 2009.

**Tabela 3: Demonstrativo Financeiro dos recursos do FUNDEF/FUNDEB de 2004 a 2009.**

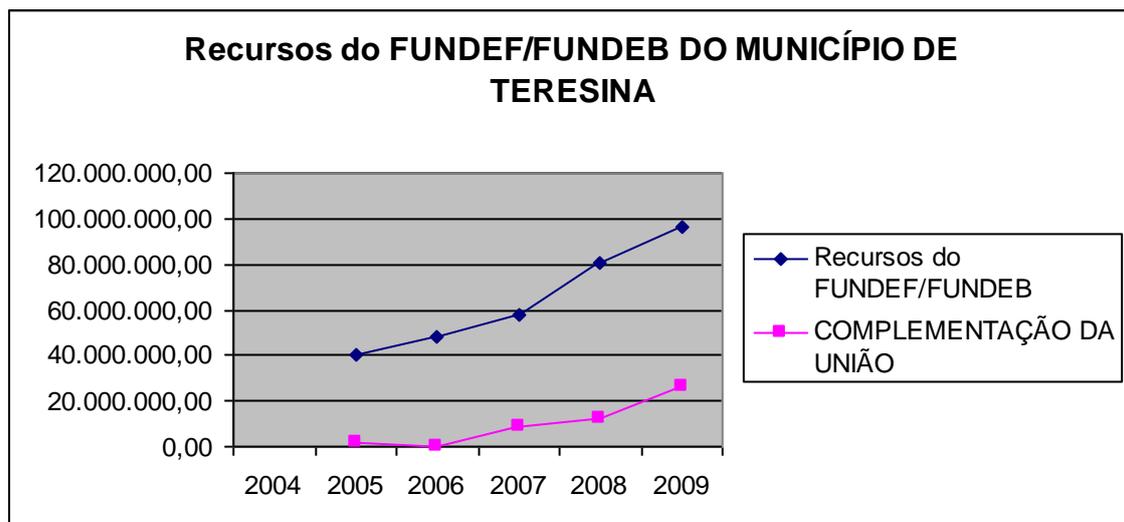
ANOS	Recursos do FUNDEF/FUNDEB	Complementação da União	Total	Acumulado %
<b>2004</b>	31194939,79	1.037.213,30	32.232.153,09	
<b>2005</b>	40.315.566,00	1.788.295,00	42.103.861,00	30,6
<b>2006</b>	48.552.899,99	0	48.552.899,99	15,30
<b>2007</b>	57.456.857,25	8.899.829,00	66.356.686,25	36,7
<b>2008</b>	80.574.665,90	12.472.758,25	93.047,424.15	40,2
<b>2009</b>	96.463.676,00	26.377.370,38	122.841.046,38	32,0

Fonte: STN, 2011.

Notas: Repasse para o Mun. Nazária: 2.656.514,72

Obs: Em 2009, por conta da emancipação do Município de Nazária, a Prefeitura Municipal de Teresina, através de convênio com este município, teve que repassar os valores supracitados. Em 2006, não houve complementação da União. A previsão para 2010, valor de R\$ 133.166.835,81, percentual de 8%, censo 93.813 alunos.

Em forma de gráfico, o comportamento destas contas fica assim distribuído:

**Gráfico 4 – Recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina**

Fonte: Secretaria Tesouro Nacional (STN).

Na tabela 02 e gráfico 02, observamos um significativo crescimento dos recursos do FUNDEF/FUNDEB ao longo dos anos, chegando a triplicar em 2009. No ano de 2006, não houve Complementação da União, mas nos anos seguintes houve um significativo aumento destes recursos. Os valores de 2009, acima expostos, poderiam ter sido maiores, porém, uma parte destes recursos tiveram que ser repassados para o recém-emancipado Município de Nazária no valor de R\$ 439.353,95

Confrontando os recursos do FUNDEF/FUNDEB com a folha de pagamento dos professores e as matrículas dos alunos no período de 2004 a 2009, obtivemos os seguintes dados:

**Tabela 4: Receita do FUNDEF/FUNDEB em valores deflacionados pelo INPC para dezembro de 2010.**

Anos	Rec fundo	Valor da Folha	Matrículas	Índice
2004	32.232.153,09	43.577.861,31	79.031	1,3519997
2005	42.103.861,00	56.595.445,76	83.848	1,2811684
2006	48.552.899,99	63.053.490,61	82.522	1,2488407
2007	66.356.686,25	81.127.100,67	89.219	1,1917419
2008	93.047.424,15	101.676.307,29	94.991	1,1116664
2009	122.841.046,38	136.393.583,09	93.637	1,0672072
2010	133.166.839,83	134.085.691,02	89.713	1,0069

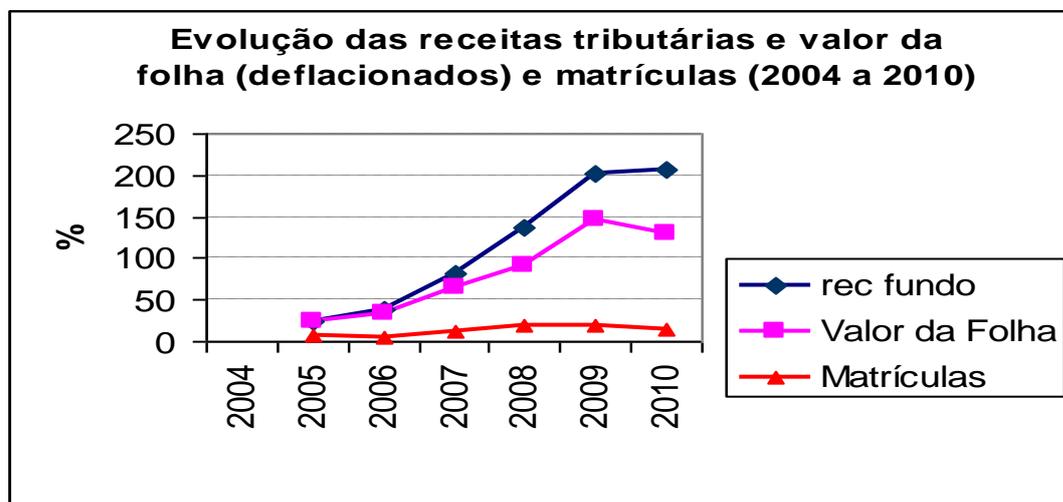
Fonte: Balançetes da PMT.

Estes dados em percentuais estão assim distribuídos:

**Tabela 5: Receita do FUNDEF/FUNDEB em Valores em percentuais acumulados**

	Rec.fundo	Valor da Folha	Matrículas
2005	23,8	23,1	6,1
2006	39,1	33,7	4,4
2007	81,5	64,1	12,9
2008	137,4	91,8	20,2
2009	200,8	147,1	18,5
2010	207,7	129,2	13,5

**Gráfico 5. Evolução das receitas do FUNDEF/FUNDEB, valor da folha (deflacionados e matrículas de 2004 – 2009).**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2010.

A partir das tabelas 03 e 04 e gráfico 03, percebe-se, claramente, o comportamento das contas do FUNDEF/FUNDEB, da folha de pagamento de professores e das matrículas. Nota-se que as matrículas permaneceram quase inalteradas ao longo dos anos, a folha de pagamento dos professores apresentou significativo aumento, porém em uma escala menor que o crescimento das receitas do FUNDEF/FUNDEB. A partir do comportamento dessas três curvas, cabe uma pergunta: Por que a folha de pagamento cresceu menos que a receita do FUNDEF/FUNDEB?

### **3.2. Histórico do CACS do FUNDEF/FUNDEB de Teresina**

Uma das principais inovações na área das políticas públicas foi a criação dos Conselhos de gestão setoriais das políticas sociais favorecidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, quando se normatizou “[...] a possibilidade de espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada” (GOHN, 2008, p. 97). Dentre os vários Conselhos criados em nossa sociedade, temos o CACS do FUNDEF, substituído na atualidade pelo CACS do FUNDEB, com atuação no âmbito Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal.

Vale destacar que os Conselhos do FUNDEF/FUNDEB não podem ser concebidos como Conselhos gestores, pois não participam “[...] do planejamento de aplicação dos recursos da educação” (LAGES, 2003, p. 40). Neste caso, conforme cartilha da Controladoria Geral da União/CGU, os Conselhos têm funções “[...] de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.” (p. 21), assim, especificadas:

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e as contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativas dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2008, p. 21).

Ressaltamos que a função fiscalizadora dos Conselhos do FUNDEB é limitada ao acompanhamento e controle, tendo em vista as instituições parceiras no fortalecimento deste ato, como as responsáveis pelo controle interno: CGU, Órgãos do controle interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as instituições responsáveis pelo controle

externo, como o Tribunal de Contas da União/TCU, o Tribunal de Contas do Estado/TCE e o Tribunal de Contas do Município/TCM.

Nestes termos, é criado o CACS do FUNDEF de Teresina, apresentando-se na atualidade com uma função mais abrangente de acordo com a evolução da legislação e da atuação das políticas públicas na educação local e nacional.

### **3.2.1 Regulamentação e os primeiros anos do CACS**

O CACS do FUNDEF foi criado pela Lei Federal de 24 de dezembro de 1996, com o objetivo de acompanhar e controlar os recursos do financiamento do ensino fundamental, “[...] atuando como instância auxiliar no controle das ações da administração pública, contando entre seus membros com representantes da sociedade civil e não apenas da administração pública” (SANTOS, 2007, p. 54).

No Município de Teresina, o CACS do FUNDEF foi criado pelo Decreto Municipal nº 2.641, de 30 de março de 1998, na gestão do Prefeito Firmino Filho e do Secretário Municipal de Educação José Reis Pereira.

Porém, conforme Lages (2003, p.85), seus membros só foram nomeados sete meses depois do referido decreto. Seu Regimento Interno foi registrado no cartório “Naila Bucar”, em 24 de setembro de 2001, após a posse dos mesmos, que foi retroativa a 25 de janeiro de 1999 e só a partir daí, o Conselho passou a ter existência legal.

Após a instituição do referido Conselho, a primeira reunião só veio acontecer no dia 18 de janeiro de 1999, portanto, um ano após a implantação do FUNDEF<sup>9</sup>. O mandato dos Conselheiros vigorou até o dia 29/08/2000, passando logo, então, por um período de oito meses de inatividade, mais precisamente até 09/04/2001, voltando a funcionar a partir do Decreto nº 4.800/2001, que instituiu um novo colegiado e com Regimento Interno aprovado dois meses depois da posse de seus membros. Fizeram parte deste primeiro colegiado:

#### **Tabela 6: Quadro representativo do Conselho do FUNDEF<sup>10</sup> (Gestão 1999-2001)**

<sup>9</sup> Pela Lei Municipal de Teresina nº 2.641, de 30/03/98, que dispõe sobre a criação do CACS do FUNDEF.

<sup>10</sup> Ver em anexo (as circulares nº 01/1999 e 06/1999), documentos deste período que tratam respectivamente do primeiro calendário manuscrito das primeiras reuniões ordinárias e da primeira composição do Conselho do FUNDEF. O primeiro adquirido na Câmara do FUNDEB, o segundo recuperado e cedido a esta pesquisa que em poder da primeira Presidenta do Conselho do FUNDEF,

CONSELHEIROS	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO NO CONSELHO
Maria Janete Moreira de Freitas	Professores/SINDESERM	Presidente
José Borges da Cunha	Pais	Vice-Presidente
Luís Alberto de Oliveira Silva	Professores /SINDSERM	Conselheiro/Secretário Executivo
Alba Henriqueta Marques Carvalho	Professores/SINTE	Conselheira
Maria do Socorro L. de Queiroz Vilarinho	Poder Executivo	Conselheira
Maria da Guia Barbosa	Servidores Municipais	Conselheira

**Fonte:** Decreto municipal, 1998.

Constata-se por esta composição um número reduzido de Conselheiros, confirmado pela própria Lei de criação do FUNDEF (nº 9.424/1996), que estabelecia uma composição mínima, em âmbito Municipal, de quatro membros, conforme art.4º, inciso IV.

Observou-se, no entanto, que, mesmo com uma legislação interna pertinente, nos anos iniciais de funcionamento, as reuniões não ocorreram de acordo com o previsto, pois, segundo Lages (2001, p. 92), aconteceram, “em média, apenas 61% das reuniões previstas, correspondendo a sete reuniões por ano, o que julgamos insuficiente para realizar o trabalho exigido por uma ação fiscalizadora.”

A Lei de criação do FUNDEF não previu um espaço independente para o funcionamento do CACS, como também não previu nenhum tipo de remuneração pela participação dos Conselheiros, seja em reuniões ordinárias, seja em extraordinárias (art.4, § 4º), o que fez com que esse Conselho, no início de seu funcionamento, tivesse problemas na sua operacionalidade. (Lages, 2003, p. 91). A falta de estrutura própria contribuiu para que a dinâmica de funcionamento do CACS não funcionasse a contento, pois os registros ficaram dispersos, a falta dos Conselheiros nas reuniões era constante, até porque não tinham condições de trabalho adequadas.

A composição desse Conselho não era tão ampla, apesar da representação de dois sindicatos de trabalhadores em educação, (um do Estado do Piauí e um do município de Teresina). O Conselho não visitava as escolas construídas por conta da não disponibilização de transporte, da falta de estrutura, mas também pela falta de conhecimento sobre as contas públicas, o que contribuía para dificultar os trabalhos do CACS. Isso se justificava pela “não realização de atividades de qualificação dos Conselheiros do FUNDEF” (LAGES, 2003,

---

professora Maria Janete Moreira de Freitas. Estes documentos tornam-se importantes, pois são os mais antigos que registram as ações dos primeiros Conselheiros.

p.93), além das dificuldades de acesso aos documentos oficiais, principalmente no primeiro ano de mandato, presidido por uma representante sindical, ou seja, de 18/01/1999 a 29/08/2000, não se encontrou nenhum registro de reclamação sobre este fato por parte dos Conselheiros. Ademais, existia “uma falta completa de apoio administrativo necessário ao exercício de suas funções” (LAGES, 2003, p.91).

Devido a tais dificuldades, nesse primeiro mandato, pouco registro foi produzido. Dentre os poucos registros, encontramos um ofício desse período, datado de 15/03/1999. Nesse documento, a então presidenta, representante do Sindicato dos Servidores Municipais em Educação/SINDSERM, expõe apenas o calendário das reuniões ordinárias do CACS do FUNDEF, de forma ainda manuscrita e incipiente.

