

MANUELINA MARTINS DA SILVA ARANTES CABRAL

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB NA GESTÃO DOS RECURSOS EM MUNICÍPIOS
DE MATO GROSSO DO SUL (2007-2008)**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE- MS
2009**

MANUELINA MARTINS DA SILVA ARANTES CABRAL

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB NA GESTÃO DOS RECURSOS EM MUNICÍPIOS
DE MATO GROSSO DO SUL (2007-2008)**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
2009**

MANUELINA MARTINS DA SILVA ARANTES CABRAL

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB NA GESTÃO DOS RECURSOS EM MUNICÍPIOS
DE MATO GROSSO DO SUL (2007-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Orientador (a): Regina Tereza Cestari de Oliveira

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
2009**

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NA
GESTÃO DOS RECURSOS EM MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO
DO SUL (2007-2008)**

MANUELINA MARTINS DA SILVA ARANTES CABRAL

Área de Concentração: Educação

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB)

Prof^a. Dr^a. Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Prof^a. Dr^a. Mariluce Bittar (UCDB)

Campo Grande/MS, 18 de Setembro de 2009.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
UCDB**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus camaradas ilustres, João Carlos, Diego e Jaqueline, eternos companheiros de lutas, conquistas e sonhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus. O que seria de mim sem a fé que eu tenho Nele?

Ao meu esposo João Carlos, meus filhos Diego e Jaqueline pelo amor incondicional a mim dispensado e por terem aceitado se privar de minha companhia pelos estudos, dando-me apoio para superar mais esta etapa da minha vida.

À minha mãe Luzia, ao meu saudoso pai Zezé, aos meus irmãos Jesus, Ivone, Sebastiana e Ivonides, aos tios Lourenço e Bela, ao meu avô Joaquim e a toda minha família “buscapé”, que suportaram minha ausência e me proporcionaram muito carinho e amor.

À minha orientadora professora Dr^a. Regina Cestari pela paciência, sugestões e ensinamentos. Agradeço pelos debates e críticas ao trabalho e pelas muitas leituras do texto, pelo “bate e volta” que muito contribui para meu aprendizado de pesquisadora. E, acima de tudo, pelo carinho e amizade.

A todos os professores e servidores do Programa de Mestrado em Educação da UCDB, em especial às professoras Margarita Rodriguez, Mariluce Bittar e Regina Cestari, que muito contribuíram para o amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos.

Aos amigos e colegas da turma de 2007, em especial à Márcia Aparecida, ao Pe. Ricardo Carlos e à Elisete Obara pelo convívio, apoio constante e pela amizade.

À equipe da Secretaria Municipal de Educação de Costa Rica, por terem consentido com a sobrecarga provocada pela minha ausência. Agradeço ao então Prefeito Waldeli dos Santos Rosa por me incentivar a ingressar no mestrado e pelo estímulo constante.

Aos Secretários Municipais de Educação e Conselheiros do FUNDEB por me concederem as entrevistas, sem as quais a pesquisa não teria sido possível. E particularmente à amiga Eliane Rodrigues, que contribuiu com a documentação.

E, acima de tudo, às professoras Regina Tereza Cestari de Oliveira, Mariluce Bittar e Andréa Barbosa Gouveia, por participarem da Banca do Exame de Qualificação e pelas preciosas contribuições.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva Arantes. A Participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na Gestão dos Recursos em Municípios de Mato Grosso do Sul (2007-2008). Campo Grande, 2009. p.188 Dissertação (mestrado). Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

Esta dissertação insere-se no Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, da Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente”, do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação - da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Seu objetivo é analisar a participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo em dois municípios de Mato Grosso do Sul: Campo Grande (capital do estado), município de grande porte e Chapadão do Sul (interior do estado), município de pequeno porte, classificado com o melhor IDH do estado, ambos com sistema municipal de ensino. Os objetivos específicos são: verificar a composição, as atribuições e a organização dos Conselhos do FUNDEB nos municípios selecionados; examinar a participação dos Conselhos no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo; e, analisar como os Conselhos se relacionam com os gestores municipais de educação (Poder Executivo) no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo (distribuição, transferência e aplicação). A investigação baseou-se em fontes documentais formadas pela legislação pertinente ao assunto, pelas atas de reuniões dos Conselhos, assim como pelos dados provenientes de entrevistas semiestruturadas, com os Secretários de Educação e com membros dos Conselhos (o presidente, um representante da sociedade civil e um representante da sociedade política). Os resultados mostraram nos dois municípios: atendimento ao número mínimo de conselheiros estabelecido na legislação; indicação ou eleição dos conselheiros por seus pares; apresentação pelos conselheiros de dificuldades de ordem técnica, quanto ao entendimento dos procedimentos orçamentários, dos demonstrativos de aplicação do FUNDEB, assim como da própria dinâmica de funcionamento do Fundo; rotatividade de conselheiros; ausência de representantes às reuniões mensais, especificamente, dos segmentos de pais e alunos, além do descumprimento dos prazos por parte do Poder Público no encaminhamento da documentação necessária para análise dos Conselhos. Assim, pode-se concluir que os Conselhos buscaram acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB, porém não tiveram uma participação efetiva no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo, assim como não procuraram dar visibilidade à aplicação desses recursos e, dessa forma, intervir no âmbito da esfera pública.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional, Gestão Financeira da Educação Básica; FUNDEB; Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva Arantes. Participation of the Councils Monitoring and Control of Social FUNDEB Resources Management in Municipalities of Mato Grosso do Sul (2007-2008). 2009. p.188. Dissertation (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

ABSTRACT

This work is part of the Research Group "Public Policy and Management Education," Line Search "Educational Policies, Management School and Teacher Training" Program Graduate - Master of Education - Dom Bosco Catholic University (UCDB). Your goal is to analyze the participation of the Council of Supervision and Control of Social Fund for the Development of Basic Education and Enhancement of Professional Education (FUNDEB) in monitoring the management of Fund resources in two municipalities of Mato Grosso do Sul: Campo Large (state capital), a large city and tablelands of the South (upstate), a small municipality, sorted with the highest HDI in the state, both at the municipal school system. The specific objectives are: to determine the composition, functions and organization of the councils of the municipalities studied FUNDEB; examine the participation of Councils in monitoring and social control of Fund resources, and examines how the Councils are related to municipal management of education (Executive) in monitoring the management of Fund resources (distribution, transfer and application). The research was based on documentary sources formed by the law concerning this matter, for the minutes of Council meetings, as well as by data from interviews, with the Secretaries of Education and Council members (the chairman, a representative of civil society and a representative of company policy). The results showed in both counties: call the minimum number of directors established by legislation; indication or election of directors by their peers, presentation by the directors of technical difficulties, as to the understanding of budgeting procedures, demonstrating the application of FUNDEB, as well as the dynamic operation of the Fund; rotation of directors, absence of representatives to monthly meetings, specifically, the segments of parents and students, in addition to noncompliance with the deadlines by the public sector in delivery of required documentation for review of the Councils. Thus we can conclude that the Councils have sought to monitor the implementation of the features of FUNDEB, but had no effective participation in monitoring and social control of the Fund, nor sought to give visibility to the application of these resources and thus intervene within the public sphere.

KEY WORDS: Educational Policy, Financial Management Basic Education; FUNDEB; Council of Social Monitoring and Control.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Associação Campo-Grandense de Professores
ADCG	Agência de Desenvolvimento Econômico de Campo Grande
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APM	Associação de Pais e Mestres
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAIC	Centro de Atendimento Integrado à Criança
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEC	Comissão de Educação
CEFETS	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEI	Centros de Educação Infantil
CEINFs	Centros de Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CMACS	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNT	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONDAEM	Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande – MS
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação
DEFINEB	Departamento de Desenvolvimento de Política de Financiamento da Educação Básica
DETRAN	Departamento de Trânsito
DOU	Diário Oficial da União
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
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
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GRATEF	Gratificação do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto sobre Exportações
IES	Instituto de Ensino Superior
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importações
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Serviço Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI-exp	Imposto sobre Produto Industrializado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto dos Estados sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IRRFMS	Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITBI	Imposto Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Tramitação Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
ONGs	Organizações não-Governamentais
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PCRM	Planos de Carreira e Remuneração do Magistério
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMCG	Prefeitura Municipal de Campo Grande
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
PROJU	Procuradoria Jurídica
PVL	Projeto de Conversão de Lei
RH	Recursos Humanos
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEB	Secretaria de Educação Básica

SED	Secretaria de Estado de Educação
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEPLAC	Secretaria de Planejamento
SEPLANCT-MS	Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
SESOP	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SIAF I	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIT	Sistema Integrado de Transportes
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - percentuais da vinculação de recursos para a Educação no Brasil de 1934 - 1988	39
Tabela 2 - Resultados do Censo Escolar de 2002 a 2006 das regiões geográficas do Brasil	52
Tabela 3 - Matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental por dependência administrativa em Mato Grosso do Sul	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Recursos Financeiros para a Educação – Constituição Federal de 1988	41
Quadro 2 - Valor mínimo nacional por aluno ano - 1997 a 2006	49
Quadro 3 - Implementação gradativa do FUNDEB	71
Quadro 4 - FUNDEB: Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, com as devidas ponderações	74
Quadro 5 - Estimativa de receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação dos Estados que receberão complementação da União – 2007/2008	77
Quadro 6 - Composição do FUNDEB	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	30
1.1 - O Financiamento nas Constituições Federais e nas Leis da Educação/a vinculação constitucional	31
1.2 - A vinculação dos recursos a partir da Constituição Federal de 1988	37
1.3 - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) Rede Municipal	46
1.4 - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: composição e atribuições	58
CAPÍTULO II - O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)	64
2.1 - Tramitação e regulamentação do FUNDEB	65
2.2 - O Novo Fundo de Financiamento da Educação Básica Pública	69
2.3 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB nos Municípios	80
2.4 - Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	86
CAPÍTULO III - A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NOS MUNICIPIOS DE CAMPO GRANDE E CHAPADÃO DO SUL	98
3.1 - Campo Grande: características socioeconômicas, políticas e demográficas	99
3.2 - Campo Grande: dados educacionais	100

3.3 – Regulamentação da Educação Municipal	103
3.4 - O FUNDEB em Campo Grande: organização e atuação do CMACS	110
3.5 - Chapadão do Sul: características socioeconômicas, políticas e demográficas	133
3.6 - Chapadão do Sul: dados educacionais	134
3.7 - Regulamentação da Educação Municipal	136
3.8 - O FUNDEB em Chapadão do Sul: organização e atuação do CMACS	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	168
ANEXO I	177
ANEXO II	180
ANEXO III	183
ANEXO IV	183
ANEXO V	187

INTRODUÇÃO

Este estudo insere-se no Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, da Linha de Pesquisa sobre “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente” do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação, da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), e tem como objetivo analisar a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na gestão dos recursos, em municípios de Mato Grosso do Sul.

Vale dizer, inicialmente, que os estados e municípios brasileiros, com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996, têm a incumbência de atender a educação básica, ficando a União com a competência de atuar diretamente na educação escolar, via manutenção e organização da rede federal de ensino e, indiretamente, pela contribuição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares das redes estaduais e municipais. Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Lei n.11.494 de 20 de junho de 2007, a União assumiu a incumbência de repassar, de forma progressiva, aos estados¹ que não atingirem o valor por aluno, um percentual mínimo de 10% (dez por cento) de recursos do montante aplicado pelos estados aos respectivos Fundos.

¹ O artigo 2º da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, inciso V, afirma que: “a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do artigo 212 da Constituição Federal”.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu que a educação é um direito social e definiu que os responsáveis pelo seu provimento são o Estado e a família com a colaboração da sociedade. Para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento. Ao determinar a vinculação de recursos para a educação, a CF de 1988 garantiu os mínimos orçamentários para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que são 18% (dezoito por cento) da receita da União e 25% (vinte e cinco por cento) da receita dos Estados, Distrito Federal e Municípios, resultantes de impostos e transferências. Embora a ideia de fundos para a educação não seja nova, como ressalta Monlevade (2007, p. 48), ela é a junção de três políticas: a de vinculação de tributos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); a de suplementação de recursos da União para Estados e Municípios, a fim de superar desequilíbrios regionais; e a de equidade na distribuição dos recursos da educação, consideradas as demandas das diversas redes públicas nas etapas e modalidades do ensino.

A referida Constituição vigente fixou dispositivos instituindo o Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, centrados na institucionalização de mecanismos de participação, que garantissem a democracia e os direitos individuais, expandindo e especificando o conceito de cidadania e participação. Entre os princípios constitucionais assegurados, está o direito à democracia participativa, por meio de plebiscitos, referendos de iniciativa popular e conselhos cogestores, além da democracia representativa, por intermédio das eleições e dos processos de descentralização. A situação dos municípios é abordada no Art. 29, incisos XII e XIII dispõe:

O Município reger-se-á por lei orgânica, [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII [...] cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [e] XIII iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Ao tratar da gestão das políticas públicas no Capítulo da Seguridade Social, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, garante o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. Já o Artigo 204, Inciso II, que versa sobre Assistência Social, consolida a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação

das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Finalmente, o Artigo 227, Parágrafo 1º, com referência à Família, à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, estabelece que “[o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais [...]”. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu ainda a necessidade de os municípios regulamentarem possibilidades de exercício da democracia direta, indireta e de ações conjuntas.

Nos espaços da Federação, encontram-se em ação os conselhos municipais, estaduais e nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da assistência social, da previdência social, da cultura, dos esportes, do trabalho, do turismo, do meio ambiente, do desenvolvimento urbano, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana. Há conselhos nas diversas esferas e áreas atendendo categorias sociais ou programas governamentais específicos.

No campo dos direitos humanos, atualmente no Brasil apresentam-se os Conselhos da Criança e do Adolescente, dos direitos da mulher, das pessoas com deficiência, do idoso, Conselho Tutelar, entre outros. Na esfera das organizações públicas (sem referir as de caráter privado), encontram-se os conselhos de definição de políticas institucionais, de gestão e de fiscalização. Vinculados a programas governamentais, destacam-se na área social o Conselho do Programa Bolsa-Família, os Conselhos de saúde, os Conselhos de educação, os Conselhos de alimentação escolar.

Cabe citar, ainda, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, especificamente os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (CACCS/FUNDEB), objeto central de estudo desta pesquisa, que tem como atribuição principal proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual e Federal, conforme estabelecido no artigo 24 da Lei Federal n. 11.494/2007.

A análise das políticas educacionais, das políticas de financiamento da educação, assim como da atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social, especificamente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), destacando a necessidade de definição de mecanismos legais para uma melhor avaliação dessas políticas, é compartilhada por diversos pesquisadores (ARELARO, 1999; DAVIES, 2001; OLIVEIRA, 2002;

OLIVEIRA, 2004). Muitas críticas foram tecidas em relação à atuação dos CACS do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), afirmando ser necessário melhorar os mecanismos de acompanhamento e controle social em um novo Fundo e ainda considerando que “os acertos e também as falhas do (FUNDEF) constituem uma experiência importante para definir o novo modelo” (DIDONET, 2006, p. 47).

Nesse sentido, destaca-se o estudo de Araújo, Arelaro, Lima, Didonet (2006), entre outros pesquisadores, que analisam o financiamento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), ou seja, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Estes autores registraram a necessidade de construir um novo modelo de financiamento para tornar a educação básica de qualidade possível para todos num sistema federativo, formado por entes autônomos, com recursos próprios e recursos compartilhados. Assim, corroboram que esse “novo fundo pudesse aprofundar a democratização da gestão pública, por meio de um maior controle da sociedade civil sobre a gestão dos recursos do fundo público” (ARAÚJO, 2006, p. 115).

A decisão de investigar a temática relacionada aos Conselhos do FUNDEB, além de sua importância e relevância, deve-se basicamente a três razões: a primeira, pelo fato de a autora ter assumido a educação do município de Costa Rica por oito anos, vivenciando os desafios e conflitos existentes durante a trajetória da Secretaria Municipal de Educação, especificamente no que tange às políticas públicas de financiamento da educação; a segunda, por ter presidido a entidade dos Secretários Municipais de Educação seccional de Mato Grosso do Sul – União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-MS) durante duas gestões (2005-2007, 2007-2009), mantendo contato direto com os gestores da Educação Pública Municipal, acompanhando mais de perto o dilema dos gestores municipais, diante da formulação e implementação de políticas educacionais, observando sua atuação na gestão financeira; e a terceira, por ter acompanhado, na entidade dos Secretários Municipais de Educação os debates, estudos, campanhas e manifestações sobre a criação, implantação e implementação do FUNDEB e de seus Conselhos.

Procurou-se, inicialmente, fazer um levantamento de estudos e pesquisas já desenvolvidos sobre a temática, principalmente aqueles realizados após a promulgação do FUNDEF (1996), por se tratar de uma transição de fundos (FUNDEF para FUNDEB) e trabalhos das discussões do antes, do decorrer do processo e o pós da nova

proposta de financiamento da educação básica (FUNDEB/2006), no intuito de trazer contribuições acerca do objeto de estudo, assim como detectar algumas lacunas a serem pesquisadas. Além dos livros, realizou-se uma busca nos *sites* da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), e também no portal *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO). Serão aqui apresentadas as pesquisas que mais se aproximam desta problemática de estudo, na medida em que analisam os Conselhos, de modo específico os Conselhos do FUNDEF, e muito contribuíram para a definição do objeto e para o desenvolvimento deste estudo.

Registra-se que na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) não foram encontrados trabalhos que se relacionam com o objeto deste estudo.

Na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), foram levantadas duas dissertações de Mestrado. A de Janira de Lourdes Radaelli da Silva, “Os Impactos do Fundef na Rede Municipal de Ensino de Ponta Porã/MS (1996 a 2000)”, teve como objetivo descrever e analisar os impactos do Fundef no município de Ponta Porã/MS, fazendo uma análise das dimensões econômico-financeira, educacional e política, a participação social por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

A outra dissertação, “O Papel do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul na Definição das Políticas Públicas Setoriais: 1995 – 2002”, é de autoria de Kelly Cristiny de Lima. Embora analise o papel do CEE/MS, uma instância normativa, consultiva e deliberativa que difere dos Conselhos que serão objetos deste estudo, o que nos chamou a atenção é que, no decorrer da pesquisa, Lima buscou dados e fundamentos que nos permitem identificar como os conselheiros do CEE/MS se posicionam frente às medidas tomadas pelo órgão executor (SED/MS), e vice-versa, bem como o processo de correlação de forças entre os membros do CEE/MS.

Ainda, pesquisadores da UFMS desenvolveram e apresentaram resultados da pesquisa sobre o “Processo de Implantação e Impacto do Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul”, abrangendo, além da rede estadual, a rede municipal nos três municípios mais populosos, Campo Grande, Dourados e Corumbá. Tratam, também, da criação e funcionamento do Conselho do FUNDEF, no que se refere ao acompanhamento e controle social, e concluem que, apesar dos avanços na fiscalização das receitas específicas, faz-se necessário que os Conselhos, de fato, exerçam o papel de

controle social, buscando informações sobre os recursos disponíveis, reivindicando e propondo mudanças na forma de sua aplicação (OLIVEIRA, 2002).

No site da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) foram encontrados, também, dois trabalhos. Um intitulado “Os Conselhos do Fundef: A Dinâmica de Implementação em Municípios Goianos”, apresentado por Maria Dalva Pereira Andrade (2002) na Reunião Anual da Anped, no GT 5, Estado e Política Educacional. A pesquisa faz uma investigação sobre o Fundef e teve o propósito de desvelar a dinâmica dos conselhos em seis municípios goianos e também verificar os fatores interno e externo de atuação, sua constituição e participação da sociedade, considerando sua inserção em um espaço mais ampliado por envolver o Estado, a sociedade e suas forças políticas. Buscou também levantar o perfil dos conselheiros.

O outro intitulado “Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: Seu Panorama em 28 Municípios do Rio de Janeiro”, de Donaldo Bello de Souza (2004), também apresentado na Reunião Anual da Anped, no GT- 25. A pesquisa faz um exame da participação popular na gestão da educação municipal pública nas instâncias de conselhos, enfocando três de seus principais Conselhos: Conselho do Fundef, Conselho do Programa Nacional de Alimentação Escolar e Conselho do Programa Nacional de Bolsa-Escola. Destaca aspectos como: tipos de conselhos existentes, sua criação, definição de presidentes, conselheiros e participação da sociedade civil.

No *site* do SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO), encontra-se o artigo de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte (2005), “Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica”, publicado no periódico Educação & Sociedade. A autora discute a atual organização federativa tratando da política de financiamento dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços, que efetivem o direito comum à educação básica. Considera que o Fundef possibilitou maior autonomia e descentralização de gestão. Faz ainda uma análise dos possíveis efeitos das alterações advindas da aprovação do Fundeb, fazendo um comparativo entre o Fundef e o Fundeb.

Ainda, no periódico Educação & Sociedade, o artigo “FUNDEB: a redenção da educação básica?”, da autoria de Nicolas Davies (2006), examina o FUNDEF e o FUNDEB, fazendo uma avaliação dos dois Fundos, pois a lógica de ambos é bastante semelhante: ambos são mecanismos para redistribuir dentro de cada estado, entre o

governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos. Enfatiza algumas das deficiências dos dois fundos, como a de que eles trazem poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, pois a complementação federal (que seriam esses recursos novos) foi insignificante no caso do FUNDEF e não será significativo no caso do FUNDEB. Apresenta também algumas fragilidades do novo Fundo. O que nos chamou a atenção, em relação ao controle social, é sua afirmação de que “os Conselhos do Fundef não resolveram, sendo pouco provável que os do Fundeb sejam bem-sucedidos”. Cabe refletir sobre este aspecto, que foi investigado por nossa pesquisa.

O artigo “Educação, Ampliação da Cidadania e Participação”, de Pedro Roberto Jacobi (2000), publicado no Periódico “Educação e Pesquisa”, apresenta uma reflexão sobre a educação e as possibilidades de ampliação da cidadania e da participação, considerando especialmente as condições em que está construindo um espaço público no Brasil. O artigo tem como objetivo examinar, em quatro municípios paulistas, em que medida e de que forma se dá a participação na gestão da educação e a construção nas relações entre poder público e sociedade civil. Essa contribuição serviu de referência no que tange à participação social.

Destacam-se ainda, alguns artigos publicados em livros de autores que foram os interlocutores no desenvolvimento da pesquisa.

No livro “Gestão e Políticas da Educação”, buscou-se o artigo “O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: a atuação no Estado de Mato Grosso do Sul de 1998 a 2000”, de autoria de Regina Tereza Cestari de Oliveira (2004), que, em seu estudo, registra e analisa a atuação do referido Conselho de Mato Grosso do Sul, mostrando as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no acompanhamento, controle, fiscalização dos recursos, evidenciando um papel mais de controle burocrático do que de controle social.

O texto de Nicolas Davies (2001), “Fundef: Valorização da Educação Pública ou Redistribuição da Miséria?”, publicado no livro “O Fundef e as verbas da educação”, analisa o FUNDEF; mostra, nas palavras do autor, “seus muitos equívocos, entre eles o de que irá necessariamente desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério” referindo-se à fiscalização débil da aplicação dos recursos do FUNDEF, pelo fato de os Conselhos federal, estaduais e municipais, responsáveis por esta tarefa, embora chamados de “acompanhamento e controle social”, serem dominados por representantes estatais.

No livro “Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas” (2000), Jose Marcelino R. Pinto apresentou, de forma didática e relativamente abrangente, as principais fontes de financiamento do ensino público no Brasil. No texto “O Financiamento da Educação no Brasil”, enfatiza a fiscalização dos recursos do FUNDEF, analisando a composição dos Conselhos: federal, estaduais e municipais, e faz, também, uma análise global do impacto do FUNDEF sobre a educação brasileira.

Os membros do Grupo de Trabalho (GT) “Estado e Política educacional”, da ANPED, analisaram as políticas de gestão e financiamento da educação numa coletânea de artigos, organizada por Luiz Fernandes Dourado. Vale mencionar o artigo “Um Fundinho Chamado Fundão”, de José Marcelino R. Pinto (1999), no qual esclarece os principais efeitos da implantação do FUNDEF, assim como a determinação de criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, aumentando a transparência nos gastos com ensino. Faz também uma discussão sobre os recursos necessários para assegurar um ensino de qualidade no Brasil, tendo em vista as disponibilidades financeiras dos três níveis de governo.

Outra publicação importante levantada é a do INEP com o título “FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica”, organizada pelos professores Maria José Rocha Lima e Vital Dinonet (2006), que integrou os seguintes especialistas: Paulo de Sena Martins, Lisete Arelaro, Juca Gil, José Marcelino de Resende Pinto, Luiz Araújo, João Antônio Cabral Molevade, Renato Friedmam e Francisco das Chagas Fernandes, reunindo uma coletânea de artigos com diferentes visões, reflexões e entendimentos sobre a discussão da proposta de criação de um novo modelo de financiamento da educação básica, verificando os vários momentos de discussão, os dilemas, as expectativas, a correlação de forças, até o resultado, com o envio ao Congresso Nacional, pelo Ministério da Educação, de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC – 415), que propôs a criação do FUNDEB. Os autores deixam claras as suas preocupações sobre a necessidade de fortalecer as instâncias de gestão democrática do Fundo, com a participação da sociedade civil, bem como com o aprofundamento dos instrumentos de controle social. Essa coletânea constituiu importante subsídio que possibilitou a compreensão do processo de transição do FUNDEF para o FUNDEB, nos seus diferentes aspectos: subvinculação dos impostos, unificação das três etapas da educação, controle social, entre outros.

O levantamento feito acentuou a importância e a necessidade do estudo relacionado aos Conselhos do FUNDEB. Assim, o objeto deste estudo é a análise da

participação dos Conselhos do FUNDEB no acompanhamento da gestão dos recursos em municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Os municípios selecionados para estudo foram Campo Grande, capital do estado, município de grande porte, localizado na região central, e Chapadão do Sul, município de pequeno porte, do interior do estado, situado na região do Bolsão, escolhido por ser classificado com o melhor IDH do estado. Contemplaram-se, assim, duas regiões geográficas do Estado de Mato Grosso do Sul, dois municípios com realidades bem diferenciadas, mas que se assemelham, em alguns aspectos, na estrutura educacional; ambos têm sistema de ensino próprio e Conselho Municipal de Educação, permitindo verificar a sistemática de criação, implantação e implementação do FUNDEB e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social desse Fundo.

A delimitação desta pesquisa nos anos de 2007 e 2008 justifica-se pelo fato de compreender o período do início de implantação do novo Fundo, possibilitando a investigação da criação dos Conselhos e o fechamento de um exercício financeiro anual dos municípios que têm como data limite para prestação de contas até noventa dias do ano subsequente. Ressalta-se que não se trata de implantação de uma nova política de financiamento, mas, de uma transição de Fundos, ampliação do percentual correspondente à subvinculação dos recursos destinados à Manutenção de Desenvolvimento do Ensino de 15% para 20%. E ainda a abrangência de todas as etapas da educação básica.

Para tanto, a pesquisa se norteou pelas seguintes questões: Como se organizam os Conselhos do FUNDEB, qual a sua composição e as suas atribuições? Como atuam os Conselhos do FUNDEB no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo? De que forma os Conselhos do FUNDEB se relacionam com os Gestores Municipais de Educação no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo?

Analisou se a legislação de criação, implantação e regulamentação do FUNDEB e, de modo específico, dos Conselhos, tais como: Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 536/1997. Para tanto, fez-se necessário o levantamento e coleta da documentação *in loco* para melhor compreender a tramitação das matérias, especialmente a Proposta de Emenda Constitucional n. 596/1996, que resultou na Emenda Constitucional que criou o FUNDEB, as Emendas Constitucionais n.14/1996 e

n. 53/2006, Medidas Provisórias, Decretos, Leis (destaca-se a Lei n. 11.494/2007), além de regimentos internos, atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, entre outros documentos de criação e regulamentação dos Conselhos do FUNDEB em nível municipal, para conhecer e analisar a composição, atribuições, atuação e funcionamento dos CMACSs dos municípios pesquisados.

Além disso, a pesquisa, também de natureza empírica, coletou dados nos dois municípios para que fossem identificadas e registradas as questões locais. Foram levantados dados que se compõem de características políticas, demográficos, assim como dados educacionais.

Procedeu-se, ainda, à análise das entrevistas realizadas com base em um roteiro de questões abertas (semiestruturadas), que envolveu três membros de cada Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, sendo um representante da sociedade civil, um representante da sociedade política e o presidente, além de os Gestores Municipais de Educação dos Municípios, totalizando oito sujeitos entrevistados, sendo quatro do município de Campo Grande e quatro do município de Chapadão do Sul.

Após conhecerem os objetivos da pesquisa, os entrevistados concordaram em conceder a entrevista, com a identificação de seus nomes e com a divulgação das informações prestadas, e, assim, assinaram o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”. Os entrevistados serão identificados, no corpo do texto, pelos segmentos que representam, embora os seus nomes não sejam omitidos, sendo que as entrevistas foram realizadas no período de setembro e outubro de 2008 e março de 2009, tendo sido gravadas e devidamente transcritas conforme expressão de cada entrevistado.

No processo desencadeado para busca de respostas às questões, foram definidos alguns aspectos para análise dos documentos e das entrevistas, como: composição dos Conselhos; forma de escolha dos conselheiros; ação dos conselheiros; acesso aos documentos; critérios de alocação de recursos pelos executivos; dúvidas e dificuldades apresentadas pelos conselheiros; relação com o executivo. Esta delimitação de aspectos revestiu-se de caráter metodológico tendo em vista o desdobramento de opções que o assunto possibilitou, admitindo-se o pressuposto de que, além desses, outros, de igual ou maior importância, poderão ser investigados, em âmbito nacional, por outros pesquisadores.

Para a análise da participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na gestão dos recursos deste Fundo nos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul, tomaram-se como referência alguns conceitos. O primeiro refere-se à concepção de Conselho. Segundo Cury (2006, p. 47):

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 destas, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade [...].

Ainda, segundo o autor, no processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pelo texto constitucional de 1988, os Conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, expressão da sociedade organizada. Não se lhes atribuem responsabilidades de governo, porém de voz plural da sociedade para estabelecer a ação do Estado na lógica da cidadania. “Os Conselhos são espaços públicos de interface entre Estado e sociedade, espaços orgânicos para que a sociedade civil faça parte da estrutura de governo. Como órgãos de Estado, os Conselhos exercem função mediadora entre o governo e a sociedade, função de acompanhamento e controle social” (CURY, 2006, p. 53).

Assim, é fundamental a compreensão da relação entre Estado e Sociedade, aqui entendendo o Estado à luz do pensamento gramsciano, em seu conceito ampliado², constituído de sociedade política mais a sociedade civil, sendo a primeira entendida como o aparato estatal que exerce o domínio legal por meio dos mecanismos de coerção e a última entendida como o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia³. (GRAMSCI, 1984, p. 74).

Vieira (1998, p. 10-11), ao discutir a relação entre Estado e sociedade civil, destaca que “sociedade civil sugere a idéia de cidadania de uma sociedade criada dentro

² O autor adverte que “permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção entram elementos que também são comuns à sociedade civil (GRAMSCI, 1984, p. 75).

³ Vale acrescentar que: “[...] Efetivamente, essa divisão funcional deve situar-se no quadro de uma unidade dialética em que consenso e coerção são utilizados alternativamente e em que o papel exato das organizações é mais fluído do que parece. Não existe sistema social em que o consentimento seja a base exclusiva da hegemonia, nem Estado em que um mesmo grupo possa, somente por meio da coerção, continuar a manter de forma durável a sua dominação” [...] Não existe realmente, entre a sociedade civil e a política, entre o consenso e a força, uma separação orgânica. Um e outro colaboram estreitamente [...] (PORTELLI, 1977, p. 32-33).

do capitalismo, de uma sociedade vista como um conjunto de pessoas iguais em seus direitos”. Ressalta que o Estado de direito democrático vai além do Estado de direito, pois traz o “princípio da soberania popular. Este princípio assinala que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo”. Afirma, ainda, que, para além do voto, a legitimação democrática do Estado passa pelo controle social da administração pública. Para o autor, “o controle social representa um dos elementos mais importantes da democracia” e, ainda, “um dos elementos fundamentais do controle social do Estado são os Conselhos” (VIEIRA, 1998, p. 11).

Desse modo, falar em conselhos importa considerar os três princípios assinalados por Paz (2005, p. 20): “democracia, cidadania e participação”. A autora entende cidadania não apenas como direitos individuais, mas cidadania coletiva, ou seja, o direito da população, de se organizar e ter direito de lutar pelos direitos. “Democracia, no sentido mais amplo, articulada à idéia da participação nas esferas públicas, ou seja, onde se decide. A participação pensada a partir dos conselhos é a idéia de podermos intervir na esfera do público”.

Essa intervenção, portanto, implica o controle social entendido como a “possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos” (SILVA, 2002, p. 26), neste caso, via Conselho do FUNDEB.

Gouveia (2002, p. 29), ao analisar em seu trabalho experiências de orçamento participativo e discutir a articulação entre democracia e cidadania⁴, destaca que “pensar a participação popular como um movimento de mão dupla entre Estado e sociedade implica ponderar um pouco a idéia de cidadania, para perceber a dimensão do que é a cidadania como possibilidade de as pessoas participarem ativamente na esfera pública como sujeitos de direitos”.

Esta afirmação remete a compreensão de democracia participativa, ou seja, que possibilita à participação efetiva dos grupos sociais no processo de tomada de decisões como sujeitos de um processo histórico e que se difere, portanto, do entendimento de democracia representativa, que, por sua vez, “possibilita a participação

⁴Segundo ainda, Gouveia (2002, p. 29), “o termo cidadania ativa, cunhado por Maria Victória BENEVIDES, diz respeito diretamente a possibilidade efetiva da participação da população na vida política, como sujeitos de direitos, direitos estes conquistados no debate político e não outorgados pelo Estado (BENEVIDES, 1994, p. 9)”.

massiva dos cidadãos na esfera pública via, por exemplo, escolha dos representantes por meio do sufrágio universal” (GOUVEIA, 2002, p. 20).

Pode-se afirmar que a conquista de espaços para aumentar a participação popular, como atesta Jacobi (2000, p. 18), ainda é um “desafio para os alcances da democracia nas relações entre Estado e sociedade como ampliação do espaço de cidadania”. No entanto, o autor afirma:

A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares a espaços antes não ocupados, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil, e de fortalecimento dos mecanismos democráticos. É também a garantia de que programas de compensação social - contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberação da economia, [...] sejam executadas de forma mais eficaz (JACOBI, 2000, p. 14).

