

Conselhos do FUNDEF - A participação impotente

Nicholas Davies

Resumo

O artigo faz uma apreciação geral sobre os Conselhos Sociais de Acompanhamento do Fundef, com base na legislação, documentos do MEC, relatório da Subcomissão encarregada pela Câmara dos Deputados para apurar as irregularidades do Fundef, relatórios de Tribunais de Contas e de conselhos do Fundef, e estudos do assunto. Apesar de formalmente representar um potencial democratizante, na prática tais Conselhos são minados pela predominância de representantes dos governos ou de representantes 'sociais' escolhidos pelos governantes, pelo não fornecimento da documentação necessária ao acompanhamento, pelo despreparo técnico dos seus integrantes. Em síntese, os Conselhos tendem a ser impotentes para realizar uma ação efetiva de controle social dos recursos do Fundef.

Palavras-chave: Conselhos do Fundef - legislação educacional.

1- Introdução

O objetivo deste texto é avaliar os Conselhos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado pela Emenda Constitucional 14, em setembro de 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, em dezembro de 1996. Antes disso, cabe fazer algumas breves reflexões sobre a criação de conselhos com representação de entidades da sociedade para a fiscalização sobre atos do Poder dito Público. Uns interpretam isso como resultado do movimento de

vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder. Embora haja certo grau de verdade nisso, essa interpretação se fragiliza bastante ao não levar em conta antigas e novas estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos, ainda que aceitando-os no plano do discurso. Uma das antigas estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto (como veremos mais adian-

Nicholas Davies
Doutor em Sociologia,
Universidade de São Paulo.
Professor da Faculdade de
Educação, Universidade
Federal Fluminense - UFF, RJ.

te). Ou seja, eles funcionam no papel, mas não na prática. Outra estratégia, também antiga, consiste em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores. Em suma, acabam sendo apenas uma casa de debates e denúncias, nada mais do que isso. Não que isso não seja importante, mas tende a ser estéril se limitada a isso. Uma estratégia nova tem a ver com a proposta neoliberal de desobrigar o Poder dito Público de suas responsabilidades e transferi-las à sociedade. Assim, a idéia de criação de conselhos com representação da sociedade para formular (não é o caso do Fundef) e acompanhar a execução de políticas públicas pode estar na prática sendo subvertida por estratégias antigas e novas do Poder Estatal.

Antes de examinarmos tais conselhos, convém descrevermos brevemente o Fundef. Criado por iniciativa do governo federal, seguindo orientações do Banco Mundial de contenção do gasto público, sobretudo na área social, e/ou seu redirecionamento para setores supostamente mais carentes ou estratégicos (o ensino fundamental foi considerado mais estratégico), o Fundef não traz recursos novos para o sistema educacional como um todo, pois serve apenas à redistribuição, no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e os municipais, de uma parte (15%) dos impostos já vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (EFR) de cada rede. Em outras palavras, o Fundef reúne, numa conta única, em cada estado, 15% de alguns impostos (ICMS, FPM, FPE, IPI-exportação e a compensação financeira pre-

vista na Lei Complementar 87/96) pertencentes ao governo estadual e às prefeituras, e os redistribui com base no número de matrículas no EFR. Ou seja, os recursos não são novos, adicionais, nem em termos nacionais, nem em termos de estado, pois já pertenciam à MDE de governos estaduais e municipais antes da criação do Fundef. Os recursos só são novos, adicionais, para os governos que recebem do Fundef mais do que para ele contribuem. Se alguns governos ganham com o Fundef, outros (governos estaduais e/ou municipais) perdem na mesma proporção. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, enquanto a prefeitura do Rio ganha mais de R\$ 300 milhões com o Fundef, o governo estadual perde mais de R\$ 500 milhões.