Maria Janete Moreira de Freitas, em entrevista, relata que na primeira reunião foi eleita Presidenta do CACS do FUNDEF e assim caracterizou o seu mandato:

Foi um período muito difícil, o Secretário de Educação José Reis Pereira também fazia parte do colegiado, além do mais, como explicita a presidenta, “não tínhamos a menor condição de promover qualquer denúncia, por falta de conhecimento e de documentação.” Então a fase de implantação do Conselho do FUNDEF foi desanimadora. A gente se reunia numa sala da Secretaria, com tudo emprestado. Depois de muita luta, o então Secretário de Educação, Prof. José Reis, resolveu disponibilizar para o Conselho: 01 armário de aço, 01 mesa com gavetas, 01 cadeira e alguns materiais de expediente (livro de Atas, lápis, caneta, papel chamex, cola, grampeador, grampos e clips).

Como se pode perceber, não diferente da implantação da maioria dos demais Conselhos do FUNDEF no Brasil, os Conselheiros do FUNDEF do Município de Teresina encontraram muitas dificuldades para exercerem, a contento, a missão de acompanhar e controlar a utilização dos recursos do Fundo. Também, a falta de infraestrutura de trabalho e de conhecimento sobre a prestação de contas inviabilizava a atuação dos primeiros Conselheiros.

No segundo mandato, que se iniciou em abril de 2001 e que vigorou até abril de 2003, as atividades do Conselho tiveram uma melhor dinamização, pois a Presidenta eleita veio do “primeiro escalão” ( LAGES, 2003, p. 95) da Secretaria da Municipal de Educação e Cultura/SEMEC. Respaldo pela SEMEC, pôde viabilizar o melhor acesso aos documentos oficiais e às informações necessárias para o trabalho dos Conselheiros. Já a Vice-presidência

era representada por uma Conselheira, Professora do SINTE-PI/ Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Piauí<sup>11</sup>. Os membros eleitos para este 2º mandato foram:

**Tabela 7: Composição do Conselho do FUNDEF conforme Decreto Municipal nº 4.800, de 02 de abril de 2001 (Gestão 2001- 2003)**

CONSELHEIROS	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO NO CONSELHO
Ariel das Graças Rodrigues Mesquita	Poder Público Municipal	Presidente
Maria José da Costa Sales	Professores/ SINTE	Vice- Presidente/titular
Luis Alberto de Oliveira Silva	Professores /Sindserm	Secretário Executivo /titular
Maria das Graças de Sousa	Professores/Sindserm	Conselheira/ suplente
Ana Pereira Mota da Costa	Sevidores	Conselheira/ titular
Zilma Gomes Ferreira de Moraes	Pais de alunos	Conselheira/titular
Maria Francisca Figueiredo de Mesquita Fontinele	Diretores	Conselheira/titular
Conceição de Maria Ferreira Alves	Poder Executivo	Conselheira/suplente
Francisco das Chagas Alves da Silva	Servidores	Conselheiro /suplente
Ivanilde Carvalho Costa	Pais de alunos	Conselheira /suplente
Odeni de Jesus da Silva	Professores/SINTE	Conselheira/suplente
Antônio Assunção Rodrigues	Diretores	Conselheiro/suplente

FONTE: Decreto Municipal 4.800/02/04/2000, cedido e resgatado a esta pesquisa em 5/07/2011, em poder da Conselheira Maria José da Costa Sales

Ressalta-se, porém, que, no mandato desses novos Conselheiros, ainda persistiram os problemas de natureza técnica. Neste período, é oportuno destacar que a Vice-presidenta, a professora Maria José da Costa Sales, teve oportunidade de ser Presidenta em exercício, momento em que, conforme registros em atas e documentos, houve celeridade nas ações do Conselho.

Por este período, ficou registrada em ofício (nº 028 de 08/04/2003) do CACS, assinado por esta representação, uma reclamação, endereçada ao Prefeito Municipal de Teresina, a qual relatava as deliberações de uma reunião extraordinária do mesmo dia do encaminhamento do referido ofício que expunha a situação de inviabilidade de funcionamento do Conselho, pois, conforme o texto, a presidenta informava que não tinha nenhum espaço “minimamente adequado” ao exercício de suas funções, com mobiliário, exceto um armário para arquivo de documentos, tal armário sem lugar específico, com localização itinerante dentro do prédio da

<sup>11</sup> Pela Lei Municipal de Teresina nº 2.641, de 30/03/98, que dispõe sobre a criação do CACS do FUNDEF, no art.2º, letra “g”, a composição no conselho deveria ter um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de 1º e 2º graus da Rede Pública- SINTE-PI.

SEMEC, pois esse ficava no espaço de trabalho do servidor que estivesse ocupando a representação da SEMEC no Conselho; o ofício ainda relatava que o Conselho não recebeu comunicação sobre a interdição para conserto da sala onde se encontrava o referido armário. Tal situação forçou o deslocamento da equipe do FUNDEF com toda a documentação para a sede do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí e depois para Escola Municipal “Murilo Braga”, funcionando como espaço “mambembe”. O ofício finalizava reivindicando, ao então Prefeito Firmino Filho, um espaço físico com estrutura adequada e ajuda de custo para o deslocamento dos conselheiros: representantes de pais, alunos, professores, servidores e diretores, de forma a garantir condições de participarem das reuniões.

Os Conselheiros estiveram reunidos naqueles espaços itinerantes fora do prédio da SEMEC, por um prazo de quatro dias, tendo em vista a prestação de contas do Programa Recomeço<sup>12</sup>, de 2002, com prazo definido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que, conforme o texto, causou grande constrangimento.

Em relação aos atropelos daquele período, por conta da falta de funcionalidade, as denúncias cresceram, chegando a se materializarem, a partir de reclamações de representantes da sociedade civil junto ao MEC, especificamente junto ao Departamento de Acompanhamento do FUNDEF (ver documento em anexo sob ofício nº 5369-1/3 de 15/07/2002), à Prefeitura Municipal de Teresina/PMT, solicitando ao então Prefeito, no prazo de 15 dias, esclarecimentos necessários, inclusive se julgassem necessário, cópia autêntica de documentos comprobatórios à elucidação desse problema. O texto finalizava esclarecendo que, após esse prazo, encaminhariam cópias das reclamações ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para conhecimento e providências julgadas cabíveis.

Como os raríssimos registros em atas eram soltos, não se pôde verificar a definição desse caso, mas pelo encaminhamento dado em gestões posteriores, percebeu-se que as providências foram tomadas, não na presteza e qualidade que se esperava.

---

<sup>12</sup> PROGRAMA RECOMEÇO – Instituído através da Resolução nº 09 de 13/03/2002, é um Programa supletivo que tem o objetivo de apoiar e ampliar nos sistemas de ensino o atendimento de educação fundamental pública para jovens e adultos. Atuava nas classes presenciais para capacitar os professores do quadro permanente do Município ou Estado, bem como na aquisição e livro didático ou módulo e/ou impressão de material didático, contratação temporária de docentes, aquisição de gêneros alimentícios, dentre outros. Conforme artigo 7º, o acompanhamento e controle de transferência e aplicação dos recursos do Programa serão exercidos pelo CACS do FUNDEF enviadas (demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira ao FNDE).

Ressaltamos aqui que, através desta pesquisa de campo, foi possível recuperar o primeiro livro de ata para o Conselho que ainda se encontrava no poder da ex-conselheira Presidenta em exercício, Professora Maria José da Costa Sales, que por meio de entrevista lembrou-se em forma de “insight” do referido livro em seu poder. No livro, foi possível se ter acesso à primeira ata do Conselho, datada de 18 de janeiro de 1999, realizada às 16h, no salão de reunião do prédio do Sindicato dos Servidores Municipais/SINDESERM. Essa reunião aconteceu nesse espaço, devido à dificuldade de se encontrar espaço na SEMEC. Na oportunidade, a professora Maria Janete Moreira de Freitas foi eleita presidenta. Consta da ata o registro de seis participantes que se reuniram com o objetivo de discutir o Estatuto do Conselho, eleger o presidente, vice-presidente e o secretário executivo do FUNDEF, aprovar calendário de reunião e analisar o Decreto 3.934 de 12/11/1998.

Entre os primeiros Conselheiros, embora existissem deficiências técnicas, administrativas e contábeis, havia certa dinâmica por parte dos mesmos para dar celeridade aos trabalhos do Conselho. Outra dificuldade do segundo mandato era o acesso a documentos que comprovassem o uso dos recursos do pagamento de pessoal e estruturação e manutenção das escolas, pois se tinha dificuldades em se conseguir as folhas totais de pagamento, as prestações não eram organizadas, sistematizadas, às vezes vinha apenas parte dessas prestações.

Segundo a Conselheira Presidenta em exercício, professora Maria José da Costa Sales, mesmo apresentando esses problemas, ainda dava para perceber atenção e certo respeito por parte da SEMEC, em relação a sua pessoa. Isso acontecia por conta da representação e qualificação que tinha pelo Sindicato e pelo próprio interesse em ver um trabalho de qualidade, até porque “quando ia para o embate, não ia despreparada”.

Assim, após muitos esforços, esses Conselheiros passaram a ocupar o espaço em reuniões, no mesmo espaço destinado ao funcionamento do CME, instituído pela Lei 3058, de 09 de dezembro de 2001. Desde então, os Conselhos passaram a funcionar em uma casa alugada nos fundos do prédio em que funciona a SEMEC. O Conselho do FUNDEF permaneceu procurando espaço próprio.

Analisando a criação do CACS do FUNDEF de Teresina até 2002, Lages (2003, p. 100-101) reconhece que o FUNDEF introduziu na gestão dos recursos financeiros uma ação mais relevante, confirmando sua importância, porém realça que a forma como o CACS foi concebido, tanto na sua constituição quanto no seu funcionamento, “não vem garantindo a eficiência e a eficácia do acompanhamento e do controle social.”

No ano de 2003 a 2004, os grandes problemas ainda continuaram. Na 3ª gestão do CACS do FUNDEF, conforme registros, a presidência iniciada a partir de 12/08/2003, também foi exercida pelo poder público municipal, o Sr. Marcos Maurício Pagels de Sá, que atuou até 08/01/2004. Essa administração teve um período curto, pois havia muitas dificuldades de se entender a dinâmica das contas do FUNDEF. Os conselheiros chegaram a contactar uma professora da Universidade Federal do Piauí, da área de Financiamento da Educação, ligada ao grupo de pesquisa que estudava o FUNDEF, para que essa lhes ajudassem no entendimento das contas do FUNDEF.

Do mesmo documento, consta o envio de correspondência ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, informando que o Conselho não estava cumprindo com suas atividades por falta de compromissos de conselheiros ausentes em reuniões. Neste sentido, a representante titular do SINTE se posicionou contra e propôs que fosse realizado treinamento sobre análises de contas. Em relação a análises das contas atrasadas, ela propôs que se analisassem uma conta atrasada concomitante com uma atual, isso daria celeridade ao processo. Antes de terminar o seu mandato como Conselheira Presidenta do FUNDEF do Município de Teresina, a professora Maria José da Costa Sales renunciou ao cargo e à função de Conselheira, tendo em vista que a mesma representava o SINTE e se desvincilhou do grupo político da diretoria do Sindicato acima mencionado do qual participava como dirigente Sindical. Resolveu se afastar do Conselho FUNDEF “por uma questão ética, pois a referida professora inscreveu uma chapa alternativa para disputar, politicamente, a direção do sindicato em questão.”

### **3.2.2 Análise das gestões do CACS de 2004 a 2009**

Nesta parte, trataremos, de forma mais detalhada, das gestões do CACS, tendo em vista o recorte temporal do objeto de estudo. Para tanto, procuramos obter informações de reuniões registradas em Atas e Relatórios, bem como informações suplementares adquiridas por meio de entrevistas.

As gestões foram analisadas a partir da posse de cada Presidente eleito. Os Conselheiros tinham mandato de um ano, podendo serem reconduzidos por igual período. No histórico geral das Gestões, foram eleitos 9 presidentes, de 1999 a 2009, sendo que a partir de 2007, com a transformação do Conselho do FUNDEB em Câmara do FUNDEB, os presidentes passaram a ser denominados Coordenadores, tendo em vista que o colegiado passou a ser um subconselho do Conselho Municipal de Teresina-CME. O Quadro 1, a seguir,

apresenta estas gestões ao longo dos mandatos de 2004 a 2009. Este quadro será analisado conforme descrições abaixo especificadas:

**Tabela 8: Presidentes e Vice - Presidentes do CACS (2004 a 2009)**

Gestões	Ano	Definição do Colegiado	Presidente/Coordenador/	Representação	Início
4ª	2004	Conselho do FUNDEF	Pres. Antonio Assunção Rodrigues	Direção de escola	08/01/04
5ª	2005	Conselho do FUNDEF	Pres. Márcia Valéria Uchôa Arruda	Poder público/SME	12/08/05
6ª	2006	Conselho do FUNDEF	Presid. Raimundo Hélio Ribeiro da Silva Vice –Pres. Joaquim Gutemberg Teixeira	Poder público/SME	12/07/06
7ª	2007	Câmara do FUNDEB	Coord. Antonia Firmina de Oliveira Neta	Pais/mães	28/05/07
			Coord. Adj. Adriano César de Abreu Costa	Professor/Sindicato	
8ª	2008	Câmara do FUNDEB	Coord. Adriano César de Abreu Costa	Professor/Sindicato	18/01/08
			Coord. Adj. Moacir Batista Rêgo	Direção de Escola	
9ª	2009	Câmara do FUNDEB	Coord. Antonio Alves de Araújo	Direção de Escola	17/02/09

**FONTE:** Câmara do FUNDEB de Teresina

Nota: Os anos finais de cada mandato coincidem com o início do mandato seguinte./ Elaborado pela autora.

#### **4ª Gestão do CACS do FUNDEF (2004 - 2005)**

A 4ª gestão do CACS teve início após a renúncia do seu Presidente, informado em ata do dia 08/01/2004, alegando falta de compromisso de alguns Conselheiros em realizar suas tarefas. Então essa assume a presidência, a 4ª gestão estava presidida por um conselheiro professor, advindo da direção escolar, o Sr. Antonio Assunção Rodrigues que se candidatou a assumir o cargo com o compromisso de “não deixar desaparecer este espaço de democracia e cidadania” (...). Esta gestão ficou assim definida.

**Tabela 9: Composição do Conselho do FUNDEF (Gestão 2004-2005)**

CONSELHEIROS	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO NO CONSELHO	FONTE: CÂMARA DO FUNDEF Nota: Os anos finais de cada mandato coincidem com o início do
Antonio Assunção Rodrigues	Diretores e Professores	Presidente	
Maria de Fátima de Sousa Alencar	Professores/ Sindserm	Conselheira	
Sandra M. dos Santos	CME/THE	Conselheira	
Edna Maria dos S. Raposo	CME/THE	Conselheira	
Sandra Maria da Silva	Sindserm	Conselheira	
Cledimary Oliveira de Melo da Silva	Pais de alunos	Conselheira	
Marcos Maurício Págels de Sá	Poder Executivo	Conselheiro	
Conceição de M <sup>a</sup> Ferreira Alves	Poder Executivo	Conselheira	
Eleonora de Sousa C. Lopes	(Informação não Localizada)	Conselheira	

mandato seguinte./ Elaborado pela autora.