Assim, buscam-se dados e fundamentos, no sentido de identificar como os Conselhos do FUNDEB dos dois municípios participaram do acompanhamento e controle social na gestão dos recursos deste Fundo. Procura-se, também, no decorrer da pesquisa, observar o processo de correlação de forças entre os membros dos Conselhos, representantes de alguns segmentos da sociedade civil e aqueles vinculados ao executivo, aparelho governamental.

Partindo do pressuposto de que a participação só é possível em ambiente democrático, uma das formas basilares de expressão da participação popular é concernente aos conselhos sociais, deliberativos e consultivos, que podem garantir a articulação entre o governo e a sociedade civil, por meio da efetiva participação democrática. Nesse sentido, Bordignon e Gracindo (2006, p. 171) afirmam que a “participação é condição para a gestão democrática, uma não é possível sem a outra. Ambas são o fundamento de um clima organizacional positivo”. Segundo Bordignon e Gracindo (2006 p. 170), “participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidade, nos processos de formação discursiva da vontade”, ou seja, “participar consiste em construir comunicativamente o consenso quanto ao plano coletivo”. Portanto, torna-se necessária a construção de espaços de participação, dentre eles os Conselhos, especificamente os do FUNDEB, que, nas palavras de Cury (2006 p. 51), “deve se dar de tal maneira que assegure a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”.

O resultado desses estudos consolidou-se no presente trabalho, organizado em três capítulos.

No primeiro capítulo, “Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil”, descreveram-se as políticas de financiamento da educação básica no Brasil, com base na legislação educacional e no documento denominado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” até a aprovação da Lei que instituiu o FUNDEB, com o propósito de compreender essas políticas e melhor analisar a problemática desta pesquisa.

No segundo capítulo, “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)”, descreveram-se a criação, implantação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passou a ser um dos mecanismos de financiamento das ações dos entes federados da educação básica pública. Analisou-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 596/1996, primeira proposta para criação de um novo Fundo para a educação que incluiu todas as etapas e modalidades da educação básica no Brasil, a Emenda Constitucional n. 53/2006 que criou o FUNDEB, pelo prazo de catorze anos, a Medida Provisória n. 339/2006 e a Lei n. 11.494/2007 que o regulamentou, explicitando a criação e atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

No terceiro capítulo, “A Participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB nos Municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul”, descreveram-se as características políticas, demográficas, assim como os dados educacionais dos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul, e, principalmente, analisou-se a criação e implantação do FUNDEB, assim como a organização e funcionamento dos Conselhos do FUNDEB e sua participação no Acompanhamento e Controle Social, na gestão dos recursos desse Fundo nos dois municípios mencionados. Coube analisar, ainda, como os Conselhos do FUNDEB se relacionam com os Gestores Municipais de Educação (Poder Executivo) no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo.

Por último, nas considerações finais, procurou-se apresentar a síntese com os principais resultados da pesquisa.

CAPÍTULO I

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Neste capítulo propõe-se a descrever as políticas de financiamento da educação básica no Brasil, com base na legislação educacional até a aprovação da Lei que instituiu o FUNDEB, tratando da política de Fundos para a educação brasileira já sugerida no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, como autonomia financeira à educação.

Tratar de financiamento em educação é tarefa árdua em decorrência do número reduzido de pesquisas existentes no Brasil inerente a essa área, comparado com outros países. Como afirma Pinto (2001, p. 49), “[...] temos poucos estudos. [...] a temática do financiamento ainda carece de um esforço sistemático e articulado de pesquisa”. Mas afirma também que motivados pela LDB e pelo FUNDEF, há vários pesquisadores analisando os diversos aspectos do financiamento no Brasil. Da mesma forma Dourado (2006, p. 33) afirma:

[...] a produção analítica sobre financiamento da educação no Brasil vem, portanto, se intensificando nas últimas décadas, em especial na década de 1990 em função da criação do Fundef e de seu caráter subvinculante na natureza contábil, envolvendo temáticas diversas, desde questões relativas a vinculação e subvinculação dos recursos, sua ampliação, caracterização das diferentes fontes, envolvendo recursos orçamentários, contribuições sociais, transferências e outras fontes.

Para melhor compreensão da questão do financiamento ao setor educacional, resgatam-se, inicialmente, as Constituições do período republicano (1934,

1937, 1946, 1967) e as Emendas Constitucionais n. 18 à Constituição de 1946, n. 1 à Constituição de 1967, esta última Emenda aprovada na vigência do regime militar (1964-1985), além de referências à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 4.024 de 1961.

Acrescentam-se para o entendimento dessa questão a proposição da Emenda Constitucional n. 24 de dezembro de 1983; a Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro 1996 à Constituição de 1988 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a Lei n. 9.424 de 24 de Dezembro de 1996 que o regulamentou; o Plano Nacional da Educação (PNE) aprovado pela Lei n. 10.171 de 9 de janeiro de 2001, a Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro 2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assim como a Lei n. 11.494 que o regulamentou em 20 de junho de 2007, além de a LDB n. 9.394 de 1996, em vigor.

1.1 - O Financiamento nas Constituições Federais e nas Leis da Educação/a vinculação constitucional

A luta em defesa de recursos para a educação e a composição de fundos para sua implementação vem sendo conquistada ao longo dos anos. Segundo Duarte (2005), o sistema de Educação Básica no Brasil pode ser caracterizado, em linhas gerais, como um sistema público federativo que tem como sustentação o financiamento fiscal proveniente de fontes de receitas estaduais e municipais. Ela afirma que “os estados subnacionais participam com aproximadamente 50,1% da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino e os municípios, com 32,1% e o quadro normativo aprovado após 1996 organizou-o com fundamentos em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas” (p. 824).

A política de financiamento é uma necessidade expressa pelos pioneiros da Educação Nova. A preocupação do movimento pedagógico, na década de 1930, com a gestão e com o financiamento da educação pode ter provocado a inserção na Constituição de 1934, pela primeira vez na história constitucional, da vinculação de recursos à educação. Portanto, os renovadores, além de defenderem que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”, sugeriram a elaboração de fundos para a educação brasileira, emergindo a primeira diretriz para o

financiamento da educação, qual seja, a vinculação constitucional de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino inaugurada na Constituição Federal de 1934.

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, apresentado por 26 intelectuais da época, foi relatado por Fernando de Azevedo e assinado por educadores como Anísio Teixeira, Francisco Filho, Hermes Lima entre outros. Conforme Lima (2006, p. 22), o Manifesto foi um documento destinado ao governo e à nação que se pautou, em linhas gerais, pela defesa da escola pública obrigatória, laica e gratuita e pelos princípios pedagógicos renovados inspirados nas teorias de Dewey, Kilpatrick e outros. Consagrou a defesa formal da escola para todos e conferiu visibilidade às contradições do processo de escolarização, estimulando o debate em torno da democratização do acesso à educação, oferecendo diretrizes para uma política educacional. Esse documento sinalizou a autonomia financeira com a instituição de um Fundo especial para a educação expressando que:

[...] a autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, sendo administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (MANIFESTO DOS PIONEIROS, p. 64).

Embora a ideia de fundos para a educação não seja nova, como ressalta Monlevade (2007, p. 48), ela é a junção de três políticas: a de vinculação de tributos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); a de suplementação de recursos da União para Estados e Municípios, a fim de superar desequilíbrios regionais; e a de equidade na distribuição dos recursos da educação, consideradas as demandas das diversas redes públicas nas etapas e modalidades do ensino.

A Constituição Federal de 1934, promulgada no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), em seu artigo 156, instituiu que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Uma vinculação porcentual para a educação que, segundo Cury (2007), representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil, uma raridade em constituições de outros países, e a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduz nos dispositivos similares correntes nos estados. A Carta de 1934, além do instituído pelo artigo 156, determinou no artigo 157:

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934).

No texto constitucional de 1934, não se previa o subsídio governamental às escolas particulares, embora definisse a seguinte concessão: “os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo”.

A Constituição outorgada no dia 10 de novembro de 1937 por Getúlio Vargas, por ocasião do Estado Novo (1937-1945), afirmava: “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (art. 152). Não definiu nenhum percentual do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios destinado à Educação. Suprimiu a vinculação constitucional, sendo reintroduzida nos anos de 1940 como consequência da Conferência Interestadual de Educação, ocorrida em 1941, que propôs a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional do Ensino Primário. Os Estados signatários assumiram o compromisso de aplicarem em educação 15% e os municípios 10% a partir de 1944, ampliando suas alíquotas em 1% ao ano, até atingir-se no ano de 1949 o percentual de 20% e 15% respectivamente (OLIVEIRA, 2007, p. 91).

A Constituição Federal de 1946, promulgada num regime liberal-democrático, após a segunda guerra mundial (1939-1945) e o retorno à redemocratização do país que se seguiu ao fim da ditadura do Estado Novo, retomou boa parte dos princípios da Constituição de 1934 e muitos temas educacionais, dentre os quais definia: “O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos, e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”. A vinculação dos recursos ressurgiu com esta Constituição, e a mesma restabeleceu a vinculação de receitas para a educação como direito de todos; a distinção entre a rede pública e a privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Repõe em termos federativos a autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino e prevê a elaboração de diretrizes nacionais para a educação. Determinava uma vinculação entre a

receita e os gastos do governo federal, do Distrito Federal, dos governos estaduais e municipais com a educação nacional, devendo a “União aplicar anualmente dez por cento (10%) e os Estados, o Distrito Federal e Municípios vinte por cento (20%) da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL 1986, art. 169).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024 de 1961, prevista pela Constituição de 1946, só foi promulgada em 1961, após intenso debate cuja polarização ocorreu entre os defensores do ensino público e gratuito e os defensores dos interesses privados. A Lei afirma o dever do Estado com a Educação, porém, conciliando a oferta do ensino com a iniciativa privada ao definir, por exemplo, no artigo 3º que o direito à educação é assegurado:

I — Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II — Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos (BRASIL, LDB, 1961).

No que se refere à vinculação de recursos, o texto da lei estabelece que serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino. Regulamenta a concessão de bolsas, bem como a cooperação financeira da União com os Estados, Municípios e iniciativa privada, para compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos. Definia no artigo 92 que “A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12%, no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, 20% no mínimo” (SAVIANI, 1999, p. 51).

Com o golpe de Estado de 1964, outra Constituição Federal foi outorgada sob a vigência do regime militar (1964-1985), tanto para instaurar um novo sistema tributário, como para incrementar um centralismo econômico e político da União, revogando a vinculação de impostos para o financiamento da educação escolar, sem esquecer que, no período da ditadura, foram elaborados muitos planos nacionais e regionais de desenvolvimento (CURY, 2007).

Ainda no regime militar, em 1967, o Congresso aprovou a sexta Constituição brasileira, que institucionalizava o regime de exceção, com eleições indiretas para a presidência. A Constituição Federal de 1967 suprimiu a vinculação de receitas à educação, ao contrário do que preconizava tanto a Constituição de 1946,

quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 4.024/1961, o que levou a um sensível declínio na destinação de recursos para a educação. Institucionalizou, pela primeira vez em termos constitucionais, o subsídio público ao setor privado, ao definir no Artigo 168, parágrafo segundo, que a iniciativa particular “merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudos” (BRASIL, CF 1967).

Já a Emenda à Constituição de 1967, n. 1 de 1969, definia que “a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola [...]” e mantinha, como na Constituição de 1967, o subsídio à iniciativa privada. Impunha a vinculação orçamentária prefixada de 20%, fora do capítulo da educação, apenas aos municípios, para serem aplicados no ensino primário de suas redes. Isso, no contexto da Reforma Tributária de 1965, significava quase nada (BRASIL, 1986). Na Lei n. 5.692 de 1971 que alterou dispositivos da LDB n. 4024/1961, no Art. 59, a vinculação para os municípios foi mantida, qual seja: “Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20 % da receita tributária municipal no ensino de 1º grau, aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea f da Constituição. E no parágrafo único: “Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação” (BRASIL, 1971).

A restauração da vinculação de recursos, após sucessivas tentativas, só ocorrerá quase ao final do regime militar, em 1983, no contexto do processo de abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon – Emenda Constitucional n. 24 de autoria do Senador João Calmon e aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 1983. Foi regulamentada pela Lei n. 7.348 em 24 de julho de 1985, sendo consolidada pela Constituição Federal de 1988.

Restabelecia, desde então, a vinculação de recursos resultantes da receita de impostos e que deveriam ser aplicados na educação, definindo que a União deveria aplicar nunca menos que 13%, e os estados, Distrito Federal e municípios nunca menos que 25%. Tais percentuais deveriam incidir sobre a receita própria e as transferências recebidas por força de mandamentos constitucionais, excluindo-se para esse fim as contribuições ou “tributos que não propriamente ditos” (Lei n. 7.348/1985 art. 5º),

sobretudo o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e o Salário-Educação⁵. Essa mesma Lei, em seu artigo 6º, § 2º, definiu ainda, a aplicação dos recursos, como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino regular ou supletivo, de todos os níveis, desde que as atividades estejam abrangidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos sistemas de ensino.

Assim, além dos 25% de impostos e transferências destinados à MDE, a educação conta com recursos adicionais como os do salário-educação. Sendo que o salário-educação, desde seu estabelecimento, teve sua aplicação determinada em lei, com impacto federativo. A divisão entre União e Estados buscava compensar as diferenças regionais (CURY, 2007). Conta ainda, com recursos do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), financiados, por sua vez, por recursos de parte do salário-educação ou de recursos do MDE do governo federal.

O artigo 129 da Constituição de 1937 manifesta tal responsabilidade para empresas e sindicatos econômicos, sem especificar o número de trabalhadores (BRASIL, CF 1937). Proposta semelhante se repete no texto Constitucional de 1946 (art. 168, III): “as empresas industriais, comerciais, agrícolas em que trabalham mais de cem pessoas, são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para seus servidores e os filhos destes” (BRASIL, CF 1946).

Em outubro de 1964 a Lei n. 4.440 estatuiu o salário-educação, com aplicação vinculada ao ensino primário (à época). Ocorreram sucessivas modificações que elevaram a alíquota, inicialmente “de 2% do salário mínimo mensal de adulto estipulado para a localidade” (art. 4º, Decreto-Lei n. 5.551/1965), até atingir os atuais 2,5% da folha de contribuição das empresas.

Após o período de ditadura militar, em 1984 iniciou-se a “Nova República” com a escolha por meio de processo de eleição indireta do presidente da República Tancredo Neves e seu Vice-Presidente José Sarney (ambos representavam a Aliança Democrática - pacto político que reunia forças partidárias diversas). No dia da posse (15 de março de 1985), o estado de saúde de Tancredo Neves se agravou e ele faleceu em 21 de abril de 1985, assumindo a presidência do Brasil José Sarney. Esse período foi

⁵ O Salário-Educação é uma contribuição social que teve sua origem na Constituição de 1934. Na atual Constituição Federal (1988), conforme Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006, que instituiu o FUNDEB, essa contribuição social recolhida pelas empresas, é fonte adicional de financiamento à educação básica pública, sem alteração da alíquota (EC n. 53/2006, CF, art. 212, § 5º).

marcado por intensa mobilização da sociedade nos debates em torno da nova Carta Magna no governo José Sarney, porém, “esse governo poderia ser caracterizado como de indefinição de rumos, pois trata de uma época em que a política é não ter política definida, não se percebe um novo projeto capaz de responder aos tempos de transição e às demandas por educação que nele coloca” (VIEIRA, 2000, p. 22).

Foi promulgada em 5 de outubro de 1988 a nova e atual Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como “Constituição Cidadã”.

1.2 – A vinculação dos recursos com a Constituição Federal de 1988

Cabe destacar que a Constituição Federal estabeleceu, pela primeira vez constitucionalmente a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”, sem delimitar a gratuidade a um determinado nível (conforme define o inciso IV do artigo 206). Além disso, algumas conquistas importantes foram asseguradas como a consagração do acesso ao ensino fundamental como “direito público subjetivo” (art. 208, IV); a “oferta de ensino noturno regular”; o “ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria”. Além disso, assegurou educação como primeiro dos direitos sociais (artigo 6º), como direito civil e político e como dever do Estado.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, originalmente, sobre o salário-educação no seu artigo 212, § 5º: “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”. Contudo, a emenda constitucional n.14/1996 altera esse dispositivo para a seguinte redação: “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. Atualmente dispositivo alterado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, qual seja: “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação⁶ recolhida pelas empresas na forma da lei”.

⁶ Embora o salário-educação seja um importante mecanismo de financiamento para a educação básica, representando um recurso adicional aos impostos vinculados a essa etapa da educação brasileira, a proposta de reforma tributária propõe a extinção do salário-educação. Em 2008 iniciou tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 233/2008 extinguindo o salário-educação e incorporando-o ao Imposto sobre Valor Agregado - Federal (IVA-F).

Ainda sobre o salário-educação, a Lei n.11.494/2007, que regulamentou a Emenda Constitucional n. 53/2006 que criou o FUNDEB, dispõe em seu artigo 5º § 1º que “é vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do artigo 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos”.

A referida Constituição tratou do financiamento da educação de modo bastante incisivo. Vinculou receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino em caráter excepcional, instituiu a contribuição social do salário-educação e previu fundo de natureza contábil voltado para o setor.

O financiamento para a educação, portanto, teve sua vinculação consolidada por meio da Constituição Federal de 1988 que definiu os percentuais destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Quanto à vinculação dos recursos, reiterou o princípio vigente, estabelecido pela Emenda Calmon, aumentando, entretanto, o percentual a ser aplicado pela União de 13% para 18%, a fim de minimizar as perdas das receitas federais, em decorrência de modificação no Sistema Tributário, qual seja: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (Art. 212) (BRASIL, CF 1988). No mesmo artigo § 1º, a “parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. [...]”, assim como reaparecem os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde com outras fontes de receita.

A tabela a seguir apresenta a evolução dos percentuais de vinculação da Constituição de 1934 até a atual Constituição de 1988, mostrando a supressão dos períodos de ditadura (1937 e 1967), bem como o restabelecimento nos períodos democráticos.

Tabela 1 - percentuais da vinculação de recursos para a Educação no Brasil de 1934 - 1988

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados / DF	Municípios
1934	CF 34	10%	20%	10%
1937	CF 37	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	Lei 5.692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 88	18%	25%	25%

Fonte: OLIVEIRA. R. P. (2007, p. 92).

Uma das novidades introduzida pelo Art. 69 da LDB, Lei n. 9.394/1996 em relação à Constituição Federal (CF) de 1988, foi a de o percentual mínimo válido ser, no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, o estabelecido nas suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, ou seja, podendo ser acima do mínimo estabelecido pela CF, conforme a decisão de vários governos estaduais e municipais e aceito por alguns Tribunais de Contas. Segundo pesquisa de Monlevade (2007, p.12), alguns Estados, como São Paulo, Paraná, Goiás, Piauí, Rio de Janeiro e Acre, elevaram a vinculação a 30%; o Rio Grande do Sul e Mato Grosso, a 35%; o autor afirma que o mesmo ocorreu em “dezenas de Municípios, principalmente de capitais, onde a demanda por educação era maior e a pressão sindical mais presente”.

Ressalta-se que a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, de 05 de outubro de 1989, estabeleceu, em seu artigo 198, que deveria aplicar, anualmente, nunca menos de 30% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências na manutenção, no desenvolvimento e na qualidade do ensino. No entanto, a Emenda Constitucional n. 6, de 2 de julho de 1997, alterou este artigo, estabelecendo o percentual mínimo de 25% para Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), após a aprovação da Lei n. 9.424/1996 (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

O mesmo ocorreu no município de Campo Grande, capital do estado. Com a aprovação do FUNDEF o artigo 169 da Lei Orgânica do Município de 04/04/1990, teve nova redação dada por meio da Emenda n.12 de 13/05/1999, estabelecendo redução do percentual mínimo de 30% para 25% a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil (CAMPO GRANDE, LOM 1999).

Em Chapadão do Sul, município do mesmo estado, o percentual mínimo fixado é de 25%, conforme estabelecido no Artigo 164 da Lei Orgânica do Município, tal qual o mínimo prescrito na Constituição Federal de 1988, ou seja:

O Município aplicará anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências (CHAPADÃO DO SUL, EMENDAREVISIONAL N. 001/2004).

Assim, o percentual vinculado à educação é mínimo, não máximo, e a obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo, mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do poder estatal. Se o percentual mínimo for insuficiente para atendê-las, ele deve ser ampliado até o valor que permita tal atendimento. Neste sentido, Davies (2006, p. 53) afirma que um dos problemas dos fundos, no caso também do FUNDEB, que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos,

é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual.

No que se refere, ainda, à aplicação dos mínimos estatuídos, alguns pontos importantes da LDB de 1996 estão nos parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º do Art. 69, alguns dos quais já previstos anteriormente, na Lei n. 7.348, de 1985, que regulamentou a Emenda Calmon, de 1983, a qual restabeleceu a vinculação de impostos para a educação, suspensa pela Constituição de 1967. O parágrafo 3º assegura que o percentual mínimo é calculado não apenas sobre a previsão da receita de impostos contida na lei do orçamento anual, mas também com base na abertura de créditos adicionais resultantes de excesso de arrecadação.

O parágrafo 4º estabelece que, se os percentuais mínimos obrigatórios não forem aplicados num trimestre, o Poder Público é obrigado a corrigir monetariamente o valor devido não gasto e aplicá-lo no trimestre seguinte. Esta disposição é fundamental para evitar que os governantes gastem bem menos do que o percentual mínimo nos primeiros dez meses do ano e, em novembro ou dezembro, empenhem valores astronômicos com o objetivo de compensar, em valores nominais, o que não foi aplicado em meses anteriores (DAVIES, 1997).

O parágrafo 5º obriga o repasse, no período de dez a vinte dias após a arrecadação, dos valores destinados à MDE ao órgão responsável pela educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, evitando a retenção dos valores vinculados aos órgãos responsáveis pela educação, pelos órgãos da Fazenda. Por último o parágrafo 6º que trata das consequências acarretadas pelo atraso dos repasses, acentua que “o atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes” (BRASIL, 1996b).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de financiamento da educação escolar pública no tocante aos Estados e Municípios os impostos próprios e as receitas provenientes de transferências que lhes cabem, cujo somatório que corresponde à base de incidência do percentual referido no artigo 212, *caput*, estão resumidos no quadro seguinte.

Quadro 1 - Recursos Financeiros para a Educação – Constituição Federal de 1988

Impostos Federais (18%)	Impostos Estaduais (25%)	Impostos Municipais (25%)
Imposto sobre a Renda – 53% IPI – 43% ITR – 50% IOF Imposto Importação Imposto Exportação IGF – 0%	FPE – 21,5% IPI. Exp. – 75% IOF-Ouro – 30% ICMS – 75% IPVA – 50% ITCMD AIR IRRF Servidor Estadual -100%	FPM – 22,5% IPI. Exp. – 25% ITR – 100% IOF-Ouro – 70% ICMS – 25% IPVA – 50% IPTU – 100% ISS – 100% ITBI – 100% IRRF Servidor Municipal-100%
Contribuições Sociais à União - Salário-Educação: quota federal (1/3) - COFINS - Fundo de Amparo ao Trabalhador	- Salário-Educação: quota estadual (1/3)	- Salário-Educação: quota municipal (1/3)

Fonte: Monlevade (2007, p. 17).

Verifica-se que são sete os impostos previstos para a União arrecadar, sendo que a maioria desses recursos está comprometida com os gastos de manutenção das universidades e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS), inclusive com os pagamentos de aposentadorias e pensões de professores e funcionários técnico-administrativos. Menos de um quarto estaria disponível para o custeio do próprio Ministério da Educação (MEC) e aplicação em educação básica, sendo: o Imposto sobre a Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto Territorial

Rural (ITR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Imposto sobre Exportações (IE), o Imposto sobre Importações (II) e o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); sendo que este último nunca foi regulamentado (MONLEVADE, 2007, p. 18).

Quanto aos Estados, quatro impostos são arrecadados pelos mesmos. Cinco são transferências da União, o que representa um montante de recurso mais significativo é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que tem o objetivo de selar o pacto federativo, viabilizando o funcionamento dos Estados com menor economia.

Em relação aos recursos dos Municípios, encontra-se a maior lista de tributos, porém a somatória de todos resulta na menor parcela de arrecadação. São quatro impostos cuja arrecadação é de responsabilidade do próprio Município, que, além disso, recebe seis transferências, sendo quatro da União e duas do Estado. A transferência maior e mais significativa do Governo Federal é a do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado por 22,5% do Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e distribuído de acordo com a população, do índice 0,6 ao 4,0, repassado rigorosamente nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, conforme estabelecido em lei (BRASIL, 2007) (ANEXO 1).

Vale lembrar que a vinculação de receitas provenientes de impostos contemplando o financiamento do ensino público, com interrupções quando dos regimes de exceção e com variações quanto aos percentuais da vinculação, é procedimento estabelecido desde a Constituição Federal de 1934. Entretanto, como afirma Vieira (2000, p. 63) “a Constituição de 1988 apresenta o mais longo capítulo sobre a educação de todas as Constituições Brasileiras”. Nela, dez artigos (Art. 205 a 214) detalham a matéria, estando a educação presente também em outras partes do texto constitucional. Porém, os artigos 212 e 213 e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tratam especificamente dos recursos, versam sobre o financiamento do sistema educacional como um todo e a função distributiva e supletiva do Estado brasileiro, em matéria de educação, com a finalidade precípua de equalizar as oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade (BRASIL, CF 1988).

O artigo 212 prevê a subvinculação de recursos, o artigo 213 prescreve a possibilidade de transferência de recursos para as escolas privadas, e o artigo 60 do ADCT prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Este último artigo sofreu duas alterações, a primeira com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 14/1996 que criou o FUNDEF, a segunda em vigência, com a

aprovação da EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o FUNDEB, passando-se à seguinte redação:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes condições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20 % (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II, III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III, IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - [...] fazem parte das alterações ainda os incisos IV ao XII (BRASIL, 2006a).

As legislações como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/1996 de 20 de dezembro de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n.10.172/2001, disciplinam a educação escolar, bem como a aplicação dos recursos, pois somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional, ou seja, “políticas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas” (CURY, 2007, p. 834). Tanto a LDB como o PNE mencionam, em tópicos específicos, os recursos financeiros para implementação das políticas educacionais.

Neste sentido, com a promulgação da Lei n. 9.394, de 1996, os dispositivos sobre os recursos financeiros da educação são confirmados ou, em grande parte, regulamentados. A LDB é um importante instrumento legal que, em relação ao financiamento, detalha o tema reportando-se à Constituição Federal. O financiamento da educação está explicitado no Título VII “Dos Recursos Financeiros”, o artigo 68 preceitua as fontes de recursos para a educação, sendo os originários de “receita de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros previstos em Lei” (BRASIL, 1996b).

A vinculação constitucional dos recursos é o segundo tema tratado no Título da LDB referente aos recursos financeiros. Conforme disciplinado no artigo 212 da CF de 1988, o artigo 69 da LDB dispõe que: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público” (BRASIL, 1996b).

Quanto à aplicação e à destinação dos recursos financeiros à educação, ou seja, o que e como podem ser aplicados os recursos provenientes da vinculação, a LDB explicita o que é e o que não é considerado despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino nos artigos 70 e 71, estabelecendo a necessidade de publicização e fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação nos artigos 72 e 73 com as seguintes redações:

Artigo 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do poder público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Artigo 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do dispositivo no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente (BRASIL, 1996b).

A LDB trata, ainda, do padrão de qualidade do ensino nos arts. 74, 75 e 76, conforme dispositivo incorporado na CF de 1988. O último tema disposto no Título referente aos recursos financeiros na LDB encontra-se no artigo 77, ou seja, a transferência de recursos públicos às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que atendam a alguns requisitos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), decorrente da LDB e aprovado pela Lei n. 10.172/2001 estabelece como objetivos:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e;
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2002, p. 16).

O Plano Nacional de Educação define, por conseguinte, as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino, para a formação e valorização do magistério e

demais profissionais da educação, para a gestão e o financiamento da educação, no prazo de dez anos. Das quinze metas referentes ao financiamento destacam-se, entre elas: “implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB”; “mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas n. 2, 3 e 4” (BRASIL 2002, p. 136-138). No entanto, nas palavras de Saviani (2007, p. 259), uma das principais metas do PNE que se refere, à “possibilidade de ampliação dos recursos financeiros da União investidos em educação” foi vetada pelo então presidente da República FHC, qual seja:

Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.

Desse veto, o Governo Federal justifica: “contraria a Lei Complementar 101/2000, por não indicar fonte de receita. Não está previsto no PPA, que prevê 36,2 bilhões em quatro anos (a proposta do PNE ampliaria em 25 bilhões, de forma que superariam, indevidamente a previsão constante do PPA). E contraria art. 165, § 4º, da Constituição Federal” (BELLONI, 2001, p. 6). A autora, (consultora da Câmara Federal e pesquisadora associada da Faculdade de Educação da UnB), argumenta que “ao vetar os itens do PNE diretamente voltados para o aumento de investimento em educação, o Governo parece desconhecer vários fatores que indicam a necessidade urgente de aumentar os investimentos em educação”.

Desse modo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei n. 9.424 de 1996 foi uma mudança no ordenamento jurídico, bem como uma medida de impacto na organização e reorganização dos sistemas de ensino, que regulamentou o financiamento da educação no Brasil e estabeleceu uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental regular; tema que será abordado no próximo item.

1.3 - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

Embora o objeto deste estudo seja o FUNDEB, mais especificamente os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, cabe aqui uma explanação sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), uma vez que a descentralização da política de financiamento da educação no Brasil (ensino fundamental) se efetivou com a aprovação deste Fundo.

Além disso, a sistemática do FUNDEB é a mesma do FUNDEF, dando continuidade à política de financiamento, expandindo seu atendimento para toda a Educação Básica e suas modalidades como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial. Foram estabelecidos os meses de janeiro e fevereiro de 2007 como período de transição do FUNDEF para o FUNDEB, permanecendo nesses meses a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei n. 9.424/2006, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem pagamento de complementação da União (Artigo 43 da Lei n. 11.494/2007).

A criação do FUNDEF resultou da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 233/1995, sendo instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997, como um novo mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros destinados ao Ensino Fundamental, sendo transitório, com um prazo de dez anos para expirar.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado pela Emenda Constitucional n. 14/1996, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996, foram medidas de políticas educacionais aprovadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. O FUNDEF regulamentado pela Lei n. 9.424/1996, cuja vigência estabelecida até dezembro de 2006, foi implantado em primeiro de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, com exceção do Estado do Pará, que por força de lei estadual foi implantado em julho de 1997.

De acordo com o manual de orientação do MEC, o FUNDEF articulou os três níveis de governo, incentivando a participação da sociedade no acompanhamento e na fiscalização da aplicação de recursos e definindo prioridades para atingir os seguintes objetivos: promover a justiça social, uma política nacional de equidade e também a

efetiva descentralização, oferecendo às redes estaduais e municipais de ensino condições de dispor de recursos proporcionais aos seus encargos e cumprir com os objetivos definidos pelo Fundo de promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa do ensino fundamental, bem como a valorização dos profissionais do magistério. O Ministério da Educação (BRASIL, 2004, p. 5) afirma:

a implantação do Fundo concorreu, dentre outros aspectos, para a incorporação e a manutenção de alunos nas redes públicas estaduais e municipais e para a melhoria da remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados estavam muito baixos.

Nesse sentido foi estabelecido “um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” conforme § 4º do Art. 60, da Constituição Federal, alterado pelo Art. 5º da Emenda Constitucional n. 14/1996 e, também, com a valorização do magistério público, conforme o *caput* deste mesmo artigo e o Art. 7º da referida Emenda.

Portanto, com a referida Emenda, além do princípio da vinculação constitucional de recurso para o ensino, a Constituição Federal passou a abrigar também o preceito de que se deve garantir a “equalização de oportunidades educacionais e assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino”, sendo o papel da União exatamente o de assegurá-lo (art. 211, § 1). Estabelece ainda que este papel deva ser cumprido mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios efetivando sua função redistributiva e supletiva.

Trata-se de um Fundo automaticamente de natureza contábil⁷ formado basicamente por recursos próprios dos estados e municípios, originários de fontes, já existentes, estabelecidas constitucionalmente, acrescidos de recursos complementares da União, no estado em que o valor aluno for inferior ao estabelecido nacionalmente. As receitas que compunham o Fundo eram constituídas de 15% dos recursos provenientes do:

Fundo de Participação dos Estados (FPE);

Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

⁷ O Fundo Contábil é operado por meio de conta bancária especial. Esta conta é utilizada exclusivamente para depositar recursos financeiros para executar determinada finalidade: tem o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso significa que seus recursos são repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente.

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei complementar n. 87/1996 – Lei Kandir);

Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI – exp.).

De acordo com a Lei n. 9.424/1996, Art. 3º, os recursos do Fundo deveriam ser creditados automaticamente em conta especial no Banco do Brasil a cada mês, em datas distintas, de acordo com a sua origem e destinavam-se, exclusivamente, ao Ensino Fundamental Público.

Conforme já mencionado, os recursos do Fundo eram destinados ao Ensino Fundamental das redes públicas - estadual e municipal -, de acordo com o número de matrículas efetuadas nessa etapa da Educação Básica, levantado mediante o Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais (Secretarias Municipais de Educação).

Os valores estabelecidos para cada Estado e para cada Município eram calculados levando em consideração o montante de recursos que formavam o Fundo no âmbito de cada Estado e, o número de alunos do Ensino Fundamental atendido pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. O valor mínimo nacional, definido anualmente por decreto federal, representava um referencial a ser observado em relação aos recursos que deviam ser repassados a cada governo (estadual ou municipal). Esse valor, era determinado nacionalmente, sendo diferenciado em cada Estado da Federação de acordo com a arrecadação. Nos locais em que o montante da arrecadação fiscal não atingia o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente, este deveria ser complementado pela União conforme o artigo 6º da Lei n. 9.424/1996.

Quadro 2 - Valor mínimo nacional por aluno ano - 1997 a 2006

Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais zona urbana	Quatro séries finais - rural e Ed. especial zonas urbana e rural	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n. 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n. 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n. 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n. 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n. 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n. 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. N. 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n. 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n. 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. n. 5.690, de 03.02.2006

Fonte: MEC/SEB/FUNDEF – Disponível em: [www. fn.de.gov.br](http://www.fn.de.gov.br) - Acesso em 05.04.2008.

O quadro acima mostra os atos legais e os valores mínimos estabelecidos no período de vigência deste Fundo. Verifica-se que no primeiro ano a própria Lei que o criou também fixou o valor/aluno/ano, não diferenciado por séries, em R\$ 300,00 para o ano de 1997. A partir de 1998, foi fixado em R\$ 315,00 por Decreto Presidencial n. 2.440, de 23 de dezembro de 1997 e, o Decreto n. 2.935, de 11 de janeiro de 1999, fixou-o ainda em R\$ 315,00, para o ano de 1999.