2 - Constituição, confiabilidade e capacidade de acompanhamento dos Conselhos

A lei que regulamentou o Fundef (a 9.424/96) prevê a constituição, em nível federal, estadual e municipal, do que parece ser um instrumento democrático: conselhos de "acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo" (art. 4º). Entretanto, o seu potencial democrático é bastante limitado, por uma série de razões.

Em primeiro lugar, apesar do nome, são mais estatais do que sociais, uma vez que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade. O Conselho Federal, por exemplo, teria no mínimo 6 membros, três deles de diferentes esferas do Poder dito Públi-

co (Executivo Federal, Secretários Estaduais de Educação e Secretários Municipais de Educação), 1 representando um órgão com forte viés estatal (o Conselho Nacional de Educação) e apenas 2 representando a sociedade (um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE - e outro de pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental). Como se não bastasse este predomínio estatal previsto na Lei 9.424, o Decreto Federal 2.264, de 27 de junho de 1997, ampliou a participação estatal federal, que passou a contar com quatro representantes do MEC, um da Fazenda, um do Planejamento e Orçamento. Em síntese, o Conselho Federal passou a ter 6 representantes do governo federal, um do Consed (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), um da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), um do CNE, um da CNTE e um dos pais de alunos e professores. Assim, de um total de 11 membros, só 2 representariam entidades da sociedade, sendo o restante composto de representantes estatais.

Também no âmbito estadual os Conselhos são mais estatais do que sociais, pois, do mínimo de sete membros, 4 representariam diferentes esferas do poder estatal: um do Poder Executivo Estadual, outro dos Poderes Executivos Municipais, o terceiro da seccional da UNDIME e, por fim, um da delegacia regional do MEC, esta última extinta em todos os estados, exceto SP e RJ. Apenas 2 membros representariam a sociedade (um a seccional da CNTE e outro os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental). O sétimo membro representaria um órgão híbrido (Conselho Estadual de Educação), que, também, ten-

de a ser mais estatal do que social e cujo representante, portanto, poderá ser um representante do Estado.

É só no âmbito municipal que podemos dizer que os Conselhos, pelo menos formalmente, poderiam ter caráter mais social do que estatal, uma vez que contaríamos com no mínimo 4 membros, sendo apenas um da Secretaria Municipal de Educação. Os demais representariam os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental (1), os pais de alunos (1), e o terceiro, os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Se, no município, houver Conselho Municipal de Educação, este indicará um membro para o Conselho. Teríamos, assim, no âmbito municipal um conselho aparentemente mais de caráter social do que estatal.

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades, supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes.

Considerando-se também a secular arbitrariedade e impunidade dos governantes brasileiros, nada impede que prefeitos, aproveitando a brecha deixada pelo artigo da Lei 9.424 que define a composição *mínima* dos conselhos, ampliem o número de membros com o objetivo de ter mais representantes seus nos conselhos do que da sociedade. É o que fez a prefeitura de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, mediante projeto

de lei encaminhado em dezembro de 1997, ampliando de 5 para 8 o número de integrantes do Conselho e reservando 4 (50%) vagas para representantes da prefeitura.

Diante desta composição mais estatal do que social dos conselhos, não podemos nutrir falsas expectativas de que eles farão o devido acompanhamento e controle sobre a repartição, transferência e aplicação do Fundef. Esta fiscalização talvez só venha a acontecer porque uma esfera do poder "público" (o município, por exemplo) se sinta prejudicada por outra (o governo federal ou o estadual, por exemplo). Um exemplo disso são as críticas da Undime e do Consed ao governo federal por este não calcular o valor mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental regular de acordo com o que estabelece a Lei 9.424. Mas não será rigorosamente uma fiscalização de cunho social.