Na administração do professor Antonio Assunção Rodrigues, embora contando com adversidades, pois o CACS do FUNDEF ainda não contava com estrutura própria e adequada ao seu funcionamento, além de funcionar com um número reduzido de Conselheiros, em média de quatro por reuniões, num total de sete membros titulares, foi possível dar agilidade às ações, principalmente as referentes à prestações de contas de períodos anteriores, tendo em vista o atraso em que estas contas se encontravam. Conforme documento em anexo, pode-se constatar uma prestação de contas do mês de janeiro de 2004, sendo encaminhada aos órgãos competentes somente em 06 de maio de 2005. Em entrevista, o então Presidente assim descreve esse período:

[... ] quando eu atuava era ruim, sofri muito porque tinha que analisar os balancetes para colocar em dias com o Ministério Público, Câmara Municipal, fazendo avaliações e devolvendo o balancete para as instituições fiscalizadoras [...] eu fazia o trabalho de Secretária, escriturário, não tinha nem participação efetiva dos conselheiros...foi um período que encontrávamos mais dificuldade que facilidade, não tínhamos estrutura, era o início...contava mais com boa vontade de interrelação para se ter espaço., não tinha ninguém pra explicar, não era fácil o acesso, nós não tínhamos acesso a ninguém para explicar, era todo mundo engatinhando, todo mundo sem saber, mas se tinha ânsia para saber tocar o processo, como avaliar as contas [...] só com a prática começamos a entender [...] Aos poucos íamos conseguindo elencar as dificuldades, as prioridades, para se fazer transparência nas contas do FUNDEF. Hoje é bem mais fácil, temos uma estrutura própria, os mais capacitados orientam os demais. (Antonio

Assunção Rodrigues. Presidente do Fundef da 4ª gestão de 2004 a 2005, atualmente é suplente da representação dos diretores).

O relato nos mostra que, apesar das dificuldades, houve preocupação em dar celeridade ao Conselho com esforço particular do Presidente ao enfrentar e realizar as avaliações das contas do fundo.

No Relatório Mensal de Análise de recursos repassados à conta do FUNDEF sobre o ano 2004, os Conselheiros assinaram um parecer conclusivo com algumas informações e recomendações, tendo em vista a prestação de contas apresentar irregularidades que foram detectadas em ofício, datado em 12 de julho de 2005, e encaminhadas ao Secretário de Educação Washington Bonfim, na gestão do Prefeito Sílvio Mendes, e encaminhadas também ao Ministério Público, Câmara dos Vereadores, TCE e Procuradoria da República do Estado.

Uma das irregularidades versava sobre a verba do FUNDEF que, até junho de 2004, estava sendo utilizada para o pagamento de professores e demais profissionais da educação em desvio de função (com 60% do FUNDEF), estando, assim, em desacordo com o artigo 71 da Lei 9.394/1996. Também no mesmo ofício pedia-se a “inexigibilidade de licitação” para aquisição de vales-transporte pelo Sindicato dos Transportes Urbano de Teresina/ SETUT, embora estes conselheiros já tivessem uma justificativa escrita do Secretário sobre este caso. Na justificativa, o Secretário de Educação ratificava a inexistência de outra empresa para compra de vales, como acontece até hoje na temporaneidade, mas os Conselheiros cobravam ainda comprovantes de publicação na imprensa oficial (Lei 8.666/93, § único do artigo 8º), bem como os comprovantes de habilitação do contrato (seção II, art. 27).

Sobre essas irregularidades aferidas pelos Conselheiros junto à Procuradoria da República do Estado do Piauí, após esclarecimento com a Secretaria de Educação através de documentação nº 1196/2005/GAB/SEMEC de 24/08/2005 (fls. 14/16), o então Procurador da República, Carlos Wagner Barbosa Guimarães, emite despacho nº 1.27.000.000640/2005 -33, no qual esclarece que o município de Teresina tem priorizado, com os recursos do FUNDEF, as despesas de pessoal e encargos sociais com pagamento do pessoal do magistério, conforme fundamenta a Lei 9394/96, assegurando, pelo menos, 60% dos recursos para remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício. Considerou ainda que tal percentual tem-se mostrado insuficiente para o pagamento de todos os professores em efetivo exercício do ensino fundamental, fato que tem levado o município a aplicar percentual acima do limite mínimo previsto, sendo que no ano de 2004 a aplicação atingiu 84% dos recursos do FUNDEF, tendo sido ainda necessário empregar recursos do Tesouro Municipal, na ordem de

R\$ 1.928.050,19 (um milhão, novecentos e vinte oito mil, cinquenta reais e dezenove centavos). Conforme exposição, este percentual aplicado supera o limite do art.7º, da Lei do FUNDEF, não representando dolo ou má-fé na gestão dos recursos, uma vez que já foram compensados com recursos próprios do tesouro municipal.

Mesmo assim, conforme a lei nos parece que essa justificativa por si só ainda não satisfaz, pois esses recursos, embora ultrapassem os 60%, só podem ser pagos, com o pessoal do magistério, tendo em vista que o documento ainda tratava do reconhecimento acerca da existência de falhas na composição das folhas de pagamento relativas ao período de janeiro a junho de 2004, levando o município a remunerar algumas pessoas fora do exercício de atividades docentes com recursos do FUNDEF, isto na ordem de R\$ 836.320,67 (oitocentos e trinta e seis mil, trezentos e vinte reais e sessenta e sete centavos), mas que tal distorção foi corrigida a partir de julho de 2004, conforme folha (fl.15).

Com relação às despesas de locomoção, o despacho certifica-se da comprovação da publicação na imprensa oficial do ato que dispensa licitação para fins de contratação do SETUT para fornecimento médio de 238.600 (duzentos e trinta e oito mil e seiscentos) vales-transportes, durante o período de 12 meses destinados ao pessoal do magistério e demais profissionais da rede pública de ensino, como também a comprovação de que o aludido sindicato constitui-se em o único agente comercializador de vale-transporte do sistema de transporte urbano de Teresina, com legalidade, conforme a edição nº 1000 do Diário Oficial do Município/DOM, contando, assim, com parecer favorável da Procuradoria que, diante dessas ponderações, determinou o arquivamento dos autos em 07 de outubro de 2005.

Ainda na Presidência de Antonio Assunção, em resposta à pergunta sobre essas denúncias apuradas em irregularidades na aplicação dos recursos, ele assim se pronunciou:

As denúncias que foram feitas ficaram em nível de Conselho, mas não chegou a nível de imprensa apesar da dificuldade na fiscalização de obras, a SEMEC conseguiu agir tirando algumas construtoras do cadastro, a intervenção foi precisa e a própria Secretaria tomou a atitude de resolver os problemas, não foi necessário a intervenção de fora porque a própria Secretaria tomou providências. (Antonio Assunção Rodrigues, representante dos Diretores, Presidente da 4ª gestão de 2004 a 2005).

O sumiço do livro de atas na 3ª gestão em 2003, encontrado só recentemente, através desta pesquisa, pode ter contribuído para que o Conselho funcionasse por um período sem registros sistemáticos, na 4ª e na 5ª gestão, voltando a ser sistematizado somente em 2006, ou seja, a partir da 6ª gestão.

Um fato que merece destaque, também, diz respeito à 4ª gestão do Conselho do FUNDEF, quando o Conselheiro que representava a direção escolar, Antonio Assunção

Rodrigues, concluiu seu mandato na Presidência do Conselho do FUBDEF, o poder executivo conseguiu colocar na Presidência do Conselho uma representante da SEMEC. Parece que a Secretária, por esse período, procurou ficar mais atenta na ocupação da Presidência do Conselho, como veremos a seguir.

### 5ª Gestão do CACS do FUNDEF (2005 - 2006)

Conforme Decreto Municipal nº 6.388, de 02 de junho de 2005, o quadro de Conselheiros do FUNDEF ficou assim constituído:

**Tabela 10. Composição do Conselho do FUNDEF (Gestão 2005 - 2006)**

CONSELHEIROS	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO NO CONSELHO
Márcia Valéria Uchoa Arruda	SEMEC	Presidenta
Maria Madalena Caminha Leal	SEMEC	Conselheira/suplente
Francisco de Assis Meneses Sousa	Diretores	Conselheiro/titular
Maria das Graças Feitosa dos Santos	Diretores	Conselheira/suplente
Antonio Sebastião do N. Filho	Pais de alunos	Conselheiro/titular
Lívia Regina Santos	Pais de alunos	Conselheira/suplente
Maria da Conceição S. de Oliveira	Servidores	Conselheira/titular
Josivaldo Tavares	Servidores	Conselheiro/suplente
Janete César Ribeiro	SINDSERM	Conselheira/titular
Sandra Maria da Silva	SINDSERM	Conselheira/suplente
Joaquim Gutemberg T. Caldas	CME/THE	Conselheiro/suplente
Maria Jouzimar Pires de Sousa	SINTE	Conselheiro/titular
Manoel Rodrigues Lima	SINTE	Conselheiro/suplente
Sandra Maria dos Santos	CME/THE	Conselheira/titular

**FONTE:** CÂMARA DO FUNDEB

Nota: O ano final de cada mandato coincide com o início do mandato seguinte./ Quadro elaborado pela autora.

A 5ª gestão passa a ter como Presidente uma economista representando o Poder Executivo, uma vez que, na época, se permitia que a Presidência do Conselho do FUNDEF fosse assumida pelo representante do Poder Executivo. Nesse período, constatou-se que as atividades do CACS do FUNDEF aconteciam de forma harmoniosa, isto é, sem nenhum registro de denúncia; presume-se que os Conselheiros desse período não se contrapunham às formas de gerenciamento dos recursos do FUNDEF. Verifica-se que o poder executivo não tenha tido dificuldades em aplicar os recursos da educação fundamental, tendo em vista que o Conselho não apresentou nenhum tipo de objeção às prestações de conta dos recursos. Ressalte-se que esse Conselho até então também não tinha estrutura e nem pessoal de apoio qualificado para subsidiar as ações. Em pastas referentes a este período, ficaram registrados os documentos recebidos da Procuradoria, acionada a partir da gestão anterior, os balancetes referentes a cada mês, os ofícios de convocação, seja para reuniões, seja para participação em eventos, como a I Conferência Municipal de Teresina (realizada de 16 a 18 de novembro de 2005), uma lista de frequência de 26/10/2005 com sete participantes (de um total de 14 entre titulares e suplentes), e finalmente prestações de contas referentes ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino ao atendimento à Educação de Jovens e adultos/PEJA e ao Programa de Complementação de Atendimento aos Portadores de Deficiência/PAED.

Caracterizando este período, a Presidenta deste mandato recordou em entrevista que em sua administração não houve curso de formação de Conselheiros, mas supunha que as pessoas indicadas pelos segmentos tinham preparo ou competência para a representação em seus segmentos. Recordou, ainda, que as informações solicitadas eram prestadas e que as reuniões aconteciam regularmente todos os meses. Não houve denúncias de irregularidades, pois, segundo ela, a preocupação de alguns Conselheiros era com ataques políticos. Assim, nestes termos, ela assim se expressa:

[...] estava ali para chamar atenção para cuidar dos recursos públicos aplicados na educação, não para discursos políticos ou qualquer discussão de teor ideológico. (Márcia Valéria Uchôa Arruda, representante do Poder Executivo, Presidenta da 5ª gestão de 2005 a 2006).

Márcia Arruda encerra sua entrevista, fazendo uma autocrítica e afirmando que poderia ter sido mais atuante, de forma mais investigativa, mas que não foi feito por falta de vontade sua.

## **6ª Gestão do CACS do FUNDEF (2006-2007)**

Tendo em vista a saída da Presidenta do CACS do FUNDEF do pleito anterior, em 26 de maio de 2006, o Decreto de nº 6.779<sup>13</sup> nomeia Raimundo Hélio Ribeiro da Silva, Conselheiro desde 26/05/2006, para ocupar a Presidência do Conselho do FUNDEF, que se efetivou em reunião extraordinária do dia 12/07/2006. As demais representações continuaram as mesmas da gestão anterior.

Como a Presidência deste colegiado foi exercida novamente por um membro do Poder Executivo, parecia mais fácil resolver o problema da falta de infraestrutura mínima para o funcionamento do CACS do FUNDEF, tendo em vista que o novo presidente conhecia, de perto, a falta de estrutura do Conselho para realização dos encontros, reuniões e estudos analíticos das contas do FUNDEF, pois Raimundo Hélio era gerente de Administração da época.

A obtenção de espaço físico e infraestrutura mínima de funcionamento proporcionaram certo avanço, pois o colegiado pôde ter espaço para solucionar os problemas estruturais que impediam, por sua vez, as condições de estudo e análise da aplicação dos recursos da educação. Esse Presidente aceitou a função e exigiu de todos empenho e participação, conforme texto em ata: “que todos se empenhassem no sentido de dar maior visibilidade nas ações e para dar sentido e credibilidade, as reuniões necessitariam da participação de todos os segmentos, sendo que aqueles que faltassem a três reuniões consecutivas seriam substituídos, fazendo cumprir assim, o cap.IV, art. 11 do Regimento do Conselho”.

Portanto, nessa gestão foi garantida aos Conselheiros uma estrutura física própria, material de expediente, equipamentos básicos como um computador, uma secretária executiva e uma assistente, dois birôs, armários, arquivos, uma impressora

Durante a entrevista, o Presidente da 6ª gestão fez o seguinte relato sobre os trabalhos desenvolvidos no CACS do FUNDEF e sua relação com a Secretaria de Educação do Município:

[...] as relações são... tanto antes como depois realmente muito boas. Por que?... Porque a Secretaria sempre deixou o CACS do FUNDEF muito à vontade para que desenvolvesse o seu trabalho sem ter um atrelamento ao poder municipal, é uma coisa independente...O que a Secretaria fez? Ela propiciou ao CACS condições para trabalhar; e ter um apoio independente.

---

<sup>13</sup> Como houve apenas uma mudança na representação entre os Conselheiros, preferimos não repetir a tabela.

O Conselho do FUNDEF tem uma importância muito grande para qualquer gestor que queira transparência na coisa pública. O CACS ajudou muito... Por que?... Porque ele fiscaliza, porque ele mostra, porque ele direciona, certo?... Então, seus membros, se sentem à vontade para trabalhar, é... basta dar condições..de 2005 pra cá, as condições que foram dadas para que os seus representantes trabalhassem, fez com que nós tivéssemos um crescimento tanto a nível de Conselho, como a nível de Prefeitura, como também a nível das obras. Depois que o Conselho começou atuar nas cobranças, nas fiscalizações... (Raimundo Hélio, representante do Poder Executivo, Presidente da 6ª gestão, de 2006 a 2007).