Do exercício de 2000, até o exercício do ano de 2004, o valor mínimo passou a ser diferenciado, ficando estabelecidos fatores de ponderação para diferenciação entre os segmentos da 1ª a 4ª séries e da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e da Educação Especial, pelo Decreto n. 3.326, de 31 de dezembro de 1999. O diferencial entre estes dois valores é de 5%, ou seja, o valor per capita/ano para os alunos de 5ª a 8ª séries e da Educação Especial é 5% superior ao valor da 1ª a 4ª séries nos Estados onde o total de recursos previstos para o FUNDEF foi superior ao montante garantido em Lei como valor aluno/ano mínimo, conforme Art. 2º do referido Decreto. Dessa forma, ficou fixado em R\$ 333,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries, e em R\$ 349,65 para os alunos de 5ª a 8ª séries e os da Educação Especial e escolas rurais.

Em 2001 o valor mínimo anual por aluno foi de R\$ 363,00, para alunos de 1ª a 4ª série, e 381,15, para alunos de 5ª a 8ª e educação especial, fixados pelo Decreto n. 3.742 em primeiro de fevereiro de 2001. O Decreto n. 4.103 de 24 de Janeiro de 2002 fixou os valores em R\$ 418,00 e R\$ 438,90 para ser executado no mesmo ano. Para 2003 os valores praticados ficaram por conta do Decreto n. 4.861, publicado quase ao final do ano, em 20 de outubro de 2003 estabelecendo os seguintes valores, R\$ R\$ 462,00 (1ª a 4ª série) e 485,10 (5ª a 8ª série). Já 2004 terminou o exercício letivo, com valores de R\$ 564,63 (1ª a 4ª série) e R\$ 592,86 (5ª a 8ª série), publicados no Decreto n. 5.299 de 07 de dezembro de 2004.

Nos dois últimos anos (2005 e 2006) do FUNDEF, as séries iniciais e finais do ensino fundamental passaram a ter fator diferenciado também entre zona rural e urbana e a educação especial, tanto na área rural como na urbana, a mesma pontuação das quatro séries finais rurais. Em 2005 por meio do Decreto n. 5.374 de 17 de Fevereiro do mesmo ano, os fatores de ponderação foram estabelecidos para diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental com as seguintes pontuações e valores: 1,00 – R\$ 620,56 para alunos das séries iniciais das escolas urbanas; 1,02 – R\$ 632,97 para alunos das séries iniciais das escolas rurais; 1,05 – R\$ 651,59 para alunos das quatro séries finais das escolas urbanas; 1,07 - R\$ 664,00 para alunos das quatro séries finais das escolas rurais e alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural.

Da mesma forma em 2006, o Decreto n. 5.690 de 03 de fevereiro estabeleceu os seguintes valores: 1,00 – R\$ 682,60 para alunos das séries iniciais das escolas urbanas; 1,02 - R\$ 696,25 para alunos das séries iniciais das escolas rurais; 1,05 – R\$ 716,73 para alunos das quatro séries finais das escolas urbanas e 1,07 R\$ 730,38 para alunos das quatro séries finais das escolas rurais e alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural, acrescentando apenas o atendimento aos alunos da educação especial tanto em escolas como em classes específicas (BRASIL, 2007).

O quadro 2 mostra também que em todos os anos de vigência do Fundef foram definidos e publicados os valores mínimos nacionais garantidos pela União, conforme previa a legislação, e fixados pelo Presidente da República o valor mínimo anual por matrícula no ensino fundamental válido para todo o território nacional. Porém, a Lei do FUNDEF também assegurava que, se no âmbito de cada Estado ou do Distrito Federal, o valor anual por aluno não alcançasse o valor mínimo nacional, o governo federal faria a complementação necessária.

Na maioria dos Estados o valor aluno foi superior ao valor mínimo anual nacional. Segundo Davies (2001, p. 20) a complementação federal só foi destinada a uns poucos Fundefs estaduais (Pará e quase todos os do Nordeste). O autor afirma ainda, que além de irrisória, tal complementação foi bem inferior à devida pelo governo federal, “se ele tivesse cumprido o § 1º do Art. 6º da Lei n. 9.424/1996, que prevê ser o valor mínimo anual nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total de novas matrículas”, se os custos diferenciados dessas matrículas fossem quantificados, o mais provável é que o valor mínimo nacional fosse muito superior. Davies (2001) acrescenta que “por não cumprir a exigência legal, o MEC deixou de complementar com R\$ 1.571 bilhão em 1998 e que a ilegalidade continuou nos anos seguintes”. Neste sentido, Pinto e Adrião (2006, p. 37) asseveram:

apesar de a lei prever, desde 1998, valores diferenciados para o custo por aluno nas séries iniciais do ensino fundamental, nas séries finais, na educação especial e nas escolas rurais, somente em 2000 essa diferença passou a ser instituída pelo governo federal. No entanto, tais valores continuaram definidos em razão de uma tímida previsão orçamentária e ignorando a fixação de custo-aluno, conforme determina a EC n.14. [...] como a União tem desrespeitado, sistematicamente, essa prescrição legal, seu débito para com Estados e Municípios, acumulado de 1988 a 2005, supera os 20 bilhões de reais, o que se configura como um dos maiores calotes ao ensino fundamental da história do Brasil.

Assim o FUNDEF fragmentou o atendimento da educação, contemplando apenas o ensino fundamental, excluindo outras etapas e modalidades da Educação Básica. No entanto, pode-se afirmar que o FUNDEF cumpriu relevante papel sócioeducacional, sobretudo nos estados das Regiões Norte e Nordeste, assim como trouxe transparência e ganhou espaço na discussão entre educadores, pois permitiu maior equidade na distribuição dos recursos, buscando um padrão mínimo de qualidade e participação da sociedade no controle social (DAVIES, 2001; MONLEVADÉ, 1997).

Monlevade (1997) afirma que:

é necessária sim, uma gestão mais eficiente das receitas arrecadadas e transferidas para a educação, para isso o Fundef inegavelmente contribuiu, não só redistribuindo os recursos através de um critério mais justo e eficaz como, principalmente, criando contas específicas que os Conselhos Sociais poderão controlar.

Porém, sua implantação induziu o processo de municipalização da educação, com a ampliação das matrículas no ensino fundamental. Neste sentido afirma Pinto (1999 p. 92):

o Fundef está exercendo um forte efeito indutor à municipalização, praticamente em todo o Brasil. [...] os prefeitos ficam sugestionáveis aos

argumentos utilizados pelos governos estaduais e defendidos pelo governo federal de que a melhor forma de receber de volta os recursos retidos pelo fundo é aceitar os alunos da rede estadual.

A Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 preceitua que ao município incumbe oferecer a educação infantil, e com prioridade, o ensino fundamental. Porém, a crescente matrícula ocorreu mais no ensino fundamental, com a “corrida dos prefeitos” no sentido de aumentar os recursos que são vinculados ao número de alunos matriculados na rede municipal de educação, apurado pelo Censo Escolar do ano anterior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), como define a Lei n. 9.424/1996, que regulamentou o FUNDEF principal indicador desse crescimento.

Por exemplo, como mostra Davies (2001, p. 25), “A ânsia de muitos governantes em abocanhar uma maior fatia do FUNDEF os tem levado a ‘operar’ o milagre da multiplicação das matrículas, fazendo com que em 1998 elas subissem muito mais do que a evolução média dos anos anteriores”.

A Tabela a seguir apresenta os dados referentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, no período de 2002 a 2006, da Rede Estadual e da Rede Municipal em todas as regiões brasileiras.

Tabela 2 - Resultados do Censo Escolar de 2002 a 2006 do Brasil

Matrícula inicial Educação Infantil e Ensino Fundamental por dependência administrativa				
Rede Estadual			Rede Municipal	
Ano	Ed. Infantil	Ens.Fundamental	Ed. Infantil	Ens. Fundamental
2002	330.005	14.236.020	4.453.286	17.653.143
2003	330.521	13.272.739	4.628.780	17.863.888
2004	292.606	12.695.895	4.620.981	17.960.426
2005	266.265	12.145.494	4.887.641	17.986.570
2006	242.979	11.825.112	4.820.236	17.964.543

Fonte: MEC/INEP. www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matriculada. Acesso em 19/05/2007.

Como se pode verificar ocorreu o aumento de matrículas na educação Infantil e, de modo específico, no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino e, conseqüentemente, um decréscimo das matrículas na Rede Estadual de Ensino em todos os estados do Brasil.

Assim como nos estados brasileiros, em Mato Grosso do Sul também ocorreu um decréscimo nas matrículas da Rede Estadual de Ensino no ensino fundamental, um pequeno crescimento na educação infantil, paralelamente ao crescimento das matrículas na Rede Municipal de Ensino, tanto na educação infantil, como no ensino fundamental, como mostra a tabela seguinte.

Tabela 3 - Matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental por dependência administrativa em Mato Grosso do Sul

Ano	Rede Estadual		Rede Municipal	
	Ed. Infantil	Ens. Fund.	Ed. Infantil	Ens. Fund.
2002	3.565	232.802	50.026	214.043
2003	3.682	195.770	52.953	214.467
2004	3.752	184.509	57.199	219.417
2005	3.821	175.438	60.048	220.722
2006	3.954	168.687	61.186	227.140

Fonte: MEC/INEP – Disponível em www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula.

Acesso em 19/05/2007.

A tabela acima mostra que no estado de Mato Grosso do Sul, a municipalização do ensino fundamental não foi diferente de quase todos os estados do Brasil, com o decréscimo de matrículas na rede estadual de ensino. No entanto, é preciso assinalar que a evolução das matrículas no ensino fundamental, não significou o aumento de vagas. Nas palavras de Davies (2001, p. 28) “provavelmente um dos maiores problemas da municipalização é que ela não significa a criação de novas vagas para as crianças e adolescentes que estão fora da escola, sendo apenas uma transferência de matrículas da rede estadual para a municipal”.

Porém, Oliveira (2002) na pesquisa sobre a “Implantação e Impacto do Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul”, no período de 1998 a 2000, mostrou que o processo de municipalização do Ensino Fundamental no estado de Mato Grosso do Sul iniciou-se antes da implantação do FUNDEF, apontando um percentual de expansão das matrículas na esfera municipal bastante elevado, chegando a 43,24 % no ano de 2000.

Quanto às matrículas da educação infantil, observa-se uma ampliação significativa na rede municipal, de aproximadamente 22%, embora sem financiamento específico para seu atendimento. A LDB estabeleceu a incumbência do atendimento da educação infantil aos municípios, no entanto a Rede Estadual mesmo que timidamente

ampliou em aproximadamente 11% seu atendimento, possivelmente pela falta de financiamento, alguns municípios não assumiram esta etapa nesse período.

Quanto à utilização dos recursos, o Art. 7º da Lei n. 9.424/1996 estabelecia a destinação de no mínimo de 60% para o pagamento dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público e previa, ainda, que no prazo de cinco anos, ou seja, até o ano de 2001, seria permitida a utilização de parte desses recursos para capacitação ou habilitação de professores leigos.

Os 40% restantes do Fundo seriam direcionados para despesas diversas enquadradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), na forma prevista no Art. 70 da Lei Federal n. 9.394/1996, ou seja, Lei de Diretrizes e Bases (LDB), “Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, [...]”.

Ainda, para evitar a utilização indevida dos recursos destinados à MDE, a LDB estabelece em seu Art. 71, quais as despesas que não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e prevê a impossibilidade de aplicação dos recursos da educação nessas despesas.

Além disso, o Ministério da Educação alerta para os impedimentos de uso dos 60% dos recursos do FUNDEF no que tange à remuneração dos profissionais do magistério, sendo os integrantes do magistério em atuação na educação infantil, ensino médio e educação superior, os inativos, pessoal de apoio, e profissionais em desvio de função (BRASIL, 2004a, p.17).

Vale lembrar que os estados e municípios além dos recursos do Fundef, deviam aplicar anualmente o mínimo de 25% de seus impostos e transferências na educação, conforme prescreve a atual CF em seu art. 212. No entanto, as despesas correspondentes à utilização do Fundo, deveriam ser realizadas dentro do próprio exercício. As despesas de exercícios anteriores, inclusive as de educação, deviam ser efetivadas com os recursos de exercício correspondente, visto que as contas públicas são regidas pelo regime de competência⁸.

⁸ A Lei n. 4.320/1964 preceitua que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas. Para as receitas efetivamente arrecadadas ou recebidas, adota-se o regime de caixa; para as despesas legalmente empenhadas no exercício, adota-se o regime financeiro de Competência. No regime de competência, as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem,

Para dar cumprimento ao que determina o inciso V, do Art. 206 da Constituição Federal de 1988, e dos Arts. 9º e 10 da Lei n. 9.424/1996, quanto à valorização do magistério, por meio da Resolução/CNE n. 03, de 08 de outubro de 1997, foram fixadas diretrizes nacionais para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que prevêm orientações quanto ao ingresso na carreira profissional, a qualificação e a remuneração.

Foi estabelecido um prazo de seis meses a contar do início da vigência da Lei n. 9.424/1996, conforme seu Art. 9º, para que Estados, Distrito Federal e Municípios organizassem seus respectivos Planos de Carreira e de remuneração de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo, o parecer CNE 02/1997 de 26/02/1997, que regia a matéria, não foi homologado pelo então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, ocasionando projetos de lei que sugeriam prazos diferenciados, os quais não foram aprovados.

No entanto, mesmo com prazos diferenciados para a elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, permanecia a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios implantarem o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de forma que isto foi sendo cumprido de acordo com os interesses de cada unidade da federação. No entanto, nas palavras de Pinto (2000 p. 107):

em função deste imbróglie entre o MEC e o Conselho Nacional da Educação (CNE), nenhum nível de governo se preocupou em elaborar seu plano de carreira e remuneração, ou se ajustar às novas diretrizes, e o MEC se omite na fiscalização.

Com a implantação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério⁹, seria efetivado o enquadramento dos docentes com a habilitação necessária ao exercício

independentemente de recebimento ou pagamento (Art. 9º da Resolução n. 750/1993 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Regime de Competência Modalidade contábil que considera os fatos contábeis ocorridos durante o exercício para fins de apuração dos resultados do mesmo.

Ver, MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

⁹ Para a elaboração do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com o Manual de Orientação do MEC, deveriam ser consideradas as seguintes características: abrangência de todos profissionais do magistério incluindo os docentes e os que oferecem apoio pedagógico à docência; estabelecimento de obrigatoriedade no ingresso da carreira do magistério mediante aprovação em concurso público de provas e títulos; observação dos níveis de titulação correspondentes às habilitações mínimas exigidas pela Lei n. 9.394/1996 para o exercício do magistério; previsão de gratificações e funções, cedências, jornada de trabalho e férias; estruturação de carreira de forma a prever critérios claros de evolução profissional, no sentido horizontal e vertical, implicando diferenciação de remunerações, bem como, critérios de avaliações periódicas de conhecimento. Além dos níveis de titulação, os critérios de evolução na carreira deveriam ser claros e objetivos, de

do magistério, no nível em que estivessem atuando. Os professores leigos integrariam um quadro em extinção durante cinco anos ou, quando devidamente habilitados, esses profissionais poderiam ingressar no referido quadro de carreira. Caso não estivessem habilitados, após este período, não poderiam exercer a docência, devendo então ser remanejados para aproveitamento em outras atividades, de acordo com suas condições e com as necessidades da administração pública ou quando for o caso, serem demitidos.

Na análise de Cury (2002, p. 174), o FUNDEF, vigente até 2006, impõe a consideração de alguns pontos a serem analisados: a manutenção de vínculos orçamentários constitucionais; a subvinculação obrigatória de recursos ante os entes federativos; a criação de Conselhos Civis com incumbências fiscais e de controle; a presença ativa dos Tribunais de Contas; o cumprimento exato das disposições legais e questões federativas pendentes. O primeiro ponto representa a manutenção de uma conquista importante para uma política social voltada para a educação, um verdadeiro amortecedor de impactos quando as palavras de ordem são a retirada do Estado, o recuo deste das políticas públicas e a interface do Estado com órgãos internacionais.

Afirma, também, o autor que a nova LDB instaurou o conceito de educação básica como direito da cidadania e dever do Estado cobrindo três etapas sequenciais da escolarização: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; os recursos vinculados devem ser voltados para a manutenção e o desenvolvimento da educação. A contrapartida deste ponto é a focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito, obrigatório, presencial, na faixa etária de 7 a 14 anos. Como se sabe a “focalização é um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes” (CURY, 2002, p. 175).

O autor manifesta, ainda, que o segundo ponto é o investimento obrigatório no ensino fundamental. Isso representa um imperativo de suma importância, na medida em que os municípios (muitos dos quais não priorizavam o ensino fundamental) seriam obrigados a investir no ensino fundamental. Com efeito, o FUNDEF foi o modelo encontrado para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental se

acordo com os incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente, dedicação exclusiva, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas, tempo de serviço e avaliações periódicas de conhecimentos (BRASIL 2004, p. 19-21).

constituísse o foco das políticas com envolvimento das três esferas federadas, com a prioridade dessa etapa atribuída aos municípios. Trata-se de uma decisão planejada do poder público federal, intencionalmente dirigida, e talvez seja a única política a apresentar resultados positivos. Municípios que jamais haviam investido em educação fundamental, sob pena de perdas de recursos, viram-se obrigados a repensar suas políticas para o setor. Acentua que é preciso reconhecer que a inspiração cooperativa dos três níveis de poder provém de iniciativas e propostas de Anísio Teixeira na década de 1950. Um problema crucial é a repartição dos encargos entre estados e municípios cuja proporcionalidade é exigida por lei. Na prática, porém, é preciso verificar se tal exigência vem sendo respeitada (CURY, 2002, 175).

Neste sentido o FUNDEF foi um avanço, porém, funcionou como um sistema de financiamento ainda muito restrito, sendo necessária uma nova proposta de financiamento que contemplasse a educação como um todo, inclusive a “educação superior.” O relativo sucesso do FUNDEF nas palavras de Duarte (2005, p. 828):

deve-se à desvinculação por ele impulsionada entre a ampliação do atendimento e projetos político-pedagógicos de ensino/aprendizagem. O objetivo estratégico de formulação de programas focalizados nos mais pobres efetivou-se no sistema educacional com a ampliação do acesso às escolas de educação básica sem ocorrência dos investimentos necessários à melhoria da aprendizagem, de conhecimentos e competências que efetivam o direito à educação. Utilizando-se do novo critério de distribuição dos recursos provenientes das transferências constitucionais obrigatórias, o governo federal introduziu suas orientações de prioridades políticas e procedimentos de gestão a partir de um mecanismo – transferências constitucionais obrigatórias.

Como analisam Pinto e Adrião (2006), em se tratando de complementação financeira da União para a educação, ao terminar o ano de 2006, sua contribuição era somente de aproximadamente 1% do valor do Fundo, descumprindo, sistematicamente, com o artigo 6º da Lei do FUNDEF que afirmava: “A União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”. Os valores por aluno, depois da aprovação da Lei, passaram a ser definidos por decretos e não foram sendo reajustados de acordo com a memória de cálculo instituída no artigo 6º da Lei n. 9.424/1996. O resultado foi uma dívida da União para com os Estados e Municípios na ordem de R\$ 12 bilhões. Na prática, devido à subestimação dos valores per capita a serem repassados, estava-se, também, negando o regime de colaboração, sem se falar que os governos estaduais, fizeram pouco ou nenhum esforço político para colocar em prática esse regime, relegando os municípios à própria sorte.

Os autores acrescentam que se adicionam a essa dívida do FUNDEF duas outras que merecem destaques: as provenientes da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), respectivamente. No primeiro caso, nos últimos 12 anos, a União desvinculou dos recursos da educação R\$ 72 bilhões; quanto ao FUST, sabe-se que cerca de 20 % do seu valor são recursos da educação, o que significa mais de 2 bilhões que deixam de ser investidos nessa área. O montante de recursos dessas três rubricas representa a grandiosa cifra de R\$ 86 bilhões (PINTO, ADRIÃO 2006).

Após a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/1996 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), critérios comuns de financiamento nortearam todo o conjunto de medidas voltadas para a distribuição e avaliação dos investimentos públicos. Segundo Duarte (2005, p. 829) “um regime de colaboração de fato foi implementado pela via da política de financiamento da educação básica após 1996, promovendo, também maior flexibilização das fontes de recursos nas escolas”. No entanto, a política de financiamento da educação básica contém elementos próprios e importantes, capazes de assegurar a permanência de novas formas de regulação do sistema sob bases federativas. Neste sentido Duarte (2005, p. 827) expressa:

a aprovação da Lei n. 9.424 de 1996, que regulamentou o FUNDEF, introduziu como critério para a distribuição dos recursos provenientes de transferências constitucionais obrigatórias o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. Esse critério padronizou uma diretriz para a transferência de recursos da União para estados e municípios, como também entre o estado e seus municípios, não atingindo entre os principais impostos apenas o IPVA e aqueles próprios da competência dos governos locais.

Outro aspecto a ser considerado é que a nova sistemática de redistribuição dos recursos do FUNDEF definiu a participação da sociedade, ou seja, instituiu mecanismos de controle na fiscalização da gestão dos recursos, por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS).

1.4 - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: composição e atribuições

Os CACCS do FUNDEF foram instituídos pelo Art. 4º da Lei n. 9.424/1996 como mecanismo de controle social, com atribuição primordial de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionar o censo escolar anual. Este mecanismo foi considerado por estudiosos do

assunto como um dos aspectos mais inovadores da Lei (DAVIES, 1998 e 2000; MELCHIOR, 1997; VERHINE, 2000).

No entanto, segundo Araújo (2006, p. 109) o “FUNDEF teve um frágil controle social, e as estruturas formadas para fiscalizar sua real utilização podem ser avaliadas negativamente”.

De acordo com o parágrafo 1º do Art. 4º, da citada Lei, deveriam estar representados nos Conselhos, segmentos da sociedade civil e órgãos governamentais, por cuja participação seus membros não perceberiam nenhuma remuneração. Os Conselhos seriam constituídos por um mínimo de membros em cada ente da federação: no nível Federal seis; nos Estados sete; no Distrito Federal cinco e nos Municípios quatro membros.

Em nível federal, a composição do Conselho representaria: o Poder Executivo Federal; o Conselho Nacional de Educação; o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); os pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental.

A composição do Conselho em âmbito estadual teria representantes do Poder Executivo Estadual; dos Poderes Executivos Municipais; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental; da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); da seccional da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE); da delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto/MEC.

O Distrito Federal tinha em sua composição representantes do Poder Executivo Estadual; do Conselho Estadual de Educação; dos pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental; da seccional da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE).

No âmbito municipal os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF seriam constituídos por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

e onde houver, representantes do Conselho Municipal de Educação. (BRASIL, 2004a).

A constituição desses conselhos com definição de um número mínimo de membros proporcionou abertura aos entes federados de organizar sua composição com a quantidade de membros que achassem conveniente. A esse respeito Davies (2001) chama atenção que considerando a secular arbitrariedade e impunidade dos governantes brasileiros, nada impedia que prefeitos, aproveitando a brecha deixada pelo artigo 4º da Lei n. 9.424/1996 que definia a composição mínima dos conselhos, ampliassem o número de membros com o objetivo de se ter mais representantes estatais nos conselhos do que representantes da sociedade civil.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS) no cumprimento de suas atribuições legais, de acordo com a Lei n. 9.424/1996 modificada pela Medida Provisória n. 173/2004¹⁰, constante no Manual de Orientação do MEC (BRASIL 2004a), deveria ter como funções básicas:

acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF;

supervisionar o censo escolar anual;

aprovar (até 28 de fevereiro) o programa de aplicação dos recursos a serem recebidos por meio do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED) apresentado ao Município, bem como consolidar e encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (até 30 de abril do ano subsequente) as prestações de contas referentes ao mesmo Programa;

acompanhar e controlar a transferência e aplicação dos recursos repassados ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando - os ao FNDE (BRASIL, 2004a).

Apesar destas responsabilidades, deve-se ressaltar que o Conselho não era o administrador dos recursos do FUNDEF. Ao CACS cabia acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à despesa ou a aplicação de recursos. A administração dos recursos do Fundo era de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação que tinha de aplicá-los em favor do Ensino Fundamental, na forma estabelecida pela Lei.

¹⁰ Medida Provisória de 16/03/2004 que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos, estabelece novas atribuições ao Conselho (Manual de Orientação do FUNDEF/MEC, 2004a).

Além disso, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo, ficariam permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. O Poder Executivo deveria elaborá-los e disponibilizá-los ao Conselho, entretanto, se isso não ocorresse, o Conselho deveria formalizar a solicitação, respaldado no Art. 5º da Lei n. 9.424/1996.

Qualquer cidadão podia, também, ter acesso às informações sobre os depósitos dos recursos do FUNDEF nas contas específicas do Banco do Brasil, as datas de repasse e outros assuntos relacionados ao Fundo. Conforme Orientações do MEC (BRASIL, 2004a):

o CACS (Estadual ou Municipal) e a Câmara de Vereadores ou Assembléia Legislativa recebem os extratos da conta do FUNDEF no Banco do Brasil, periódica e automaticamente ou sempre que solicitar;

o Ministério Público (Federal ou Estadual), os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, também, podem solicitar os extratos junto ao Banco do Brasil, quando necessário;

o acesso do público às previsões anuais da receita do Fundo, por Município, bem como às transferências realizadas, era garantido e disponibilizado via Internet, na *home page* <<http://www.mec.gov.br>>;

o Congresso Nacional e os órgãos de Controle têm acesso via consulta à base de dados das Transferências Constitucionais existentes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Se, por algum motivo, o governo não cumprisse os dispositivos da Lei, os cidadãos interessados deveriam, inicialmente, procurar os membros do CACS do FUNDEF (municipal, estadual ou federal), a fim de se informar sobre a situação. Se necessário, deveriam solicitar ações junto ao governante responsável, no sentido de alertá-lo, formalmente, sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas e exigir as correções adequadas.

Pode-se afirmar que o FUNDEF fragmentou o atendimento da educação, pois contemplava apenas uma etapa da educação básica, o ensino fundamental, excluindo outras etapas e modalidades do ensino. Como assinala Davies (2001, p. 44) “o FUNDEF apenas atenua de modo temporário e fragmentário as desigualdades da educação [...] ele não representa solução para a educação pública como um todo”. O autor ainda afirma:

o Fundef, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo

estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundef com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais.

Mesmo sem recursos novos, porém com vários pontos positivos, Araújo (2006) afirma ser real o fato de que o FUNDEF proporcionou um aumento do conhecimento do financiamento educacional por parte dos gestores e educadores, porém as estruturas de fiscalização dos recursos precisariam melhorar no sentido de aprofundar a democratização da gestão pública por intermédio de um maior controle da sociedade. Afirma, também, ser necessário buscar esse aprofundamento no novo Fundo (FUNDEB).

Segundo documento, os debates sobre o financiamento para a educação básica intensificaram-se principalmente, a partir de 2003, quando foram produzidos por especialistas ligados ao Ministério da Educação, juntamente com a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), vários estudos técnicos sobre as alternativas de fundo e sobre fatores de diferenciação entre as etapas, debates que envolveram a sociedade civil organizada, bem como organizações não governamentais, autoridades legalmente constituídas das esferas municipal, estadual e federal. Outro fator responsável pelos intensivos debates foi à proximidade do final do período de dez anos para o qual foi estabelecido o FUNDEF (1997-2006), sendo necessária uma nova regulamentação a partir de 2006, seja prorrogando o FUNDEF, seja criando e instituindo um novo Fundo (BRASIL, 2006).

A esse respeito, Araújo, Arelaro, Lima, Didonet, (2006) entre outros pesquisadores, reuniram suas análises em torno do financiamento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), ou seja, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Estes autores, em seus artigos, afirmaram a necessidade de construir um novo modelo de financiamento de qualidade da educação básica para todos num sistema federativo, formado por entes autônomos, com recursos próprios e recursos compartilhados e discutiram, também, a necessidade de que pudesse aprofundar a democratização da gestão pública por meio de um maior controle da sociedade sobre a gestão dos recursos do fundo público.

Assim, a luta que se travou na sequência dos acontecimentos históricos foi de se buscar ampliar e equalizar o sistema de financiamento para a educação básica,

surgindo, portanto, a necessidade de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional (EC) n. 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; análise que será empreendida no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Neste capítulo, analisa-se o processo de criação, implantação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passou a ser, a partir de primeiro de janeiro de 2007, o mecanismo de financiamento das ações dos entes federados da educação básica pública. Inicialmente, analisa-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 596/1996, primeira proposta para criação de um novo Fundo para a educação que incluísse todas as etapas e modalidades da educação básica no Brasil, a Emenda n. 53/2006 que criou o FUNDEB pelo prazo de catorze anos, e a Medida Provisória n. 339/2006 convertida na Lei n. 11.494/2007 que o regulamentou, conseqüentemente regulamentada pelo Decreto n. 6.253 de 13 de novembro de 2007. Além disso, trata da criação, organização, composição, competências e atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos desse novo Fundo, para, no próximo capítulo, verificar e analisar a participação dos Conselhos do FUNDEB no acompanhamento da gestão dos recursos em municípios de Mato Grosso do Sul.

Assim, procede-se, particularmente, à descrição do FUNDEB a partir da tramitação, instituição e implementação em nível nacional desse novo Fundo.

2.1 - Tramitação e regulamentação do FUNDEB

Após um período de estudo, discussão e análise por parte da sociedade representada por estados e municípios, especialistas, parlamentares, administradores de sistemas de ensino, entidades de classe, além dos pesquisadores em torno de uma proposta para criação de novo modelo de financiamento para educação básica, nas etapas infantil, fundamental e médio, finalmente foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O documento Tramitação das Proposições (2006) evidencia que foi apresentada pela primeira vez na Câmara Federal, em 14 de outubro de 1997, pelo então Deputado Federal Valdemar da Costa Neto (PL/SP), a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 536/1997, alterando a Constituição Federal e propondo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 11/05/2007).

Constata-se que a PEC n. 536/1997, depois de quase uma década da sua proposição, resultou na Emenda Constitucional n. 53/2006 dando nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o FUNDEB em tempo de substituir o FUNDEF já na conclusão de sua vigência.

A PEC n. 536/1997 iniciou sua tramitação em 31 de outubro de 1997, foi encaminhada às Comissões de Constituição e Justiça, e de Cidadania e Especial¹¹ destinadas a emitir parecer sobre a proposta para admissibilidade e julgamento de mérito consecutivamente, e, depois de muitas idas e vindas nas comissões entre as duas Casas de Leis do Congresso Nacional (Câmara e Senado), apresentação de diversas emendas, algumas obtendo parecer de admissibilidade e outras pela prejudicialidade,

¹¹ Conforme art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. § 1º - se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário. § 2º - admitida a proposta, o presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer. § 3º - somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de deputados (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 154).

várias outras PECs apensadas como a PEC n. 312/,2000, 415/2001, 190/2003, 105/2003, 216/2003, 160/2003, 247/2004, 415/2005, foi arquivada e desarquivada por duas vezes em 1999 e 2003, respectivamente, tendo em vista o cumprimento ao art. 105 e parágrafo único do Regimento Interno da Câmara Federal, qual seja:

Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, [...] a proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. 2006, p. 103-104).

O Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição de n. 415 em 14 de junho de 2005 propondo a criação de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização do Magistério (FUNDEB), sendo apensada a PEC n. 536/1997, em 05 de agosto de 2005, por se tratar da mesma matéria. De acordo com o documento “Tramitação das Proposições”, retirado do *site* da Câmara Federal, percebe-se que a PEC n. 536/1997 intensificou sua tramitação na Câmara Federal no final do ano 2005 e início de 2006 e no Senado Federal a partir de 07 de fevereiro de 2006 (Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 11/05/2007).

Em 24 de janeiro de 2006, a PEC n. 536/1997 foi aprovada em primeiro turno no Plenário da Câmara Federal na forma de um substitutivo da relatora Deputada Iara Bernardi, do Partido dos Trabalhadores (PT/SP), com 462 deputados presentes, sendo que 457 votaram sim, 05 não e não houve nenhuma abstenção. Em 02 de fevereiro de 2006, essa PEC foi aprovada, em segundo turno, com 399 votos sim, 2 não e 2 abstenções, totalizando 403 deputados votantes (Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 11/05/2007).

No dia 07/02/2006, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou a PEC ao Senado Federal, por meio do ofício SGM-P 336/2006, tramitando naquela Casa¹² como PEC n. 009/2006¹³, até 06/07/2006.

¹² Na casa revisora do Congresso (Senado Federal), a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no processo de tramitação de uma PEC, funciona como colegiado de recepção de emendas, discussão de juridicidade e mérito e aprovação do texto-base (BRASIL. SENADO FEDERAL, REGIMENTO INTERNO, 2007).

¹³ Ler art. 246, inciso I alínea “A” do Regimento Interno do Senado Federal, que trata da nova numeração da PEC.

Após o substitutivo (Proposta de Emenda Constitucional n. 009/2006) ter sido aprovado em primeiro e segundo turnos, em sessão deliberativa extraordinária no dia 04/07/2006, seguindo no primeiro turno até a quinta sessão de discussão, às 19h e 49min., e em segundo turno até a terceira sessão, às 22h e 14min., com os seguintes resultados de votos: primeiro turno, sim 57, total 57, foi aprovado por unanimidade, já no segundo turno, foram 50 votos sim e 1 abstenção, com o total de 51 votos.

A PEC n. 09/2006, que teve como relator o Senador José Jorge (PFL – Pernambuco), recebeu 39 emendas dos Senadores. O substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional foi remetido então no dia 05/07/2006, por meio do Ofício n. 1.165/2006, à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a fim de que a Comissão Especial emitisse parecer ao substitutivo do Senado Federal que deu nova redação ao texto, contendo modificações (Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Sistemas de Tramitação de Matérias. Impresso em 22/05/2007).

Em consequência destas modificações, a PEC voltou à Câmara dos Deputados para uma nova votação, tendo sido por ela aprovada sem alteração, ou seja, em 22/11/2006, ocorreu no Plenário da Câmara Federal a votação, em primeiro turno, do substitutivo do Senado Federal com parecer favorável, resultado com 346 votos sim, 5 não e 1 abstenção. Assim, em 06 de dezembro de 2006, foi aprovada a redação final da PEC n. 536/1997, com 333 votantes, sendo 328 sim, 5 não e nenhuma abstenção (Tramitação das Proposições, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 11/05/2007).