A debilidade do caráter social dos conselhos se revela no fato de que os representantes das entidades nada percebem por este trabalho, ao passo que os do Poder dito Público (em todas as esferas - federal, estadual e municipal) em geral fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes da sociedade trabalham de graça, enquanto os do Poder dito Público, mesmo não recebendo remuneração específica para a participação no Conselho, participam dele como funcionários do Poder Estatal, durante o seu horário normal de trabalho. Assim, a sua participação no Conselho não constitui um trabalho gratuito. Já os membros de entidades da sociedade (sindicatos, pais de alunos e professores) fazem

trabalho extra, pelo qual não são remunerados, nem direta nem indiretamente.

A vantagem dos representantes do Poder Estatal sobre os da sociedade se manifesta pelo menos em dois outros pontos. Um é a disponibilidade de horário. Os representantes oficiais, por estarem à disposição do Poder Estatal durante todo o expediente, contam com uma flexibilidade de horário muito maior que os representantes da sociedade, que não são liberados 8 horas por dia para participar de reuniões e trabalhos do Conselho. Ao contrário, por não disporem de muito tempo e não serem liberados, com remuneração, para participação no Conselho, os representantes de entidades da sociedade, mesmo quando interessados, têm mais dificuldade de participação e, portanto, provavelmente tendem a deixar nas mãos dos representantes estatais o controle dos trabalhos do Conselho.

Um outro ponto que enfraquece a representação social é a capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada pelas autoridades) relativa à receita do Fundo e aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. Ora, para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes "sociais" (que geralmente são leigos no assunto) não recebem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tendem a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que, mesmo em minoria numérica (o que não é o caso dos conselhos, como vimos

acima), farão prevalecer sua leitura dos números. O relatório de avaliação da aplicação do Fundef na região Centro-Oeste, apresentado por ocasião do Seminário promovido pela Undime em março de 1999, reconhecia essa falta de "competência técnica dos integrantes" como um dos muitos aspectos negativos do Fundef (UNDIME, 1999). Assim, sem esta competência ou pelo menos uma assessoria contábil honesta, a capacidade de acompanhamento dos Conselhos fica enormemente reduzida.

3 - A desorientação oficial sobre o Fundef

Como se não bastassem todas essas dificuldades, a própria legislação (Emenda Constitucional 14 e a Lei 9.424) e os manuais de orientação produzidos pelo MEC foram contraditórios e confusos. A EC 14, por exemplo, estipula que pelo menos 60% do Fundef se destinam ao pagamento dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental. Já a Lei 9.424 não menciona professores, mas "profissionais do magistério", que, segundo a Resolução No. 3, do Conselho Nacional de Educação, compreenderiam não só professores, como diretores, orientadores, supervisores e todos aqueles envolvidos com funções pedagógicas dentro da escola. A própria Lei 9.424 é contraditória na definição da destinação do Fundef. Enquanto o Art. 7º estipula que pelo menos 60% do Fundef se destinam à **remuneração** dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental - interpretação preferida pelas autoridades, até porque 60% do Fundef não garantem a valorização de tais profissionais - o Art. 2º estabelece que os recursos do Fundef têm o objetivo de

manter e desenvolver o ensino fundamental e **valorizar** os profissionais do magistério. Ora, embora a tal valorização possa ser interpretada de várias maneiras (oferta de cursos de aperfeiçoamento, por exemplo), incluiria também e sobretudo (diante da miséria salarial dos profissionais da educação) a melhoria da remuneração paga antes da implantação do Fundef, em 1997. Esta interpretação de que os recursos do Fundef (sobretudo quando os governos ganham com ele) se destinam a melhorar salários, e não a pagá-los, se justifica porque não faria sentido criar um Fundo apenas para pagar salários que já eram pagos antes da criação do Fundef. Para reforçar essa interpretação, vale lembrar que o Fundef se destina a valorizar (e não apenas a remunerar) o magistério.