Neste sentido, o CACS do FUNDEF foi se estruturando e com a chegada de uma secretária executiva, ocorrida em 28/11/2006, a Srª Antônia Soares Rodrigues Magalhães, o Conselho passou a ter uma nova dinâmica. Este apoio foi fortalecido também com a contribuição dos gestores, dentre eles, a ação da Secretária Executiva, Srª Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, que participou de perto das demais gestões e foi solícita em prestar orientações a Antonia Magalhães, entregando-lhe a pouca documentação do Conselho que estava em seu poder, guardando-a no armário, que na época encontrava-se na sua sala.

Em 2006, já se ouvia falar na transformação do FUNDEF em FUNDEB, bem como na alternativa de se transformar em Câmara do FUNDEB. Em entrevista com a Secretária Executiva do CACS do FUNDEB sobre a nova estrutura que o Conselho optou por assumir, esta assim se pronunciou:

Com relação aos trabalhos que já desenvolvíamos enquanto Conselho, nada modificou, mas esta transformação acarretou mais trabalhos para os Conselheiros do FUNDEB, tendo em vista que além de atuarem no acompanhamento das contas do FUNDEB, participando das reuniões, emitindo pareceres das escolas em obras ainda têm que participar das reuniões do CME, fazer visitas às escolas públicas e privadas da rede, emitindo pareceres sobre o funcionamento ou não das mesmas, entre outros. Para o CME, esta relação traz maior fortalecimento e respaldo. (Antonia Soares Rodrigues Magalhães, Secretária Executiva a partir da 6ª gestão/2006).

Como se vê, a Secretária Executiva da Câmara do FUNDEB, embora percebendo o fortalecimento do CME com tal transformação, ponderou suas palavras ao trabalhos ampliados aos Conselheiros do FUNDEB que já atuavam nas suas funções específicas do FUNDEB, não tão fáceis de controlar e acompanhar.

Ressalta-se aqui que, conforme registro em ata a partir do aval dos Conselheiros e identificação “*in locus*” desta pesquisadora, a Secretária Executiva conseguiu, através de iniciativa própria, fazer um trabalho ágil, com pesquisas no site do FUNDEB e buscando

informações nos diversos setores da SEMEC, bem como a documentação do CACS do FUNDEB que até então encontrava-se itinerante por falta de espaço. Sua presteza contribuiu para a “agilização” dos documentos atrasados, corroborando, assim, para a solidificação de uma rotina de trabalho, como: análise da prestação de contas, mês a mês, estruturação de oficinas, fóruns, atualização do cadastro dos Conselheiros e atas das reuniões, relatório de visitas às escolas em reformas, relatório de acompanhamento do Censo Escolar, plano de ação (estruturado pelo colegiado), frequência dos Conselheiros, atualização da página do FUNDEB hospedado no site da SEMEC. Na referida página, são expostos os demonstrativos sintéticos de contas mensais, rotina de trabalho, composição do conselho, legislação, fotos das reuniões, dentre outros. Enfim, contribuiu para a criação de um clima organizacional a partir de uma boa acolhida aos conselheiros nas reuniões e nos esclarecimentos sobre a documentação a ser analisada.

Um fator que merece ser evidenciado nesse novo trabalho, a partir da atuação desta Secretária Executiva, foi o fortalecimento da frequência nas reuniões. A partir de então, passou-se a manter contatos específicos com os Conselheiros, convocando-os, para reuniões de forma oral e por escrito, enviando-se mensagens às instituições escolares quando o Conselheiro tem cargo público, além de mensagem eletrônica a cada Conselheiro. Paralelo a isso, os Conselheiros passaram a receber mais dois vales-transportes, dos quatro a que têm direito por reunião, por meio de acordo com a Secretaria de Educação, para compra do lanche que era servido nas reuniões.

Isso posto, de maneira geral ficou mais viável o acesso à documentação junto ao setor financeiro da SEMEC e à Secretaria de Finanças do município, pois a interação entre esses órgãos ficou mais célere, tendo em vista os esclarecimentos prestados pelos contadores que passaram a frequentar as reuniões com mais frequência, quando solicitados.

Ressaltamos ainda que a transformação do FUNDEF em FUNDEB, especificamente, foi favorecida pela Lei 11.494/2007 que cria o FUNDEB e em seu artigo 37 dá a abertura para os Conselhos se transformarem em **Câmara**. Então, foi com base neste artigo da lei que a Câmara do FUNDEB passou a vigorar a partir da Lei nº 3.615, de 09 de março de 2007, na qual instituiu a Câmara do FUNDEB integrada ao CME. Essa transformação aconteceu no final da gestão de Raimundo Hélio, representante do poder público municipal. Com a criação da Câmara, todos os mandatos dos conselheiros são reiniciados. Porém, nesta transformação, pelo menos duas situações se podem observar, pois como Conselho, tinha autonomia. Transformando-se em Câmara embora seus membros possam participar de todas as atividades do CME, representando um maior conhecimento sobre as ações discutidas e mais atividades.

De certa forma, as ações dos Conselheiros foram limitadas, pois os mesmos ficaram vinculados ao CME, passando suas ações a serem normatizadas pelo Regimento Interno do CME, perdendo, desta forma, sua autonomia.

Desde então, a Câmara do FUNDEB procurou funcionar ininterruptamente, conforme seu Regimento Interno, com uma reunião mensal, além de reuniões extraordinárias, de acordo com as necessidades. Assim, as reuniões passaram a acontecer sistematicamente de acordo com o calendário mensal e por necessidade eventual, em reuniões extraordinárias.

### **7ª Gestão do CACS (Câmara do FUNDEB) - (2007-2008)**

Por conta da alteração dos representantes do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina/SINDSERM, um novo Decreto foi editado para normatizar o pleito de 2007, alterando o Decreto anterior (Decreto nº 6.779, de 26/05/2006), passando a vigorar o Decreto nº 7.024, de 16 de janeiro de 2007, que altera apenas o inciso V, no qual a suplente Sandra Maria da Silva passa a ser titular, e na vacância da sua suplência, retorna Maria Janete Moreira de Freitas Pacheco que participou do CACS do FUNDEF, na primeira gestão, como Presidente. Os demais representantes só foram ter alterações, na composição, em 13 de abril de 2007, através do Decreto nº 7.159, em consonância com a lei municipal nº 3.615, de 09 de março de 2007 (lei que integra a Câmara do FUNDEB ao CME, alterando a lei que criou o CME, lei 3.058, de 19 de novembro de 2001). Assim, por este Decreto de nº 7.159/07, a composição ficou assim definida:

**Tabela 11: Gestão do CACS (Câmara do FUNDEB, 2007-2008).**

<b>CONSELHEIROS</b>	<b>REPRESENTAÇÃO</b>	<b>FUNÇÃO NO CONSELHO</b>
Antônia Firmina de Oliveira Neta	Pais	Coordenadora geral/titular
Erivan dos Santos Ferreira	Pais	Conselheiro/titular
Maria das Graças de Souza	Pais	Conselheira/suplente
Antônio Alves de Araújo	Pais	Coordenador Adjunto/suplente
Moacir Batista do Rego	Diretores	Conselheiro/titular
Antônio Assunção Rodrigues	Diretores	Conselheiro/suplente
Maria das Graças Alves da Costa	Conselho Tutelar	Conselheira/titular
João Batista dos Santos	Conselho Tutelar	Conselheiro/suplente
Francisco dos Santos Pereira	Serv. Tec - Administrativo	Conselheiro/titular
Oscar Prazeres Cunha	Serv. Tec - Administrativo	Conselheiro/suplente
Adriano César de Abreu Costa	Professores	Coordenador Adjunto/titular

Edmilson Ferreira Fontinele	Professores	Conselheiro/suplente
-----------------------------	-------------	----------------------

**FONTE: CÂMARA DO FUNDEB**

Nota: O ano final de cada mandato coincide com o início do mandato seguinte./ Quadro elaborado pela autora.

Esta administração teve uma nova alteração na composição dos segmentos dos professores e servidores, a partir do Decreto nº 7.250, de 22 de maio de 2007, ficando assim representada:

Na primeira reunião extraordinária, em 28/05/2007, iniciou-se a 7ª gestão, tendo como Coordenadora Geral uma Conselheira representante dos Pais/Mães, a Sra. Antonia Firmina de Oliveira Neta, que teve, como Coordenador Adjunto, um representante do segmento dos professores, o professor Adriano César de Abreu Costa. Nesta gestão, os suplentes passam a ser convocados a participar de maneira efetiva, tanto na Câmara do FUNDEB quanto no CME. Os suplentes contribuem nas reuniões, embora não pudessem assinar os relatórios mensais da análise dos recursos do FUNDEB enviados à Procuradoria, TCE, Ministério Público e Câmara dos Vereadores, atividade esta, exercida apenas pelo representante titular. Os demais documentos, tanto os titulares quanto os suplentes assinam.

Nesse período, os técnicos da SEMEC e da Prefeitura passaram a dar mais esclarecimentos sobre suas pastas de atuações. Passou a ser frequente a presença nas reuniões dos técnicos responsáveis pela manutenção e conservação das escolas; bem como a presença de engenheiro de obras e superintendentes das SDUs. Os Conselheiros passaram a realizar visitas às escolas ampliadas/reformadas e construídas, a participar de cursos e eventos com maior frequência, como o Plano Decenal de Educação para Teresina/PDET, registrado em ata de 17/10/2007.

Numa das visitas às escolas (ata de 26/06/2007), foi possível detectar falhas técnicas avaliadas pelos Conselheiros, como “má-fé” de empresa contratada. A Câmara do FUNDEB aprovou o parecer com ressalvas e solicitou ao Secretário de Educação a exclusão da empresa denunciada nas próximas licitações. Porém nos documentos analisados não se observou se esta medida foi executada.

Observa-se, também, através das atas, a participação questionadora dos segmentos sindicais da representação dos professores e servidores técnico-administrativos, em relação à pauta salarial.

Analisando sua atuação nessa gestão, a Coordenadora Geral, Antonia Firmina, assim se pronunciou:

É um trabalho relevante, sem nenhuma remuneração, que às vezes nos sacrificamos, no meu caso, o sacrifício é bem maior, sou autônoma. Presto serviços e por ser prestadora de serviços, tive que sair da minha prestação de serviços, porque eu tinha que fazer parte do FUNDEB e você não pode tá trabalhando na Prefeitura e nem em nada com relação à Prefeitura, então eu tenho procurado participar em todas as reuniões e principalmente das visitas, saber o que os pais estão falando, reclamando, pra gente poder também tomar as devidas providências. [...] Citaria como ponto negativo é só a falta de tempo, porque se você dispõe de tempo necessário o resultado é bom. A lei diz que é um serviço relevante sem remuneração, agora eu te pergunto: Se os políticos estão no governo pra prestar um serviço pra gente e eles recebem remuneração, por que os conselheiros que fazem um serviço melhor que eles fazem, não têm direito a isso. Eu me sacrifiquei pra poder tá fazendo isso... Eu sou pobre... Agora imagine uma outra mãe ou outro país, ele vai deixar de participar porque ele não vai deixar de ganhar o pão dele pra tá na escola se sacrificando pra isso. (Antonia Firmina de Oliveira Neta, Coordenadora Geral, 7ª gestão, 2007-2008, representante do segmento dos pais).

Como a então Coordenadora Geral Antonia Firmina foi eleita para presidir o CME, houve nova eleição para o cargo de Coordenação e Coordenação Adjunta da Câmara do FUNDEB. Por unanimidade, foi eleito um representante dos professores para a Coordenação Geral, o professor e um representante da direção de escolas para a Coordenação Adjunta, o professor Adriano César de Abreu Costa e o professor Moacir Batista do Rêgo, os quais passam a administrar a Câmara do FUNDEB a partir da reunião extraordinária, ocorrida no dia 18/01/2008.

### **8ª Gestão do CACS (Câmara do FUNDEB) - (2007-2008)**

Na oitava administração, deu-se continuidade às rotinas do pleito anterior. Neste período, ainda estavam presentes, na pauta, as avaliações das prestações de contas dos programas PEJA e PAED, que foram extintos em março de 2008, pois passaram a ser incorporados pelo FUNDEB, por fazerem parte das modalidades atendidas por este recurso. Neste mesmo período, o Coordenador Geral da Câmara produziu e publicizou um artigo intitulado “Controle Social do FUNDEB integrado ao Conselho Municipal de Educação: construção da cidadania em favor da educação”. Tal documento discorre sobre a função do Conselho e sobre a inserção das novas competências no âmbito do acompanhamento e controle social do FUNDEB.

Para maior entendimento da nova conjuntura que se apresentava, com a transformação do FUNDEF em FUNDEB, os Conselheiros sentiram a necessidade de se organizarem em grupo de estudo/pesquisa, porém houve problemas já na primeira reunião do grupo, por conta

de um servidor técnico municipal se sentir prejudicado, ao demonstrar indignação por não se ver contemplado, ficando assim, os estudos paralisados, os quais foram retomados no mês seguinte, em abril, quando ofícios foram encaminhados (ofícios 047.048.049/2008/CÂMARA DO FUNDEB/CME/THE) respectivamente para Luís Carlos Sales (professor da área de Financiamento da Educação da Universidade Federal do Piauí/UFPI), Suelêda da Silva Leal (representante do Sindicato dos Servidores do município de Teresina/SINDSERM) e Raimundo Hélio Ribeiro da Silva (Gerente Administrativo). O teor dos ofícios versava sobre questões norteadoras, elaboradas pelo grupo estudo/pesquisa sobre investimentos do FUNDEB na valorização do magistério público municipal. Neste tempo, os Conselheiros tiveram oportunidade de participar de um curso, intitulado “Capacitação da Gestão Escolar sobre normas, organização e funcionamento do CME e FUNDEB”, que aconteceu no Centro de Formação Prof. Odilon Nunes, em Teresina.

No relatório de prestação de contas, de fevereiro de 2008, foi identificada, pelos Conselheiros, a lotação de duas servidoras que prestavam serviços administrativos na sede da SEMEC, pagas com recursos dos 60% do FUNDEB destinados ao efetivo exercício do magistério. Tal situação, conforme esclarecimentos da SEMEC, se regularizou através de confirmação de compensação na folha de março/2008, assegurando a Secretaria de Educação, aos Conselheiros, que o valor questionado R\$ 4.999,23 (quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos) seria transferido para os 40%. Assim posto, os Conselheiros assinaram a referida prestação de contas. Esse episódio nos leva a fazer a seguinte indagação: Como a SEMEC age dessa forma com os recursos do FUNDEB (Lei 11.494/1996), frente a uma legislação tão transparente? Isso sugere a falta de rigor na aplicação da Lei.