A matéria, então, seguiu para o Senado Federal para promulgação no dia 11 de dezembro. Em 19/12/2006, realizou-se sessão solene convocada pela presidência da Casa, às 16 horas, no Plenário do Senado, conforme determina a Constituição Federal de 1988, Art. 60 § 3º, destinada à promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 53/2006 que “dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), publicada no DOU em 20/12/2006, pág. 05, COL 03 (BRASIL, 2006a).

A EC n. 53/2006, por sua vez, foi regulamentada inicialmente pela Medida Provisória (MP) n. 339, editada em 28 de dezembro do mesmo ano, e tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação, ou

seja, universalizar o atendimento à educação básica pública com qualidade (BRASIL, 2006b).

O Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva editou medida provisória para criação do FUNDEB, devido à vigência do FUNDEF estar expirando, ou seja, dada à circunstância da extinção da subvinculação de 15% dos recursos do FUNDEF, fim eminente da Lei regulamentadora deste Fundo pelo prazo de dez anos, que vigeu de 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2006. Assim, não poderia prorrogar a vigência do FUNDEF, pois já ocorrera a aprovação da EC n. 53 criando um novo Fundo. No que concerne às Medidas Provisórias¹⁴, a Constituição Federal de 1988 garante no art. 62: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

A referida MP vigeu por um período de seis meses, intervalo em que tramitou o Projeto de Lei de Conversão (PVL) n. 7/2007 na Câmara dos Deputados e no Senado, teve como relatoras a Deputada Fátima Bezerra do PT – Rio Grande do Norte e a Senadora Fátima Cleide do PT – Rondônia e foram apresentadas 231 emendas por deputados e senadores, o que demonstra, segundo a relatora do Projeto Senadora Fátima Cleide, no relatório final, “ao mesmo tempo o interesse pela matéria, que envolve cinquenta milhões de estudantes brasileiros e mais de cinquenta bilhões de reais de gastos públicos, e as possíveis diferenças de posição quanto a seus dispositivos, por parte dos representantes de interesses diversos no Congresso Nacional” (Disponível em <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 01.07.2007).

O Projeto de Lei de Conversão sofreu algumas alterações e acréscimos; entre eles, podem ser citadas a reintrodução da expressão “no mínimo” para quantificar o valor da complementação da União; modificação da comissão que especifica anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB, antes Junta de Acompanhamento dos Fundos para Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, a ampliação da composição de 3 (três) para 11 (onze) membros, contemplando em sua composição a representatividade das cinco regiões brasileiras; a introdução da categoria

¹⁴ Vale lembrar, conforme assinala Walter Garcia (2006, p. 114), que a atual Constituição ao possibilitar que o Presidente da República edite medidas provisórias, “criou um poder legislativo paralelo, que decide sobre todas as coisas, mesmo que muitas delas devessem contar com a manifestação explícita do Congresso, tal a relevância de suas conseqüências para a maioria da população”.

de creches e pré-escolas em tempo integral; a ampliação na composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, acrescentando no âmbito estadual e municipal mais 1 (um) membro representante do poder executivo, com a exigência de ser da secretaria de educação ou órgão educacional equivalente. No conjunto, foram aprovadas 67 emendas, 124 rejeitadas, 37 acatadas parcialmente e três desconsideradas (Disponível em <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 01.07.2007).

Assim, foi aprovada a Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, n. 10.880, de 9 de junho de 2004, e n. 10.845 de 5 de março de 2004; e dá outras providências (BRASIL, 2007).

A seguir, descrevem-se e analisam-se alguns aspectos desta legislação, particularmente os que se referem às competências e atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social na distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, estabelecidos pela Lei n. 11.494/2007.

2.2 - O Novo Fundo de Financiamento da Educação Básica Pública

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assim como o precedente FUNDEF, é um Fundo de natureza contábil e se desdobra em vinte e sete Fundos (um por estado e um do Distrito Federal), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Os recursos de cada Fundo devem constar no orçamento de cada ente federado e tornam disponíveis e repassados automaticamente pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, instituídas para esse fim no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal. É um Fundo transitório, terá vigência de 14 anos, de primeiro de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2020, e pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas detectadas no FUNDEF, como a exclusão

da educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos, os profissionais destas etapas e modalidades e a irrisória complementação federal (BRASIL, 2007).

Sua implantação aconteceu de forma gradual, em três anos, estando plenamente implantado em 2009. Ao ser alcançado o percentual definitivo de 20% (vinte por cento) das receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios no terceiro ano, os Fundos contarão com a complementação da União de, no mínimo, 10% aos estados em que o montante da arrecadação fiscal não atingir o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente. O universo de beneficiários do FUNDEF é de aproximadamente 48 milhões de alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2007).

A porcentagem dos recursos de constituição do Fundo será alcançada gradativamente nos três primeiros anos de sua vigência. Os impostos que já faziam parte do FUNDEF foram assim implementados: em 2007, foi de 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento); 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento) em 2008, atingindo 20% (vinte por cento) a partir de 2009. No caso dos impostos novos, eles iniciaram com 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) no primeiro ano, 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento) no segundo ano, chegando a 20% (vinte por cento) em 2009.

A complementação da União, por sua vez, começou com dois bilhões em 2007, chegando ao mínimo de 10% (dez por cento) dos impostos aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim como a inserção das matrículas que também foi gradual, as matrículas no ensino fundamental levou em conta a totalidade, observando-se três anos nas etapas educação infantil, ensino médio e na modalidade da educação de jovens e adultos, sendo que, em 2007, primeiro ano, foi computado apenas um terço ($1/3$) das matrículas, em 2008, segundo ano, dois terços ($2/3$) e, a partir 2009, terceiro ano, todas as matrículas da educação básica, conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 3 - Implementação gradativa do FUNDEB

Escala de implantação do FUNDEB					
Recursos previstos (R\$ bilhões, em valores de 2006)					
Percentual de alunos considerados na distribuição de recursos					
	Dos estados e municípios	Da união	total	Ensino fundamental e especial	Educação Infantil, médio e EJA(*)
2007	41,1	2,0	43,1	100%	1/3 (33,3%)
2008	45,9	3,0	48,9	100%	2/3 (66,6%)
2009	50,7	4,5	55,2	100%	3/3 (100%)
2010 a 2020	50,7	5,1 (**)	55,8	100%	100%

(*) EJA - Educação de Jovens e Adultos

(**) no mínimo 10% da contribuição de estados e municípios

Fonte: MEC, 2007. Dados da EC n. 53/2006, MP n. 339/2006 e Lei n. 11.494/2007

Os impostos que compõem o novo Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, têm um percentual de vinculação de 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita constitucional: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) art. 159 inciso I alínea “b” da Constituição e do Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966; Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) art. 159 inciso I alínea “a”, da Constituição e do Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações (ICMS), art. 155, inciso II combinado com o art. 158 inciso IV; Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir); Imposto sobre Produto Industrializado (IPI-exp), art. 159 inciso II (esses faziam parte do Fundef, percentual de implantação conforme quadro acima); Imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), art. 155 inciso I; Imposto Territorial Rural (ITR) art. 158 inciso II; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) art. 155 inciso III combinado com o art. 158 inciso III (impostos novos, percentual de implantação conforme quadro acima) (BRASIL, 2007).

Vale ressaltar que todos os impostos mencionados já incluíam os 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, são recursos provenientes de impostos e transferências constitucionalmente vinculados à educação, não

significando recursos novos para a educação, mas apenas a subvinculação ao FUNDEB, assim como foi no FUNDEF. Como explicita Pinto (1999, p. 90), o FUNDEF “não traz recursos novos para a educação; o que ele faz é criar uma subvinculação para o ensino fundamental dos recursos já existentes”.

A esse respeito, Davies (2007, p. 35) corrobora, ao assegurar que 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 o novo Fundo 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 atuação constitucional prioritária destes governos na educação básica.

Os recursos do Fundo serão distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados, nas respectivas redes de educação básica pública presencial, incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos. Serão consideradas, exclusivamente, as matrículas presenciais efetivas, dos alunos em todas as etapas e modalidades da educação básica, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária¹⁵ (BRASIL, 2007), conforme o levantamento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no programa Censo Escolar, dos dados apurados anualmente, tendo por base o Censo Escolar do ano anterior.

Segundo Pinto e Adrião (2006, p. 35), esse “critério prejudica as redes que estão em crescimento”, uma vez que o ente federado terá seu repasse calculado de acordo com o número de alunos, apurado no Censo do ano anterior, mesmo que aumente ou diminua o quantitativo de alunos matriculados.

Permite-se para efeito de distribuição dos recursos, a partir de 1º de janeiro de 2008, a inclusão das matrículas efetivadas na educação infantil oferecidas em creches para crianças de até três anos de idade, apuradas no Censo Escolar do ano anterior, sendo dois terços (2/3) em 2008 e a totalidade a partir de 2009 e de acordo com as matrículas apuradas pelo censo de 2006. As crianças da pré-escola (no período de 2007 a 2011), em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com a exigência de que as referidas

¹⁵ Conforme o Art. 211 da Constituição Federal de 1988. § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino Fundamental e educação infantil. § 3º- Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
Ver também art. 10, inciso VI e art. 11, inciso V da LDB, Lei n. 9.394/1996.

instituições atendam uma série de requisitos dispostos nos incisos I a V do § 2º do art. 8º da Lei n.11.494/2007.

Da mesma forma, admite-se também a inclusão das matrículas na educação especial em escolas especializadas, observando o disposto no art. 60 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/1996. Alguns autores, como Didonet (2007) e Monlevade (2007), consideram que a inclusão dessas instituições ao FUNDEB representa uma conquista. Outros a analisam como retrocesso e até como inconstitucional, a exemplo de Davies (2007, p. 43), que afirma que esta inclusão, além de nefasta do ponto de vista do interesse público, é inconstitucional por duas razões; uma é que tais instituições não são públicas, e o FUNDEB se destina a financiar apenas a educação pública; outra é que o inciso II do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o FUNDEB será distribuído de acordo com as matrículas nas redes estaduais e municipais. Ele afirma, ainda, que tais creches, pré-escolas e instituições de educação especial não integram tais redes, embora façam parte dos sistemas estaduais e municipais de ensino, conforme definidos também na LDB.

O FUNDEB abrange toda a educação básica, ou seja, a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades descritas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, educação especial e educação de jovens e adultos. Porém, traz incorporada a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas, que não ocorre apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno. A escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado, bem como a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo.

No quadro a seguir estão especificados os fatores de ponderações das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, os quais incluem na distribuição dos recursos do Fundo de forma proporcional. Os dois primeiros itens referentes à educação infantil são as ponderações praticadas no primeiro ano de vigência. A partir do segundo ano (2008) de vigência do FUNDEB, as ponderações são do item 3 ao item 21.

Quadro 4 - FUNDEB: Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, com as devidas ponderações

	Ponderações
1 - Creche	0,80
2 – Pré-escola	0,90
3 - Creche pública em tempo integral	1,10
4- Creche pública em tempo parcial	0,80
5- Creche conveniada em tempo integral	0,95
6 - Creche conveniada em tempo parcial	0,80
7 – Pré-escola em tempo integral	1,15
8 – Pré-escola em tempo parcial	0,90
9 - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
10 - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
11 - Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
12 - Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
13 - Ensino fundamental de tempo integral	1,25
14 - Ensino médio urbano	1,20
15 - Ensino médio no campo	1,25
16 - Ensino médio de tempo integral	1,30
17 - Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
18 - Educação especial	1,20
19 - Educação Indígena e quilombola	1,20
20 - Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
21 - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: dados retirados da Lei n. 11.494/2007.

Quanto às ponderações entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos descritos acima, é adotado como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do artigo 32 da Lei n. 11.494/2007, qual seja: “o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006 (R\$ 682,60), no âmbito do FUNDEF”. A ponderação entre as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos será resultado da multiplicação do fator de referência (1,0) por um fator específico, fixado dentro do intervalo de 0,70 (setenta centésimos), sendo o menor, e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), sendo o maior. Como o indexador (valor 1,00) é o custo-aluno dos anos iniciais do ensino fundamental

urbano, isso quer dizer que o custo-aluno das etapas e modalidades oscilará 30% para cima ou para baixo.

Monlevade (2007, p. 83) chama a atenção para essas ponderações, ou seja, a flexibilidade na distribuição e na aplicação desses fatores de 0,70 a 1.30, afirmando que não correspondem, evidentemente, às diferenças entre gastos reais entre as etapas e modalidades, pois a educação de jovens e adultos seria menos que 0,70, assim como a creche seria bem mais que 1.10 e a educação especial mais que o dobro de qualquer das outras variações.

O valor anual por aluno estabelecido para cada Estado e para cada Município é calculado pela relação entre a estimativa de suas receitas, somada a complementação da União e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial pública apuradas pelo Censo Escolar do ano anterior, ou seja, dados levantados pelo sistema *on line* chamado Educacenso¹⁶. Esse sistema obtém o número de alunos para distribuição de recursos e programas como merenda escolar, livro didático, transporte escolar, FUNDEB e outros.

A novidade em relação ao que a legislação do FUNDEF estabelecia é que os valores da complementação da União participarão do cálculo do valor anual mínimo por aluno, já que os mesmos estão explícitos na Emenda Constitucional n. 53/2006. O valor mínimo anual por aluno é objeto de regulamentação estabelecida nacionalmente, por ato do presidente da República, com valores diferenciados para cada Unidade da Federação de acordo com sua arrecadação. A Lei definirá os diferenciais do valor anual por aluno de cada etapa e modalidade, porém, para os alunos do ensino fundamental, não poderá ser inferior ao praticado no último ano de vigência do FUNDEF com valor de R\$ 682,60, conforme estabelecido na Lei n. 11.494/2007, § 2º do artigo 32:

¹⁶ O EDUCACENSO é um sistema *on line* que visa manter um cadastro único em uma base de dados centralizada de escolas, docentes / auxiliares de educação infantil e alunos, possibilitando maior rapidez na atualização das informações, por utilizar uma ferramenta WEB. O EDUCACENSO, entre outras vantagens, fornecerá dados individualizados de alunos e docentes, com informações como: nome, data de nascimento, cor/raça, nome da mãe e/ou pai, endereço, documentos, etc. Também possibilitará o acompanhamento da trajetória escolar do aluno e a trajetória do docente; o cadastro de disciplinas informando, assim, as disciplinas que o docente ministra e as que são oferecidas aos alunos na escola e em cada série. Evitará a duplicidade de cadastro de alunos e docentes, levando-se em consideração que a base de dados é centralizada. O Censo Escolar coleta, todos os anos, os dados sobre a educação básica nacional. Estas informações servem de base para a formulação de políticas públicas e para distribuição de recursos públicos (merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e FUNDEB, entre outros). Seus dados também são utilizados por outros Ministérios, como Saúde e Esportes, por organismos internacionais, como a Unesco e o Unicef, por pesquisadores e estudantes de todo o Brasil e do mundo (Disponível em www.mec.gov.br/educacenso. Acesso em 26.05.2008).

O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro Geografia e Estatística – IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior (BRASIL, 2007).

O Art. 74 da LDB responde de forma objetiva como pretende garantir um padrão mínimo de oportunidades educacionais, ao determinar que seja calculado o custo mínimo por aluno do Ensino Fundamental e que seja capaz de assegurar ensino de qualidade, atendimento ampliado para educação básica pela Lei n. 11.494/2007, dispositivo que constitui premissas do FUNDEF e do FUNDEB em relação a padrão de qualidade¹⁷ (OLIVEIRA, 2007).

O quadro do anexo III mostra o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente de acordo com o ato legal. Os valores são estipulados para cada etapa e modalidade, conforme as ponderações especificadas no artigo 36 da Lei n. 11.494/2007, sendo que o valor mínimo das séries iniciais estimado para o ano 2006 (FUNDEF) foi de R\$ 682,60, em 2007 R\$ 946,29 e em 2008 foi de R\$ 1.137,30 (FUNDEB).

Cabe destacar que o valor mínimo praticado em Mato Grosso do Sul é superior ao valor por aluno/ano definido nacionalmente. Em 2007, o valor praticado foi: nas séries iniciais, área urbana, R\$ 1.485,59; nas séries iniciais, área rural R\$ 1.515,30; nas quatro séries finais, área urbana, R\$ 1.559,87; nas quatro séries finais, área rural, R\$ 1.589,58, e na Educação Especial R\$ 1.589,58 (BRASIL, 2008).

Ressalta-se que um diferencial do FUNDEF para o FUNDEB é a complementação da União. Assim, foi fixado um valor de, no mínimo, dez por cento (10%) de complementação aos Estados e Municípios, que não atingirem o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, a partir do quarto ano de vigência do FUNDEB (2010). Ainda que restrita a poucos Estados da Federação, o montante da Complementação ao FUNDEB representa um valor acima do destinado ao FUNDEF.

A complementação em termos nacionais, afirma Davies (2007, p. 42), “não é tão significativa”, nos oito estados que receberam a complementação da União em 2007 (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e os nove estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) que devem receber em 2008.

¹⁷ - Para maior aprofundamento, ver o texto “Gestão, Financiamento e Direito à Educação”, de Romualdo Portela de Oliveira (2007).

Os valores da complementação da União aos Estados são muito variáveis, conforme mostra o quadro 6, elaborado a partir dos dados disponíveis no Decreto Presidencial n. 6.091/2007, anexo I, publicado no DOU n. 79 de 25/04/2007, e na Portaria Interministerial n. 173 de 30/01/2008 consecutivamente. Percebe-se que, em 2007, a complementação da União foi de 2 bilhões e, em 2008, está previsto um repasse de R\$ 3.174.000.200 (três bilhões, cento setenta e quatro milhões e duzentos reais). A complementação da União é direcionada apenas às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional.

Destaca-se que Mato Grosso do Sul não recebe complementação da União. O quadro seguinte mostra a estimativa de receita dos estados que recebem tal complementação e a estimativa de MS nos anos 2007 e 2008.

Quadro 5 - Estimativa de receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação dos Estados que receberão complementação da União - 2007/2008

Estado	Contribuição 2007	Complementação União 2007	Contribuição 2008	Complementação União 2008
Alagoas	652.612,0	96.335,6	836.908,2	115.683,3
Amazonas	-	-	1.124.680,4	23.083,6
Bahia	2.772.378,20	39.978,8	3.368.161,7	731.098,3
Ceará	1.492.044,60	280.785,3	1.909.014,3	418.404,0
Maranhão	1.082.899,20	575.437,6	1.373.903,9	785.403,7
Mato Grosso do sul	759.223,0	--	1.000.487,0	--
Pará	1.285.967,50	491.910,0	1.646.796,3	757.057,2
Paraíba	790.805,90	26.967,7	998.063,9	45.149,6
Pernambuco	1.678.161,50	36.640,1	2.110.336,5	171.292,0
Piauí	633.670,00	99.944,8	826.121,9	126.828,5
BRASIL	46.052.695,00	2.000.000,0	58.770.270,1	3.174.000,2

Fonte: Decreto n.6.091 de 24.04.2007 anexo I DOU n. 79 de 25.04.07, seção 1, p. 2-3
 Portaria Interministerial n. 173 de 30.01.2008 anexo I e II DOU de 01.02.08, seção 1 p. 19

No FUNDEB, a complementação progressiva da União se traduz pela fixação de valores totais crescentes nos primeiros anos (2007 - 2 bilhões; 2008 - 3 bilhões; 2009 - 4.5 bilhões) e de um percentual mínimo de 10 % da União em relação ao total dos Fundos, nos anos seguintes, a partir do quarto ano de vigência. O não cumprimento da complementação importará crime de responsabilidade da autoridade competente (art. 2º inciso XI da EC n. 53/2006). A União, necessariamente, deverá contribuir ao longo da vigência do Fundo, até 2020, com, no mínimo, 10% do valor do mesmo, de modo que a definição “no mínimo” passará a exercer um papel decisivo para que os recursos da União não deixem de ser repassados de forma corrigida (MONLEVADE, 2007).

A partir do terceiro ano de vigência do FUNDEB, todos os recursos de sua composição passaram efetivamente para 20% (vinte por cento), restando 5% (cinco por cento) dos recursos provenientes das mesmas fontes da subvinculação deste Fundo. Ressalta-se ainda a obrigatoriedade desse restante (5%) ser aplicado em atividades como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

Já os impostos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRFMS) são impostos arrecadados pelo próprio município; estes estão fora da composição do Fundo, porém com a obrigatoriedade de aplicação pelos municípios de, no mínimo, 25% destes tributos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212.

Encontra-se disposto também no capítulo I (um) das disposições gerais da Lei n. 11.494/2007, afirmando que os entes federados continuam obrigados à aplicação, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de, no mínimo, 25% de seus impostos, compreendidos os impostos e transferências, o que significa 5%, no mínimo, dos tributos incluídos no FUNDEB, e um mínimo de 25% dos impostos que dele não fazem parte, ou seja, dos impostos próprios, acima descritos.

Contudo, pesquisadores (AZEVEDO, 2002; MONLEVADE, 2007) mostram que, na maioria dos municípios brasileiros, a receita própria é ínfima, ou quase sem fontes de renda próprias que permitem investimentos mais substantivos para a aplicação na sua estrutura. A maior parte das municipalidades é dependente das transferências, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para dar conta do atendimento da demanda da educação que lhes incumbe. Nesse sentido, Monlevade declara:

Calcula-se que 70% dos 5.564 Municípios brasileiros têm no FPM sua principal fonte de recursos. Sem ele, não poderiam existir. Até certo ponto, esse raciocínio se pode aplicar à educação municipal: sem os R\$ 9 bilhões do PFM, algo como 10 milhões de matrículas no ensino fundamental e nas pré-escolas estariam comprometidas (2007 p. 23).

A diferença básica em relação ao FUNDEF é a sua composição de impostos e matrículas a serem atendidas. Enquanto o FUNDEF compreende apenas os impostos como ICMS, FPM, FPE, IPI-Exp. e LC 87/1996, o FUNDEB abrange, além desses que já faziam parte do FUNDEF, também IPVA, ITR, ITCM, IR dos servidores estaduais e municipais, elevando o percentual de 15% para 20%, a partir do terceiro ano (2009) de

implantação. Conta também com a complementação federal de, no mínimo, 10% (no caso dos estados que não atingirem o valor mínimo nacional)

O quadro seguinte mostra os quatro impostos que já faziam parte do FUNDEF, sendo os mais significativos em termos de arrecadação, os quatro impostos que incluem a nova composição de financiamento da educação básica, o FUNDEB, obtendo sua complementação em 2009, ou seja, a implementação de 20% dos impostos, a partir do terceiro ano de vigência do Fundo.

Quadro 6 - Composição do FUNDEB

Impostos que compõem o FUNDEB				
	2007	2008	2009	2010 - 2020
Compunha o Fundef: ICMS, FPM, FPE, IPI-Exp., LC87/96	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos: IPVA, ITR, ITCM, IR	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	Mínimo 10%

Fonte: dados retirados da Lei n. 11.494/2007

Os impostos cujas transferências do governo federal são mais significativas, tanto aos Estados como aos Municípios, são: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou seja, são os impostos que reforçam as finanças dos Estados e Municípios, que deverão ser depositados rigorosamente nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, formados por 21,5% e 22,5%, respectivamente, do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e distribuído de acordo com a população do índice de 0,6 ao 4,0. Cabe lembrar que estes impostos já faziam parte do FUNDEF, além de ser a principal fonte de recurso da maioria de estados e municípios (MONLEVADE, 2007, p. 23).

A segunda transferência é do Imposto Territorial Rural (ITR), incluído como imposto novo do FUNDEB, sua arrecadação, metade da qual repassada ao Município onde se localiza a propriedade, é baseada em cálculo declaratório. O IPI-Exportação e o ICMS, que também faziam parte do FUNDEF, estão classificados na terceira e quarta transferências, no que tange à importância de repasse federal. Só os recebem os Municípios onde ocorrem fatos geradores, ou seja, municípios vinculados ao mercado externo. Monlevade (2007, p. 24) afirma que, até 2006, 15% dessas

transferências iam para o FUNDEF, para o conjunto das escolas estaduais e municipais de cada Estado.

Quanto às transferências dos Estados, relacionadas ao ICMS e ao IPVA, da receita do primeiro, 25% compõem um fundo de participação, redistribuído para os Municípios de acordo com a arrecadação de ICMS de cada um. Assim, os municípios mais ricos recebem de volta uma quantidade maior de impostos em relação aos mais pobres, que têm uma arrecadação menor. Com o IPVA (imposto novo na composição do FUNDEB) acontece algo semelhante: os 50% que voltam para os municípios correspondem ao número e menor idade de seus veículos, pois as pequenas cidades, com maior área rural, que têm menos carros e veículos mais velhos, de menor valor, arrecadam menos IPVA. O Imposto sobre a Transmissão de Bens causa mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) é cobrado pelos estados, por meio de aplicação da alíquota de 3%, sobre o valor patrimonial oficialmente calculado na transmissão dos bens para os herdeiros. No Brasil, em 2006, sua receita chegou a R\$ 944 milhões, dos quais R\$ 236 milhões foram destinados à educação (MONLEVALE, 2007).

A seguir, descreve-se a forma de aplicação dos recursos do FUNDEB, na medida em que esses elementos são objetos da atuação por parte dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

2.3 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB nos Municípios

Os recursos do FUNDEB são considerados de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino público. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 60 (EC n. 53/2006) traça regras básicas relativas à utilização dos recursos disponibilizados para a educação básica pública. Além disso, especificamente os artigos 21 a 23 da Lei n.11.494/2007, bem como o Decreto n. 6.253 de 13 de novembro de 2007, capítulo II – Da Operacionalização dos Fundos –, que regulamentou a Lei do FUNDEB.

Cabe assinalar que, de acordo § 7º artigo 17 da Lei Federal n.11.494/2007, os repasses far-se-ão de forma automática para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados ao respectivo Fundo, nos mesmos prazos e datas previstos para cada tributo na Constituição Federal (10º, 20º e 30º dia de cada mês). Uma vez repassados para a conta específica do ente federado, os

recursos serão depositados na conta específica do órgão responsável pela educação, conforme art. 69 da LDB. Além disso, eventuais saldos disponíveis cuja perspectiva de utilização seja superior a quinze dias devem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, e os ganhos financeiros utilizados com os mesmos critérios e condições do valor principal do Fundo. A instituição financeira disponibilizará permanentemente os extratos bancários referentes à conta do Fundo aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (§6º art.17). (BRASIL, 2007).

Embora conste no artigo 11 da Lei n. 11.494/2007, a apropriação dos recursos pela Educação de Jovens e Adultos no limite de até quinze por cento (15%) dos recursos do Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, os Municípios, o Distrito Federal e os Estados poderão utilizar os recursos indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observando os âmbitos de atuação prioritária previstos nos parágrafos 2º e 3º artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Assim explica Callegari (2008, p. 77):

O ente federado que recebe os recursos do FUNDEB, na totalização dos montantes proporcionais ao seu alunado, poderá aplicar esses recursos nas etapas e modalidades de ensino de seu entendimento prioritário, conforme entender necessário sem levar em conta os recursos recebidos em relação a cada uma delas.

Semelhantemente ao que ocorria com os recursos do FUNDEF, dos quais pelo menos 60% eram destinados à remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental, pelo menos 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública, inclusive os encargos sociais incidentes, como está estabelecido no artigo 22 da Lei n.11.494/2007.

No tocante à subvinculação de recursos do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na educação básica, a Lei n. 11.494/2007 artigo 22, incisos II e III, estabelece que são:

II – profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e

III – efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

È importante destacar que os recursos vinculados ao FUNDEB devem prioritariamente ser aplicados no ano em que forem arrecadados ou distribuídos, porém a legislação dá abertura para aplicação de 5% no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Segundo Molevade (2007, p. 92), essa regra merece toda a atenção dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, ainda mais porque 60% da receita devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, conforme estabelecido no inciso II anteriormente descrito.

O restante dos recursos do FUNDEB de até 40% do total pode ser aplicado com todas as despesas caracterizadas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma prevista no artigo 70 da Lei n. 9.394/1996 (LDB): remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima; aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar (ANEXO II).

Desse restante dos recursos do Fundo (40%) é vedada sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica. Também se aplicam as proibições previstas no artigo 71 da LDB, que prevê impossibilidade de aplicação dos recursos da educação para fins de:

pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão;

subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Além da inclusão da educação básica no sistema de financiamento do Fundo, tanto em termos de etapas, como modalidades, em particular a educação infantil (creches e pré-escolas), além, evidentemente, da educação de jovens e adultos e do ensino médio, o FUNDEB incluiu, também, as escolas especializadas, as creches e pré-escolas conveniadas com o poder público.

Quanto às creches, os convênios podem ser celebrados com a esfera pública conforme o número de alunos que estiverem atendendo, podendo ampliar progressivamente o número de matrículas. Porém, no caso da pré-escola, os convênios serão mantidos sempre com base nos dados do Censo Escolar mais atualizado até a data de publicação da Medida Provisória n. 339 de 20 de dezembro de 2006, ou seja, a instituição conveniada permanece computando o número de aluno da pré-escola, que informou no censo escolar de 2006. No entanto, as matrículas da pré-escola não poderão crescer ano a ano, pois os convênios só podem ser celebrados conforme o número de alunos informados até o censo de 2006, mesmo que as instituições ampliem o atendimento, no convênio mantém o número de alunos que atendiam em 2006, ou seja, as instituições conveniadas receberão pelo número de alunos que atendiam no ano de 2006. Neste particular, possivelmente a rede pública absorverá as matrículas e trabalhará para universalizar o atendimento das crianças de 4 a 5 anos de idade, nas redes que já trabalham com o ensino fundamental de 9 anos; ou de 4 a 6 anos, nas redes que ainda não implantaram o ensino fundamental de 9 anos (ARTIGO 8º §1º - 3º, LEI N. 11.494/2007).

Vale mencionar como foco de valorização dirigido aos profissionais do magistério o Plano de Carreira e Remuneração¹⁸ e o piso salarial profissional nacional assegurado no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inciso III, alínea e, na redação que lhe deu a EC n. 53/2006, à semelhança do inciso V e VIII do artigo 206 da CF/1988, repetido nos artigos 40 e 41 da Lei n. 11.494/2007. A

¹⁸ O Plano de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação é um conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a progressão funcional (por categorias, níveis e classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração.

disposição refere-se à valorização dos profissionais da educação escolar garantindo a implantação de Planos de Carreiras e Remuneração, de maneira a assegurar remuneração condigna, integração entre trabalho individual e a proposta pedagógica da escola, melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem e formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

Na esfera municipal, esse Plano de Carreira e Remuneração deve ser elaborado pela prefeitura, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação e com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pelas finanças, planejamento e administração, além de assessores jurídicos e especialistas no assunto. Além disso, para garantir que o processo seja democrático, o Ministério da Educação (MEC) recomenda o constante debate com representantes da sociedade, como a Câmara de Vereadores, Associação ou Sindicato de Professores, Associação de Pais e/ou Alunos e, onde houver, Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2008).

A Lei do FUNDEB estabeleceu também “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para profissionais do magistério público da educação básica”, com data-limite de 31 de agosto de 2007.

Para cumprimento deste dispositivo, tramitou no Congresso Nacional como Projeto de Lei (PL) n. 7.431/2006 de autoria do Senador Cristovam Buarque, apensado o PL n. 619/2007 do Poder Executivo que institui o Piso Salarial Profissional dos Educadores Públicos na forma prevista nos artigos 206, V e 212 da Constituição Federal. No relatório, de 22 de abril de 2008, o Deputado Federal Cezar Schirmer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) votou pela constitucionalidade da inclusão dos profissionais egressos por aposentadoria, os pensionistas e inativos no que tange ao Piso Salarial Profissional dos Educadores Públicos respeitando o estabelecido por nível de habilitação (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 29/04/2008).

Vale ressaltar que o substitutivo da Comissão de Educação (CEC) fixou o piso salarial em R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais para profissionais com formação em nível médio com uma jornada de, no máximo, quarenta horas semanais, sendo 28 horas em sala de aula e 12 horas para atividades de estudo e planejamento. Conforme relatório do Deputado Federal Manoel Junior, de 12 de março de 2008, esse valor, nos termos do substitutivo, seria alcançado gradativamente ao longo do triênio 2008-2010. Além disso, a proposta da CEC estabeleceu que a União complementará a integralização do piso salarial, na forma de regulamento a ser

expedido pelo Poder Executivo, nos casos em que o ente federativo, com base na totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tiver disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (BRASIL, 2008).

O Piso Salarial Profissional Nacional¹⁹ foi aprovado pela Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008 nos seguintes termos “Regulamenta a alínea e do inciso III do *Caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2008).

Da Lei que aprovou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, destaca-se o artigo que estabelece a carga horária das horas atividades, que altera a carga horária, que se encontra definida no Plano Nacional de Educação. O PNE estabelece que as horas atividades sejam fixadas entre 20 a 25 % da carga horária plena do professor, a Lei do piso salarial fixa em 1/3 essas horas atividades, ou seja, aproximadamente 33% de hora atividade, o que obrigará os sistemas de educação elevar o custo adicional com a contratação de novos profissionais, porém, efetiva de fato uma luta histórica dos educadores brasileiros que atuam na educação básica, que é um tempo maior destinado aos estudos e planejamento, garantidos dentro da carga horária de trabalho.

Vale ressaltar que o piso salarial foi fixado em R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) para formação em nível médio, na modalidade normal, para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais, observando o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para desempenho das atividades de interação com os educandos. Disposições também aplicadas aos aposentados e pensionistas do grupo profissionais do magistério alcançados pelo artigo 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003 e EC n. 47/2005 (art. 2º). Nas palavras de Monlevade (2008, p. 141), “é fundamental conquistar o Piso Nacional [...] certamente o Piso será uma conquista que fará o ensino público entrar numa nova etapa de sua história”.

¹⁹ Segundo pesquisa do Ministério da Educação, por meio do INEP, sobre a evolução dos salários dos professores da educação básica na rede pública de ensino no ano de 2006, em todos os Estados Brasileiros, a média salarial na rede estadual de ensino básico supera os R\$ 950,00 mensais. Somente em quatro estados brasileiros (Alagoas, Espírito Santo, Paraíba e Pernambuco), essa média supera em menos de 20% o piso proposto. Na rede municipal, a média salarial é inferior ao piso proposto em onze estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Tocantins). Somente em oito estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), a média salarial da rede municipal de educação básica supera em 20% o piso salarial em proposição (BRASIL, 2008).

Esse valor passou a vigorar em primeiro de janeiro de 2008, e sua integralização será feita de forma progressiva e gradual, sendo 2/3 a partir de primeiro de janeiro de 2009, integralização total em primeiro de janeiro de 2010, não tendo impedimento de integralizar-se a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Admite-se até 31 de dezembro de 2009 que Piso Salarial Profissional Nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor não inferior a R\$ 950,00, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido acima. (art. 3º). Prevê ainda no art. 5º o reajuste anualmente com o mesmo percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, previsto no orçamento, definido nacionalmente.