As confusões e os equívocos não se limitaram à EC 14 e à Lei 9.424. Vários destes podem ser encontrados no Parecer No. 10/97, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), que deu origem à Resolução No. 3 e serviu de base para alguns erros do documento *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (BRASIL, MEC, 1997c), produzido (provavelmente em setembro de 1997) pelo MEC/FNDE para o Encontro pela Melhoria do Ensino Fundamental - MEC/Prefeituradas. Ao tentar explicar a EC 14, o parecer não incluiu o IPI-exportação, a LC 87/96 e a complementação federal nos recursos totais do Fundef, além de estipular 60% da receita do Fundef para a remuneração dos docentes (quando o correto é **pelo menos 60%**). Já o referido documento do MEC copia os erros do Parecer 10/97 e acrescenta outros. Afirma, no item referente à "Relação

entre salário médio e piso salarial”, que a “relação entre a menor e a maior remuneração em cada carreira deve ser no **mínimo** de 50%” (grifo nosso). Ora, o item V do Art. 6º do Projeto de Resolução que veio a se transformar na Resolução No. 3, em que o documento do MEC parece se basear, afirma exatamente o contrário, ou seja, que essa diferença deve ser de no **máximo** 50%. Além disso, tal item V não diz que essa diferença é entre a menor e a maior remuneração dos docentes, mas sim entre docentes portadores de licenciatura plena e os formados em nível médio. Como a Resolução No. 3 aponta outros critérios de cálculo da remuneração (jornada de trabalho, tempo de serviço, desempenho e qualificação), a diferença entre a menor remuneração (professor formado em nível médio, em início de carreira, com a menor jornada de trabalho) e a maior (professor com licenciatura plena, com pós-graduação, em final de carreira, e com a maior jornada de trabalho) obviamente deverá ser bem maior do que 50%.

Era de se esperar que em 1998, depois de tantos meses decorridos desde a aprovação da EC 14 e da Lei 9.424 e de tantos debates sobre o tema, os erros não mais aparecessem em documentos oficiais. Entretanto, o MEC produziu no segundo semestre daquele ano um manual que gerou mais confusão. Afirma, por exemplo, que parte dos 60% do Fundef podem ser utilizados na capacitação de professores leigos mediante “cursos de aperfeiçoamento e reciclagem” (BRASIL, MEC, 1998, p. 10). Ora, tais cursos podem contribuir para o aprimoramento profissional, mas não para a habilitação do professor leigo e, portanto, não podem ser financiados com parte dos 60% do Fundef, mas sim com parte dos 40% restantes. Esta confusão entre meros cur-

sos de reciclagem e aperfeiçoamento e cursos de habilitação de professores leigos parece ter sido utilizada espertamente por muitos governantes, conforme apurou a Subcomissão Especial do Fundef (BRASIL, Congresso Nacional, 2001), criada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em dezembro de 1999, para investigar irregularidades do Fundef, pois uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Ceará teria detectado na capacitação de leigos um dos grandes ralos dos recursos do Fundef. Em outros Estados, esse problema também teria sido observado.

Outra série de equívocos pode ser encontrada na p. 22 do mesmo manual (Brasil. MEC, 1998). Num momento, o “valor médio aluno/ano” é calculado pela “razão entre os recursos do Fundef acrescidos dos demais recursos destinados ao ensino fundamental e a matrícula nesse nível de ensino em cada sistema”. Noutro, algumas linhas abaixo, este valor é “definido a partir do valor mínimo anual por aluno do Fundef no Estado e dos demais recursos subvinculados para o ensino fundamental naquele sistema.” Além de serem contraditórios entre si, os dois procedimentos contêm vários equívocos. Um é considerar “recursos” como sinônimo de “impostos”. Ora, os recursos da educação não abrangem apenas os impostos, mas também os oriundos de convênios, do salário-educação e outros, sendo o salário-educação vinculado ao ensino fundamental público, porém não integrante dos “demais recursos subvinculados ao ensino fundamental”, mas sim adicional a eles. Para se ter uma idéia da importância do salário-educação, em 2002, sua receita nacional girou em torno de R\$ 3,5 bilhões.