Nesse mesmo pleito, a Câmara do FUNDEB participa da II Conferência Municipal de Educação de Teresina, conforme ata de 20/05/2008. Nesse registro, o Conselheiro representante do Sindicato de Professores (suplente), professor Edmilson Ferreira Fontinele, solicitava a publicação no Jornal do “Educador”, que informasse que a Câmara do FUNDEB estava atenta ao cumprimento da legislação sobre o piso nacional de salário dos professores.

Pela ata de 19/08/2008, na avaliação do primeiro semestre, essa Câmara já tinha realizado mais de 300 atividades, entre inspeções em ônibus, apreciação de contas de balancetes, visitas de fiscalização nas escolas em obras, audiências nas superintendências, análise da proposta orçamentária da PMT, acompanhamento do Plano Decenal de Educação para Teresina, dentre outros. No quesito visitas às escolas, houve a necessidade de um encontro com o Prefeito e o Superintendente de Desenvolvimento da Região Sul para tratar de irregularidades.

Como a Coordenação da Câmara era exercida por um representante sindical dos professores, conforme ata, a questão salarial e o horário pedagógico apareciam com frequência nas pautas, por conta dos estudos que a SEMEC/PMT estava fazendo para atender a lei do Piso Salarial Nacional, que foi aprovado em 16/07/2008. Embora seja de competência dos Conselheiros participarem desse tipo de planejamento, principalmente na formatação do novo plano de cargos, carreiras e salários, esses conselheiros não chegaram a participar da elaboração do plano que entrou em vigor em dezembro de 2009.

Por conta da temperatura alta de Teresina, neste período, também em ata ficou registrado, embora não seja de competência da Câmara do FUNDEB, uma solicitação de um Conselheiro, pedindo a inclusão de mais uma escola para ser contemplada com os R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), referentes à aquisição de aparelhos de ar condicionado para a climatização das escolas. Esta foi uma das últimas ações deste mandato.

Em um novo pleito, por voto secreto, foi eleita para a Coordenação da Câmara do FUNDEB, em 27/01/2009, uma representante do poder executivo, a Sra. Epifânia Rodrigues dos Santos, porém, por ser representante do Poder Público, ela enviou comunicado justificando sua impossibilidade de cumprir seu mandato, em função do impedimento na lei do FUNDEB (11.494 de 20/07/2007), exposta no artigo 24, § 6º que diz:

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Obedecendo à lei, a representação central não pode ser mais exercida pelo Poder Executivo. Neste sentido, a Lei do FUNDEB avançou um pouco, pois, conforme o artigo, o representante do governo gestor dos recursos do fundo é impedido de ocupar a função de presidente do Conselho. Mesmo assim, acreditamos que ainda não garante totalmente a transparência na gestão, tendo em vista a existência de “brechas” para manobras no sentido de se colocar pessoas alinhadas com o Poder Executivo.

Em face da vacância do cargo, assumiu o Coordenador Adjunto, da representação de pais de aluno, o Sr. Antônio Alves de Araújo. A nona gestão da Câmara do FUNDEB passou por uma mudança de 1/3 de seus representantes, por conta do fim do mandato de alguns Conselheiros.

## **9ª Gestão do CACS (Câmara do FUNDEB) - (2009-2010)**

Em reunião ordinária de 28/04/2009, tem início uma nova representação sindical do Município de Teresina, para o exercício de 2009/2010, com possibilidade de prorrogação de participação no CME por igual período, da qual esta pesquisadora fazia parte com cargo, para exercer a suplência na representação dos professores. Pelos Decretos Municipais nº 9.348, de 23 de abril de 2009 e nº 9.507, de 28 de julho de 2009, passaram a participar do CME os seguintes membros e suas respectivas representações:

**Tabela 12: Composição do Conselho do FUNDEB (9ª Gestão 2009)**

CONSELHEIROS	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO NO CONSELHO
Antônia Firmina de Oliveira Neta	Pais /Mães	Conselheira/titular
José Ferreira Lopes Neto		Conselheiro/suplente
Antônio Alves de Araújo		Conselheiro/titular
Raimunda Maria da Conceição Silva	Mãe	Conselheira/suplente
Gardiê Silveira de Sousa	Cons. Tutelar de THE	Conselheiro/titular
Rita Lemos Resende Leite		Conselheira/suplente
Maria Osmarina Moura Bezerra	Prof. da Ed. Bás. Mun./Sindicato	Conselheira/titular
Lucineide Maria dos Santos Soares		Conselheira/suplente
Jackson Batista de Sousa Carvalho	Estud. da Ed. Bás. Pública/UMES	Conselheiro/titular
Ridis Sousa dos Santos		Conselheiro/suplente
Francisco José da Silva	Téc. Adm. das Esc. Mun./Sindicato	Conselheiro/titular
Ana Pereira Mota da Costa		Conselheira/suplente
Kleber Montezuma Fagundes dos Santos	Poder Executivo Municipal	Conselheiro/titular
Maria Eliane dos Santos Araújo		Conselheira/suplente
Raimundo Hélio Ribeiro da Silva		Conselheiro/titular
Jakeline de Sousa Moura Santos		Conselheira/suplente
Irene Nunes Lustosa		Conselheira/titular
Carmem Antônia Portela Leal Silva		Conselheira/suplente
Moacir Batista do Rego		Diretores de Escolas Públicas
Antônio Assunção Rodrigues	Suplente	
Deusamir Alves dos Santos	Estudante da Educação Básica Pública Emancipados	Conselheiro
José Luís Nunes Ferreira		Suplente

**FONTE:** CÂMARA DO FUNDEB

Nota: O ano final de cada mandato coincide com o início do mandato seguinte./ Elaborado pela autora.

Como se pode constatar, o quadro de conselheiros é renovado, entre professores, servidores e demais representações, conforme legislação em vigor.

Na lei do FUNDEB nº 11.494/2007, Capítulo VI, artigo 24, § 1º, inciso IV, a composição dos Conselheiros fica assim definida:

- IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
  - b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
  - c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
  - d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
  - e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Quanto à composição geral do Conselho do FUNDEB, observamos que, como é mínima (são de nove membros em âmbito Municipal), ressaltamos que a composição desta Câmara em estudo teve a liberdade de alterar a antiga composição da Lei Municipal nº 3.058, de 19.12.2001, passando a vigorar com nova redação (Lei Municipal nº 3.819, de 21 de novembro de 2008):

- Art. 6º. A Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação é constituída de 11 (onze) membros, com a seguinte composição:
- I - 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - II - 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
  - III - 01 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
  - IV - 01 (um) representante dos professores da educação básica pública;
  - V - 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 01 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
  - VI - 01 (um) representante do Conselho Tutelar;
  - VII - 03 (três) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo pelo menos 02 (dois) da Secretaria Municipal de Educação e Cultura

Pela lei do FUNDEF, a composição mínima era de apenas 4 membros, pelo FUNDEB são 9. No entanto, como é uma composição mínima na lei, a Câmara do FUNDEB de Teresina contou, na gestão que teve início em 2008/2009, com 22 membros entre titulares e suplentes. Estes últimos com direito a participarem das reuniões, tanto da Câmara quanto do

CME, com direito a voz, mas não a voto. Dentre os representantes, temos: 1) seis membros do poder executivo municipal, 2) quatro pais, 3) quatro alunos, 4) dois professores, 5) dois diretores, 6) dois servidores, 7) dois representantes do Conselho Tutelar.

Como se pode perceber, os representantes do Poder Executivo podem ficar em vantagem na constituição proporcional de representação, tendo em vista que seus membros, em relação às demais representações, são em número de seis, isso levando em consideração que os representantes dos diretores, professores e técnicos administrativos estejam alinhados com o Poder Executivo.

Dada a urgência que a Câmara do FUNDEB deve ter frente a aprovações mensais da conta do FUNDEB, os Conselheiros das representações sindicais, acima supracitados, foram eleitos por seus pares em praça pública em 27/04/2009 e já tiveram que assumir seus mandatos, conforme ata ordinária em 28/04/2009, porém negaram-se a assinar a prestação de contas de fevereiro de 2009. Esclareceram estes Conselheiros, em ata que, por não entenderem a documentação apresentada devido a suas eleições terem acontecido na véspera da reunião, não houve tempo hábil para análises, compreensão e apreciação das contas. Neste sentido, a Secretária Executiva colocou-se à disposição, sugerindo horários, conforme a agenda de cada Conselheiro, para realização das análises.

Em relação a outra prestação de contas, em 26/05/2009, os Conselheiros da representação sindical apontaram uma irregularidade no balancete de março de 2009. Das contas, constava um pagamento de R\$ 15.373,92 (quinze mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e dois centavos) a duas professoras. Essa irregularidade verificada na folha de pagamento dos docentes, referente aos 60% da Lei do FUNDEB, também se verificou na folha do mês subsequente e ocorreu por conta de descontos indevidos no contracheque a favor da contribuição previdenciária. Quando as professoras recorreram, por meio legal, para serem restituídas, ao invés de a restituição sair dos cofres da Previdência, porque foi a Previdência que cobrou a mais, cobraram dos cofres do FUNDEB que já havia pago, assim se justificou tal irregularidade.

Em reunião, todos os Conselheiros assinaram a prestação de contas, menos os conselheiros da representação sindical, pois preferiram aguardar os esclarecimentos do gestor público. O esclarecimento veio na reunião seguinte, através de ofício 1513/2009/GAB/SEMEC, em que o Secretário de Educação explicitava que o valor pago referia-se ao abono permanência, ao qual as professoras faziam jus. Porém esses Conselheiros decidiram que a SEMEC deveria ressarcir ao caixa do FUNDEB aquele valor. Neste caso, a SEMEC efetivou o ressarcimento devido.

Outro fato questionado por aqueles Conselheiros foi com relação ao Programa “Telesol” (Programa da EJA), pois alguns conselheiros acharam o valor total dos recursos elevados com relação ao benefício do Programa. Esses recursos foram destinados à aquisição de material de apoio didático para EJA (livros para professores e alunos, DVDs), formação inicial e continuada de professores em cursos de 40h, contratação e formação de coordenadores de polo. O valor foi de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) para serem pagos em 8 parcelas, sendo que a última parcela seria efetuada em setembro de 2010. Esses recursos, conforme convênio 033/2010/SEMEC/PMT celebrado entre a SEMEC e a Associação Alfabetização Solidária/ALFASOL ([www.alfasol.org.br](http://www.alfasol.org.br)), seriam utilizados para atender a 4.700 jovens e adultos, sendo 3.000 alunas, do 1º segmento e 1.700, do 2º segmento, distribuída em 168 salas de aulas.

Também esses Conselheiros solicitaram a participação da Câmara do FUNDEB no planejamento da SEMEC para opinar na elaboração de metas e ações prioritárias para a educação, na parte dos recursos do FUNDEB, ou seja, na LDO 2009/2010, como assegura essa participação, conforme a Lei do FUNDEB, nº 11.494/07, art. 24, § 9º, bem como a explicação sobre os referidos documentos. Com isso, em uma segunda reunião, após esta solicitação, estavam presentes o Gerente Financeiro da SEMEC que expôs ao colegiado as informações sobre a LDO 2009/2010. Na explanação, foi questionada a não previsão do reajuste salarial dos trabalhadores em educação. O técnico concordou que deveria haver a previsão, mas não dependia dele, mas como ele próprio externou: “eu não sou o dono da caneta.”. Assim, a Lei Orçamentária foi elaborada na SEMEC e aprovada na Câmara dos Vereadores, porém sem nenhuma participação dos Conselheiros.

Essa gestão teve a oportunidade de participar de um curso nos dias 23 e 24 de junho de 2010, através do Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, promovido pela Controladoria Geral da União e Controladoria Regional da União no Estado do Piauí. Esse curso foi de grande valia para o entendimento sobre a utilização dos recursos públicos, porém o tempo foi insuficiente para dar conta da complexidade burocrática que exige o controle eficiente dos gastos públicos.

Nessa gestão, foi grande a preocupação dos Conselheiros com as despesas das escolas, com relação às altas contas de água, luz e telefone, que chegaram a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Como providências, enviaram um ofício ao Secretário de Educação, alertando o fato e sugerindo um plano de metas, em parceria com a Câmara do FUNDEB, para redução de gastos em toda a rede escolar, no sentido de se ter um controle permanente com os desperdícios nas escolas e na sede da SEMEC, sendo que os valores médios de gastos

seriam revertidos em benefícios das próprias escolas que diminuíssem seus desperdícios. Nesta agenda, um técnico da SEMEC apresentou os planos da campanha de contenção de gastos que foi aprovado para ser aplicado nas escolas.

Conforme balancete/2009, no município de Teresina o montante dos recursos do FUNDEB, no exercício de 2009, foi de R\$ 123.280.400,33 (cento e vinte e três milhões, duzentos e oitenta mil, quatrocentos reais e trinta e três centavos), para atender a 93.813 alunos dispersos em 293 escolas. O valor-aluno/ano, em 2009, foi de R\$ 1.221,34 (um mil, quatrocentos e vinte e um reais e trinta e quatro centavos). A receita do FUNDEB de 2010 foi de R\$ 138.548.668,59 (cento e trinta e oito milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, seiscentos e sessenta e oito reais e cinquenta e nove centavos). Esses recursos foram distribuídos ao longo do ano, em partes proporcionais à arrecadação dos impostos e do FPM.

Em reunião ainda no mês de outubro/2009, foi exposta pelo Conselheiro representante do sindicato dos servidores municipais sua preocupação com um grupo de funcionários efetivos (motoristas sem função), que se encontrava ocioso. Assim, esse conselheiro entrou com requerimento junto à SEMEC, reivindicando uma ocupação para estes servidores. Como sugestão, pediu que lhes disponibilizassem os carros para que pudessem trabalhar. Este caso não havia sido resolvido até o final de 2009.

Pela lei nº 11.738, de 16/07/2008, artigo 6º, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficaram obrigados a elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, conforme está disposto no parágrafo único do art. 206 da CF/88. Assim, a Secretaria de Educação reformulou o Plano de Cargos Carreira e Salários/PCCS. Como grande parte dos recursos do FUNDEB destina-se aos Profissionais do Magistério, teria sido importante a participação da representação da Câmara do FUNDEB na elaboração do PCCS.

### **3.3 Considerações sobre as seis gestões do período de 2004 a 2009**

Na visão geral sobre as gestões analisadas, podemos dizer que comumente foi sentida, pelos Conselheiros, a necessidade de se estudar mais as contas do FUNDEB, necessidade de se reunirem em grupos de estudos, tendo em vista a diversidade de representações oriundas de segmentos diferentes. Os cursos feitos durante o período foram satisfatórios, porém essa necessidade de estudos sistemáticos e rotineiros foi visto como algo que viria a fortalecer e

melhorar o acompanhamento das aplicações dos recursos, em função da carência maior de alguns segmentos representantes: dos pais, dos alunos e do Conselho Tutelar.