Essa mesma Lei determina prazo para elaboração de Planos de Carreira e Remuneração do Magistério em seu artigo 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 artigo 206 da Constituição Federal.

Diante do exposto, para acompanhar e fazer o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a legislação estabelece a criação de instâncias colegiadas como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, instituídos para essa finalidade.

2.4 - Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Assim como acontecia no FUNDEF, com algumas alterações, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB serão exercidos pelos governos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos instituídos por ato legal do estado e/ou município, por meio de lei ou decreto, especificamente para esse fim, conforme prescreveu a Medida Provisória n. 339/2006 e depois confirmado na Lei n. 11.494/2007.

Os Municípios poderão ainda, nos termos da legislação local específica, integrar o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação (CME), instituindo câmara específica com competência deliberativa e terminativa, para proceder ao

acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observando as mesmas regras e critérios previstos no § 5 do art. 24 da Lei do FUNDEB, principalmente no que se refere ao processo de escolha e indicação dos membros e aos impedimentos de participação previstos na forma legal. Após a criação, o Conselho deve ser cadastrado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio informatizado na página eletrônica do FUNDEB, ou fazê-lo por escrito, encaminhando a ficha cadastral com ato de nomeação dos conselheiros para o Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica (DEFINEB).

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado formado por segmentos que representam o aparelho governamental e a sociedade civil. De acordo com a legislação que o regulamentou, deverá ser instituído no prazo de sessenta dias contados da vigência do Fundo (1º de março de 2007), inclusive mediante adaptação dos Conselhos do FUNDEF existentes, desde que esses membros não estejam impedidos pelo artigo 34 da Lei n. 11.494/2007.

Segundo orientação do MEC, o Conselho do FUNDEB não é uma unidade administrativa do governo local; sua ação deve ser independente e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. No entanto, assinala que deve ser “ao mesmo tempo harmônica com esses órgãos” e que seu desempenho deve ser “pautado no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo” (BRASIL, 2008, p. 37).

A lei federal que regulamentou o FUNDEB, estabelece que os órgãos públicos viabilizem a participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e o exercício dos direitos instituídos. No entanto, considera-se que essa participação deve ir além do aspecto formal. A sociedade civil vem conquistando espaço para participar do processo de gestão dos recursos públicos como o FUNDEB, no sentido de acompanhar as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos, por meio da participação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, pois “os direitos somente se constroem com a ação da sociedade” (VIEIRA, 1998, p. 13). Neste sentido,

Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços

de definição das políticas públicas. Significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significa construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade (CARVALHO, 1998, p. 14).

Aos Conselhos incumbirá principalmente, segundo o art. 24 da Lei n. 11.494/2007, proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera governamental, Municipal, Estadual e Federal (BRASIL, 2008).

Como analisa Oliveira (2007), a intenção de “controlar a aplicação dos recursos públicos” está expressa no Art. 72 da LDB, na medida em que reafirma o Art. 165, § 3º, da Constituição Federal quanto à obrigatoriedade da publicação de relatórios com o resumo da execução orçamentária. Ele afirma que “é uma forma de garantir a participação do cidadão no controle do recurso e é também uma forma de descentralizá-lo, mas a lei não garante que isso aconteça” (p.100).

O Art. 73 da LDB se refere aos órgãos fiscalizadores da utilização dos recursos, entre eles os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno dos governos, e abre o espaço para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, criados pela Lei n. 9.424/1996. Atualmente, pela Lei n. 11.494/2007 que reestruturou o Conselho, ampliou o número de conselheiros de cada esfera de Governo e determinou suas atribuições, além dos impedimentos e das prerrogativas prescritas.

No Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), também se pode verificar a preocupação com relação ao acompanhamento e controle social da gestão e aplicação dos recursos. Aborda o avanço significativo dos indicadores educacionais no ensino fundamental alcançados na década de 1990, em detrimento da vinculação de recursos, o que permitiu manter níveis razoáveis de investimentos na educação pública. Porém adverte quanto à necessidade de fortalecer as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, hoje FUNDEB, para que exerçam a fiscalização necessária ao cumprimento da aplicação dos recursos da educação pública (BRASIL, 2002).

Assim, em cada unidade da federação deverá instituir Conselho de Acompanhamento e Controle Social seguindo os seguintes critérios de composição:

- I - Em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:
 - até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação (MEC);
 - b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
 - c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED);
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES);
- II - Em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:
 - 3 (três) representantes do Poder Executivo Estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
 - b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
 - c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
 - d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
 - 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
 - f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
- III - No Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;
- IV - Em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
 - 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.

Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares (§2º) (BRASIL, 2007). Assim, caso haja nos municípios esses dois Conselhos, sua composição será de, no mínimo, onze membros. Porque, segundo a composição definida no artigo 24 § 1º, da Lei n. 11.494/2007, os Municípios devem manter os 09 (nove) membros das representações definidas e mais 02 (dois) representantes dos Conselhos anteriormente mencionados. Além desse mínimo exigido, outras representações poderão ter assento no Conselho do FUNDEB, desde que sejam contempladas na lei de criação do Colegiado.

O aumento e a inclusão de representantes de segmentos e instâncias da sociedade civil é uma das inovações do FUNDEB em relação ao FUNDEF, incluindo representantes de pais de alunos, de estudantes e profissionais da educação, ou seja,

aumentou numericamente a participação da sociedade civil, mas não estipulou um teto máximo aos representantes do segmento do poder executivo. A Lei n. 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, determina apenas a composição mínima de cada instância, ficando para cada esfera governamental criar e regulamentar em lei específica o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, definindo o número e os segmentos representantes da composição de seus respectivos Conselhos. Embora as orientações sobre o FUNDEB disponíveis no portal do MEC afirmem que: “[...] na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações” (Disponível em: www.mec.gov.br/seb. Acesso em 18.01.2008).

Assim sendo, aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB compete como atribuição principal o acompanhamento e o controle social, especialmente em relação à transferência, distribuição e aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, em cumprimento do disposto no artigo 24 da Lei n. 11.494/2007. No entanto, os Conselhos têm competência deliberativa e terminativa (§ 1º art. 37), ou seja, função deliberativa atribuída pela lei com competência de decidir em instância final instruindo parecer nas prestações de contas do Poder Executivo. Terão ainda atribuições complementares, tais como: supervisionar o censo escolar anual, com o objetivo de assegurar que os dados estatísticos do Censo sejam apresentados adequadamente, no prazo estabelecido.

Como novidade em suas atribuições, deve supervisionar e acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de “concorrer para regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos, principalmente se está contemplando a educação básica e se o mínimo de 60% do total anual está assegurado para fins de remuneração dos profissionais do magistério” (BRASIL. LEI N. 11.494/2007).

A referida Lei define que, além dos recursos vinculados ao FUNDEB, o Conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e ainda recebe e analisa a prestação de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE.

Nessa nova ordenação, os Conselhos têm algumas prerrogativas tais como: sempre que julgarem conveniente, podem apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta do Fundo, os quais ficarão permanentemente à disposição do Conselho.

Por decisão da maioria dos conselheiros, os Conselhos do FUNDEB podem convocar o Secretário de Educação ou membro equivalente, para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada num período não superior a trinta dias se apresentar para atender ao solicitado (ART. 25, INCISO II, LEI N.11.494/2007) (BRASIL, 2007).

Os Conselhos, para verificar os aspectos relacionados à aplicação dos recursos e um melhor acompanhamento, poderão requisitar ao Poder Executivo:

cópia de documentos referentes à licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

documentos referentes aos convênios firmados com as instituições não públicas a que se refere o art. 8º desta Lei;

e outros documentos necessários ao desempenho de suas funções (ART. 25 INCISO III, ALÍNEA A, B, C, D).

Devem ainda realizar visitas e inspetorias “*in loco*” para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, assim como verificar a adequação e regularidade do serviço de transporte escolar e a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo. Além disso, devem instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal (BRASIL, 2007).

A discussão em torno da atuação dos Conselhos, destacando a necessidade de definição de mecanismos legais para uma melhor avaliação das políticas educacionais implantadas e o acompanhamento e controle social na aplicação dos recursos, é compartilhada por diversos especialistas (ARELARO, 1999; DAVIES, 2001; OLIVEIRA, 2002; OLIVEIRA, 2004).

Pode-se afirmar que, do ponto de partida, a gestão dos recursos do FUNDEB difere da praticada no FUNDEF em alguns aspectos: a) no novo Fundo, o Poder Público dará publicidade mensal dos recursos recebidos e executados à conta do FUNDEB; b) os municípios poderão optar em constituir Conselhos de acompanhamento e controle social, fortalecer seus Conselhos Municipais de Educação, ou ainda reorganizar o Conselho já existente do FUNDEF; c) foi ampliado o número mínimo de conselheiros de quatro para nove ou onze membros, caso haja no município Conselho Tutelar e Conselho Municipal de Educação; d) será proibido que cônjuges, parentes até terceiro grau de gestores e prestadores de serviços aos órgãos públicos participem de tais Conselhos; e) os membros do Conselho serão indicados ou eleitos por seus pares; f) os Conselhos não poderão ser presididos pelos representantes do governo gestor dos recursos do Fundo.

No que se refere ao aspecto de letra f, Arelaro e Gil (2006, p. 87) já advertiam quando do processo de criação do novo Fundo: “[...] faz-se urgente a criação de mecanismos legais que impeçam que os representantes do Poder Executivo presidam aqueles conselhos, uma vez que eles têm que, entre suas atribuições, fiscalizar a atuação daquele Poder”. Pode-se afirmar que as várias críticas tecidas neste sentido foram observadas, na medida em que o dispositivo proíbe tal prática, qual seja:

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 (BRASIL, Lei n. 11.494/2007, art. 24 § 6º).

Dessa forma, o Secretário de Educação como representante do segmento “poder executivo” pode fazer parte do Conselho como membro, embora seja impedido de presidir o Conselho, assim como qualquer membro representante do governo gestor dos recursos do Fundo (§ 6º ART. 24). Porém, há outros impedimentos de integração aos conselhos, como cônjuge e parentes consanguíneos ou afins²⁰ até terceiro grau, do

²⁰ De acordo com o Código Civil, o parentesco se estabelece em linha reta e linha colateral, e se estende em linha reta e colateral, e se estabelece pela relação de consanguinidade ou por afinidade, em face de matrimônio ou união estável.

Por consanguinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau, pais e filhos; de segundo grau, avós e netos; e de terceiro grau, bisavós e bisnetos. Na linha colateral, são parentes de segundo grau os irmãos, e de terceiro grau tios e sobrinhos.

Por afinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau os sogros, e, na linha colateral, são parentes de segundo grau os cunhados.

A afinidade civil com sogros não se extingue com a dissolução do casamento ou união estável (MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB 2008, p. 40).

Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estados (no caso do Conselho da União); do Governador e do Vice-Governador, Secretários Estaduais (Conselho Estadual); do Governador, do Vice-Governador e Secretários Distritais (Conselho Distrital), do Prefeito, do Vice-Prefeito e Secretários Municipais (Conselho Municipal); do Tesoureiro, do contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, assim como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau desses profissionais; estudantes que não sejam emancipados²¹; pais de alunos que prestem serviços no órgão público com livre nomeação ou terceirizados. A esse respeito Gil (2007) afirma:

O principal avanço dos conselhos do FUNDEB foi a coibição do nepotismo, que ocorria de forma generalizada, e da presença de grupos próximos – do ponto de vista econômico, ao proibir a participação de pessoas e empresas que prestam serviços ao Executivo.

Um aspecto importante do FUNDEB e que contempla uma das metas do Plano Nacional de Educação foi a mudança nas regras de composição do seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social: definiu eleição ou indicação dos membros por seus pares e ampliou o quantitativo; incluiu membros da sociedade civil e proibiu a presença de Gestores do Fundo ou de pessoas ligadas a eles, ou seja, parentes até 3º grau presidindo o Conselho. Portanto, possibilitou mais transparência e autonomia para os conselheiros efetuarem o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos, contemplando a preocupação de Araújo (2006, p. 115) ao afirmar que “o novo Fundo deverá aprofundar a democratização da gestão pública por meio de um maior controle da sociedade sobre a gestão dos recursos”.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que os Conselhos não são gestores ou administradores dos recursos do FUNDEB. Seu papel é acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à receita, seja com relação à despesa, ou ainda sobre a aplicação desses recursos na educação básica. Vale mencionar que a administração dos recursos do Fundo é de

²¹ Segundo o Código Civil, a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Aos menores, será concedida emancipação nas seguintes situações: pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso superior; pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria (BRASIL. MEC. MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB 2008, p. 40).

responsabilidade do Chefe do Executivo e do secretário de Educação, que têm a incumbência de aplicá-los adequadamente em favor da educação básica pública, como determina a LDB: “O repasse dos valores [...] ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação” (BRASIL, 1996b).

Vale lembrar que a atuação de todos os membros dos Conselhos será considerada serviço relevante, ou seja, atividade de importante interesse social, portanto sem nenhum tipo de remuneração, lembrando que são instâncias autônomas e independentes sem qualquer subordinação ou vinculação com o Órgão Executivo. Para tanto, compete ao Poder Executivo assegurar todo suporte técnico, operacional e estrutural para o bom funcionamento do Conselho, bem como oferecer condições de apoio material e logístico, transporte, materiais e equipamentos, para assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho. O ente governamental deverá propiciar condições adequadas à execução plena das competências dos Conselhos, inclusive elaborar e disponibilizar, mensalmente, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo, deixando-os, permanentemente, à disposição do Conselho, inclusive solicitações de dados e informações complementares formuladas sobre o assunto (BRASIL, 2007).

Cada ente federado regulamentará a criação e o funcionamento de seus respectivos conselhos, atentando-se para o espaço de tempo do mandato que será de, no máximo, dois anos, com direito a uma recondução de igual período, devendo realizar a eleição ou indicação com antecedência de vinte (20) dias da expiração do mandato anterior.

Destacam-se algumas medidas de proteção asseguradas aos conselheiros nessa nova sistemática do FUNDEB, como: assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiros, e sobre pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; veda, quando o conselheiro for representante de professores e diretores ou servidores das escolas públicas, ser exonerado ou demitido do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atua, atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades de conselheiro ou, ainda, afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual foi designado, durante o curso do mandato de conselheiro; veda também atribuição de falta injustificada durante as atividades

escolares ao conselheiro representante de estudantes em atividades no Conselho (LEI N.11.494/2007, ART. 24, III, IV, V) (BRASIL, 2007).

Conforme dispositivo do artigo 26 da Lei n.11.494/2007, assim como orientação do MEC, o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, qual seja “a fiscalização e o controle, [...] especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos: I pelo órgão de controle interno [...]; pelos tribunais de contas [...]”. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pela unidade de auditoria e fiscalização, dentro do próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo. Cabe-lhes a função de examinar, julgar e propor aprovação, ou não, das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundo e, quando necessária, a aplicação de penalidades, na hipótese de negligências (BRASIL, 2008).

O Ministério Público, por seu turno, mesmo não sendo instância de fiscalização do FUNDEB, de forma específica, no exercício da relevante atribuição de zelar pelo regular cumprimento da lei, também utiliza meios voltados para investigação de situações que exigem tal providência. Nesse sentido, atua na garantia dos direitos educacionais que o FUNDEB objetiva assegurar, em especial daqueles relacionados à promoção da educação básica pública, gratuita e de qualidade, em cumprimento aos preceitos constitucionais que delimitam essas garantias. Assim, o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pelos Conselhos do FUNDEB se complementa, dadas as especificidades das atribuições e responsabilidades imputadas a cada uma dessas instâncias, que convergem para o alcance do objetivo comum, que é o de assegurar o efetivo cumprimento da lei do FUNDEB em benefício da educação básica pública.

Portanto, a incumbência do Conselho do FUNDEB²², segundo o documento é de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a

²² Para que os Conselhos organizem adequadamente suas atividades o MEC cumprindo artigo 30 no que tange a orientação aos Conselhos, recomenda-os que elaborem seu Regimento Interno do Colegiado, disciplinando sua organização e funcionamento, principalmente em relação às questões de composição, periodicidade das reuniões, forma de escolha do presidente, atribuições, entre outros.

aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária e ainda acompanhar a aplicação dos recursos do PNATE. O controle a ser exercido pelo Conselho é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas para essas finalidades, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir. Enquanto esses órgãos de fiscalização atuam com o poder de analisar e julgar as contas, propondo que sejam aprovadas ou não, o Conselho age verificando a regularidade dos procedimentos, encaminhando os problemas e irregularidades identificadas, para que as autoridades constituídas adotem as medidas cabíveis e apliquem as penalidades, quando necessárias (BRASIL, 2008, p. 42).

Desse modo, entende-se que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB são instâncias que visam concretizar a participação da sociedade civil como condição de expressarem, de fato, o controle social. Neste sentido, convém reportar-se à análise de Farenzena (2006, p. 56):

Pensando-se nos (controversos) fundamentos que têm presidido as propostas de descentralização e de reconstituição das bases federativas a partir da redemocratização, entende-se que o ideário democratizante expressou-se na ampliação dos direitos sociais e na concepção de universalização da atenção social em várias áreas, como acolhido na Constituição Federal de 1988, e na promoção da descentralização político-administrativa, esta visando concretizar a participação e o controle social na concepção ou implementação de programas sociais, o compartilhamento de responsabilidades, [...] que concorrerem ações das três esferas de governo, com a participação da sociedade civil no planejamento e no controle social das políticas.

Nesse sentido, Teixeira (2004) afirma: “na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade”. Destaca-se no artigo 206 do texto Constitucional, em seu inciso VI, a gestão democrática, como princípio da educação pública, ou seja, “gestão democrática do ensino público”, tendo em vista a adoção de políticas educacionais que visam à valorização do profissional da educação escolar, à autonomia da escola, entre outros. Para Cury (2006, p. 55), a gestão democrática

pode ser lida por contraste com a gestão hierárquica que, sob a forma paternalista ou autoritária, tem sido hegemônica na condução da coisa pública. A gestão democrática é mais do que exigência de transparência, de impessoalidade e moralidade. Ela expressa tanto a vontade de participação

que tem se revelado lá onde a sociedade civil conseguiu se organizar autonomamente, quanto o empenho por reverter a tradição que confunde os espaços públicos com os privados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, confirmando esse princípio e reconhecendo o princípio federativo, repassou aos sistemas de ensino a definição das normas da gestão democrática, conforme o inciso VIII do art. 3º. A mesma lei explicitou também dois outros princípios no artigo 14 a serem considerados no processo de gestão democrática, a saber: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Destaca-se também que o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei n. 10.172/2001 estabeleceu, em suas diretrizes, “[...] uma gestão democrática e participativa, a ser concretizada por programas e projetos, especialmente no que concerne à organização e fortalecimento de colegiados em todos os níveis da gestão educacional”.

Buscou-se neste capítulo proceder à apreciação do FUNDEB, analisando sua tramitação, criação, regulamentação e normas legais para implantação, principalmente as regras da organização, criação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social e ainda as atribuições e competências dos conselheiros.

Far-se-á, no próximo capítulo, a análise da implantação e criação dos Conselhos do FUNDEB, particularmente da participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social desse Fundo sobre a distribuição, transferência e a aplicação, ou seja, na gestão dos recursos do Fundo nos Municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul no Estado de Mato Grosso do Sul.

CAPÍTULO III

A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE CAMPO GRANDE E CHAPADÃO DO SUL

Este capítulo analisa a organização e funcionamento dos Conselhos do FUNDEB dos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul e sua participação no acompanhamento e controle social na gestão dos recursos desse Fundo nesses dois municípios. Cabe aqui analisar, também, como os Conselhos do FUNDEB se relacionam com os Gestores Municipais de Educação (Poder Executivo) no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo.

Para melhor compreensão da atuação desses Conselhos nos municípios selecionados para estudo, apresentaremos, inicialmente, aspectos históricos, sociais, políticos e educacionais desses municípios.

Foram utilizados, nesta fase do trabalho, documentos como Leis e Decretos municipais, atas das reuniões ordinárias e extraordinárias e regimentos internos dos Conselhos, além dos dados provenientes das entrevistas com membros dos Conselhos e com os Secretários municipais de educação dos dois municípios. Esses documentos foram disponibilizados pelas Secretarias Municipais de Educação e pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Grande/MS e de Chapadão do Sul.

As atas de reuniões para análise foram selecionadas garantindo pelo menos um ano de atuação e funcionamento do Conselho, considerando que o exercício financeiro da prefeitura compreende o período anual de arrecadação sendo que o fechamento com a prestação de contas é até 90 dias do ano subsequente. E a principal função do Conselho é fazer o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo dentro de cada exercício, além de emitir parecer às prestações de conta anual desses recursos. Para tanto, a análise das atas²³ de reuniões dos Conselhos compreende o período de março de 2007 a agosto de 2008.

3.1 - Campo Grande: características socioeconômicas, políticas e demográficas

Santo Antônio de Campo Grande, hoje Campo Grande, era um pequeno vilarejo de ranchos à beira dos córregos Prosa e Segredo; originou-se de um povoado fundado nos idos de 1870, por mineiros vindos de Montes Claros, que foi elevado à categoria de Município, do então estado de Mato Grosso, em 26 de agosto de 1899, deixando de pertencer à comarca de Nioaque. O Município teve seu primeiro Código de posturas em 1905, que já definia normas para as divisões dos lotes e para as construções, cada vez mais necessárias frente ao crescimento populacional. Em 1914, com a chegada do primeiro trem de ferro, Campo Grande teve a possibilidade de transformar-se em centro socioeconômico e político do sul de Mato Grosso, tendo sido fator decisivo no progresso de evolução urbana (CAMPO GRANDE, PERFIL SOCIOECONÔMICO CG, 2007).

O Município situa-se na região central do Estado, nas mediações do encontro das bacias dos rios Paraguai e Paraná. Com uma localização geográfica privilegiada. Tornou-se centro de comunicação com os diversos povoados da região e rota de gado rumo ao Triângulo Mineiro e ao Oeste Paulista.

Quando da divisão do Estado do Mato Grosso, em 11 de outubro de 1977, e da instalação do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul, em 1º de janeiro de 1979, o Município de Campo Grande tornou-se a capital do novo Estado; ele tem uma área de 8.096 km², dos quais 4,3% são considerados região urbana, e ocupa 2,26% da área total

²³ No município de Campo Grande, as atas analisadas estão numeradas de 95ª a 113ª, seguindo a sequência de numeração desde a criação do Conselho do FUNDEF. Já no município de Chapadão do Sul, as atas analisadas estão numeradas de 01 a 15, ou seja, numeração iniciada a partir da criação do Conselho do FUNDEB.

do Estado. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em julho de 2008, sua população atingiu 747.189 habitantes (IBGE, 2008).

Dois distritos fazem parte do Município: Anhanduí e Rochedinho. Conforme a Lei Complementar n. 5, de 22 de novembro de 1995, que instituiu o Plano Diretor de Campo Grande, estes distritos passaram a ser considerados Regiões Urbanas para fins de planejamento.

No contexto nacional, é o 23º (vigésimo terceiro) município em volume populacional. Durante as últimas décadas, o município experimentou um importante crescimento populacional, tendo em vista que a população cresceu mais de cinco vezes entre os censos de 1970 e 2008, de 140.233 para 747.189 habitantes em 2008 (CAMPO GRANDE, PERFIL SOCIOECONÔMICO CG, 2007).

A base econômica do Município é o setor terciário (comércio e serviços). De acordo com arrecadação do ICMS no ano de 2006, este setor foi responsável por 85% do total deste tributo. Em menor proporção, situa-se o setor primário (agricultura e pecuária), com 11%, e, por último, o secundário (indústria), com 4%²⁴ (CAMPO GRANDE, PERFIL SOCIOECONÔMICO CG, 2007).

3.2 - Campo Grande: dados educacionais

Atualmente, Campo Grande conta com quatro redes de ensino: federal, estadual, municipal e particular. Seu maior atendimento centra-se em três redes: estadual, municipal e particular. A municipal atende a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, e a estadual e a privada ofertam Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O setor público atende a educação superior em duas instituições federais: UFMS e UFGD, dividindo esse atendimento com uma instituição estadual (UEMS) e a rede privada dispõe de duas unidades (UCDB e UNIDERP), dois Centros Universitários e várias faculdades, escolas e institutos (CAMPO GRANDE, PME, 2007g).

Os dados de 2005, apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED) e pela Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED), registraram 335 estabelecimentos de ensino da educação básica, sendo 327 urbanos e 8 rurais, com um total de 212.295 matrículas. Dessas, um percentual de 0,5% era em escola federal; 39% em escolas estaduais; 39,9% em municipais e 20,6% em instituições privadas (CAMPO GRANDE, PME, 2007g).

²⁴ Cf. Perfil Socioeconômico de Campo Grande-MS, edição 2007-2008, p. 75 – 99 detalha os Aspectos Econômicos.

O Poder Executivo do Município de Campo Grande, por meio da Secretaria Municipal de Educação/SEMED, como desdobramento e em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, em setembro de 2006, deu início ao processo de elaboração de seu Plano Municipal de Educação (PME), destinado a reger a educação no Município por um período de dez anos, com previsão para até o ano de 2016, em que o Prefeito Nelson Trad afirma que, “além de se constituir em um legítimo roteiro de trabalho, reflete o pensamento genuíno da comunidade campo-grandense” (CAMPO GRANDE, PME, 2007g, p.12).

No ano de 2007, a Rede Municipal compõe-se de 78 Centros de Educação Infantil (CEINFs), um Centro de Atendimento Integrado à Criança (CAIC) e 87 escolas, sendo 80 na área urbana, uma escola agrícola e seis escolas na área rural, totalizando um atendimento de 1.130 salas de aula em sua rede de ensino (PERFIL SOCIOECONÔMICO CG, 2007a).

Em Campo Grande, a educação superior teve início em 1961, com a implantação da Faculdade Dom Aquino de Filosofia, Ciências e Letras (FADAFI), atual Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), que deu prioridade para os cursos das áreas humanas e sociais, com destaque para a formação de profissionais da educação. Em 1962, foi implantado o primeiro curso superior público na cidade de Campo Grande, como extensão da Universidade Estadual de Mato Grosso, criando-se, assim, a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Mato Grosso, que deu origem à atual Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) (CAMPO GRANDE, PME, 2007g, p. 84).

No que tange à educação infantil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em primeiro de julho de 2008, Campo Grande possuía uma população de 747.189 habitantes. Destes, 93.319 eram crianças com menos de sete anos de idade, e as matrículas efetivadas em creches e pré-escolas, nesse ano letivo, perfazem um total de 27.421 matrículas, sendo 17.742 em instituições públicas e 9.679 em instituições privadas. Esse total representava o atendimento de 29,38% do universo total de 93.319 crianças dessa faixa etária que viviam no Município de Campo Grande. Os números mostram que 70,6% das crianças não estão frequentando as instituições de educação infantil e, ainda, que, do total das matrículas oferecidas, 64,70% estavam em instituições públicas (CAMPO GRANDE, PME, 2007g, p. 60).

Ainda no diagnóstico do PME, no que se refere à distribuição dessas matrículas em creches e pré-escolas, o atendimento proporcionado pelo Poder Público

Municipal, por meio dos Centros de Educação Infantil (CEIs), correspondia a aproximadamente 55% do atendimento total das creches, ficando 45% sob a responsabilidade de instituições estaduais e privadas. No pré-escolar, o Município atendia 49% das crianças; a Rede Estadual, 12,5%, e as escolas privadas, 38,5%. Já no ano de 2007, o PME afirma que o Poder Público Municipal assumiu, “no início do ano de 2007, a quase totalidade das instituições públicas que oferecem essa etapa de ensino” (CAMPO GRANDE, 2007g, p. 61).

Quanto ao ensino fundamental, com base no Censo Demográfico do IBGE, em 2000, evidencia-se distorção idade-série no município de Campo Grande, situação similar aos dados do País e também dos Estados, entre eles Mato Grosso do Sul. Do total de 105.225 pessoas em idade própria para o ensino fundamental, o número de matrículas chegava a 137.076, mostrando que o problema não reside no oferecimento de vagas, mas a uma frequência de 31.851 alunos fora da idade adequada, um percentual de 33,9%. Esse percentual diminuiu, em 2005 para 25,1%, de um total de 125.478 matrículas. Mostra-se uma retratação do problema, porém a SEMED conclui que se faz “necessária a interferência do Poder Público, por meio de políticas públicas, de enfrentamento da questão” (CAMPO GRANDE, 2007g, p. 67).

Desse total, em 2005, há de considerar que, em Campo Grande, as escolas públicas assumiam 84,6% das matrículas do ensino fundamental, ficando 15,4%, sob a responsabilidade das escolas privadas. Em decorrência do alto percentual de matrícula atendido pela rede pública, e o ingresso das crianças com 06 anos de idade no ensino fundamental, os gestores da rede pública de Campo Grande, aponta como preocupação a necessidade de se reestruturar:

esse direito de acesso da criança de seis anos ao ensino fundamental, agora com duração de 09 anos, irá exigir, além da expansão do número de vagas, a reorganização do trabalho pedagógico e o oferecimento de infra-estrutura e outras condições necessárias a uma ampliação qualitativa do tempo do aluno na escola incluindo-se, nessa organização, o atendimento às crianças e adolescentes como necessidades educacionais especiais, com apoio e serviços especializados. Essas mesmas condições têm de ser estendidas aos alunos residentes em áreas rurais (CAMPO GRANDE, 2007g, p. 69).

Vale ressaltar que os dados de 2005 dessa etapa da educação básica, ou seja, do ensino fundamental, mostram que, nesse município, a rede municipal assume um número maior de matrículas: do total de 125.478 matrículas, 68.955 ficam sob sua responsabilidade, 36.620 a cargo da rede estadual, 19.351 da rede privada, e apenas 552 foram assumidas pela rede federal (CAMPO GRANDE, 2007g, p. 68).

No que diz respeito à organização da educação nacional, quanto ao atendimento e competências de oferecimento do ensino médio, a LDB estabelece a progressiva expansão da obrigatoriedade e gratuidade a essa etapa de ensino, ficando seu oferecimento como prioridade e competência do Poder Público Estadual. Essa mesma lei admite o seu oferecimento pelo Poder Público Municipal, desde que atendidas plenamente as necessidades de sua área de responsabilidade, educação infantil e ensino fundamental, e com recursos acima dos percentuais determinados em sua Lei Orgânica. Portanto, o Censo Educacional de 2005 registra, em Campo Grande, 36.914 matrículas nessa última etapa da educação básica, nas redes estadual e municipal. Aponta uma defasagem de vagas para o atendimento do ensino médio de 23,6%, pois a população de jovens com idade entre 15 e 17 anos é de 42.660 jovens, e as matrículas registradas foram de 32.601 (BRASIL, MEC/INEP, 2005).

3.3 – Regulamentação da Educação Municipal

Neste item, optou-se pelo exame da legislação e desdobramentos, de modo a compreender com mais rigor as diretrizes e encaminhamentos oficiais da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande que mostram a organização do Sistema Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Plano de Carreira e a Remuneração do Magistério, assim como o processo de seleção de diretores no município.

O exame legal iniciou-se por alguns artigos da Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990, porque esse documento relata a origem de todas as medidas organizacionais gerais adotadas pelo Município de Campo Grande na educação básica, e buscou maior detalhamento na Lei n. 4.507 de 17 de agosto de 2007 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no referido Município; na Lei Complementar n. 19, de 15 de julho de 1998, que criou o Plano de Carreira e remuneração do Magistério Público Municipal; Lei n. 3.438, de 13 de janeiro de 1998, que criou o Conselho Municipal de Educação, modificado pela Lei n. 3.439, de 13 de março de 1998, e Regimento Interno do Conselho Municipal de Campo Grande/2002; Lei n. 4.448, de 27 de fevereiro de 2007, que criou o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais do Magistério (FUNDEB). Somente estas foram consideradas para discussão neste trabalho por serem as mais relevantes para esclarecer o objeto da pesquisa em questão.

A Lei Orgânica Municipal regulamenta a educação, obedecendo aos princípios determinados na Constituição Federal de 1988, entre outros, os prescritos nos artigos 205, 206, 208, 212, 213. Dessa forma, o Art. 168, inciso I prioriza a oferta do ensino fundamental e educação infantil. O inciso II permite a atuação no ensino médio, posterior ao atendimento do ensino fundamental e educação infantil e, excepcionalmente, em áreas de formação profissional, em que houver carência de mão de obra no Município. Os incisos III e IV, com base no art. 213 da Constituição Federal, garantem recursos públicos a bolsas de estudos para o ensino fundamental quando faltarem vagas e cursos regulares na rede municipal, na localidade da residência do educando, até que exista escola na localidade. O inciso V determina a criação de um fundo de manutenção às escolas da rede municipal de ensino, segundo tipologia.

O art. 169 fixa aplicação na educação de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita arrecadada de impostos, compreendida a proveniente de transferências relativas às participações em impostos estaduais e federais. Ressalta-se que a este artigo foi dada nova redação por meio da Emenda n. 12/1999, de 13 de maio de 1999, com efeito retroativo a 1º de janeiro de 1998, reduzindo o mínimo da receita arrecadada de impostos a ser aplicado na educação de 30% para 25%. O art. 69 da LDB/1996 confirma a obrigatoriedade dos municípios aplicarem nunca menos de 25% , ou o que consta nas leis orgânicas. Consta-se aqui uma modificação com a implantação do FUNDEF, que parece ter induzido a redução do índice de aplicação.

A Lei Orgânica municipal estabeleceu, no art. 171, que o município criará o Conselho Municipal de Educação, que terá, entre outras incumbências, a de normatizar, orientar e acompanhar as atividades educativas vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino. Interessa apontar o que prevê o parágrafo único desse artigo: “O Conselho Municipal de Educação representará junto a Câmara de Vereadores, em não havendo sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CAMPO GRANDE, 1990).

É assegurada também na Lei Orgânica Municipal a valorização dos profissionais do ensino por meio de instituição de plano de carreira com piso salarial profissional, aperfeiçoamento, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e avaliação de desempenho e condições adequadas de trabalho.

O art. 176 da LOM regulamenta o cumprimento do art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, no que se refere ao art. 212. O Município se compromete a destinar 20% (vinte por cento) dos 60% dos recursos a que

se refere o caput art. 212 da Constituição Federal no desenvolvimento de esforços e mobilização de associações, conselhos, sindicatos, entidades religiosas, projetos populares e outros setores organizados da sociedade, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Em parágrafo único, acentua-se que a participação do Município deverá ocorrer em forma de convênios com as entidades mencionadas anteriormente.