A confusão maior, no entanto, está no segundo trecho citado neste parágrafo, quando afirma que o valor médio é “definido a partir do valor mínimo anual por aluno do Fundef ...”. Ora, nenhuma parte da legislação contém tal orientação, e neste caso o manual confundiu o valor *per capita* do Fundef no Estado com o valor médio anual por aluno, conforme definido na Resolução No. 3 para fins de cálculo da remuneração dos docentes. Enquanto o valor *per capita* é calculado dividindo-se a receita total do Fundef no estado pelo número de matrículas no ensino fundamental regular das redes públicas no estado (estadual e municipais), acrescentando-se a complementação federal se tal valor for inferior ao mínimo nacional, sendo igual para todo o estado, o valor médio anual por aluno varia de acordo com cada rede municipal e estadual. É calculado mediante a divisão dos recursos do Fundef, acrescidos dos 15% dos demais impostos que não entram na formação do Fundef, pelo número de matrículas no ensino fundamental.

Também o *Balanço do primeiro ano do Fundef*, divulgado pelo MEC em março de 1999, deu a sua cota de contribuição para a confusão e desvirtuamento oficial sobre o Fundo, ao afirmar que os 40% do Fundef não usados na remuneração dos profissionais do magistério “devem ser aplicados em pagamento de inativos.” (BRASIL, MEC, 1999, p. 7). Ora, se o Fundef é para manter e desenvolver o ensino fundamental público, de que modo os inativos contribuem para isso? Além disso, o inciso VI do Art. 71 da LDB diz que “o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino” não constituirão despesas de MDE.

Tal afirmação contradiz o próprio Manual citado no parágrafo anterior, segundo o qual os recursos do Fundef **não** podem ser utilizados para o pagamento de “inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado no ensino fundamental.” (BRASIL, MEC, 1998, p. 15)

Também os Tribunais de Contas contribuíram e ainda contribuem para a confusão sobre o Fundef e, portanto, para a atuação dos Conselhos. Em estudo que realizamos sobre os Tribunais de Contas de quase todos os estados (DAVIES, 2001a), constatamos inúmeras discrepâncias nos procedimentos por eles adotados para a verificação da receita e gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (DAVIES, 2001b), por exemplo, tem aceito o procedimento adotado pela prefeitura do Rio desde 1998, que consiste em contabilizar o ganho com o Fundef (a diferença positiva entre o que a prefeitura contribui para o Fundef e o que dele recebe), em torno de R\$ 350 milhões atualmente, dentro do montante correspondente ao percentual mínimo (35% pela Lei Orgânica de 1990, embora a prefeitura venha alegando só ser obrigada a aplicar 25%), quando o correto é acrescentar tal ganho aos 35% de impostos, conforme entendimento do MEC e da imensa maioria dos Tribunais de Contas (CARTA DOS TÉCNICOS ..., 1999).

4 - O funcionamento dos Conselhos

O potencial e limites de funcionamento dos Conselhos já foram de certa forma esboçados no item anterior. A seguir apresentamos alguns elementos que

mostram a fragilidade da ação destes conselhos. Em primeiro lugar, o fato de um Conselho existir no papel não significa que esteja se reunindo com a periodicidade recomendada ou prevista em lei (geralmente, uma vez por mês). Mesmo quando se reúne com esta periodicidade, nada garante que sejam reuniões produtivas, tendo em vista as limitações já apontadas e outras que serão indicadas adiante. Convenientemente, o MEC, no Balanço sobre o Fundef divulgado em outubro de 2000 (www.mec.gov.br), nada informa sobre o funcionamento concreto dos Conselhos, só indicando que teriam se constituído em 98% dos municípios (dados de junho de 2000), como se isso significasse necessariamente que funcionavam.