Observou-se uma maior interação, principalmente, na 7ª gestão do CACS quando aconteceu a mudança do FUNDEF/FUNDEB em que as contas receitas do FUNDEB foram ampliadas para atender toda a Educação Básica. A questão do tempo também representa certo problema, em função dos afazeres dos Conselheiros. Alguns Conselheiros pela transformação em Câmara puderam reiniciar seus mandatos, assim adquiriram o direito de passarem mais tempo em seus mandatos. Isso de certa forma foi bom, porque a Câmara do FUNDEB passou a contar com a experiência adquirida pelos Conselheiros, entretanto é importante atentar que cargos em Conselhos, como qualquer cargo de representação social pública, como os cargos políticos, devem ter rotatividade nas representações. Entende-se que esta rotatividade permite uma maior oportunidade para que outras pessoas da sociedade civil e da administração pública também possam participar deste importante mecanismo de participação e controle social, pois é uma forma de fortalecer a participação social, a cidadania, bem como o próprio processo democrático.

### **Ações do Conselho**

Nesta parte, faremos considerações sobre as gestões de 2004 a 2009, procurando identificar a efetividade das ações do Conselho a partir de entrevistas dos Conselheiros. Para isso, priorizamos as seguintes categorias de análise: formação de Conselheiro, rotina de trabalho, denúncias de ilegalidade e atuação.

### **Formação**

A falta de formação técnica dos Conselheiros foi um dos principais problemas que dificultava a atuação dos Conselheiros nos primeiros anos do Conselho do FUNDEF. Os Conselheiros tentaram amenizar o problema, procurando se organizar em grupos de estudo com vista a analisar as prestações de contas e buscar contatos com professores da UFPI com experiência na área de Financiamento da Educação.

Analisando esse processo de formação, um Conselheiro assim se pronunciou:

No início este processo foi coisa muito difícil, tinha-se muitos obstáculos, contava-se mais com a boa vontade para se trabalhar, precisava da assessoria da SEMEC, mas não tinha ninguém para explicar, foi um tempo muito difícil, estava todo mundo engatinhando, [...] só com a prática foram entendendo o processo. (Antonio Assunção Rodrigues, Conselheiro da 2ª e 3ª gestão, Presidente da 4ª Gestão/2004 e Suplente da representação dos Diretores da 9ª Gestão/2009).

Em relação à 5ª gestão, indagada sobre formação, a Conselheira Presidenta, representante do Poder Público municipal deste mandato, buscando pela memória, afirmou que em seu mandato, “não houve curso de formação de Conselheiros”. (Márcia Valéria Uchoa Arruda, 2005).

Analisando este processo, embora assevere ser possível esse acompanhamento sem maiores complicações, o Presidente da 8ª gestão, Adriano César de Abreu Costa, afirma que o tempo necessário para o desenvolvimento das atividades do Conselho torna-se um complicador para esse processo, pois trata-se de uma atividade voluntária e de relevância social, portanto não remunerada ( Lei 11.494/2007, art. 24, § 8º, inciso I, II ).

Sim, com um pouco de estudo, uma leitura na legislação é possível que aconteça esse acompanhamento. O acompanhamento acontece de duas formas: uma fiscalização de obras realizadas com recursos e o outro momento é a fiscalização na aplicação dos 60%, no mínimo, no pagamento dos docentes professores. Então, não há muita dificuldade nesse sentido, a maior dificuldade talvez seja no que se refere à fiscalização, seja que a maioria dos conselheiros tem outro trabalho; eles são voluntários ninguém recebe nada para fazer esta fiscalização, então muitas vezes o conselheiro tem que se dedicar a sua profissão aos seus compromissos, seus negócios e não pode fazer acompanhamento ou mesmo olhar a folha de pagamento todas essas questões, isso é um complicador.(Adriano César de Abreu Costa, representante Titular dos Professores/Sindicato, Conselheiro a partir da 7ª Gestão/2007 e Presidente da 8ª Gestão/2008).

O Suplente da representação de Diretores, Antonio Assunção Rodrigues, ao analisar este processo de formação, a partir de 2009, relata alguns avanços:

Hoje é bem mais fácil, a SEMEC abre suas contas para que possamos averiguar os documentos, inclusive chama pessoas para tirar dúvidas, [...] já há certa credibilidade na participação, [...] porque tem mais cursos de capacitação, tem mais gente capacitada para orientar os colegas, o nível de dificuldade diminuiu.

Verifica-se que, nos anos iniciais, os Conselheiros precisaram se unir para entender, quase que por si mesmos, as prestações de contas. Com o desenvolvimento das ações do Conselho bem como sua transformação em Câmara do FUNDEB, e com um apoio maior da SEMEC, constatou-se uma maior celeridade no entendimento das contas. Mais recentemente, o Conselho passou a contar com o suporte de formação em cursos conveniados pela CGU em conjunto com o TCE, mesmo assim, as dificuldades ainda foram sentidas, como se constata na entrevista abaixo:

Nós participamos de dois cursos de formação, mas são formações aligeiradas, tem muitos termos técnicos que a gente não consegue se apropriar, só vindo para a reunião não dá para se apropriar, era bom que nossa formação fosse de mais tempo ou então que essa formação fosse permanente, acontecesse pelo menos uma vez por mês para a gente se apoderar destes termos, das leis [...]. Eu estou no primeiro mandato e esta formação com a CGU aconteceu no início, que foi uma coincidência boa, onde me disseram assim “você ganhou a sorte grande porque já vai ter essa formação logo no início”, [...] outros conselheiros já chegaram e tiveram que ir assinando parecer, assinando prestações de conta. Sem essa formação, ainda não me sinto pronta, preparada para acompanhar estes recursos, porque assim, eu acho que a gente deveria parar e ler a lei juntos e isto nunca aconteceu aqui, isto se partindo do indivíduo. Em nenhum momento foi feito um curso longo como formação, para tentar ler a lei, entender, compreender qual é o nosso papel, por que nós estamos aqui, isto nunca aconteceu e a gente só viu rapidamente para que serve o FUNDEB, da onde vem estes recursos que geram o FUNDEB, mas a lei foi entregue para cada um e depois assim,... “vai te vira”... E a gente não acredita que nem todo mundo está preparado, pronto, tem de passar por uma formação e ainda deixam muito a desejar porque quando colocam lá na reunião a prestação de contas para gente olhar você fica assim à toa, se não tiver uma pessoa para explicar para você como se faz, como aquilo funciona, você não compreende. Nas primeiras prestações de conta eu lembro que eu não assinava porque eu nem compreendia, o que era que tinha lá, as contas são volumosas, [...] você vai lendo e apreendendo, mas isso requer tempo, então todo mundo precisa dessa formação, e esta formação viabiliza a participação, de fato, da fiscalização efetiva destes recursos. Hoje eu já compreendo alguma coisa, mas também tem muita coisa que eu não compreendo. (Maria Osmarina Moura Bezerra, representante Titular dos Professores/Sindicato, da 9ª gestão/2009).

Não há dúvida de que a formação dos Conselheiros é um dos principais mecanismos para o fortalecimento dos Conselhos, principalmente para que cada membro obtenha um domínio maior sobre contabilidade e orçamento público, para que possam atuar de forma independente, apontando as falhas que porventura observarem nas prestações de contas, a fim de que possam emitir pareceres consistentes. Além do mais, com a CF/88, ficaram institucionalizadas novas formas de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, colocando, dessa forma, a necessidade de qualificação das representações com conhecimentos sobre a gestão pública, principalmente sobre as contas, não ficando restritas apenas aos técnicos da Administração Pública.

### **Rotina do Conselho**

Neste item, acreditamos que esta categoria de análise é de suma importância para a atuação do Conselho, pois permite que as prestações de contas sejam efetivadas dentro dos prazos estipulados pelos órgãos de fiscalização pública (TCE, Câmara dos Vereadores, Ministério Público). No geral, a rotina do Conselho consiste em cumprir o cronograma de reuniões, realizando a pauta do dia organizada com antecedência. No geral, tem-se a abertura feita pelo Conselheiro/a Presidente, seguida da leitura da Ata anterior, acréscimo de pontos da pauta, explanação de algum conteúdo referente às contas feita por algum convidado (geralmente técnicos da administração pública), apreciação do balancete do FUNDEB, referente ao mês, leitura de relatório e parecer mensal para aprovação e assinatura, informes e em horários específicos visitas às escolas em reformas com os recursos do FUNDEB. Em média, acontecem dezesseis reuniões por ano entre ordinárias e extraordinárias.

Assim, lembrando esse momento, a Conselheira Antônia Firmina assim se manifestou:

São feitas visitas de inspeção nas escolas que estão sendo construídas, reformadas ou ampliadas com recursos do FUNDEB e nas nossas reuniões (são mensais) fazemos o acompanhamento das prestações de contas. Na rotina das reuniões mensais, nós sempre discutimos sobre os problemas que têm acontecido com relação aos recursos que chegam, então, se algum conselheiro chegue e faz alguma denúncia de que aquele recurso está sendo desviado de função (o que ainda não aconteceu), nós vamos atrás para ver o que podemos fazer. Nas nossas reuniões, quanto às inspeções que nós fazemos, é feito um relatório, aquele relatório é discutido na reunião do FUNDEB para que nós possamos ter um posicionamento [...]. Em questões de pagamentos às construtoras, [são feitas] denúncias ao Secretário para que tome providências, entre outras coisas. (Antonia Firmina de Oliveira Neta, representante titular dos pais, Presidente do Conselho na 7ª Gestão/2007).

Nesse posicionamento, foi possível a Conselheira Antonia Firmina destacar o acompanhamento dos recursos mais ligados à parte dos 40% dos recursos destinados aos gastos com a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino. O depoimento sugere a inexistência de dificuldades nas ações de controle social, celeridade nas rotinas do Conselho.

O Conselheiro Jackson Batista, representante dos estudantes da Educação Básica, descreve as rotinas do Conselho relatando algumas passagens que julgou relevantes, apontando alguns contratempos nas reuniões relacionadas a assuntos polêmicos.

As rotinas são várias, como as fiscalizações, visitas às escolas para ver se os recursos do FUNDEB estão sendo aplicados de forma correta, enfim,

são várias, mas a principal está na fiscalização dos recursos do FUNDEB. Quanto à rotina das reuniões, estas acontecem e em algumas delas temos assuntos polêmicos, pois há divergências porque nós temos que saber que tipo de assunto é e como ele tá sendo tratado pela pessoa, então, há determinados assuntos nas reuniões que você não gosta da pessoa que hoje se encontra na Secretaria e termina levando mais para o lado pessoal do que para lado real da situação e a às vezes a gente quer tomar providências imediatas e muitas vezes não é de nossa competência tomar aquelas decisões e por isso deixa o conselheiro que está discutindo determinado assunto um tanto frustrado por não poder, naquele momento tomar as providências que ele realmente queria. (Jackson Batista de Sousa Carvalho, representante Titular dos Estudantes Educação Básica Pública/UMES, 9ª Gestão/2009).

O Conselheiro Ridis Santos, participante da 9ª Gestão, fez generalizações sobre uma fragilidade que acredita haver nos Conselhos do FUNDEB do Brasil. Nesse sentido, foi categórico em afirmar que eles existem apenas por uma questão legal, deixando nas entrelinhas que eles não cumprem seus objetivos.

Na verdade, a nossa rotina aqui de trabalho da Câmara do FUNDEB, em si, é uma só, é específica, nós estamos responsáveis pela fiscalização dos recursos do FUNDEB, na verdade, eu tenho uma... é uma convicção depois que vim para dentro deste Conselho, não só para o nosso, mas de todos os Conselhos do FUNDEB, eles existem mais por questão legal, por obrigação da lei, mas pela sustentação. Ele deixa muito a desejar na questão da transparência. (Ridis Sousa dos Santos, representante Suplente dos Estudantes Ed. Bás. Pública/UMES 9ª Gestão/2009).

A questão da transparência na rotina de aplicabilidade dos recursos financeiros, mencionado por Ridis dos Santos, aparece, com mais contundência, nas palavras dos Conselheiros representantes Sindicais.

A rotina é aquela de sempre [...], é reunir os conselheiros, dar os informes necessários do que está acontecendo com os recursos do FUNDEB... é em relação a fiscalização das obras em andamento, dos recursos que são gastos com o dinheiro do FUNDEB [...], muitas das vezes, é um dinheiro mal gasto, mal usado em relação às prestações de contas que, muitas das vezes não bate, é...é os valores... e se bate os recursos que são pagos é na sua maioria para grandes monopólios de empresários nos serviços terceirizados e aí se dá em aluguel de casa [...], é o mal uso do dinheiro do FUNDEB, resumindo: no papel, a transparência é grande [...] rrsrrsrrs [...] mas na prática, não existe transparência, há uma interferência muito forte por parte do gestor... do Secretário Municipal da Educação que tem um controle absoluto [...], no meu entendimento [...], do pouco tempo que estou aqui nesta Câmara.(Francisco José da Silva, representante Titular dos Servidores Técnico-Administrativo/Sindicato, 9ª Gestão/2009).

A rotina é de que acontecem as reuniões apenas de prestações de contas, outros trabalhos, na rotina não existem. O que a gente vê no calendário e que temos certeza é que vão acontecer as reuniões e que se você for olhar pauta por pauta dessas reuniões, percebemos que todas as reuniões têm acontecido como fotocópia das reuniões anteriores, o que se muda são somente as datas e os números das prestações dos recursos, mas elas são a mesma coisa, não tem uma variação. Nossa rotina de trabalho nas reuniões de prestações de conta é assim, a gente olha as contas e muito rapidamente nas reuniões, que muitas vezes não dá tempo sequer de olhar folha por folha, até porque, acho que a gente não conseguiria assinar nenhuma prestação de conta até hoje se fosse olhar folha por folha. (Maria Osmarina Moura Bezerra, representante Titular dos Professores/Sindicato, 9ª Gestão/2009).

Como se pode perceber, embora haja certo esforço em dar agilidade às atividades do Conselho em todos os seus focos de atuação, inclusive na questão da transparência, isso não é sentido nas palavras destes três últimos Conselheiros. A dificuldade de uma atuação efetiva aparece com mais nitidez nas palavras da Conselheira Maria Osmarina Moura Bezerra, que tece considerações sobre falhas nas rotinas do Conselho. Nesse sentido, Davies (2008, p.57), ao analisar a ação dos Conselhos do FUNDEB, enfatiza que reuniões “acabam sendo apenas uma casa de debates e, na melhor das hipóteses, denúncia, nada mais do que isso”, sua função “pode estar na prática subvertida por estratégias antigas e novas do poder estatal.”

Ainda que a visita às escolas para inspecionar as obras financiadas com os recursos do FUNDEB sejam um fator de grande importância na aplicabilidade dos recursos financeiros, a preocupação maior dos dois últimos Conselheiros se deu mais com a parte do acompanhamento das prestações de contas, nas quais recaem a responsabilidade dos Conselheiros ao assiná-las. Nesta análise documental, podemos dizer que fica difícil para os Conselheiros realizarem análise folha por folha, nas aplicações dos recursos do FUNDEB.