O Sistema Municipal de Ensino no Município de Campo Grande/MS foi criado pela Lei n. 3.404 de 1º de dezembro de 1997, revogada em 17 de agosto de 2007 por meio da Lei n. 4.507. O Art. 1º determina seu objetivo, sendo este “sistematizar as ações de seus integrantes para, observados os princípios e finalidades da educação nacional e das demais normas vigentes, oferecer uma educação escolar de qualidade, em conformidade com as políticas de ação de Governo, embasando o pleno desenvolvimento do educando e o seu preparo para o exercício da cidadania”.

De acordo com o Art. 2º, o Sistema Municipal de Ensino é composto pelo:

I - Órgão Central:

a) Secretaria Municipal de Educação.

II- Órgão Colegiado:

a) Conselho Municipal de Educação;

b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério;

III - As instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;

IV - As instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

V- Órgãos e serviços municipais da área educacional de caráter administrativo e de apoio técnico (CAMPO GRANDE, 2007j).

Embora o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande/MS tenha sido criado pela Lei n. 3.404, de 1º de dezembro de 1997, o Conselho Municipal de Educação foi criado em 13 de janeiro de 1998, por meio da Lei n. 3.438, modificada pela lei n. 3.439, de 13 de março de 1998, só iniciou suas atividades em março de 2002.

De acordo com o art.1º da Lei n. 3.438/1998, o Conselho Municipal de Educação exerce funções consultivas, deliberativas e normativas. O art. 5º da Lei n. 3.439/1998 complementa o artigo, anteriormente citado, dispondo que, além dessas funções, o Conselho tem por finalidade supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no Município, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de

educação, bem como autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino público e privado do sistema municipal de ensino.

O art. 4º delibera que os conselheiros exerçam funções consideradas de interesse público relevante, com prioridade sobre qualquer cargo público de que sejam titulares, e o § 2º desse artigo estabelece que o Presidente e o Vice-Presidente sejam eleitos dentre seus membros, com um mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução. Isso significa que os conselheiros têm que priorizar o atendimento das atividades do Conselho, independentemente do trabalho que precisem desenvolver em seus cargos titulares.

O art. 3º foi alterado pela Lei n. 3.439/1998, estabelecendo a constituição do Conselho Municipal de Educação com 13 (treze) membros titulares e os seus respectivos suplentes nomeados, por ato do Prefeito Municipal, dentre pessoas de reputação ilibada e comprovada experiência na área educacional. Consta do § 1º desse artigo a composição do Conselho Municipal de Educação, conforme descrição abaixo:

- 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- b) 02 (dois) representantes da educação infantil do ensino público municipal;
- c) 02 (dois) representantes da educação infantil de instituições de ensino privado;
- d) 02 (dois) representantes do ensino fundamental público;
- 02 (dois) representantes da entidade classista de professores;
- f) 01 (um) representante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul;
- g) 01 (um) representante da educação especial do ensino público municipal;
- h) 01 (um) representante dos estudantes do ensino médio, escolhido entre as entidades representativas da categoria.

A representação do Conselho Municipal de Educação prima por uma constituição de membros do serviço público; o percentual de membros advindos do serviço público é de 76,9%. Dos 13 membros, são permitidos dois representantes de ensino privado e um estudante do ensino médio, que poderá ou não ser de instituição pública. O Regimento, em seu art. 3º, esclarece que, na composição do Conselho, deve ser observada a participação de representantes do ensino público e particular, não estabelecendo índices de representatividade, e, no art. 9º, estabelece que os Conselheiros receberão “*jetons*” por sessão a que comparecerem, bem como transporte e diárias, em caso de deslocamentos fora de Campo Grande.

Outro ponto que chama a atenção é que tanto a Lei Orgânica, parágrafo único do art.171, como o Regimento do Conselho Municipal de Educação, art. 2º, inciso

III, determinam como competência deste Conselho o acompanhamento e controle da aplicação de recursos públicos destinados à educação municipal. Esse ponto vai de encontro ao dispositivo da Lei do FUNDEB que concede aos municípios algumas alternativas para fazer o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, entre as quais a de integrar o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica (ART. 37, LEI 11.494/2007).

Cabe destacar que, apesar da criação do Conselho Municipal de Educação ocorrer em janeiro de 1998, sua composição só aconteceu quatro anos depois, em 7 de março de 2002, e sua primeira reunião no dia 19 de março do mesmo ano, tendo a finalidade de exercer as funções consultivas, deliberativas e normativas, em conformidade com as legislações federal, estadual e municipal (CAMPO GRANDE, 2003).

Na constituição do Conselho Municipal de Educação, o §2º do art. 3º da Lei n. 3.439/1998 dispõe que 1/3 (um terço) de seus membros terá mandato de dois anos e 2/3 (dois terços) de quatro anos, após o que, bienal e alternadamente, haverá remoção.

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, aprovado pela Deliberação CME n. 1, de 28 de junho de 2002, e republicado em 1º de julho de 2002, estrutura o funcionamento desse órgão no art. 15 da seguinte maneira: I. Plenário; II; Câmara; III. Secretaria Geral.

A Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal encontram-se regulamentados pela Lei Complementar n. 19, de 15 de julho de 1998, em conformidade com as alterações e inclusos decorrentes das Leis complementares n. 20, de 02 de dezembro de 1998; n. 97, de 22 de dezembro de 2006; e n. 106, de 22 de novembro de 2007. Essa Lei Complementar foi consolidada pelo Decreto n. 10.343, de 22 de janeiro de 2008, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e com as normas que regem as relações entre a Administração Pública Municipal e seus servidores.

A Lei n. 19/1998 define como princípios básicos da carreira do profissional da educação, dispostos no art. 3º e incisos I, II, III, IV e V:

A condição básica para o exercício do magistério é ser profissional habilitado, mediante comprovação da titulação específica;

A valorização do profissional como forma de assegurar: ingresso, exclusivamente, por concurso público, de provas ou de provas e títulos, aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento

remunerado para esse fim, decorrente de cursos de atualização, aperfeiçoamento ou especialização e capacitação em serviço, remuneração condigna, de acordo com a titulação, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluídos na carga horária de trabalho e condições adequadas de trabalho;

A promoção funcional baseia-se na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho;

Cabe ao profissional ter consciência social, ou seja, comprometimento com as transformações sócio-políticas e com o papel que lhe compete no processo de educação e, competência profissional, o que compreende habilidade técnica e de relações humanas, adequação metodológica e capacidade para o exercício das atribuições do cargo CAMPO GRANDE, 1998).

Vale dizer que em Campo Grande, os diretores e diretores-adjuntos das escolas vêm sendo, ao longo dos anos, após processo seletivo, indicados e nomeados pelo chefe do poder executivo. Atualmente, o Decreto n. 10.130, de 17/08/2007, que “Dispõe sobre a Política de Gestão Escolar na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande”. Os objetivos estão estabelecidos nos artigos 2º e 3º, qual seja:

Art.2º A Política de Gestão Escolar objetiva instrumentalizar a Secretaria Municipal de Educação/SEMED nos procedimentos de formação profissional e no diagnóstico da prática do Diretor Escolar e Diretor-Adjunto, garantindo um trabalho que promova a educação pública de qualidade.

Art. 3º a Política de Gestão Escolar está pautada no Processo Seletivo de Dirigentes Escolares (CAMPO GRANDE, 2007i).

A Resolução n. 114, de 30/08/2007, “dispõe sobre o Processo Seletivo de Dirigentes Escolares que objetiva aprimorar a gestão institucional das unidades escolares mediante a indicação de servidores que evidenciem conhecimentos e competências próprias para o exercício do cargo.” Esta Resolução regulamenta o processo de seleção e nomeação de diretores e diretores adjuntos da Rede Municipal, os candidatos a diretores após receber certificados, estabelece se um processo que inclui, além da participação da comunidade na seleção dos candidatos, a formação por meio de estudos teórico-práticos que fundamentem a ação profissional (CAMPO GRANDE, 2007b).

Segundo a Resolução n. 114/2007, o Processo Seletivo de Dirigentes Escolares ocorre a cada três anos, por uma instituição certificadora ou conforme necessidade da rede municipal de ensino. Destina-se a professores e especialistas em educação com interesse em exercer o cargo de diretor escolar e/ou diretor-adjunto das escolas municipais, em concordância com critérios estabelecidos por lei. O processo seletivo de dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino obedece a alguns critérios e requisitos definidos legalmente é constituído de quatro etapas:

1ª ETAPA – Seleção de servidores interessados em integrar o Banco de candidatos à dirigentes escolares nas unidades escolares da rede municipal de ensino:

Ser servidor estável;

Estar em exercício nas unidades escolares, no Órgão Central ou no Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública;

Possuir habilitação mínima de curso de graduação com licenciatura plena;

Ter experiência mínima de três anos de efetivo exercício em função de magistério na rede municipal de ensino;

2ª ETAPA – Participação e aprovação no Curso de Formação em Gestão Escolar:

Dirigido aos candidatos indicados pelas unidades escolares, órgão central e entidade classista;

Duração do curso: 60 horas, sendo 40 presenciais e 20 a distância, com aprovação se o candidato obtiver 80% de aproveitamento e de frequência às aulas presenciais;

Funciona como suporte teórico para a realização do exame de Certificação Ocupacional

3ª ETAPA – Realização de provas objetivas e descritivas de caráter eliminatório, a fim de obter a Certificação Ocupacional:

Avaliação de competências básicas, entendidas como o conjunto de conhecimentos teóricos, habilidades, técnicas e atitudes que um ocupante de cargo ou função deve possuir para desempenhar adequadamente suas atribuições.

Os aprovados passam a compor o Banco de Candidatos, podendo ser convocados para ocupar o cargo, primeiramente, de Diretor-Adjunto e, posteriormente, de Diretor Escolar, no prazo de até 3 anos da Certificação.

4ª ETAPA – Acompanhamento Sistemático:

Observação do desenvolvimento das atribuições da Direção Escolar;

Relatório Anual com o registro do desempenho do Diretor Escolar e Diretor-Adjunto, identificando seus pontos relevantes, conquistas, dificuldades, necessidade de aperfeiçoamento ou ainda afastamento do cargo (CAMPO GRANDE, 2007b).

Assim sendo, os diretores e diretores adjuntos continuam sendo indicados e nomeados pelo chefe do poder executivo, após serem submetidos à certificação ocupacional, não sendo instituída na Rede Municipal, a escolha via eleição direta, como instrumento de gestão democrática.

Além disso, após o processo seletivo e o servidor estar no exercício do cargo, a Secretaria Municipal de Educação organiza instrumentos de acompanhamento do trabalho do diretor e diretor adjunto segundo os eixos e nas dimensões pedagógica, administrativa, financeira e técnica, da seguinte forma:

Plano integrado de trabalho do diretor escolar e do diretor-adjunto;

Ficha de acompanhamento 1 – entrega de documentos;

Ficha de Acompanhamento 2 – tarefas;

Ficha de Acompanhamento 3 – PDE;

Ficha de Acompanhamento 4 – APM;

Ficha de Acompanhamento 5 – prestação de contas;

Ficha de acompanhamento 6 – autoavaliação;

Relatório de desempenho do diretor escolar e do diretor-adjunto, abrangendo as dimensões pedagógica, administrativa, financeira e técnica.

Após a apresentação da regulamentação da educação municipal, passa-se a tratar da criação, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de Campo Grande, e, principalmente, a apresentar a análise da sua participação no acompanhamento e na gestão dos recursos deste Fundo no município.

3.4 - O FUNDEB em Campo Grande: organização e atuação do CMACS

A Lei do FUNDEB define que os Conselhos desse Fundo deverão ser instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência do Fundo, inclusive mediante adaptações dos Conselhos do FUNDEF existentes na data de publicação de sua Lei. Poderão ainda integrar, nos termos da legislação local específica, bem como da Lei do FUNDEB, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica, com competência deliberativa e terminativa, para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Para tanto, o Município de Campo Grande optou pela instituição de Conselho próprio do Fundo, especificamente com a finalidade de realizar o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em 27 de fevereiro de 2007, publica-se no Diário oficial de Campo Grande (CAMPO GRANDE, Diogrande, 2007) a Lei n. 4.448 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB (CMCS) aprovada pelo Poder Legislativo Municipal e sancionada pelo Poder Executivo Municipal por intermédio de seu Prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008), do PMDB, cumprindo, assim, o prazo disposto do artigo 34 da Medida Provisória n. 339/2006.

Seguindo os critérios de composição dos conselhos definidos pela Medida Provisória n. 339/2006, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do

FUNDEB do Município de Campo Grande foi constituído de dez membros titulares e igual número de suplentes da seguinte forma:

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (SEMED);
- b) (um) representante do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande – MS (CONDAEM);
- c) 1 (um) representante dos professores da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino, indicado pelo Sindicato da categoria (ACP);
- d) 2 (dois) representantes da Associação de Pais e Mestres da Educação Básica da Reme (APM);
- e) 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica da REME, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
- f) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos que exercem suas funções nas unidades escolares municipais;
- g) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação (CME);
- h) 1 (um) representante do Conselho Tutelar (CAMPO GRANDE, 2007).

Vale ressaltar que neste município, a lei de criação do Conselho do FUNDEB manteve os critérios de composição determinada na lei federal, tanto no que se refere ao quantitativo mínimo de conselheiros, quanto aos segmentos estabelecidos na lei federal.

Com a conversão da Medida Provisória n. 339/2006 na Lei Federal n. 11.494, aprovada em 20 de junho de 2007, com algumas emendas, foram introduzidas modificações em alguns dispositivos, entre os quais o aperfeiçoamento da estrutura e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Portanto, a composição do Conselho do FUNDEB de Campo Grande foi alterada por meio da Lei n. 4.560, em 28/11/2007, ampliando-se para dois os representantes do Poder Executivo; permaneceu um representante da Secretaria Municipal de Educação, como define a Lei do FUNDEB, e o segundo, da Secretaria Municipal de Planejamento, foi nomeado em 27 de março de 2008.

A composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CMACS) do FUNDEB de Campo Grande ficou constituída com onze membros, sendo dois indicados pelo Poder Executivo Municipal, ou seja, representantes diretos do Estado (aparelho governamental), cinco ligados, de certa forma, ao Executivo, sendo um do segmento de diretores, um do segmento dos servidores técnico-administrativo, um do segmento do CME, um do segmento do sindicato dos professores e um representante do Conselho Tutelar, e quatro representantes da sociedade civil os dois representantes do segmento dos pais de alunos e dois do segmento de estudantes.

As Leis Municipais n. 4.448, de 27 de fevereiro de 2007, e n. 4.560, de 28 de novembro de 2007, assim como a Lei Federal n. 11.494/2007, que aprovou o FUNDEB, garantem a indicação dos membros feita por seus pares e oficializada ao prefeito. Assim, o Prefeito Municipal de Campo Grande, por meio do Decreto “PE” n. 1.194, de 4 de abril de 2007, nomeou os membros do Conselho Municipal do FUNDEB e, por meio do Decreto n. 893, de 27 de março de 2008, nomeou os membros representantes do Executivo em decorrência da ampliação do quantitativo de representantes dos Órgãos Governamentais, para compor o CMACS do FUNDEFB com mandato de dois anos, biênio 2007/2008, assim constituído:

1. Secretaria Municipal de Educação (SEMED);
Titular: Volmar Vicente Filippin
Suplente: Cícero Rosa Vilela
2. Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAC);
Titular: Ivan Jorge Cordeiro de Souza
Suplente: Maria Salvadora Paes e Silva
3. Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande – MS (CONDAEM);
Titular: Maria Edinalva do Nascimento
Suplente: Osvaldo Alves Pinto
4. Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP);
Titular: Cláudio Mário Abrahão Barbosa
Suplente: Jamir Costa Gomes
5. Associação de Pais e Mestres (APM);
Titular: Creuza de Sá Barreto
Suplente; Luis Carlos Gomes de Oliveira
Titular: Alberto da Costa Neto
Suplente: Juscileia de Araújo Galhardo
6. Representantes dos Estudantes da Educação Básica da REME;
Titular: Sônia de Almeida Praxedes
Suplente: Rosângela Maria Joana
Titular: José Aparecido Rodrigues das Neves
Suplente: Dalva Aparecida Oliveira Silva
7. Representantes dos Servidores Técnico-Administrativos da REME;
Titular: Antônio Cardoso de Jesus
Suplente: Zane Fátima Rodrigues Oliveira
8. Conselho Municipal de Educação (CME);
Titular: Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti
Suplente: Marlene Batista Alves
9. Conselho Tutelar de Campo Grande – MS;
Titular: Cenobelino de Barros Serra
Suplente: Vânia Aparecida da Silva Oliveira Nogueira (CAMPO GRANDE, 2007).

Vale ressaltar ainda que, embora a Lei municipal n. 4.448/2007 que instituiu o Conselho tenha sido alterada pela Lei n. 4.560, em 28 de novembro de 2007, somente quatro meses depois, em 14 de março de 2008, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB recebeu ofício do Gabinete do Prefeito indicando os representantes do Poder Executivo, lotados na Secretaria de Planejamento, tendo Ivan Jorge Cordeiro de Souza como titular e Maria Salvadora Paes Silva como suplente. Assim, o CMACS de Campo Grande adequou-se à Lei Federal n.11.494 de 20 de junho de 2007, passando sua composição para 11 membros, ou seja, o mínimo estabelecido pela Lei Federal.

O CMACS do FUNDEB de Campo Grande foi instalado em 16 de março de 2007. As atas de reuniões do Conselho mostram que a eleição da diretoria do CMACS do FUNDEB ocorreu na segunda reunião e foi realizada por aclamação pelos membros do mesmo, sendo que o processo de eleição da Mesa Diretora ocorreu com base na indagação de quem se candidataria para a função de presidente. A representante do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande (CONDAEM) colocou seu nome para apreciação dos pares, que votaram favoravelmente. Na sequência, o conselheiro representante do Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP) se candidatou a Vice-presidente, tendo sido aprovado por todos os pares presentes. O representante dos pais, indicado pela APM, apresentou seu nome para compor a mesa diretora como Secretário Executivo e também recebeu votação favorável. Encerrado o processo de votação, procedeu-se à leitura do termo de posse:

Aos vinte dias do mês de abril de 2007, na 96ª sessão os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB elegeram os integrantes da mesa diretora do CMACS/FUNDEB, gestão 2007/2009, os quais foram homologados nas suas funções sendo eles: Presidente conselheira Maria Edinalva do Nascimento, Vice-presidente conselheiro Cláudio Mário Abrahão Barbosa e Secretário-executivo o conselheiro Alberto da Costa Neto, sendo considerados em exercício a partir desta data até 09/04/2009 (CAMPO GRANDE, ATA, 20/04/2007).

Ao assumir a presidência do Conselho, a conselheira, na condução dos trabalhos, afirmou:

[...] ser sabedora da grande responsabilidade de todos perante o Conselho, onde teriam a oportunidade de analisar, verificar e certificar junto com o município, a maneira como os recursos do Fundeb seriam distribuídos e pela responsabilidade da qualidade do ensino e o comprometimento com a educação dos jovens e adultos, desenvolvendo um trabalho de grande responsabilidade (CAMPO GRANDE, ATA, 20/04/2007).

O processo de escolha da presidente foi questionado pelo conselheiro suplente, representante do Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP), quanto ao impedimento do representante do Poder Executivo, ou seja, o representante do órgão gestor dos recursos do Fundo (art. 24 §6º) de presidir o Conselho. O Conselheiro alegou que, “sendo o cargo de diretor escolar indicação do poder executivo, estaria a conselheira [...] impedida de assumir a presidência do Conselho” (CAMPO GRANDE, 20/04/2007). Portanto, solicitou que o Conselho procedesse consulta à Procuradoria Jurídica do Município (PROJU) para dirimir sua dúvida, oficializando tal questionamento.

Ainda, a ata da 100ª sessão ordinária registra que, recordando a eleição da mesa diretora, ocorrida no dia 20.04.2007, o conselheiro representante da ACP disse que, “embora não tenha nada contra a pessoa da conselheira [...], não gostou da forma como o processo foi conduzido”, pois, no seu entendimento, o “Prefeito pecou no processo”. O conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação (Executivo) manifestou-se esclarecendo que a “indicação não havia sido do Prefeito, mas sim por eleição do próprio Conselho”. Porém o Conselheiro da ACP discordou dizendo que “ouviu do Sr. Prefeito que ele é quem tinha indicado a Conselheira para a presidência”. A Conselheira, por sua vez, alegou que, no dia da eleição, ninguém além dela quis candidatar-se para o cargo (CAMPO GRANDE, ATA, 15/06/2007).

Ressalta-se que, conforme o § 6º, artigo 24 da Lei Federal n. 11.494/2007, “[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”.

O Regimento Interno do CMACS de Campo Grande, por sua vez, define, no art. 24, que “[o] presidente e o vice-presidente do Conselho serão eleitos por seus pares em sessão do colegiado, sendo impedido de ocupar essas funções o representante do Poder Executivo Municipal” (CAMPO GRANDE, CMACS, REGIMENTO INTERNO, 19/06/2007e).

O questionamento sobre a presidência do Conselho ocorreu, provavelmente porque a conselheira ocupa o cargo de diretora de escola, que, conforme legislação municipal aqui citada, apesar de obedecer a alguns critérios e requisitos de seleção, como curso de formação, certificação e acompanhamento, é de livre indicação e nomeação pelo prefeito, embora seja representante do Conselho de Diretores e

Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande, MS (CONDAEM). Diante disso, dez (10) dos onze (11) conselheiros presentes, inclusive a conselheira presidente, concordaram com o encaminhamento de consulta à Procuradoria Jurídica para verificar tal impedimento.

Assim, a consulta foi feita à Procuradoria Jurídica do Município de Campo Grande, que, em resposta, emitiu o Parecer n. 634/2007/PROJU, esclarecendo sobre a regular ocupação da Presidência do Conselho Municipal do FUNDEB:

Analisando a estrita legalidade do disposto na medida provisória originária, nota-se que a proibição limita-se, tão somente que o indicado pelo poder público respectivo ocupe o cargo de presidente. Portanto, *in casu*, somente encontra-se legalmente impossibilitado de ocupar a cadeira de presidente aquele que for representante da Secretaria Municipal de Educação – SEMED. Não há, no entanto qualquer impeditivo que impossibilite qualquer outro representante a ocupar o cargo de presidência, mesmo que este possua cargo em comissão da administração pública municipal (CAMPO GRANDE, PARECER N.634 – PROJU, 2007h).

O Parecer da Procuradoria Jurídica conclui:

Ante o exposto, entendemos, salvo melhor juízo, que somente o representante da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE-MS, estará impedido de ocupar a Presidência do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (CAMPO GRANDE, PARECER N. 634 – PROJU, 2007h).

A esse respeito, a conselheira presidente afirma em entrevista: “No início eu tive dificuldade, pois houve questionamento em relação à minha indicação para a presidência, foi feito um parecer jurídico, mas não houve nenhum impedimento” (ENTREVISTA 18/09/2008).

Em relação à presidência dos Conselhos, pode-se citar aqui Monlevade (2007, p. 39), que, ao se referir ao Conselho do FUNDEF, expresso na Lei n. 9.424/1996, afirma que “a prática de as próprias autoridades coordenarem os conselhos, acabou comprometendo a transparência financeira e os objetivos dessa nova forma de controle”. Outro autor que trata dessa questão é Pinto (2007, p. 102), entendendo que a composição do Conselho precisa ser alterada na proposta do novo modelo de financiamento, ou seja, no FUNDEB, uma vez que “conta com representantes de categorias onde o Poder Executivo geralmente garante a maioria das cadeiras e a hegemonia na diretoria”. Aragão (2003, p. 121) compartilha essa perspectiva, ao acentuar que, “em se tratando de um órgão colegiado de fiscalização das ações do executivo, jamais poderia o próprio governo presidir, ou pautar a conduta desse órgão

colegiado. Como também não deveria nomear conselheiros, vinculados aos interesses da política de governo”.

Diante das afirmações dos autores acima, verifica-se que a prática de ter nas presidências dos conselhos, pessoas ligadas ao poder executivo comprometeu o acompanhamento e o controle social da gestão dos recursos da educação. O fato de a representante do segmento dos diretores das escolas básicas públicas presidir o Conselho de Campo Grande, ocupando cargo comissionado, não deixa de estar vinculado aos interesses do governo municipal, podendo comprometer os objetivos do acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB. Por exemplo, pode interferir no empenho em cobrar firmemente os documentos para exame e análise da transferência, distribuição e aplicação dos recursos.

Assinala-se que o Conselho discutiu e votou o Regimento Interno do CMACS, aprovado por decisão dos seus membros, conforme ata da 98ª sessão extraordinária de 02 de maio de 2007, constando capítulos referentes à natureza e finalidade, aos objetivos, à composição e à seguinte organização e funcionamento: plenário; presidência; secretaria executiva, assim como as disposições gerais. O referido Regimento foi aprovado, por sua vez, pelo Prefeito Municipal Nelson Trad Filho por meio do Decreto n. 9.995, de 19 de junho de 2007. O Regimento Interno destaca em seu artigo 23: “As datas de realização das sessões ordinárias do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB serão estabelecidas em calendário anual aprovado na última sessão do ano em curso” (CAMPO GRANDE, CMACS, REGIMENTO INTERNO, 19/06/2007e).

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (CMACS/FUNDEB) apresentou o calendário de Sessões Ordinárias; as atas das reuniões e as respectivas datas permitem perceber o seu cumprimento, ou seja, o Conselho procurou atender a programação das reuniões previstas em calendário. As reuniões ocorreram nos meses previstos, exceto a de julho/2007, provavelmente postergada para agosto, quando aconteceram duas sessões ordinárias, das quais uma não estava prevista no calendário. No período analisado (fevereiro de 2007 a agosto de 2008), apenas duas reuniões não ocorreram por insuficiência de quorum; no entanto, foram realizadas três reuniões extraordinárias. Vale ressaltar que em apenas uma

reunião estiveram presentes todos os membros (11); nas demais estiveram presentes 9 (nove) ou 8 (oito) membros.

Sobre essa questão, o representante da Secretaria Municipal de Educação alega que a grande dificuldade do Conselho é a pouca participação dos conselheiros, além do conhecimento contábil precário, afirmando que

[...] grande dificuldade é a disponibilidade dos conselheiros, nem sempre a chefia tem pronto atendimento para dispensá-los, principalmente os representantes das escolas. Mesmo o representante do Conselho Tutelar quase não aparece nas reuniões. Dificuldade muito grande com os representantes dos estudantes porque a rede municipal não tem ensino médio. E ainda as reuniões acontecem de manhã e o representante do conselho não vai ficar matando aula para ir numa reunião e mesmo porque a entidade representativa dos estudantes aqui em Campo Grande não tem dado respaldo para indicação desses membros (ENTREVISTA, 12/03/2009).

As atas possibilitaram verificar as principais discussões e evidenciaram que os conselheiros, principalmente os novos, apresentaram dificuldades no que se refere à compreensão dos demonstrativos de aplicação do FUNDEB, dos balancetes financeiros, das operações contábeis, dos balancetes de receita e despesa, dos empenhos, da legislação pertinente, da folha de pagamento, da complementação da União, bem como quanto à própria dinâmica de funcionamento do FUNDEB.

Percebe-se que havia muitas dúvidas e questionamentos por parte dos Conselheiros, tanto que, na sessão ordinária do dia 15 de junho de 2007, em atendimento à solicitação dos conselheiros, o diretor executivo da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAC) discorreu sobre a contabilidade da Prefeitura Municipal de Campo Grande (PMCG), esclarecendo que

[a] contabilidade é classificada por elementos de despesas e está prevista na Lei n. 4.320 que gera todo orçamento público do Tesouro Nacional, disciplina as contas contábeis, os programas, subprogramas e as funções. No caso da educação é a função 12 e, nesse caso, a contabilidade tem que registrar essa função e seus programas e o elemento de despesa que é classificado desde pessoal, que é 31, com conta específica, e as demais despesas, sendo os 33 e 44 que são os investimentos e a partir daí a subdivisão, até chegar ao item da despesa (CAMPO GRANDE, ATA DA 100ª ORDINÁRIA, 15/06/2007).

Também informou que as despesas da “função 12 não são única e exclusivamente da SEMED; a Secretaria de Assistência Social (SAS) usa parte dos recursos para atender as creches, além dos convênios com entidades privadas, particulares e ONGs” (CAMPO GRANDE, ATA, 15/06/2007).

Na mesma reunião, o conselheiro suplente representante da ACP manifestou seu descontentamento e cobrou mais parceria por parte do Executivo dizendo “que se

for para participar dos Conselhos, para simplesmente aprovar e desaprovar, iria se afastar, pois as pessoas querem respostas” e ainda solicitou ao representante do Executivo que estava ali prestando esclarecimento das planilhas e despesas que “levasse ao conhecimento do Prefeito seu descontentamento” (CAMPO GRANDE, ATA, 15/06/2007).

Nessa sessão, muitos questionamentos foram apresentados, inclusive sobre pagamento dos materiais que compõem o kit escolar, recursos da merenda escolar, pagamento de consultoria e pagamento de pessoal. Quanto aos profissionais da educação que recebem o pagamento correspondente aos 60% do FUNDEB e sobre as despesas pagas com os 40% restantes, a ata registra que “houve acalorada discussão por parte do conselheiro Jamir sobre a interpretação da lei sobre quais profissionais da educação entram na verba dos 60% e dos 40%”. O referido conselheiro solicitou o registro “de que a atual diretoria da ACP tem apostado no diálogo para resolver essas questões” (CAMPO GRANDE/MS, ATA, 15/06/2007).

Quanto às planilhas financeiras, o conselheiro suplente representante da ACP afirmou, ainda, “que são complexas demais e que haveria necessidade de mais tempo para capacitação e conhecimento”. A conselheira representante do CME também expôs a sua dificuldade de entendimento dos balancetes e indagou “como poderia ter acesso às notas, empenhos e extratos?”. O representante indicado pelo executivo, da Secretaria de Planejamento (SEPLAC), respondeu que a diretoria de contabilidade está à disposição, juntamente com o responsável pelo departamento e a controladora da divisão de contabilidade onde se encontram todos os documentos, acrescentando “é só agendar”. A presidente do Conselho então sugeriu que a nova gestão fizesse um treinamento para melhor compreensão e análise das planilhas por parte dos conselheiros (CAMPO GRANDE, ATA, 15/06/2007).

A afirmação dos conselheiros nos remete à análise de Davies (2001, p. 41) de que “para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para se decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos”.

A esse respeito, Oliveira (2006, p. 118), em pesquisa sobre a atuação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF de Mato Grosso do Sul, no período de 1998 a 2000, identificou que os conselheiros apresentavam dificuldades quanto ao “[...] acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos do fundo, decorrentes da falta de preparo dos referidos membros no que se

refere ao conhecimento de contabilidade pública, de administração e de economia financeira, assim como o domínio das práticas específicas desse acompanhamento”.

Embora o Poder Executivo tenha atendido às solicitações de esclarecimentos em várias reuniões, ainda pairaram dúvidas e insatisfações. Um dos conselheiros, representante dos pais, compartilha da insatisfação, afirmando não ter sido contemplado com o demonstrativo encaminhado pela SEPLAC (CAMPO GRANDE, ATA, 31/08/2007).

Nessa direção, o conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação afirma em entrevista: “A gente que é representante do Poder Executivo tem tentado esclarecer essas dúvidas, mas, mesmo assim, às vezes alguns balancetes são aprovados, não por conta de estar bem claros, bem entendidos pelos conselheiros, mas simplesmente são aprovados” (ENTREVISTA, 12/03/2009).

Esses pontos ou questões discutidas fazem parte das prerrogativas dos conselheiros, garantidas pela Lei Federal n.11.494/2007, traduzindo o conhecimento de alguns conselheiros de suas atribuições.

Assim, verifica-se que, além da reunião do dia 15 de junho, em outras ocorreram explanações por parte dos técnicos do Executivo, face às várias solicitações do Conselho ao Executivo, por meio de ofícios. Isso pode significar que o Executivo está atendendo, até certo ponto, ao solicitado pelo Conselho, ou que os conselheiros estão atentos, procurando acompanhar e controlar, da melhor forma, a gestão dos recursos do FUNDEB.

Os Conselheiros entrevistados foram questionados sobre as dúvidas e dificuldades encontradas para efetivar suas atribuições dentro do CMACS. A conselheira presidente respondeu:

[...] então as dúvidas maiores que tem é a habilidade de estar trabalhando com relação às tabelas em cima de números essa é a dificuldade maior dos conselheiros, é o que dá pra sentir de alguns conselheiros. Mas hoje, por exemplo, eles já estão mais ao par, mas no início a dificuldade era maior, era isso, de estar entendendo, por que foi aplicado isso? Era uma questão de contabilidade mesmo, de número, mas à medida que se vai participando vai começando a ter conhecimento, porque não é o nosso *metiê* do dia a dia [...]
(ENTREVISTA, 18/09/2008).

O conselheiro representante da Associação Campo-Grandense de Professores acentuou que

como nosso conselho é novo ainda, e quando houve mudança para o FUNDEB, muitos conselheiros trocaram, vieram outros membros representantes e aí toda vez que há mudança, tem que estudar a Lei novamente, então a principal dificuldade do Conselho em geral é o

entendimento de onde vem esse dinheiro, como é feito esse Fundo, como é feito esse processo e também a análise das próprias planilhas, porque são vários segmentos, várias pessoas diferentes com instruções diferentes que vão analisar um documento que é complexo à primeira vista, então demanda um tempo, nós pedimos várias informações, explicação específica para entender como é feito esse processo, então essa é a maior dificuldade, que agora não é tanta, já temos certa bagagem dentro do Conselho, mas ainda o Conselho ao analisar uma planilha em si ainda surgem algumas dúvidas (ENTREVISTA, 18/09/2008).

O conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação (Poder Executivo) refere-se às dificuldades dos conselheiros e assevera:

Como nós temos conselheiros que não têm muita prática contábil, então há muitas dúvidas. Inicialmente na criação do Conselho houve muitas dificuldades por conta de alguns conselheiros não terem a prática do próprio conselho e o conhecimento da legislação, então foram realizadas algumas reuniões de capacitação pela própria Secretaria para capacitar um pouco os conselheiros, mas ainda existem muitas dúvidas na questão do conselho porque a maioria dos conselheiros não tem muito conhecimento contábil. Então na hora de analisar os balancetes que têm que ser encaminhados para os órgãos competentes para ser analisados há muitas dúvidas, muitas dúvidas [...] (ENTREVISTA, 12/03/2009).