São inúmeros os exemplos da fragilidade deste funcionamento concreto. A Undime, na sua avaliação do primeiro ano do Fundef, divulgada em março de 1999, denunciou o Conselho Federal do Fundef por realizar reuniões "sem definição de resultados", dando como exemplo a tomada de decisão sobre o custo-aluno para 1999, que não levou em conta os parâmetros da própria Lei 9.424, bem como o caráter meramente formal de muitos Conselhos estaduais e municipais, "que não existem ou estão desarticulados, havendo casos de sonegação de informações e de inconfiabilidade na prestação de contas." (UNDIME, 1999, p. 3). Segundo a Undime, "conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação de recursos públicos." (p. 3).

Um relatório do TCE (Tribunal de Contas do Estado) do Rio de Janeiro (2001) sobre 13 municípios inspecionados em 2000 e 2001 constatou em quase todos

eles que os Conselhos não funcionavam ou tinham funcionamento precário; não possuíam regimento interno ou este não havia sido aprovado; as contas municipais não discriminavam os 60% destinados ao magistério; e não haviam sido criados novos Planos de Carreira. Vale lembrar que as inspeções não fizeram referência ao teor das atas de reuniões dos Conselhos, mas apenas se elas aconteciam ou não, o que não é garantia de que faziam o devido acompanhamento e controle dos recursos do Fundef. O relatório do TCE não informa se os inspetores entrevistaram conselheiros do Fundef, o que permitiria uma avaliação do seu funcionamento efetivo e não apenas formal.

A deficiência da atuação da imensa maioria dos Conselhos pode ser inferida do relatório de 2001 da Subcomissão Especial para Análise de Irregularidades do Fundef, criada pela Câmara dos Deputados. Eis algumas das irregularidades recolhidas a partir de denúncias de políticos e entidades de vários Estados:

- contratação de empresas-fantasma ou inabilitadas,
- superfaturamento de obras e serviços (como o transporte escolar),
- obras-fantasma, transporte escolar fantasma,
- cadastros fictícios de professores, escolas públicas, alunos (alunos-fantasma e alunos clonados, ou seja, contados duas vezes),
- pagamento fictício a professores, que assinam recibo com valor superior ao que efetivamente receberam,
- superfaturamento na contratação de cursos de habilitação e capacitação de professores leigos,
- pagamento antecipado de obras e serviços, antes da prestação,

- atraso no pagamento aos professores, apesar do regular fluxo de recursos do FUNDEF
- aplicação inferior a 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental,
- pisos salariais em desacordo com as diretrizes do CNE,
- inexistência ou não-aplicação de plano de cargos e carreira,
- inexistência ou falta de condições de trabalho dos conselhos de acompanhamento e controle social,
- falta de informações aos conselhos,
- desvio de recursos da conta do FUNDEF para outras contas,
- aquisição e manutenção de veículos alheios aos interesses do ensino,
- utilização de recursos da parcela de 60% do FUNDEF para capacitação de professores não-leigos, e
- pagamento de aposentados com a parcela de 60% do FUNDEF.

Mesmo quando os Conselhos ou pelo menos alguns de seus integrantes estão capacitados tecnicamente e/ou não querem fazer de conta que fiscalizam, enfrentam muitas dificuldades, como revela o Parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef no Espírito Santo para o ano de 1998: "não tem sido fácil manter uma avaliação permanente da gestão do referido Fundo, principalmente pelos seguintes motivos: (a) ausência de documentos mais detalhados que explicitem, mês a mês, os empenhos e os efetivos pagamentos, bem como da efetiva destinação dos recursos vinculados ao ensino fundamental; (b) não-observância da necessidade de certa inter-relação por códigos entre os documentos que apresentam a listagem dos empenhos e os extratos bancários para efeito de concilia-

ção; (c) ausência de documentos que comprovem os empréstimos do Funefe (Fundo do Ensino Fundamental), efetuados pela SEFA/ES [Secretaria Estadual de Fazenda], sua efetiva destinação e condições de devolução; (d) presença de quadros demonstrativos com informações contraditórias num mesmo relatório; (e) o não-cumprimento dos prazos para entrega dos relatórios (trinta dias após o encerramento do mês de referência)" (ESPÍRITO SANTO, Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef no Espírito Santo, 1999, p. 57).