### **Denúncias de ilegalidade**

A principal função do CACS do FUNDEB é dar transparência à aplicação dos recursos do Fundo, para que não haja malversação desses recursos. Neste sentido, porém, observou-se, entre os Conselheiros entrevistados, se manifestaram mais sobre a aplicação dos recursos nas fiscalizações de obras financiadas com os recursos deste fundo do que sobre a aplicação dos recursos na documentação exposta nos balancetes e demonstrativos financeiros que eles tinham à sua disposição na sala do Conselho. O Conselheiro Antonio Assunção comenta algumas ilegalidades que ele observou:

Denúncias tiveram não só em nível de Conselho, mas não na imprensa, apesar da dificuldade na fiscalização de obras, a SEMEC conseguiu agir tirando algumas construtoras do cadastro. Sim, nós tivemos presentes nas escolas, as denúncias são apuradas, denunciavam-se os processos junto às escolas e comunica aos órgãos pra se tomar decisão onde não são bem gerenciados a intervenção foi precisa e a própria Secretaria tomou a atitude de resolver o problema; não foi necessário porque a intervenção foi precisa e a própria Secretaria tomou atitude. (Antonio Assunção Rodrigues, representante de Diretores das Escolas Públicas Municipais/2009, Presidente do Conselho/4ª Gestão).

A Conselheira Maria Osmariana Moura Bezerra, discorrendo sobre questões internas do Conselho, assim se manifestou:

Nunca aconteceu nenhuma denúncia de ilegalidade, primeiro porque nunca aconteceu nenhuma denúncia documentada, de fato, para o Ministério Público, é assim, tiveram alguns casos onde a gente chama a atenção nas reuniões, como houve o pagamento de algumas professoras, por exemplo, pagamento de R\$ 15 mil reais (quinze mil reais), [...] ficamos sem entender como uma professora ganhou R\$15 mil reais e fomos olhar a formação da professora, percebemos que ela era só especialista, pós-graduada, depois nós Conselheiros ficamos sabendo que porque ela já tinha tempo de se aposentar e ainda aconteceu o desconto do IPMT e esse dinheiro tinha saído do FUNDEB, onde esse dinheiro do FUNDEB já havia saído para pagar esta professora e para ser descontado na Previdência, então, quem teria que devolver esse dinheiro seria a própria Previdência e não o FUNDEB [...], pagar mais uma vez o dinheiro que já havia sido pago? [...], então, colocamos isto na reunião e todos ficaram admirados como uma professora sozinha recebe R\$15 mil reais. Mas nunca nenhuma denúncia apesar de nós não compreendermos, algumas contas com cifras altíssimas, nunca teve uma denúncia para o Ministério Público, nenhuma chegou a sair da Câmara aqui do FUNDEB [...]. Existe um convencimento, por parte de alguns conselheiros, que não compreendo, há relações estranhas que não posso explicar, nominar, têm umas relações de fundo que não se consegue perceber, não se consegue descortinar [...], são relações subterrâneas. Existe alguns Conselheiros [...], eu não posso assim dizer [...], existem alguns comportamentos que a gente não compreende como se tivesse alguma ligação com alguém do poder público eu não posso afirmar. Eu não posso assim, dizer que tenho certeza, mas pelos comportamentos, pelas atitudes que a gente não compreende. (Maria Osmarina Moura Bezerra, representante Titular dos Professores/Sindicato, 9ª Gestão/2009).

Na fala da Conselheira Maria Osmarina, percebe-se uma inquietude ao se referir à atuação de alguns Conselheiros no acompanhamento das contas. Em que pesem essas considerações, é lícito afirmar que as “relações subterrâneas”, citadas na fala da referida Conselheira, contribuem para inibir uma fiscalização mais independente, sobretudo porque fortalece os interesses do poder Executivo.

Além do problema citado, a Conselheira Ana Costa se reportou sobre irregularidades na qualidade das obras e reformas realizadas:

Algumas construtoras devem ser flexíveis, pois muitas usam material de baixa qualidade e criam resistência aos Conselheiros pela substituição desse material. [...], o material precisa ser de qualidade porque além da demora pra se ter outra reforma na escola, por ser obras em escolas devem ser de maior qualidade por conta do público que é atendido. (Ana Pereira Mota da Costa, representante dos Serv. Téc. Adm. das Esc.Mun./Sindicato da 9ª Gestão/2009).

A fala acima da Conselheira deixa explícita sua preocupação com os serviços prestados às escolas, não aceitando que as obras sejam entregues de qualquer maneira e nem em qualquer tempo. Isso demonstra certa força que estes Conselheiros podem exercer no fortalecimento do setor responsável por esse acompanhamento na Secretaria de Educação do Município, sem, no entanto, retirar sua responsabilidade com a execução destas obras.

Também fala sobre problemas em obras o Conselheiro Antônio Alves de Araújo, apresenta um pensamento contraditório:

Eu não vi nenhuma irregularidade que pudesse ser apurada pelas autoridades [...], eu considero assim, que a Prefeitura Municipal de Teresina trabalha com bastante transparência com relação aos recursos do FUNDEB. O que a gente presencia nas obras é alguns desvios [...], assim, obras que não deveriam ser construídas com os recursos do FUNDEB, mas que já foram regularizadas. (Antonio Alves de Araújo, representante Titular dos pais de alunos, 2008 e Presidente do Conselho na 9ª Gestão/2009).

## **Atuação**

As responsabilidades dos Conselheiros, tanto do Conselho do FUNDEB quanto da Câmara do FUNDEB, como se apresentam na atualidade, são muitas e se apresentam de forma diversificada.

Assim, questionados sobre a atuação dos Conselheiros nos Conselhos, foi possível observar, na diversidade de atribuições frente aos desafios que se apresentam em suas ações, alguns depoimentos imparciais, outros cautelosos, ponderados, outros mais tênues, tímidos e já outros, como os representantes sindicais, que se apresentam com depoimentos mais contundentes, efusivos. Eis a fala de alguns Conselheiros, analisando a atuação dos Conselheiros:

Nas palavras do representante do Conselho Tutelar, Gardiê Silveira de Sousa.:

Eu acho que todos que atuam no Conselho têm uma boa participação. Não tenho nada que reclamar, todos são ativos. Há algumas divergências, mas isso é normal em qualquer lugar. Eu analiso minha atuação boa, porque sempre estou presente nas reuniões, sempre estou acompanhando os trabalhos de fiscalização das obras, acompanhando os relatórios de prestações de contas nas assembléias do Conselho para que seja aprovada. (Gardiê Silveira de Sousa/ Titular, representante do Cons. Tutelar na Gestão/2009).

Já a fala de Moacir Batista do Rêgo revela uma preocupação com as atribuições que o Conselheiro passou a absorver desde que este órgão se transformou em Câmara.

A atuação deste Conselho como Câmara fica prejudicada, isso porque ele não dá conta de tantas atribuições que ele tem. E o tempo ele fica perdendo em reuniões duplas mensais com objetivos diferentes, porque os objetivos do Conselho Municipal de Educação estão mais ligados à aprendizagem, qualidade no ensino e os objetivos do Conselho do FUNDEB estão mais ligados às finanças, aos recursos, aplicação e isso muito, dá muito trabalho, mesmo fazendo por amostragem. Ainda mais, somados aos Pareceres em que os Conselheiros têm que reconhecer escolas, visitar e resolver problemas de escolas. Então, como Conselho do FUNDEB teria mais autonomia na prestação dos serviços, se consegue dar conta do serviço é com muito sacrifício. Mesmo assim, quando a gente se reúne, a gente não vê o interesse pelo FUNDEB e nem ver as outras Câmaras lá no Conselho Municipal funcionando. ( Moacir Batista do Rêgo, representante de Diretores das Escola Públicas Municipais da 9ª Gestão/2009).

O representante sindical Francisco José da Silva foi mais enfático, embora tenha procurado mostrar ponderações quanto a sua atuação em relação à atuação de seus colegas:

Os Conselheiros em parte [...], eles tão atuando de maneira isenta uma parte [...], não são todos, mas, a grande maioria, não tão atuando como deveriam atuar. Eles, às vezes, até se omitem, já vem declaradamente que vai votar nas propostas do gestor, cria até atrito com a gente porque a gente tem opinião diferente e isso não é bom para Democracia. (Francisco José da Silva, representante Titular dos Servidores Técnico-Administrativo/Sindicato, 9ª Gestão/2009).

O Conselheiro, representante de alunos, destaca seu crescimento pessoal, favorecido a partir da convivência com outros colegas Conselheiros, lamentando, entretanto, o pouco tempo como dificultador de uma participação mais atuante.

Na verdade, aqui no nosso Conselho, eu tive a oportunidade de conhecer pessoas e passar a admirar pessoas, na verdade, eu tinha uma expectativa muito boa de estar participando de algo novo pra mim, mas me

surpreendeu pela capacidade dos Conselheiros que nós temos aqui, temos a profª Osmarina, a profª Lucineide, pessoas que têm experiência na área da Educação, como o simples pai de alunos, mas que estão sempre presentes, sempre atenciosos, sempre levantando questionamentos, coisa que nos ajuda muito. Acho que o bacana disso volto a afirmar, é a gente poder conviver com pessoas novas, com pensamentos diferentes e ter que nessa gama de pensamento, nessa mistura de pensamento, a gente ter como conseguir criar alguma coisa que nos traga uma unidade, que nos aproxime e no caso de nosso Conselho é a Educação, fiscalização da Educação, algumas vezes o negócio fica mais pesado, mas, graças a Deus, os Conselheiros aqui são gente boa, dizemos assim. Particularmente, eu acredito que minha atuação é regular, poderia ser melhor, mas a gente sendo Conselheiro e tentando conciliar o Conselho com estudo, com trabalho, com família, acaba querendo ou não influenciado nossa atuação de Conselheiros, embora, por mais que fazemos de tudo pra se dedicar, no final das coisas as outras prioridades da vida acabam nos roubando um pouco de tempo do Conselho.(Ridis Sousa dos Santos, representante Suplente dos Estudantes Ed. Bás. Pública/UMES, 9ª Gestão).

No depoimento de Carmem Portela, representante do Poder Público Municipal, a atuação dos Conselheiros é satisfatória, e se considera uma Conselheira atuante.

Eu acho muito atuante... acho que eles têm é o interesse muito grande de ver o trabalho é [...], sendo efetivado a contento, até porque eles representam o Conselho,...nós representamos o Conselho é o nosso nome que tá ali. Então, ninguém faz corpo mole, as pessoas vão por interesse porque querem de fato participar com a aplicação desses recursos. Perceber se de fato vão, se estão aplicados adequadamente e eu acredito que é uma atuação que é satisfatória para o Conselho. Como também sou Conselheira, eu falei, é... me coloco também como uma pessoa atuante, tenho contribuído nas discussões, ...tenho validado o que tem sido repassado, porque eu não vi nenhum prestação de contas ainda sendo repudiada, ou alguém que não tenha aceito aquela prestação. Agora, eu considero que preciso fazer, me desvincular do trabalho que realizo na Secretaria e ter um pouco mais de tempo pra fazer fiscalizações nas obras, eu ainda não consegui, ainda, esse tempo para fazer essas fiscalizações, então, nesse... nesse quesito eu... eu preciso avançar um pouco.

O Conselheiro, representante do poder público Municipal, professor Raimundo Hélio Ribeiro da Silva, elogia a atuação dos Conselheiros e diz que a Câmara do FUNDEB cumpre os seus objetivos. Destaca o acompanhamento da aplicação dos recursos nas escolas. Por ser representante do poder público Municipal, proveniente do setor de Manutenção das escolas, sua preocupação se torna primordial em sua pasta, tendo em vista que uma atuação eficiente no acompanhamento dos gastos representará economia e mais dinheiro para os professores que estão em sala de aula:

Olha eu quero lhe assegurar que todos os membros da Câmara do FUNDEB têm feito um trabalho muito bom, muito grande e o objetivo no qual a Câmara foi criada, ela tá cumprindo integralmente, certo? Pode até ser que haja, você sabe, o aperfeiçoamento, isso é muito bom, às vezes a gente se ressentido muito porque quer que as coisas aconteçam o mais rápido possível, a gente observa aqui todos embuídos no mesmo propósito de ajudar pra que principalmente no caso da Prefeitura tenha uma transparência nos recursos públicos e a gente discute com relação a contenção de gastos de despesa para que esse dinheiro seja daquela economia, esse dinheiro seja repassado pra Educação, pra nós Professores que estamos em sala de aula. Quanto aos Cursos da Câmara, estes cursos foram bem melhores em termo de você colocar para os membros [...], eles tiveram participação maior, estudaram mais as leis, embora a sociedade civil não tenha conhecimento bem grande [...], isso fez com que a Câmara se desenvolvesse, os trabalhos melhorassem e os Conselheiros com consciência de repassar isso para a sociedade. Tanto o curso interno como externo... curso de capacitação ...já em 2006, no TCE, TCU. (Raimundo Hélio)

Nas palavras do Conselheiro representante de estudantes da Educação Básica Emancipado, José Luís, os trabalhos da Câmara do FUNDEB acontecem a contento, conforme está prescrito na legislação, e sua própria atuação procura fazer um trabalho de acordo com o que julga ser mais importante, ou seja, fiscalizar as obras em andamento nas escolas.

Eu acho a atuação 100% positivo, pra mim não tem o que dizer... Tudo pra mim, todos eles trabalham com prazer de indicar para que possamos passar para o lado mais positivo dentro do nosso setor de Educação. É como sempre falo, é relativo a um trabalho positivo entre os dois, e é a Câmara do FUNDEB faz sua parte que é fiscalizar as escolas, sobre as obras ampliações, construção e reforma e nós como Conselheiros do FUNDEB acompanhamos, [...] todo trabalho e sempre nós, [...] sempre venhamos a dar atos positivos sobre o setor de Educação do Município. A minha atuação mesmo, eu não tenho como lhe dizer... é algum momentos positivo ou negativo, meus amigos meus colegas de trabalho é que realmente deveria ver e analisar e indicar “O Sr José Luís está dessa forma assim..dessa forma assim, dessa forma assim, assim, assim assado”, então, ele é um ...um Conselheiro negativo ou positivo, então os meus amigos Conselheiros era que deveria fazer esse trabalho [...], eu não posso me avaliar dentro do nosso trabalho. Você acha que a Câmara vem cumprindo com seu papel conforme funções legais atribuídas? Creio que sim eu não acho que não tem nada negativo é sobre o nosso trabalho que venha a ter algum ato fora da lei, não vejo. (José Luiz Nunes Ferreira, Conselheiro da 9ª gestão, representante de estudantes da Educação Básica Pública, Emancipado).