Segundo os entrevistados, as dificuldades iniciais estão sendo superadas, à medida que os conselheiros vão compartilhando o que sabem ou aquilo que cada um tem facilidade de entendimento, habilidade, porém os conselheiros ainda necessitam de estudo, de formação para compreender a sistemática financeira do FUNDEB e melhor exercer suas atribuições. A presidente do Conselho corrobora:

Então o conselheiro que tem habilidade ele acaba ajudando todo o grupo, é o caso do Volmar. O Ivam ele ajuda esclarecer a parte de contabilidade. Então o nosso conselho está bem estruturado em relação a isso, nós temos a representante do Conselho Municipal de Educação que ela traz com relação aos convênios da educação infantil, outro com relação à contabilidade, outro com relação às notas, na verdade o Conselho tinha é que ter mais tempo para estudo. [...] aqui um ajuda o outro (ENTREVISTA, 18/09/2008).

Ainda, sobre as incumbências dos Conselhos, o art. 24 da Lei n.11494/07 define que aos Conselhos cabe, principalmente, proceder ao “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera governamental, Municipal, Estadual e Federal” (BRASIL, 2007). No entanto, a conselheira presidente afirma que a principal atribuição é a fiscalização dos recursos do FUNDEB:

Na verdade a atribuição do Conselho é estar fiscalizando, estar também sugerindo, mas ele não tem o poder de determinar alguma coisa para execução. Fiscalizar, é essa a função do Conselho, ele tem acesso aos documentos necessários; a Prefeitura de Campo Grande em nome do nosso prefeito deixou isso bem claro para o Conselho, para os conselheiros e nós também fazemos questão das visitas nas escolas, principalmente quando se

trata das construções, reformas, ampliações em que está sendo utilizado o dinheiro do FUNDEB. Basicamente essa é a função mesmo, não tem assim a função de estar interferindo a não ser quando acontece alguma coisa fora da normalidade, aí nós temos que estar agindo de outra forma (ENTREVISTA, 18.09.2008).

O conselheiro representante da ACP declara: “Basicamente o conselheiro tem a função de estar auxiliando realmente, a gente tem essa preocupação de não ser um órgão de entrave para o Executivo, mas, sim, estar acompanhando e estar apontando as ações que podem ser benéficas para a educação como um todo”. (ENTREVISTA, 18.09.2008).

A afirmação do conselheiro representante de um dos segmentos da sociedade civil, ou seja, da ACP, é preocupante, principalmente pelo fato de que o seu papel não é ser “entrave ao Executivo”, mas, sim, participar da gestão pública, ou seja, participar da “co-gestão entre Estado e sociedade” (CARVALHO, 1998), neste caso, participar da gestão dos recursos do FUNDEB. Como afirmam Bordignon e Gracindo (2006, p. 170), “subserviência jamais será participação” e como conselheiro é necessário participar efetivamente das ações do Conselho, fazendo o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo, função para a qual ele foi eleito por seus pares.

Já o representante da Secretaria Municipal de Educação foi mais abrangente em sua resposta:

Os conselheiros têm as atribuições que estão na Lei e no Decreto, mais especificamente do dia a dia na área das prestações de conta das despesas realizadas pelo município, pela Secretaria Municipal de Educação com folha de pagamento, verificar se os funcionários que estão na folha de pagamento dos 60% estão realmente prestando serviço na educação, no ensino fundamental do município e nos 40%, os funcionários administrativos e as despesas os contratos realizados com recursos do FUNDEB que são pagas com a conta 23. Além dessas atribuições nós controlamos e verificamos as despesas realizadas com obras (ENTREVISTA, 12/03/2009).

A Lei do FUNDEB (parágrafo único art. 25, inciso IV) assegura aos conselheiros deste Fundo algumas prerrogativas; entre elas, a de poderem sempre que julgarem necessário realizar visitas e inspeções “*in loco*” para verificar: “o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, assim como verificar a adequação do serviço de transporte escolar, e ainda a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo” (BRASIL, 2007).

Esse item foi bastante debatido entre os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Campo Grande, conforme se

percebe na ata da reunião ordinária do mês de agosto. Por exemplo, o conselheiro representante da Associação de Pais e Mestres (APM) indagou sobre o andamento da obra da Escola Bernardo Franco dizendo: “[...] os pais têm cobrado uma posição da APM [...]”. A conselheira representante do Conselho Municipal de Educação (CME) observou ser necessário “[...] retomar as visitas às escolas em reformas [...]”. O conselheiro representante dos servidores técnico-administrativos da REME sugeriu que o “Conselho fizesse uso da prerrogativa de realizar visita *in loco* e cobrasse informações da direção” (CAMPO GRANDE, ATA, 31/08/2007).

A presidente do Conselho afirmou em entrevista: “Nós também fazemos questão das visitas nas escolas, principalmente quando se trata das construções, reformas, ampliações em que está sendo utilizado o dinheiro do FUNDEB” (ENTREVISTA 18/09/08). O vice-presidente conselheiro representante da ACP (2008) também se manifestou sobre a importância das visitas *in loco* entre as atribuições do Conselho e acentuou que, nessas visitas, há a possibilidade de uma averiguação do material e do investimento feito em relação às notas e planilhas apresentadas para aprovação:

Acompanhando as obras que são feitas, verificar se o material é satisfatório, de boa qualidade, se o que está na nota fiscal condiz com a obra que está em execução. Por várias vezes a gente faz visitas. Verificamos se as verbas estão sendo aplicadas corretamente. É basicamente isso mesmo, não tem outras atribuições, é só o acompanhamento mesmo da aplicação do dinheiro que vem, verificando as obras que são feitas (ENTREVISTA, 18/09/2008).

O representante da Secretaria Municipal de Educação assinalou, também, sobre as visitas às obras:

A gente vai de vez em quando à implantação das obras e depois na própria execução para verificar material utilizado. A obra em si a gente verifica como está sendo realizada, se a planta está de acordo com o que a educação pede, se as salas de aulas são bem ventiladas, se tem ventilação cruzada ou não, essas coisas todas a gente verifica nas obras, a gente registra isso e quando não está de acordo a gente encaminha para o Poder Executivo tomar providências. Quando uma escola é planejada sem quadra de esporte já tivemos caso assim, a gente interfere e encaminha para o Poder Executivo tomar providências (ENTREVISTA, 12/03/2009).

Como se pode verificar, os conselheiros demonstram estar atentos à necessidade de acompanhamento, por meio de visitas, às obras em construção, ampliação e reforma das escolas sempre que são utilizados recursos do Fundo, o que sinaliza um certo cuidado com a utilização dos recursos públicos.

Esse ponto também foi mencionado pela Secretária Municipal de Educação, Maria Cecília Amendola Motta, ao se referir ao cumprimento das atribuições e funções dos conselheiros:

As funções e atribuições realizadas pelos conselheiros, além das estabelecidas na Lei e no Decreto do FUNDEB e as atribuições contidas no regimento interno do conselho, são realizadas visitas às unidades escolares para acompanhar as obras de construção e reforma. São realizadas visitas no setor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Campo Grande para sanar dúvidas quanto às despesas realizadas (ENTREVISTA, 17/09/2008).

Outro aspecto a destacar é o fato de que, constantemente, os conselheiros solicitaram apoio técnico para esclarecimentos em relação aos investimentos e às planilhas apresentadas para análise. No entanto, o posicionamento do conselheiro representante da APM chama a atenção por não ter a solicitação da proposta orçamentária/2008 atendida, dizendo que “o papel do Conselho é de suma importância para o Executivo Municipal” (CAMPO GRANDE, ATA, 19/10/2007).

No que tange à formação e capacitação dos conselheiros para superar as dificuldades de entendimento dos balancetes, planilhas e do processo do Fundo, os conselheiros entrevistados afirmaram que as formações ocorrem dentro das próprias reuniões. O conselheiro vice-presidente representante da ACP expôs o seguinte:

Por várias vezes dentro das nossas reuniões ordinárias foi solicitada explicação de como é feita a elaboração dessas planilhas, o que tem de diferente, no começo pedimos informações de como é formado esse Fundo, de onde vem esse dinheiro, informações principalmente em relação às aplicações que são feitas desse dinheiro, então sempre que há alguma dúvida os conselheiros pedem e sempre são bem atendidos, sempre tem alguém para estar explicando. Não houve formalmente alguma formação, foi sempre dentro das reuniões, a gente chama alguém que é mais capacitado, que já trabalha muito tempo, tem essas informações para estar prestando esses esclarecimentos, seja do Executivo e até do Tribunal de Contas já chamamos uma vez. Quando é para analisar uma obra a gente pede a presença do engenheiro da prefeitura, da Secretaria Municipal de Obras para prestar esclarecimentos (ENTREVISTA, 18/09/2008).

O conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação esclarece:

A gente é muito questionado como representante do Executivo pelos representantes de outros segmentos, principalmente com as questões de contratos, de obras pagas com recursos do FUNDEB. O Poder Executivo tem sempre a obrigação de dar esses esclarecimentos porque o Conselho questiona, quando é do Executivo a gente é sempre questionado e nós temos que dar as devidas respostas (ENTREVISTA, 12/03/2009).

A presidente do Conselho, por seu lado, assegura que o Poder Executivo esteve sempre presente, explicando ao Conselho o funcionamento da contabilidade, das

questões de ordem financeira, de obras e esclarecendo qualquer dúvida que possa surgir concernente ao FUNDEB e atribuições do Conselho. Nesse sentido, ela afirma:

Se tem dúvidas, os departamentos financeiros do município deixam a documentação à disposição para que os conselheiros possam ir lá tirar suas dúvidas especificamente na ordem financeira com as pessoas que mexem diretamente com essas aplicações e esses recursos e prestar esclarecimento, pois eles já tem uma certa habilidade na parte de contabilidade e isso vem nos auxiliar nas dúvidas (ENTREVISTA, 18/09/2008).

E acrescenta:

Nas nossas reuniões a gente solicita a presença do engenheiro para explicar a questão das plantas. A gente chama a presença do financeiro quando há dúvida no entendimento das planilhas. [...] quando na maioria das vezes nós recebemos as planilhas, e nunca essas planilhas são aprovadas no mesmo dia, os conselheiros fazem uma verificação, uma análise, ali discutem entre si, levam, verificam, e em outro momento na próxima reunião que a gente faz a aprovação ou não. Se tiver uma coisa fora da normalidade, a gente se comunica enquanto presidente ou mesmo nós temos um grupo no CAOC que explica para o Conselho, aí eles entram em contato com o presidente, estaremos precisando de tal coisa, eles ligam, daí a gente já providencia para não atrasar essa aprovação, porque isso também tem prazo que a gente tem que estar cumprindo de acordo com a legislação (ENTREVISTA, 18.09.2008).

Apesar da afirmação da presidente do Conselho, o atendimento por parte do Poder Executivo, especificamente da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAC), parece ter sido pontual, na medida em que uma formação técnica específica não foi proporcionada, para que os conselheiros pudessem se fundamentar, para analisar a documentação com mais propriedade e não ficarem na dependência das explicações do Executivo.

Das 18 (dezoito) atas analisadas, entre a sessão 95º e 113º registra-se a presença de técnicos do Executivo prestando esclarecimentos aos conselheiros em 6 (seis) sessões, o que significa participação em 1/3, ou seja, um pouco mais de 30% das reuniões. Dessas, uma reunião foi suspensa por falta de quorum, e duas já contavam com mais um representante do Executivo na composição do Conselho, sendo um técnico da Secretaria Municipal de Planejamento que sempre esteve presente quando solicitado. Portanto, pode-se dizer que técnicos da Prefeitura estiveram presentes às reuniões quando convidados.

No que se refere à formação, assinala-se que, no dia 24/05/2008, o Conselho Estadual de Educação promoveu uma palestra sobre a transição do FUNDEF para o FUNDEB e suas implicações para o financiamento da educação, ficando a presidente de verificar a possibilidade de participação dos conselheiros. A presidente afirma que ela

participou, durante essa gestão (2007/2009), de três eventos relacionados ao FUNDEB, entre eles um Seminário oferecido pela UFMS, um Congresso Regional do Conselho Estadual de Educação e um treinamento sobre orçamento na SEMED (ENTREVISTA, 18.09.08).

O conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação menciona algumas formações, porém sem especificar os eventos. Ele afirma que “foram realizadas algumas reuniões de capacitação pela própria Secretaria para capacitar um pouco os conselheiros, formação oferecida pela UNDIME”. Porém, adverte que “para se analisar um balancete tem que ter um conhecimento técnico da área de contábil. O acompanhamento contábil tem que ser bem claro para os conselheiros entenderem na hora de aprovar, saber o que está aprovando” (ENTREVISTA, 12/03/2009).

Já o Conselheiro representante da ACP assegura não ter participado de nenhuma formação específica ou evento sobre o FUNDEB dizendo: “Não houve formalmente alguma formação, foi sempre estudo dentro das reuniões” (ENTREVISTA, 18.09.08). A esse respeito, Davies (2001, p. 41) argumenta que a falta de capacitação técnica dos conselheiros para análise da documentação contábil enfraquece a “representação social”, pois estes ficam dependentes dos representantes do Executivo, afirmando: “[...] se os representantes sociais não receberem formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais [...] mesmo em minoria numérica farão prevalecer sua leitura dos números”.

Em outra reunião, o conselheiro suplente da ACP defendeu que todas as despesas, ou tudo que estiver relacionado com os recursos do FUNDEB, precisam ser de conhecimento do Conselho e afirma que, “caso contrário, não há sentido a existência do Conselho e que não gostaria de ser pego de surpresa [...]” (CAMPO GRANDE, ATA, 21/12/2007).

Nas atas pode-se verificar, também, o atraso com que os balancetes chegaram ao Conselho para serem analisados e votados. Os balancetes dos meses de maio e junho/2007 foram entregues ao Conselho na sessão 103º, aos trinta e um dias do mês de agosto/2007. A prestação de contas do mês de julho/2007 foi aprovada na sessão de setembro. As planilhas do mês de novembro/2007 chegaram em 15 de fevereiro de 2008, mas foi acordado pelos conselheiros que esperariam as planilhas do mês de dezembro e as votariam juntas em reunião marcada para 14/03/2008. As planilhas dos meses de abril e maio/2008 foram aprovadas na sessão 113º, aos 15 dias do mês de

agosto/2008 (CAMPO GRANDE, ATAS, 31/08/2007, 21/09/2007, 15/02/2008, 14/03/2008, 15/08/2008).

Ressalta-se que o artigo 25 da Lei Federal n.11.494/2007 define que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos Conselhos responsáveis; fica evidente, pois, o descumprimento do referido artigo.

No entanto, em entrevista, os conselheiros mencionaram a facilidade de acesso à documentação necessária para análise, além do acesso aos extratos bancários e informações relativas às obras. O representante da ACP descreve que “[...] mensalmente as planilhas são fornecidas pela SEPLAC onde constam todos os gastos feitos com o dinheiro do FUNDEB”. Afirma ainda: “Além disso, todo conselheiro pode pleitear essa documentação junto aos órgãos do Executivo, que é a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAC) e Secretaria Municipal de Administração (SEMAD)” (ENTREVISTA, 18/09/2008). A presidente afirma que os conselheiros sempre são atendidos:

O conselho tem acesso às planilhas orçamentárias, nós temos acesso à conta corrente, aos extratos, todo conselheiro pode estar se dirigindo até o Banco do Brasil e pegar esses extratos, nós temos os demonstrativos financeiros dos recursos que são transferidos pelo Fundo de Manutenção, no caso o FUNDEB. Nós temos também as planilhas de gastos, os códigos de aplicação dessas planilhas que saem no Diário Oficial, e a gente faz o acompanhamento. Tem a previsão orçamentária que nós temos conhecimento, o Conselho solicita, eles mandam. Nós temos acesso [sobre] quais as escolas que estão recebendo diretamente o dinheiro do FUNDEB para reformas, ampliação e construção, tudo isso é feito através de documento oficial, que nós solicitamos através de ofício tirado nas reuniões do Conselho que acontece uma vez por mês e nós somos atendidos pela Prefeitura. A Prefeitura manda toda documentação que o presidente solicita. Até o presente momento então nós não temos dificuldade com relação a isso (ENTREVISTA , 18/09/2008).

Esse registro também foi feito pelo conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação, que explana como acontece o acesso à documentação e à conta corrente:

Nós, o Conselho tem acesso a toda parte documental de escrituração contábil da Prefeitura, é só solicitar à SEPLAN, no caso é nosso órgão que mexe com isso aí, nós temos acesso *in loco* para verificar a documentação, além dos balancetes serem encaminhados mensalmente para o Conselho para serem analisados, mas havendo alguma dúvida a gente tem acesso, solicita anteriormente, a gente vai até a Secretaria para tirar alguma dúvida. Todo o Conselho tem acesso, alguns representantes têm a senha do banco para verificar os extratos e as despesas quando debitadas na conta (ENTREVISTA, 12/03/2009).

O levantamento das datas que registraram a entrada das planilhas e balancetes financeiros ao Conselho mostra a duração de dois a quatro meses para serem encaminhados, confirmando a observação feita pelo conselheiro representante do segmento de pais, ou seja, “quando os balancetes chegam ao Conselho, já estão assinados pelos responsáveis, inclusive pelo prefeito, e isso dá a impressão de que o Conselho só deve dizer que concorda” (CAMPO GRANDE, ATA, 16/03/2007). Essas informações contradizem as falas registradas na reunião do dia 16.03.2007 dos conselheiros entrevistados de que o Conselho recebe as planilhas mensalmente. Em sua entrevista, a presidente afirmou, inclusive, que a Prefeitura encaminha a documentação quando solicitada pelo Conselho. Essas afirmações sinalizam, além da divergência na fala dos conselheiros em relação ao registro nas atas, o não cumprimento legal por parte do Poder Executivo.

Mais um ponto a ser destacado refere-se à grande rotatividade dos conselheiros. No período pesquisado, registra-se, por exemplo, que, na sessão ordinária 102ª, do dia 17 de agosto de 2007, houve a primeira substituição de membros do CMCS do FUNDEB. Nesse caso, os conselheiros representantes do segmento dos estudantes, titular e suplente, foram substituídos por motivo de ausência às reuniões, uma vez que o Regimento Interno determina no artigo 6º que “ocorrerá a perda de mandato dos conselheiros titulares e suplentes que deixarem de comparecer a três sessões consecutivas ou a cinco intercaladas, no período de um ano, sem justificativa aceita pelo plenário”.

Em 31 de agosto, na sessão ordinária 103ª, também a representante titular do segmento do Conselho Municipal de Educação foi substituída, sem registro dos motivos. Na ata, encontra-se somente o termo de posse e compromisso, qual seja:

Aos trinta e um dias do mês de agosto do ano de dois mil e sete, na presença da conselheira presidente Maria Edinalva do Nascimento, compareceu: Ana Cristina Canero Dorsa Lima, em substituição à conselheira Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti, nomeada pelo Decreto ‘PE’ n. 2290, de 24/08/2007, publicado no Diogrande n. 2370, de 27/08/2007, para exercer a função de conselheira titular representando o Conselho Municipal de Educação, junto ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/Fundeb, prestando o compromisso de fidelidade no desempenho da função de conselheira sendo considerada em exercício a partir de 27/08/2007 a 09/04/2009.

Ainda nessa sessão, informou-se sobre o recebimento de renúncia do conselheiro titular representante do segmento do Conselho Tutelar, sem mencionar,

também, os motivos que o levaram a tal decisão, sendo substituído em setembro/2007, data em que um dos representantes do segmento de alunos foi novamente substituído.

Vale destacar que uma das questões levantadas diz respeito ao relacionamento do Conselho com o Poder Executivo na gestão dos recursos do Fundo. Um dos conselheiros, representante do segmento dos pais, mencionou que o Conselho não participou da supervisão da elaboração da Proposta Orçamentária Anual, que é uma de suas atribuições, dizendo que “o Conselho deveria ter conhecimento e participar de todos os níveis conforme está na Lei, [...]” inclusive “quanto ao censo escolar/2007”, sugerindo a necessidade de participar de palestras e treinamentos. A presidente concordou e afirmou que “tem que se ter conhecimento da lei para fazer cobrança, pois muitas coisas passam despercebidas, e às vezes o próprio Conselho fica de fora devido à falta de conhecimento” (CAMPO GRANDE, 17/08/2007).

No entanto, em entrevista, a presidente acrescenta: “Esse ano parece que já está sendo aprovada, nós pedimos para que os conselheiros fossem convidados para participar, não podemos chegar lá batendo na porta, eu acredito que até temos direito de participar. Na verdade nós temos que estar preocupados é com a aplicação na educação” (ENTREVISTA, 18.09.2008).

O conselheiro representante do segmento dos pais demonstra clareza das atribuições do Conselho e do seu papel como membro. No entanto, a afirmação acima da presidente chama a atenção, na medida em que acentua “que até temos direito de participar”, e nos remete à análise de Cury (2006 p. 48), em relação às formas diretas de participação, quer dizer: “Assim, na relação governantes e governados, deve haver respeito de uns pelo outros e deste direito e respeito decorre a necessária publicização dos atos do governo”. E acrescenta: “Conselho é também o lugar onde se delibera. Deliberar implica a tomada de uma decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez [...] implica a publicidade dos atos na audiência e na visibilidade dos mesmos”.

Outra afirmação, também da conselheira presidente de que “as coisas passam despercebidas por falta de conhecimento da lei” evidencia o despreparo e a fragilidade na formação técnica. O § 9º do artigo 24 estabelece que “aos conselhos incumbe ainda supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos”.

O conselheiro representante do segmento dos pais demonstrou ter conhecimento das atribuições contidas na lei do FUNDEB, a presidente afirmou em entrevista que “tem um pai que é muito bom” (18/09/2008). No entanto, parece não ter cumprido com as atribuições que fazem com que o Conselho acompanhe os repasses dos recursos do FUNDEB por meio dos dados estatísticos do censo escolar anual e acompanhe a operacionalização dos Fundos por meio da proposta orçamentária. Isso ocorreu talvez por falta de conhecimento, de iniciativa da presidente do Conselho, que é o membro responsável em organizar pauta das reuniões e fazer todos os encaminhamentos do CMACS, ou ainda, podem não ter efetuado essa atribuição por falta de orientação, em como executa-la.

Ainda, na 112ª sessão ordinária, registra-se que “a conselheira presidente relatou que os conselheiros haviam sido impedidos de visitar a obra da escola de tempo integral do bairro Paulo Machado, sob a alegação de que não haviam sido informados de que a visita ocorreria”. E lembrou que uma das atribuições do Conselho é “fiscalizar as obras onde estão sendo utilizados os recursos oriundos do FUNDEB”, sendo que o Conselho havia encaminhado ofício à Secretaria Municipal de Obras Públicas (SESOP) informando sobre a visita e solicitando a presença do engenheiro responsável, que também não estava no local. Diante do ocorrido, o Conselho encaminhou ofício à SESOP relatando o fato e solicitando a presença de um responsável para participar da reunião e prestar esclarecimentos, o que não ocorreu, não havendo sequer justificativa do não comparecimento. O representante do Executivo, no caso da Secretaria Municipal de Educação, observou que “os funcionários da obra teriam agido corretamente não permitindo a entrada e que a falha seria da SESOP, que não comunicou ao encarregado da obra para acompanhar os conselheiros”.

No entanto, o Conselheiro representante dos servidores técnico-administrativos manifestou “seu descontentamento quanto ao tratamento que alguns setores da prefeitura têm dispensado ao Conselho, o que lhe permite pensar que o trabalho dos conselheiros não está sendo levado a sério”. Contrapondo-se ao conselheiro, o representante do Executivo, da Secretaria Municipal de Planejamento, afirmou: “A prefeitura dá sim importância ao Conselho, tanto que técnicos da mesma fazem parte do Conselho e eles sempre têm atendido às solicitações” (CAMPO GRANDE, 20.06.2008).

Os diálogos acima, constantes na ata de uma das reuniões do Conselho, mostram a correlação de forças entre os representantes da sociedade civil e da sociedade

política que compõem o CMACS do FUNDEB, decorrente dos interesses contraditórios próprios da estrutura de uma sociedade dividida em classes. Há que se considerar que os Conselhos são espaços de contradição, em seu papel mediador entre o Estado e a sociedade.

O conselheiro representante do Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, afirma “Nosso conselho a maioria é funcionário público, é formado com uma média de 50% de funcionários públicos” e, no que refere ao relacionamento do Poder Executivo com o Conselho do FUNDEB, corrobora:

O Secretário Municipal de Educação é representado pelo conselheiro indicado e às vezes a gente traz os questionamentos que os conselheiros fazem, não há uma comunicação direta do Secretário com o Conselho, só mesmo na posse do conselho ou alguma reunião extraordinária do conselho para esclarecimentos, mas esses esclarecimentos são feitos pelo próprio representante do Executivo e não pela Secretária de Educação (ENTREVISTA, 12/03/2009).

A presidente do Conselho afirmou, em entrevista, que o Conselho tem bom relacionamento com o Executivo e acentua que “o que é solicitado ao Executivo é fornecido ao Conselho”. E acrescenta: “Pode não ser atendido no mesmo mês, mas logo vem”. Portanto, afirma: “Tudo que é solicitado para a Secretaria de Educação é prontamente atendido”. No que se refere à participação da Secretária Municipal de Educação, justifica:

Ela está sempre perguntando como está o funcionamento do Conselho, está sempre preocupada se os conselheiros estão participando, sempre libera o representante da Secretaria para participar das reuniões, não há dificuldade, pelo menos da minha parte, pode até os outros conselheiros dizer ela é neutra, mas não é neutra nem ativa, ela atende, assim como o Prefeito, o Secretário de Finanças, através de ofício (ENTREVISTA, 18.09.2008).

Os relatos mostram o distanciamento da Secretária Municipal de Educação do CMACS do FUNDEB. Não há registro nas atas de sua presença às reuniões, ou de qualquer forma de interlocução com o Conselho. As informações sobre transporte escolar, andamento de obras, pagamentos efetuados, são concedidas pelo conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação (afirmação do próprio conselheiro). As dificuldades e dúvidas dos conselheiros que surgem nas reuniões sobre a prestação de contas, obras, ou da própria dinâmica do Conselho, são sanadas por técnicos da prefeitura.

A Secretária Municipal de Educação, por sua vez, afirma que “estou sempre me inteirando do funcionamento do Conselho, pois é um órgão que, além de acompanhar e controlar a aplicação dos recursos colabora para a transparência na

administração dos recursos públicos”, afirmando ainda que o Conselho “contribui para a boa gestão dos recursos do FUNDEB” (ENTREVISTA em 17/09/2008).

O Conselheiro, representante do segmento da ACP, afirma não ter nenhum tipo de problema com o Executivo, que é muito bom participar do Conselho, pois, através da análise dos documentos, dos balancetes, é que fica sabendo se o Executivo está realmente aplicando bem a Lei, principalmente no que se refere à aplicação dos 60% anuais dos recursos do Fundo destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. E ainda afirma:

É com esses dados que passo para meus pares na ACP, nós temos documentação e conhecimento para dizer ao Executivo você empregou o que estava previsto em lei ou ao contrário, o que aqui sempre aconteceu, aplicou até mais que os 60%. Então essas informações nós utilizamos principalmente na nossa negociação salarial, olha o Sr. aplicou os 60% mas poderia aplicar mais porque a lei define, no mínimo, 60% em folha de pagamento, se quiser aplicar 80% poderá. Então essas informações municiam a nossa base sindical para estarmos trabalhando em cima disso (ENTREVISTA, 18.09.2008).

Quanto aos gastos priorizados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no período estudado, com os recursos FUNDEB no município de Campo Grande, a Secretária Municipal de Educação expôs que “[...] 85% dos repasses do FUNDEB são utilizados em folha de pagamento de pessoal e o restante em obras de reforma e construção, e capacitação dos profissionais do magistério”, afirmando que, com a reelaboração do Plano de Cargos e Carreira, “o ponto positivo foi a incorporação no salário base da Gratificação pelo Efetivo Exercício no Ensino Fundamental (GRATEF²⁵) estabelecendo uma gratificação de 10% para os professores que atuam no primeiro ano do ensino fundamental”. Destaca ainda que, com as alterações, “houve aumento da regência de classe de 20% para 50%” (CAMPO GRANDE, 2008, 17/09/2008).

Sobre os gastos com MDE, a presidente do Conselho respondeu o seguinte:

Com essa mudança entrou a questão da educação infantil, a questão do pagamento dos professores bem clara, a prioridade de construção de salas de aulas, os cursos oferecidos de pós-graduação em todas as áreas, foram feitas as salas de aulas, as reformas e as capacitações e os cursos que estão sendo pagos de pós-graduação (ENTREVISTA, 18.09.08).

O representante da ACP explicou:

²⁵ Cabe esclarecer que a Lei n. 3.442, de 24 de março de 1998, determinou um acréscimo de 32% sobre o salário-base, denominado de GRATEF, Gratificação do Ensino Fundamental – FUNDEF e mais 6,5%, de Regência do GRATEF.

Na verdade o que a gente vê é assim, todo ano aplica-se em nosso município mais de 60% em folha de pagamento, mas em termos de valorização, realmente, o que os professores querem para se sentirem valorizados, além das condições de trabalho, material pedagógico, eles vão sentir muito mais valorizados é com dinheiro no bolso, então poderia realmente aplicar mais ainda em relação a isso. Os nossos governantes passados, tanto o prefeito anterior (André Puccineli) como o atual (Nelson Trad Filho) aplicaram muito em obras, construíram escolas, uniformes, isso é muito bom, de certa forma isso também valoriza o professor, tá dando condições de trabalho para o professor, mas o professor não vê isso, ele sente valorizado mesmo é com dinheiro no bolso (ENTREVISTA, 18.09.08).

O representante do Executivo, ou seja, da Secretaria Municipal de Educação complementa as afirmações acima:

Nosso Conselho tem destacado a importância da aplicação dos 60% em folha de pagamento dos profissionais da educação em exercício e os 40% restantes a gente tem acompanhado se sua aplicação é feita em folha de pagamento dos servidores administrativos, em material de consumo, uma parte em torno de 20 a 25% em obras, construção e reforma das escolas e compra de material permanente, além da capacitação de professores e cursos de pós-graduação com recursos do FUNDEB e também com recursos próprios (ENTREVISTA, 12/03/2009).

E ainda explicita:

A educação do município de Campo Grande tem melhorado muito nos últimos anos principalmente após a implantação do FUNDEF, porque a partir daí nós tivemos recursos para construção, nós melhoramos muito a rede física escolar e a capacitação dos professores. Campo Grande tem 100% dos professores habilitados. Os recursos do FUNDEB têm contribuído muito para a melhoria da qualidade da educação (ENTREVISTA, 12/03/2009).

Como se pode verificar, as atas e as entrevistas possibilitaram constatar as principais discussões do Conselho do FUNDEB de Campo Grande e evidenciaram, por um lado, que os conselheiros, principalmente os novos, apresentaram dificuldades no que se refere à compreensão dos demonstrativos de aplicação do FUNDEB, dos balancetes financeiros, das operações contábeis, dos balancetes de receita e despesa, dos empenhos, da legislação pertinente, da folha de pagamento, bem como quanto à própria dinâmica de funcionamento do FUNDEB. Por outro lado, também ficou evidente que os conselheiros não estão recebendo formação técnica suficiente para superar as dificuldades.

Nesse sentido, vale lembrar o alerta de Cury (2006 p. 49), quando discute a importância do papel dos Conselhos no acompanhamento e controle social: “Os conselhos, se descolados do princípio democrático e republicano, podem se perder na

tecnocracia: quando ocupados por pessoas alheias aos e despreparados para os assuntos específicos, eles poderão se desviar do essencial, seja no conteúdo, seja na forma”.

Ainda, verificou-se que o relacionamento entre o Conselho e a Secretária Municipal de Educação, é distante e parece que ocorre, mais diretamente, com os conselheiros representantes do poder executivo. Segundo afirmação do conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação: “Não há uma comunicação direta do Secretário com o Conselho, só mesmo na posse do conselho”. Afirmou ainda que os “esclarecimentos são feitos pelo próprio representante do Executivo e não pela Secretária Municipal de Educação”.

Este distanciamento talvez seja causado pelo fato de a Secretária Municipal de Educação não ser a gestora dos recursos do Fundo como determina o § 5º do artigo 69 da LDB (o repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação), como afirma o conselheiro representante do segmento do poder executivo (SEMED): “O secretário municipal de educação é ordenador de despesas é quase gestor, mas as despesas são pagas pela tesouraria da prefeitura, ou seja, pela Secretaria Municipal de Planejamento, e não pela Secretaria Municipal de Educação” (ENTREVISTA EM 12/03/2009).

3.5 - Chapadão do Sul: características socioeconômicas, políticas e demográficas

No século passado, a região de Chapadão do Sul era conhecida como Chapadão do Bugre, pelo grande número de índios Caiapós também chamados de Bugres selvagens pelos brancos. Por ser uma região fria de chapadas, área de vasto cerrado, passou a ser chamada de Chapadão do Pouso Frio.

No início da década de 1970, estabeleceram-se as primeiras famílias gaúchas, com a chegada do Comendador Júlio Alves Martins, que, na época, adquiriu um loteamento e construiu as primeiras casas. Por esse motivo a região passou a ser chamada de Chapadão dos Gaúchos e, mais tarde, de São Pedro do Apuré. Sem consulta à população, em 28 de agosto de 1984, a denominação foi alterada para Chapadão do Sul, publicada no Diário Oficial do Estado Mato Grosso do Sul (ano II, n. 487) (LORENZON, 2003, p. 108).

Chapadão do Sul era distrito do município de Cassilândia; sua emancipação político-administrativa ocorreu em 27 de outubro de 1987 por meio da Lei n. 768, quando foi desmembrado dos municípios de Cassilândia e Paranaíba. Está situado na

região nordeste do Estado de Mato Grosso do Sul, chamada de Região do Bolsão²⁶, tem uma área de 3.823,979 km quadrados, limita-se, ao norte, com os municípios de Chapadão do Céu e Aporé (ambos do Estado de Goiás), ao sul, com os municípios de Água Clara e Inocência, ao leste, com o Município de Costa Rica e, a oeste, com Cassilândia. Está localizado no Planalto Meridional, em uma área composta por chapadões na sua porção central e sul, com altitudes em torno de 600 e 700 metros (LORENZON, 2003).

A eleição para governo próprio foi realizada em 15 de novembro de 1988; este governo foi instalado em 1º de janeiro de 1989, quando assumiu a prefeitura o Sr. Edwino Raimundo Schultz, do Partido Democrático Trabalhista (PDT); trata-se portanto, de um município jovem. Hoje, a sexta gestão político-administrativa (2009-2012) tem como prefeito Sr. Jocelito Krug, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que também foi o prefeito na gestão anterior (2005/2008).

O município tem uma população de 16.781 habitantes (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO N.167, 29.08.2008), sendo que 60% vivem na área urbana e 40% na área rural; a população é formada por pessoas que vieram de diversos estados, entre eles, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, preponderando os moradores provenientes da região Sul do Brasil.