Problemas semelhantes foram enfrentados pelo presidente do Conselho do Fundef de São Gonçalo, RJ, Gilson Breno (2001), que informa não receber "cópias de notas fiscais, contratos, licitações relativas ao uso dos recursos do Fundef" e necessitar do "apoio de um técnico em orçamento público e contabilidade bancária" para entender os dados.

Em estudo sobre o Fundef no Paraná, Andréia Gouveia (2002) informa ser quase inexistente a fiscalização sobre o Fundef, pois na maioria dos municípios os conselheiros não foram escolhidos pelos seus pares e os conselhos não tinham uma existência efetiva. Cita depoimento de técnico do Tribunal de Contas do Estado segundo o qual os pareceres dos Conselhos não seriam elaborados pelos conselheiros, mas por um departamento (talvez da contabilidade) da prefeitura, cabendo a eles apenas assinarem os pareceres "sem fazer qualquer análise da situação da movimentação do Fundef". Em Curitiba, as reuniões do Conselho só teriam se tornado públicas a partir de março de 2001 e os conselheiros teriam sido nomeados "sem consulta aos segmentos que representam".

Em Goiás, o Conselho Estadual do Fundef só teria se reunido uma única vez em 1998 e cerca de 20% dos recursos do Fundef teriam sido utilizados para pagar os inativos, segundo João do Nascimento (2002), representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef.

Em Sergipe, segundo o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Estadual, em ofício (2003, p. 1) dirigido ao Ministério Público, "figuram como exceções os municípios onde funcionam regularmente os conselhos do FUNDEF e o da Alimentação Escolar. A composição desses Conselhos, em sua esmagadora maioria, é uma verdadeira farsa, pois os seus titulares são indicados pelas administrações municipais, o princípio eletivo para a escolha dos conselheiros não é respeitado e uma parcela significativa dos membros é composta por cargos comissionados. (...). Além do mais, não existe um programa contínuo de capacitação desses Conselheiros, para que os mesmos possam plenamente exercer os seus papéis".

Na Bahia, Robert Verhine (2000, p. 193), em estudo-piloto sobre o Fundef em três municípios, informa que "Os Conselhos de Acompanhamento do Fundef ou

existem apenas no papel ou funcionam de forma precária, sem uma regularidade nas suas reuniões e sem as informações necessárias."

5 - Conclusões

Os Conselhos do Fundef foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Embora chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a sua composição privilegia representantes dos governos e a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada por fatores como a disponibilidade de tempo para um acompanhamento eficiente, a falta de acesso a documentação detalhada e pertinente, e a falta de capacitação ou assessoria técnica para análise da documentação contábil. Tais dificuldades foram ampliadas pelas contradições e confusões encontradas na legislação pertinente e em documentos do próprio MEC, sem falar nos equívocos dos procedimentos e orientações dos Tribunais de Contas. Tudo isso explica porque o funcionamento real (e não formal) de tais Conselhos deixou e deixa bastante a desejar.

Recebido em: 20/03/2003

Aceito para publicação em: 03/09/2003

ABSTRACT

FUNDEF's Counsils - the irrelevant participation

The article provides a general appreciation of the Social Boards in charge of supervising the funds of Fundef (the Fund set up by the Brazilian federal government to maintain basic education and valorize teaching personnel). It is based on legislation, documents issued by the Ministry of Education, a report by a subcommittee appointed by the Chamber of Deputies to investigate irregularities in Fundef, reports by Audit Offices and experts on the subject. Despite formally representing a democratizing potential, actually such boards are undermined by the predominance of government representatives or 'social' representatives chosen by those in government, by the non-provision of the required documentation for such supervision, by the lack of technical qualification of the board members. In short, boards tend to be powerless to carry out an effective action of social control of the funds of Fundef.