Os diversos depoimentos apresentados, com variadas interpretações, nos permitem considerar que, embora haja empenho entre os Conselheiros para uma atuação mais efetiva, o Conselho do FUNDEB ainda não se consolidou de fato, conforme estabelecem seus objetivos,

tendo em vista que sua tendência maior recai sobre atribuições de natureza técnico-administrativa, em cumprir a rotina das reuniões e as visitas às escolas.

Entendemos que esta configuração técnico-administrativa é importante no espaço democratizante, porém é preciso aprofundar mais o entendimento das contas do Fundo, especialmente no acompanhamento do que é gasto com cada segmento da educação.

Também é possível afirmar que ainda falta, aos Conselheiros, um estudo sistemático para um melhor entendimento da contabilidade dos recursos do FUNDEB. Pelos depoimentos dos representantes sindicais e de um representante de aluno, ficou claro um ressentimento de impotência para interferir, de maneira mais contundente, na aplicabilidade dos recursos financeiros, de maneira a legitimar sua transparência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina/PI (CACS), no período de 2004 a 2009, período que corresponde aos três últimos anos do FUNDEF e os três primeiros anos da instituição do FUNDEB.

O estudo mostrou que o CACS do FUNDEF/FUNDEB foi instituído em contexto marcado por influências neoliberais na política educacional, embora suas bases estejam plantadas na Constituição de 1988, quando a ideia de controle social e participação popular ganharam força.

O esforço da pesquisa concentrou-se em verificar a efetividade das ações do CACS em estudo, conforme suas competências previstas em lei, destacando sua atuação, forma de representação, dificuldades, potencialidades e as condições de trabalho dos Conselheiros, na tentativa de verificar sua legitimidade como órgão representativo da sociedade.

A temática da pesquisa exigiu abordar os conceitos de democracia, cidadania e sua configuração na sociedade brasileira. O estudo permitiu compreender que, no Brasil, existe uma frágil democracia, embora a instituição de uma gestão compartilhada requeira uma cultura participativa. Isto é um requisito para que os colegiados promovam mudanças substantivas em suas práticas, as quais devem estar baseadas em saberes éticos e políticos, elementos importantes para modificar a prática cotidiana dos cidadãos. A participação da sociedade civil na esfera pública, via Conselhos e outras formas institucionalizadas, não deve pretender promover ações de substituição do papel do Estado, mas sim lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade e para todos, nos termos de Gohn (2008).

O desenvolvimento da pesquisa ainda exigiu realizar a trajetória dos Conselhos na sociedade, especialmente sobre aqueles da área da educação, o que permitiu verificar que os Conselhos, em geral, têm pouca visibilidade na sociedade brasileira, sendo que o desinteresse por parte do poder público em publicizar suas ações é um dos elementos que favorecem tal desconhecimento até porque o poder público não incorporou a participação social na esfera pública, embora se verifique o aumento dos canais de acesso a informações por parte da população: mídia, sites da TCU, TCE, CGE, Secretarias de Educação, Congresso e Senado, dentre outros.

A pesquisa também demandou retomar aspectos centrais da política de Fundos para subsidiar a análise dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do

FUNDEF/FUNDEB. Foi possível concluir que os dois Fundos não viabilizaram o aumento efetivo de recursos públicos para a educação, isso porque houve apenas a redistribuição de recursos financeiros no interior dos estados da federação, entre recursos estaduais e municipais. A participação da União mediante complementação foi pontual e irrisória. Portanto, os Fundos não foram suficientes para garantir uma educação de qualidade. Por outro lado, tais Fundos, de alguma forma, contribuíram para aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e controle social dos recursos públicos, mesmo que ainda seja necessária a mobilização da sociedade e dos profissionais da educação para que alcancem uma formação adequada para garantir um controle social mais efetivo da gestão dos recursos da educação.

Para analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina/PI, no período de 2004 a 2009, procuramos verificar se a atuação do CACS é compatível com as competências previstas na legislação que instituiu a política de fundos. A pesquisa permitiu perceber que o CACS Teresina se organiza conforme dispõe a legislação, no entanto a própria legislação é frágil ao não conseguir coibir alguns estratagemas que permitem que a composição final do Conselho favoreça a hegemonia do grupo dominante, vinculado ao poder público, contribuindo, assim, para dificultar a transparência no processo de apreciação das contas.

Além da fragilidade na legislação, outras fragilidades contribuem para dificultar as ações do Conselho, como: dificuldade de representatividade, a falta de conhecimentos contábeis dos Conselheiros e indisponibilidade de tempo para a análise das contas, especialmente dos Conselheiros representantes da sociedade civil, são empecilhos que comprometem a plena atuação do CACS.

Na perspectiva das potencialidades, no geral, podemos destacar: frequência satisfatória nas reuniões, não desistência da representação, interação amigável entre os membros do Conselho, mesmo após certos embates, predisposição de alguns Conselheiros para superar suas limitações técnicas, celeridade nas prestações das contas e facilidade no acesso aos documentos, fortalecida pela estrutura própria e empenho da equipe assessora.

Quanto à forma de escolha dos Conselheiros, podemos dizer que, embora sejam eleitos por seus pares, conforme legislação, ainda restam dúvidas sobre o processo de escolha de alguns segmentos, tendo em vista que não há garantia de legitimidade na representação, isso porque nem todos conselheiros são eleitos em fóruns coletivos democráticos e porque, em geral, não há vínculo entre o conselheiro e a sua base, no sentido de prestar contas de sua representação. Assim, quase não há cobrança sobre a atuação dos Conselheiros entre seus representantes. Além do mais, a própria lei deixa lacuna para o poder público ter uma

representação maior do que a sociedade civil, especialmente após a transformação do CACS em Câmara do Conselho Municipal de Educação. Porém, no caso da CACS de Teresina, a maior representação não resultou em ausência de críticas de alguns Conselheiros, dentre eles os representantes sindicais.

Na trajetória do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina, podemos dizer, em linhas gerais, que a atuação dos Conselheiros foi pouco expressiva nos primeiros anos, devido a diversas dificuldades dos Conselheiros, como, por exemplo, falta de conhecimentos técnicos pertinentes à demanda do Conselho.

Essa situação manteve-se ao longo dos mandatos posteriores, encontrando-se, nas diferentes gestões, Conselheiros com predisposição para atuar de forma mais comprometida, ainda que persistissem alguns problemas em função da especificidade do trabalho, por se tratar de uma atividade diferente, sobretudo, pouco vivenciada pelos mesmos. A falta de uma estrutura própria para a realização de reuniões também comprometeu a elaboração dos pareceres em tempo hábil, isso porque afetou a assiduidade dos Conselheiros nas reuniões, resultando no atraso na análise das prestações de contas. Este problema de falta de estrutura foi denunciado na 3ª gestão pela Vice-presidente do CACS.

A partir da 6ª gestão, o Conselho do FUNDEF passou a ter uma atuação mais dinâmica, favorecida por uma estrutura adequada às rotinas do Conselho. A rotina se consolidou mais a partir da 8ª gestão, quando passa a funcionar como Câmara do FUNDEB, período em que houve uma maior participação e colaboração dos técnicos da SEMEC e da Prefeitura Municipal de Teresina no esclarecimento das contas e na qualificação dos Conselheiros. Nesse período, aconteceram formações técnicas patrocinadas pelo TCE e a CGU. Observou-se também que os conselheiros do CACS participaram de forma efetiva das Conferências Municipais de Educação.

Na 9ª gestão, os Conselheiros procuraram atuar de forma mais incisiva. Foram apontadas ilegalidades na qualidade das obras e reformas de prédios escolares, imputando-se responsabilidades às empresas licitadas. Foi questionado o pagamento, com os recursos do FUNDEB, de alguns professores inativos. Também foram solicitadas da SEMEC medidas para estimular a redução dos gastos das escolas com água, luz e telefone. Alguns Conselheiros chegaram a exigir a participação de representante da Câmara do FUNDEB na elaboração do novo Plano de Cargos Carreira e Salários do Magistério, bem como do Orçamento Participativo Anual. Essas duas últimas reivindicações não foram atendidas. Denúncias sobre malversação na aplicação dos recursos do FUNDEF também foram observadas na 4ª gestão, no entanto todas foram explicadas e sanadas, conforme registros documentais.

O estudo permitiu concluir que o cumprimento pleno da função de controle social dos recursos do FUNDEB está vinculado à qualificação dos Conselheiros e à sua representatividade por segmento, fiscalizando, efetivamente, os referidos recursos. Isso coloca a necessidade de uma maior proficiência no controle dos gastos públicos, tendo como base o processo multiplicador para o exercício da cidadania pró-ativa, com intuito de demonstrar aos poderes instituídos onde estão as carências e prioridades a serem assistidas, de forma que suas ações representem, efetivamente, os interesses coletivos.

Durante a pesquisa, observamos avanços significativos na atuação do Conselho, porém o mesmo ainda permanece sem a visibilidade necessária para se firmar com um importante espaço democrático de controle social. A partir do FUNDEB, quando o CACS passou a atuar como Câmara, vinculando-se ao Conselho Municipal de Educação de Teresina, uma importante limitação foi definida pela legislação, porque na nova estrutura o poder executivo não pôde mais ocupar a presidência. Mesmo assim, observamos a existência de alguns entraves na correlação de forças entre a participação dos representantes da sociedade civil e os representantes ou aliados do poder executivo, correlação que ainda resulta na manutenção de certo controle, por parte do Poder Executivo, das atividades realizadas na referida Câmara.

A situação do CACS Teresina não o diferencia dos demais CACS do Brasil, que ainda não conseguiram ultrapassar o campo dos debates para publicizar suas ações de controle social. Os CACS do FUNDEB ainda não ganharam reconhecimento ou autonomia, por isso deixam muito a desejar, apesar de parecerem perfeitos no campo teórico. A máquina governamental ainda não incorporou a idéia de gestão participativa, portanto não mudou sua postura em relação aos Conselhos da Educação, encarando-os mais como uma exigência legal do que como uma possibilidade de parceira institucional.

Por fim, podemos concluir que é importante que os recursos da educação sejam aplicados conforme as normas legais e as prioridades e necessidades da população, sendo a ação dos CACS importante para o alcance destes objetivos. No entanto, deve-se reconhecer que os recursos destinados à educação são insuficientes para a oferta educacional condizente com as necessidades dos usuários da escola pública, por isso a correta aplicação dos referidos recursos poderá contribuir, efetivamente, para a qualidade da educação, já que se destinam para as políticas que atingem a maior parte de nossa população que faz uso do ensino na escola pública. Assim, podemos dizer que os CACS, embora com todas as limitações, têm importante papel na diminuição dos graves problemas de má administração dos recursos

públicos da educação, contribuindo, nesse sentido, para a equalização das oportunidades educacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa e OLIVEIRA, Romualdo Portela.(org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. revisada e ampliada. São Paulo, Xamã, 2007.

AZEVEDO, José Clovis de. **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar**.In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (orgs.) Democracia e construção do público no pensamento brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro. Paz e terra, 1987.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Brasília, DF.176 f.Brasília, 2011.

BRANDÃO, Clélia. **Democracia de fato e de direito**: participação popular nas decisões políticas ainda é baixa. ULYSSES. Ano 1, número 04, nov./fev.,2008/09.

BRASIL. **Constituição Federal**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Controle Social – orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasil. CGU, 2008.39p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, de 20 de dezembro de 1996, publicada no Diário Oficial da União em 23/12/1996.

CARVALHO, Maria do Socorro Lages de. **Avaliação do impacto de FUNDEF em Teresina: mais recursos e maior controle social?** Dissertação de Mestrado em Educação. Teresina, Pi, 2003.

CHAUI, Marilena de Sousa. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese de Doutorado em Educação Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 434 f. São Paulo, 2009.

DAVIES, Nicholas. Municipalização do Ensino: democratização ou privatização. **A descentralização da educação**. Revista de educação na América Latina “Contexto e Educação”. Jan./mar.1992. Ed. UNIJUI.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: A redenção da educação básica? Campinas, SP: autores associados, 2008. - (coleção polêmicas do nosso tempo).

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: Solução ou remendo para o financiamento da Educação Básica?. In GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação**. Curitiba: ed. da UFPR, 2006. Ed., 2009.

PINTO, José Marcelino de Resende. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas. Editora Autores Associados; Goiânia, Go: Editora da UFG, 1999 – (coleção polêmicas do nosso tempo, 69).

FERREIRA, Naura S. Carapeto.(org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FILHO, Sérgio Assoni. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris FLICK, Uwe. Pesquisa Qualitativa. 2.ed. Porto Alegre: Bookman. 2004. SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Educação e trabalho nos planos nacionais de desenvolvimento no período de 1970/1980: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM**. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro, FGV, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, Anthony. Nota Introdutória. In. GIDDENS, Anthony (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GIL, Juca. **Financiamento da Educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União**. Tese de Doutorado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 229 f. São Paulo, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo. edições Loyola. Brasil, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 5 ed. São Paulo: edições Loyola, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa, SOUZA, Ângelo Ricardo de, TAVARES. Taís Moura. (org.). **Conversas sobre Financiamento da Educação no Brasil**. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.

GUTIERREZ; CATANI. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – alcances e limites da engenharia institucional. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

JUNIOR, Luiz de Sousa. **Financiamento e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamentos do FUNDEF.** In. Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. GOUVEIA, A. B., SOUZA, A. R. de., TAVARES, T. M.(orgs.). Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

LUZ, Liliene Xavier. **Conselhos escolares: cidadania, participação e gestão democrática na educação?** Teresina, PI: EDUFPI, 2000.

LUZ, Liliene Xavier (org.). **Gestão, financiamento e controle social da educação.** Teresina, PI. EDUFPI, 2005.

MADZA, E; BASSI, M. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira.** São Paulo, AÇÃO EDUCATIVA, 2009.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas;** tradução de Maria do Carmo Alves Bomfim. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONLEVADE, João Antonio C. de. Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB. In BRZEZINKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** - São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Cleiton. et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999. 128 p.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003. (p.53).

PINTO, José Marcelino de Resende. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas. Editora Autores Associados; Goiânia, Go: Editora da UFG, 1999 – (coleção polêmicas do nosso tempo, 69).

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry e colaboradores (et.all.). **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

RAMOS, Saulo. **Chance de ser feliz.** Revista Jurídica Consulex, ano XII, nº 281, 30 de set.2008. Edição Comemorativa, 20 anos da Constituição Federal.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais.** São Paulo: Xamã, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, Rodriane de Oliveira, “**Participação e controle social**”. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de, e LEAL, Maria Cristina (orgs.). Política Social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Katia Aparecida dos. **O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF**: um estudo de caso do Município de São Paulo. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

Revista do Serviço Público. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – v.1, n.1 (Nov.1937) – ano 50, n.4 (out – Dez/1999). Brasília: ENAP. p.07.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. **Controle social da educação**: aspectos históricos e legais. In: SOUSA, Donald Bello de (org.). Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.