Keywords: Fundef boards - educational legislation.

RESUMEN

Consejos del FUNDEF – la participación impotente

El artículo hace una apreciación general sobre los Consejos Sociales de Acompañamiento del Fundef, con base a la legislación, documentos del MEC, informe de la Subcomisión encargada por la Cámara de los Diputados para apurar las irregularidades del Fundef, informes de Tribunales de Cuentas y de consejos del Fundef, y estudiosos del asunto. A pesar de formalmente representar un potencial democratizador, en la práctica tales Consejos son minados por la predominación de representantes de los gobiernos o de representantes 'sociales' escogidos por los gobernantes, por la no provisión de la documentación necesaria al acompañamiento, por la falta de preparación técnica de sus integrantes. En síntesis, los Consejos tienden a ser impotentes para realizar una acción efectiva de control social de los recursos del Fundef.

Palabras clave: Consejos del Fundef - legislación educativa.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório da Subcomissão Especial para Análise de Irregularidades do Fundef*. Relator: Deputado Gilmar Machado, 2001.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12/9/96. Site www.planalto.gov.br.
- BRASIL. Lei 9.424, de 24/12/96. Site www.planalto.gov.br.
- BRASIL. Lei 9.394 (LDB), de 20/12/96. Site www.planalto.gov.br.
- BRASIL. Decreto 2.264, de 27/6/97. Site www.planalto.gov.br.
- BRASIL. MEC. *Balanço do Fundef - 1998-2000*. MEC, outubro de 2000 (www.mec.gov.br - acesso em novembro de 2000).
- BRASIL. MEC. *Balanço do Fundef em 1998*. Brasília, março de 1999 (www.mec.gov.br - acesso em março de 1999).
- BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer 10, de setembro de 1997a.
- BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Resolução No. 3, de 8/10/97b.
- BRASIL. MEC. *Fundef – Manual de Orientação*. Brasília, 1998. 56 p.
- BRASIL. MEC. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, 1997c* (Encontro pela Melhoria do Ensino Fundamental – MEC/Prefeituras).
- BRENO, Gilson. Presidente do Conselho do Fundef em São Gonçalo, RJ. *Parecer*, 2001
- CARTA DOS TÉCNICOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O FUNDEF. Brasília, 1º/7/99. 32 p.
- DAVIES, Nicholas. *Os Tribunais de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001a.
- DAVIES, Nicholas. Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 1 bilhão em 1998 e 1999. *Movimento* (revista da Fac. de Educação da Universidade Federal Fluminense), n. 3, maio 2001b.
- ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef no Espírito Santo. Parecer de 1998 in: *Caderno Guia do XVI Congresso Estadual dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo e o VI Congresso Estatutário do Sindiupes*. Vitória, nov. 1999.

GOUVEIA, Andréia Barbosa. *O Fundef e a democratização da educação básica no Paraná*. Curitiba, 2002, mimeo.

NASCIMENTO, João (representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação em Goiás). Relatório sobre o Fundef em 1998. Citado por LYRA, Gene Maria em *Dimensões legais na política de financiamento da educação: Goiás, 1995/1998*. Niterói: Fac. de Educação da Univ. Federal Fluminense, 2002 (dissertação de mestrado).

RIO DE JANEIRO. TCE (Tribunal de Contas do Estado). *Relatório de inspeções ordinárias*, 2001.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE OFICIAL DO ESTADO DE SERGIPE. Ofício 190, de 21/3/03, dirigido ao Ministério Público Estadual.

UNDIME. *O Fundef na avaliação da Undime*. Brasília: março de 1999. 5 p.

VERHINE, Robert. O financiamento da educação básica na década de 90: tendências longitudinais no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 16, n. 2, jul./dez 2000.

Correspondência:

e-mail: nicholas@uninet.com.br