A principal atividade econômica do município é a agricultura, com maior predomínio na arrecadação de imposto sobre a circulação de mercadorias (ICMS). A agricultura está voltada basicamente para a produção de soja com plantio médio de 90 mil hectares por ano. Consolidado o projeto de agricultura altamente tecnificada, o município possui aproximadamente 140 mil hectares de lavoura; além da soja, produz algodão, milho, nabo forrageiro, sorgo, milheto, amendoim, girassol, entre outras culturas. A pecuária é marcada pela criação de gado de corte por médios e grandes proprietários (LORENZON, 2003).

3.6 - Chapadão do Sul: dados educacionais

A Secretaria Municipal de Educação de Chapadão do Sul, como desdobramento e em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, em janeiro de 2008, deu início ao processo de elaboração de seu Plano Municipal de

²⁶ A definição da Região do Bolsão baseia-se na classificação em regiões (Alto-Pantanal, Sudoeste, Norte, Central, Bolsão, Grande Dourados, Leste e Sul Fronteira) usada para a divisão dos municípios na construção do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2004).

Educação (PME), destinado a reger a educação no Município por um período de dez anos, com previsão para até o ano de 2018; o Projeto de Lei está em tramitação na Câmara Municipal. O documento em construção apresenta o diagnóstico da educação do município com as metas e objetivos. Os dados foram levantados por uma comissão de elaboração do Plano, juntamente com a comunidade escolar, sociedade política e sociedade civil (CHAPADÃO DO SUL, 2009).

No ensino superior, o município conta com campus de ciências agrárias da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com três cursos – Agronomia, Biologia e Pedagogia; e uma Faculdade privada com cursos de administração, ciências contábeis e pós-graduação em gestão pública, gestão empresarial com ênfase em Recursos Humanos e gestão sucroalcooleira (Disponível em www.chapadaodosul.gov.br. Acesso em 22/01/2008).

Segundo o projeto do Plano Municipal, atendendo ao dispositivo da LDB 9.394/1996, artigo 89, que determina que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas, deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”, o município de Chapadão do Sul, em dezembro de 1999, passou a denominação das creches para Centros de Educação Infantil (CEIs) por meio do Decreto Municipal n. 015/1999. No entanto, a partir de 1999, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, ao assumir os CEIs, teve como um dos desafios buscar soluções educativas para superar o enfoque assistencialista e construir uma proposta pedagógica que integrasse cuidado e educação, passando também a ampliar a rede em decorrência da grande demanda. Os dados estatísticos apresentados revelam que o município de Chapadão do Sul atende, em creches e pré-escolas, 40% do total de crianças de zero a seis anos. Assim, do total de 2.444 crianças desta faixa etária, 945 são atendidas, estando 1.499 fora da escola (CHAPADÃO DO SUL, 2009).

No ano de 2008, o Censo Escolar registrou na educação infantil, 912 matrículas, sendo 818 crianças de 0 a 5 anos nos Centros de Educação Infantil da rede municipal de ensino e 94 na rede privada de ensino (BRASIL, INEP/MEC, 2008).

No que tange ao ensino fundamental, o Plano Municipal de Educação aborda, em suas diretrizes, que

[o] Ensino Fundamental é de responsabilidade do Estado e do Município, com duração de 9 (nove) anos, obrigatório e gratuito na escola pública, tem como objetivo a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, propiciando o pleno domínio da leitura, da escrita e

do cálculo. Cabe também ao poder público atender este aluno através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nos cinco primeiros anos da vigência deste Plano, o Ensino Fundamental deverá atingir a sua universalização, sob responsabilidade do poder público e sociedade civil, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar (CHAPADÃO DO SUL, 2009).

O atendimento desta etapa da educação básica registra 3.328 matrículas no ano de 2008, sendo 315 alunos matriculados na rede privada, 688 na rede estadual de ensino e 2.325 na rede municipal de ensino. O ensino médio é atendido pela rede privada, com 184 matrículas, e pela rede estadual de ensino, com 814, totalizando 998 alunos matriculados nesta etapa da educação básica. Estão incluídos nessas matrículas os alunos atendidos na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação especial em todas as redes (BRASIL, INEP/MEC, 2008).

Cabe registrar que os alunos estão distribuídos em 02 (duas) escolas da rede estadual de ensino, 02 (duas) escolas da rede privada, 08 (oito) escolas municipais, 03 (três) na área urbana e 05 (cinco) na área rural e 04 (quatro) Centros de Educação Infantil (CEIs) na área urbana (CHAPADÃO DO SUL, 2009).

3.7 - Regulamentação da Educação Municipal

Parte-se, aqui, do exame da legislação para compreensão das diretrizes e encaminhamentos oficiais da Rede Municipal de Ensino de Chapadão do Sul. Apresenta-se, a organização da Secretaria Municipal de Educação, do Sistema Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação e do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

O exame legal iniciou-se por alguns artigos da Lei Orgânica Municipal (LOM), Emenda Revisional n. 001/2004, de 06 de dezembro de 2004, porque esse documento relata as medidas organizacionais gerais adotadas pelo Município de Chapadão do Sul para a organização da educação básica. O detalhamento está na Lei n. 300 de 29 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação do Sistema; na Lei Complementar n. 015, de 20 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de Chapadão do Sul; na Lei n. 269/1997, de 08 de agosto de 1997, que criou o Conselho Municipal de Educação, reestruturado pela Lei n. 305/1999, de 18 de junho de 1999, e o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Chapadão do Sul/2000; na Lei n. 603, de 1º de março de 2007, que criou o Conselho Municipal de Acompanhamento e

Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (CMACS do FUNDEB). Somente estas foram consideradas para discussão neste trabalho por serem as mais relevantes para esclarecer o objeto deste estudo.

A Lei Orgânica do Município de Chapadão do Sul regulamenta a educação, obedecendo aos preceitos constitucionais federal e estadual, entre outros, os prescritos na Constituição Federal de 1988 nos artigos 205, 206, 208, 212, 213. Dessa forma, o Artigo 163 prescreve que a prioridade com a educação de Chapadão do Sul reside no ensino fundamental e na educação infantil, promovida com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

A Lei Orgânica Municipal, no artigo 164, define o percentual a ser aplicado anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, “nunca menos de vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”.

Define ainda, no artigo 165, os princípios em que o ensino será ministrado, dentre os quais estão: I - igualdade de acesso e permanência na escola; V- valorização dos profissionais de ensino; VIII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino e pesquisa, na forma da lei; IX - garantia de atendimento aos educandos do ensino fundamental e pré-escolar, mediante programas suplementares de material didático-escolar, alimentação e saúde.

As instituições municipais ficam sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, a qual tem a competência de:

- I. planejar, executar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades referentes à Secretaria de Educação, tendo em vista suas atribuições e os objetivos e necessidades do Município;
- II. organizar e manter atualizado arquivo de informações necessárias ao cumprimento das finalidades da Secretaria e ao atendimento às solicitações de assessoria para assuntos de Gabinete;
- III. promover a manutenção dos estabelecimentos de ensino, bem como exercer sua coordenação e controle proporcionando-lhes os recursos técnicos, pedagógicos e administrativos indispensáveis à boa execução das atividades nela desenvolvidas;
- IV. proporcionar ao educando a orientação necessária para o desenvolvimento de suas potencialidades, fornecendo-lhe material escolar, transporte e alimentação;
- V. orientar, acompanhar e avaliar o trabalho pedagógico dos professores da rede municipal de ensino, bem como controlar o cumprimento da legislação escolar;

- VI. manter a rede escolar rural, sobretudo nas áreas de baixa densidade demográfica e de difícil acesso, criando meios adequados para a radicação de professores na área rural e oferecendo-lhes as necessárias condições de trabalho;
- VII. promover, incentivar e fomentar o esporte, a cultura e o lazer no Município (Disponível em www.chapadaodosul.ms.gov.br. Acesso em 23 de abril de 2008).

Cabe destacar que o Conselho Municipal de Educação foi criado antes da Lei de Sistema, por meio da Lei Municipal n. 269 de 8 de agosto de 1997. Assim, pouco mais de um ano após a criação do Conselho instituiu-se o Sistema Municipal de Ensino, criado em 29 de dezembro de 1998, pela Lei n. 300/1998, que disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias do Sistema Municipal de ensino. No entanto, em junho de 1999, a Lei n. 305 reestruturou o Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado, com função normativa, consultiva e deliberativa do Sistema Municipal de Ensino e de assessoramento do Prefeito Municipal, com caráter de entidade pública, com a participação da sociedade civil vinculada à educação, composto por sete (7) membros: um educador nomeado livremente pelo prefeito municipal; um representante de pais de alunos, escolhido de lista tríplice formada pelas Associações de Pais e Mestres; três representantes dos professores do Sistema Municipal de Ensino escolhidos de lista tríplice formada pelos seus pares; um representante da Câmara Municipal e um representante da divisão Municipal de Educação.

O Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de Chapadão do Sul encontram-se regulamentados pela Lei Complementar n. 15, de 20 de dezembro de 2002, em conformidade com as alterações decorrentes do Decreto n. 924 de 28 de fevereiro de 2003 e da Lei complementar n. 038 de 21 de dezembro de 2006, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e com as normas que regem as relações entre a Administração Pública Municipal e seus servidores.

A Lei Complementar n. 15/2002 instituiu como princípios básicos da carreira do profissional da educação, dispostos no art. 6º e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII:

- Ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com o licenciamento periódico remunerado para esse fim;

- Avaliação das qualidades individuais, formação e atualização que garantam resultados positivos para o Sistema Municipal de Ensino;
- Utilização do período reservado a estudos, planejamento e avaliação, inclusive na carga horária de trabalho;
- Piso salarial profissional que assegure situação condigna de trabalhos nos planos econômico e social;
- Condições ambientais de trabalho adequadas, com instalações e materiais didáticos próprios e pessoal de apoio qualificado;
- Promoção como mecanismo de valorização de profissionais de educação com base na avaliação de desempenho, no aperfeiçoamento profissional adquiridos em cursos e estágios de formação, especialização e a experiência adquirida em decorrência do tempo de efetivo exercício em funções de magistério.

No que se refere à função de direção escolar, vale ressaltar que o processo de escolha do profissional para ocupar o cargo de diretor das escolas municipais está vinculado diretamente ao gabinete do prefeito como função gratificada, feita por meio de indicação e nomeação do Executivo Municipal.

3.8 - O FUNDEB em Chapadão do Sul: organização e atuação do CMACS

O município de Chapadão do Sul, assim como Campo Grande, optou por criar Conselho específico para o Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, que é uma das alternativas apresentadas pela Lei Federal n. 11.494/2007 que criou o Fundo para educação básica.

Nesse sentido, o Prefeito Municipal Jocelito Krug (PMDB) sancionou e promulgou a Lei Municipal n. 603, de 1º de março de 2007 (última data determinada pela Medida Provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006), que “dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CMACS do FUNDEB)”. O Conselho, nesse primeiro momento, de acordo com a Medida Provisória (MP) n. 339/2006, foi constituído por 10 (dez) membros titulares e respectivos suplentes, indicados pelas suas representações, com mandato de dois anos, permitida uma única recondução. Após um mês da criação do Conselho, por meio do Decreto n. 1.433, de 4 de abril de 2007, publicado no dia 27 do mesmo mês, o Prefeito nomeou os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CMACS), de acordo e na ordem das representações descritas, assim nominados:

- I - um representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal;

Titular: Mauro Mallamam Arenhardt;
Suplente: Jean Carlos Fajardo.

- II - um representante dos professores das escolas públicas municipais;

Titular: Nardi Alves Carrasco;
Suplente: Valdenice dos Santos Alpe

- III - um representante dos diretores das escolas públicas municipais;

Titular: Erica Jaqueline Schweter;
Suplente: Marlene Chagas Tomiazzi.

- IV - um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;

Titular: Maria José Amaral;
Suplente: Ivani Langner Wieczorek

- V - dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;

Titular: Ancelmo José Alpe;
Suplente: Lourdes Bernadete Nach Pedott.

Titular: Lúcia Antonia Araújo Doro;
Suplente: Paulo Ferreira Rosa.

- VI - dois representantes dos estudantes da educação básica pública;

Titular: Anilta Rodrigues Silvino;
Suplente: Roseli Martins de Freitas.

Titular: Elizabeth Balta Martins;
Suplente: Sirlene Camilo Ferreira.

- VII - um representante do Conselho Municipal de Educação;

Titular: Sirlene Moura da Silva;

Suplente: Jurcélia Domingos de Brito Mateus

- VIII - um representante do Conselho Tutelar

Titular: Clayton Piovesana Bragantge;
Suplente: Querino Scheidt (CHAPADÃO DO SUL, 2007).

Com a conversão da Medida Provisória n. 339/2006 na Lei n. 11.494, em 20 de junho de 2007, o Prefeito de Chapadão do Sul editou nova Lei Municipal sob o n. 637, em 28 de agosto de 2007, alterando a composição do Conselho Municipal do FUNDEB, passando de 10 para 11 conselheiros, conforme o artigo 2º e inciso I da Lei Municipal n. 603/2007:

- Art. 2º - O Conselho a que se refere o artigo 1º é constituído por 11 (onze) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminados:

- I – dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, indicado pelo Poder Executivo Municipal.

Assim como em Campo Grande, o Conselho adequou-se à Lei n.11.494/2007 passando a ter mais um conselheiro representante do Poder Executivo de Chapadão do Sul em novembro de 2007. Passou a compor o Conselho, como

representante do Poder Executivo, a servidora da Secretaria Municipal de Educação Ana Clarice Borgmann. Desta forma, o CMACS do FUNDEB do município de Chapadão do Sul passou a ser constituído por 11 membros titulares e respectivos suplentes.

Destaca-se a composição do Conselho com o quantitativo mínimo de membros estabelecido pela Lei Federal; sendo observados também, os critérios de composição no que tange aos segmentos definidos. Registra-se, na ata da primeira reunião, que “os conselheiros foram eleitos em assembléia com os vários segmentos educacionais” (CHAPADÃO DO SUL, 25/05/2007). São 11 membros, entre eles dois representantes diretos do Poder Executivo, ambos da Secretaria Municipal de Educação; um representante dos professores, servidora pública municipal; uma diretora indicada e nomeada pelo Prefeito; um representante do segmento dos servidores técnico-administrativos, servidora pública; dois representantes do segmento de pais, dos quais um (presidente) é servidor público lotado na Secretaria Municipal de Educação. Além de uma conselheira representante do Conselho Municipal de Educação, servidora também lotada na Secretaria de Educação; um conselheiro representante do Conselho Tutelar, servidor da Prefeitura, e dois representantes do segmento dos alunos. Portanto, são sete membros servidores públicos e apenas três sem vínculo empregatício com a prefeitura, fato que merece ser questionado quanto à efetiva representatividade da sociedade civil.

Assim, em entrevista, o presidente do Conselho afirma: “O nosso conselho aqui, o pessoal, a maioria é da própria Secretaria Municipal de Educação”. E ainda relata:

Tem quatro (4) membros que trabalham na Secretaria de Educação, os representantes da Secretaria, a representante do Conselho Municipal de Educação, representante dos servidores administrativos e eu representante dos pais, e também funcionários públicos ligados à Secretaria de Educação, a diretora que é cargo de confiança e os professores (ENTREVISTA, 16/10/2008).

Como se percebe, o Conselho está composto, na sua maioria, por servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação. Menciona-se a importância da paridade entre sociedade civil e sociedade política na composição do Conselho, que, segundo o conselheiro entrevistado, o Conselho de Chapadão do Sul precisa avançar no sentido de ampliar a representação da sociedade civil.

O conselheiro, representante do poder executivo, da Secretaria Municipal de Educação também afirma:

Os segmentos que mais participam são os segmentos que estão ligados à gestão pública, são os funcionários públicos que estão representando algum segmento, são esses que participam mais, são professores, o executivo e um representante de país. A sociedade civil participa menos devido à questão de trabalho, as reuniões às vezes duram de 2 a 4 horas, aí eles têm dificuldades de participar do Conselho (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Justifica tal afirmação declarando que

a função do Conselho é importante, o que existe é um certo desgaste de participar desses conselhos, pois, geralmente, membros desses conselhos são aqueles que têm responsabilidade maior, então às vezes acaba sobrando para o funcionário público que representa um segmento civil ou social e que tem que conciliar com seu trabalho não só o Conselho do FUNDEB, mas todos os conselhos que existem hoje (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Como assinala Davies (2001, p. 40), a debilidade do caráter social dos Conselhos se revela pelo fato de os representantes das entidades da sociedade civil não serem remunerados pelo seu trabalho, ao passo que os representantes estatais fazem o acompanhamento durante o horário de trabalho, além da vantagem dos representantes do governo sobre os da sociedade civil em relação à flexibilidade de horário, estando à disposição do Poder Estatal durante o expediente. O autor afirma ainda: “Isso significa que os representantes da sociedade trabalharão de graça, enquanto os do Estado, mesmo não recebendo remuneração específica para a participação no Conselho, estarão dele participando como funcionário do Poder Estadual”.

Isso se confirma na fala do conselheiro representante do Executivo e funcionário da Secretaria de Educação: “A dificuldade de participação é em relação ao horário, se for a parte do dia a participação é mais do Executivo, dos membros que são funcionários, os membros da sociedade civil não participam” (ENTREVISTA, 16/10/2008).

Esses depoimentos revelam não haver uma sequência no acompanhamento e na análise das contas por parte dos membros da sociedade civil, a participação fica restrita aos membros da sociedade política, ou seja, aos conselheiros ligados direta ou indiretamente ao poder executivo. Questiona-se: como é possível materializar o controle social se os representantes da sociedade civil não podem participar das reuniões? Ou, se não participam com igualdade de oportunidades?

Embora o CMACS do FUNDEB de Chapadão do Sul tenha sido criado em primeiro de março de 2007, a nomeação dos seus membros ocorreu um mês depois, em 04 de abril, tendo a posse acontecido só em 25 de maio, oitenta e quatro dias após sua criação, data também da primeira reunião do novo Conselho. Registra-se, na ata número

um (1), que “tomou posse para o biênio 2007/2008, [...] conselheiros que foram eleitos em assembléia com os vários segmentos educacionais, professores, diretores, servidores técnico-administrativos, associação de pais e mestres e alunos” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 25.05.2007).

Apesar da posse, estiveram presentes nessa sessão apenas seis membros do Conselho: Ancelmo José Alpe, representante do segmento dos pais; Érica Jaqueline Schweter, diretora; Maria José Amaral, representante dos servidores técnico-administrativos; Mauro Mallamam Arenhardt, representante da Secretaria de Educação; Querino Scheidt, suplente representante do Conselho Tutelar; Nardi Alves Carrasco, representante dos professores, e o Secretário Municipal de Educação. No entanto, faltaram Lúcia Antonia Araújo Doro, representante do segmento de pais; Anilta Rodrigues Silvinio e Elizabeth Balta Martins, representantes do segmento de alunos; e Sirlene Moura da Silva, representante do Conselho Municipal de Educação.

Destaca-se que, conforme o regimento, o mandato dos Conselheiros será de dois anos, permitida uma única recondução. Quanto à escolha da diretoria, segundo o artigo 11, o presidente e o vice-presidente do Conselho serão eleitos por seus pares em reunião do colegiado, enquanto o secretário será um membro escolhido pelo presidente.

Assinala-se que foram analisadas 14 atas, garantindo um exercício completo da atuação e funcionamento do Conselho, ou seja, o primeiro mandato do Conselho do FUNDEB. No entanto, não há registros da escolha ou eleição do presidente do CMACS. A ata da primeira reunião do Conselho do FUNDEB, no dia 25 de maio de 2007, registra um dos representantes do segmento dos pais como presidente e a Conselheira representante do Conselho Municipal de Educação como vice-presidente (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 2007).

No entanto, em entrevista, o conselheiro presidente afirmou que sua escolha “para presidente foi através de votação entre os membros do Conselho na primeira reunião” e a indicação para conselheiro “foi eleição dentro do segmento” (ENTREVISTA, 16.10. 2008).

No decorrer do ano de 2007, foram realizadas sete reuniões ordinárias do CMACS do FUNDEB de Chapadão do Sul, sendo duas no mês de maio (25 e 29), e as demais nos meses de junho, agosto, outubro, novembro e dezembro, apesar de regimentalmente constar no art. 4º que “as reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, conforme programado pelo colegiado” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 2007). No ano de 2008, até o mês de julho, foram realizadas cinco reuniões:

uma no mês de fevereiro, duas no mês de março, sendo uma reunião extraordinária convocada pelo Presidente, que a justificou com a necessidade de “adiantamento dos trabalhos” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 14.03.2008). Em maio não houve sessão; em junho, há registro de duas atas, mas foi realizada uma só sessão, pois a outra não aconteceu por falta de quorum; compareceram somente três conselheiros: o Presidente, a representante do segmento de professores e a representante do segmento do Conselho Municipal de Educação. A última sessão analisada ocorreu no mês de julho.

Vale destacar o baixo índice de comparecimento às reuniões no período analisado. Como se pôde verificar nas atas, nenhuma reunião foi realizada com todos os 11 membros presentes. O maior número de presentes se verificou em duas reuniões com 10 (dez) conselheiros e duas com nove; as demais reuniões contaram com um número menor de conselheiros presentes. Há registro de duas sessões com cinco e três conselheiros; estas reuniões foram realizadas, mesmo ferindo o regimento que determina que “as reuniões serão realizadas com a presença da maioria dos membros do Conselho” (ART. 5º). Destacam-se, ainda, apenas três presenças registradas dos conselheiros representantes do segmento de alunos, em duas reuniões em 2007 e uma em 2008; o segundo representante dos estudantes nunca compareceu às reuniões. O conselheiro representante do Poder Executivo/ Secretaria Municipal de Educação justifica que “a participação dos alunos é difícil porque dentro do segmento exige que seja emancipado ou maior de 18 anos e na rede municipal não temos”, embora a Lei Federal n. 11.494/2007 estabeleça, no § 12º do artigo 24, que “na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do Conselho com direito a voz”.

Sobre esse ponto, pode-se citar Aragão (2003, p. 121), que, em sua pesquisa realizada no Estado da Bahia e em seus Municípios, discutiu o controle social e a gestão democrática e concluiu:

Possivelmente, um controle transparente dos recursos públicos em educação só poderia ocorrer se os Conselhos Estadual e Municipais de Acompanhamento pudessem se organizar democraticamente, contando com os três segmentos sociais que compõem a educação: sociedade local (pais dos alunos, os próprios alunos, funcionários técnico-administrativos e outros atores sociais locais), professores (suas entidades de representação política) e representantes do governo local (secretarias de educação).

No entanto, o CMACS do FUNDEB de Chapadão do Sul conta com representantes desses segmentos (pais, alunos e técnico-administrativos, entre outros). O que acontece é a pouca participação dos membros representantes do segmento dos

alunos e dos pais. Talvez pela falta de conhecimento técnico financeiro, ou ainda, por se tratar de um município de pequeno porte, em que o nível de conscientização política pode ser menor, dificultando a organização e articulação desses segmentos representativos da sociedade civil.

A respeito da participação e frequência no Conselho, o conselheiro representante do Conselho Tutelar observa que

[a] sociedade civil deveria ser mais participativa, mas fica alguma coisa a desejar por parte da sociedade, tinha que ser mais participativa do meu ponto de vista. E ainda são poucos os membros que participam das reuniões, de seis a oito membros, sempre que participei das reuniões tinha poucos membros, deveria ter mais participação (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Essa observação não difere da recomendação feita pelo presidente do Conselho durante a entrevista:

Eu acho que os Conselhos deveriam ter mais representatividade de outros segmentos, porque esse nosso ficou muito fechado às pessoas ligadas à própria administração. Tem igrejas, sindicatos, diversas partes da sociedade que poderiam participar. São dois pais que ficam voto vencido, os demais são do lado da administração e parte deles com cargo de confiança. Isso dificulta, fica até uma falta de vontade de fiscalizar (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Nessa direção, Aragão (2003, p. 120) chama a atenção para o fato de que “é preciso estar atento às formas de apelo do poder público à participação da cidadania no acompanhamento e controle social das ações do governo, uma vez que quase sempre procedem no sentido de cima para baixo”.

Ressalta-se, além da baixa frequência nas reuniões, a rotatividade dos conselheiros dentro do Colegiado. Ocorreu, no mês de novembro a substituição da conselheira representante dos professores por motivo de exoneração do cargo efetivo de professora. No mês de dezembro, a conselheira representante do segmento de pais entregou ao Conselho declaração de afastamento justificando mudança residencial de município. No mês de fevereiro de 2008, outra conselheira suplente, representante do segmento de pais, entregou ao Conselho declaração comunicando sua saída do mesmo, sem justificar os motivos. Registra-se, ainda, no mesmo mês, a saída do conselheiro representante do Conselho Tutelar.

O presidente do Conselho afirma, em sua entrevista, que “um dos representantes do segmento de pais já foi substituído três vezes; alegam não ter tempo para participar das reuniões, e o segmento de alunos não tem representante por não ser emancipado” (ENTREVISTA, 16.10.2008). Nesse sentido, a ata do dia 20 de junho de 2008 registra a fala do presidente em relação aos segmentos que estão sem

representatividade no Conselho, ao que “os conselheiros deliberam que seja oficializado ao Secretário Municipal de Educação para que indique os membros faltantes” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 20.06.2008).

Além de fazer o acompanhamento e o controle social dos recursos do FUNDEB, os conselhos também estão incumbidos de atribuições complementares tais como: supervisionar o censo escolar anual e, ainda, supervisionar e acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual.

Ao responder sobre as atribuições do Conselho, o Secretário Municipal de Educação Jean Carlos Fajardo acentuou que “a principal atribuição do Conselho é a fiscalização, o acompanhamento na aplicação dos recursos onde eles vão estar avaliando toda prestação de contas e apontando ou solicitando informações naquilo que ele achar necessário” (ENTREVISTA, 16.10.2008). O conselheiro presidente (16.10.2008), por sua vez, afirma que a função é “fiscalizar as verbas, se estão vindo certo, o que é direcionado à educação”. O representante do segmento do Conselho Tutelar respondeu que sua principal atribuição “é estar fiscalizando os documentos desse Fundo, o que está vindo para o município, se está sendo bem aplicado no seu destino que vem”. O Conselheiro representante, do segmento do Poder Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, (16.10.2008) apontou:

A atribuição do Conselho é fiscalizar os recursos vindos do governo, os recursos aplicados na educação, recursos vindos através do Fundo que é o FUNDEB. Fiscalizar e olhar os balancetes se estão sendo aplicados corretamente dentro dos 60% e dos 40%, se estão devidamente aplicados. Há uma série de atribuições, que não me lembro, tem toda uma orientação, um manual do FUNDEB, do que pode e o que não pode, qual é a responsabilidade do Conselho dentro das normatizações do governo. Então uma das atribuições é o acompanhamento do censo escolar, porque o recurso que vem para o FUNDEB é de acordo com o número de aluno levantado pelo censo escolar.

Um aspecto que vale salientar se refere às salvaguardas conferidas aos conselheiros pela Lei Federal n.11.494/2007. O artigo 24, § 8º inciso IV, alínea “a”, por exemplo, “veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato: a exoneração ou demissão, do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam”. No entanto, a ata n. 7 registra que “os membros foram informados da exoneração da professora Nerdi Alves Carrasco, membro desse conselho e que ocupava a função de secretária”. Porém, não há registro de justificativa da

exoneração da referida professora, representante do segmento dos professores. (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 08/11/2007).

O artigo 25 da Lei Federal n.11.494/2007 define que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos Conselhos responsáveis. No entanto, as poucas atas que registraram análise de balancetes mostraram o atraso na entrega dos mesmos ao Conselho. Por exemplo, os balancetes do mês de abril foram entregues em junho, conforme ata n. 4 de 12 de junho de 2007, e os balancetes do mês de outubro foram entregues ao Conselho em dezembro, conforme ata n. 8 em 11 de dezembro de 2007. No mês de abril de 2008, foram entregues os balancetes do mês de janeiro de 2008, mas sua aprovação só ocorreu na sessão do dia 20 de junho de 2008, juntamente com os balancetes de janeiro a maio de 2008.

No que se refere ao atraso no envio da documentação para o Conselho e ao acesso às informações, o presidente do Conselho afirmou que os “balancetes mensais, apesar de chegar um pouco atrasados, os Conselheiros fazem apenas acompanhamento na documentação e não no dia a dia, verificando onde e em que foi gasto. Por exemplo, visita às obras ninguém nos comunica, nós não recebemos nota de obras que foram feitas. Fazemos acompanhamento nos balancetes se está sendo aplicado os 60% aos professores” (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Sobre a mesma questão, o representante do Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, respondeu:

tem os demonstrativos e como eu trabalho dentro da Secretaria Municipal de Educação então fica mais fácil de acompanhar o que foi pago e o que não foi pago. Mas em si você tem o demonstrativo, o recurso, tudo isso, a gente tem acesso, a conta do FUNDEB, quanto que vem, onde é aplicado através dos balancetes que são passados em cada setor tem esses demonstrativos, aos saldos também é possível ter acesso. O que falta é talvez buscar esse acesso. O que falta é realmente saber quanto vem, quanto foi gasto, quanto está sendo aplicado, se está sobrando ou não. Então existe o acesso; o que falta é um pouco mais de empenho do Conselho de buscar isso e pedir mais informações (ENTREVISTA, 16.10.2009).

O representante do segmento do Conselho Tutelar, por sua vez, se manifestou assim:

O acesso aos documentos é só aqui na secretaria do Conselho não na Prefeitura, da minha parte nunca tive acesso aos estratos bancários, não sei o presidente. A gente tem acesso aos documentos que saem da prefeitura, as notas, o livro caixa de prestação de serviços, os documentos ficam aqui na

secretaria do Conselho para a gente ter acesso a qualquer hora e estar examinando (ENTREVISTA, 16.10.2008).

A ata n. 4, da sessão ordinária de 12 de junho de 2007, mostra os vários questionamentos dos Conselheiros em relação às despesas e gastos com verbas do FUNDEB, quando foram apresentados os balancetes dos meses de abril e maio. Nessa sessão, os membros do Conselho decidiram encaminhar ofício ao Departamento de pessoal solicitando demonstrativo e folha de pagamento dos funcionários e demais despesas pagas com recursos do FUNDEB. Como seus questionamentos eram muitos e, segundo eles, “não obtiveram respostas suficientes por parte do representante da Secretaria Municipal de Educação”, decidiram, ainda, encaminhar ofício “aos representantes da Câmara de Vereadores na pessoa do presidente Sr. Dudu Bellot, aos Secretários de Finanças e de Educação, bem como ao Promotor Público solicitando esclarecimentos de como deve ser processada a análise dos livros contábeis”. O presidente justificou a solicitação dizendo que “[...] os conselheiros pouco entendem da linguagem técnica financeira” e ainda que “essa seria uma reunião de esclarecimento e sugestões e que seria a maneira mais fácil de entender a leitura e avaliação das questões levantadas” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 12/06/2007).

Este é um fator que pode ser considerado impeditivo para a democracia participativa, ou seja, a participação efetiva nas tomadas de decisão. Como assinala, mais uma vez, Cury (2006, p. 51):

Participar é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselhos como essas características são uma forma de democratização do Estado. Neles torna-se possível a (re)entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los.

A reunião seguinte ocorreu em agosto de 2007, e ficou registrado o não comparecimento de qualquer representante dos órgãos convidados (Câmara Municipal – Dudu Bellot, Secretário de Finanças – Itamar Mariani, Secretário de Educação – Guerino Perius e o Promotor Público); tampouco se apresentaram justificativas ou encaminharam resposta ao Conselho (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 14/08/2007).

Assim, as dúvidas e os questionamentos permaneceram. O conselheiro presidente afirmou que “os livros de prestações são muitos e extensos, e ainda numa linguagem técnica que impossibilita os leigos entenderem impossibilitando e dificultando os trabalhos”. Afirmou ainda que

enquanto não for apresentada a folha do demonstrativo com os nomes relacionados funções, cargos, contratos, convocações, efetivos, e demais prestações de serviços pagos com as verbas do Fundo, bem como as despesas com transportes, manutenção de equipamentos, aquisição de materiais didático-pedagógicos será impossível realizar essa função que deve ser facilitada pelos órgãos competentes (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 14/08/2007).

Ainda, em novembro de 2007, os membros do CMACS decidiram encaminhar ofício à Secretaria Municipal de Educação solicitando informação sobre o quadro de funcionários e o convênio do transporte escolar rural. Percebe-se a insistência e vontade do CMACS em efetivar suas funções; como não se atendeu o requerido, em dezembro do mesmo ano o Conselho novamente encaminhou ofício à Secretaria Municipal de Educação (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 28/11/2007).

Em relação às dificuldades no acompanhamento e controle sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, o conselheiro representante do segmento do Conselho Tutelar manifestou-se da seguinte forma:

Há necessidade de formação para a gente ficar mais esclarecido sobre os documentos. A gente deveria participar mais, por isso que eu acho que deveria ter uma formação adequada sobre a função. A gente deveria visitar todas as obras onde esse dinheiro é consumido, a gente tem essa falha, talvez é falta de orientação, não é nem de formação, mas orientação. A gente inclusive sabe parte do regulamento, talvez se tivesse uma formação isso seria mais tranquilo (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Já o conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação enfatizou a necessidade de

um pouco mais de esclarecimento do Conselho de saber qual é a função dele, qual é o papel do Conselho dentro da questão da gestão, de observar, fiscalizar, analisar os dados, os balancetes, e um pouco mais de maturidade de alguns membros do Conselho, o conhecimento, a formação ajuda muito, uma das dificuldades é essa. A falta de objetividade dentro do Conselho se dá palpite em tudo, mas na verdade não se resolve nada. Quando há dúvidas o pessoal da prefeitura vem prestar esclarecimentos (ENTREVISTA, 16.10.2008).

O Presidente do Conselho, por seu lado, ressaltou:

Na verdade analisar os balancetes são poucos conselheiros que analisam, muitas vezes nem olham, eles participam das reuniões, ficam aqui, entram na reunião mudos e saem calados, ninguém comenta nada, só cumprem o horário da reunião. Às vezes a gente vê alguma despesa que não encaixa a gente faz ofício mandando a prestação de contas de volta para a administração corrigir, são pequenas falhas, aí o conselho faz ofício a Prefeitura entorna o gasto que não deveria ser feito com recurso do FUNDEB. O pessoal só faz presença nas reuniões, eles acompanham os balancetes eu acho que não entendem muito bem, os balancetes são bastante técnicos está um pouco difícil, aos poucos a gente vai entendendo. É preciso investir mais no Conselho com treinamento, formação para os próprios conselheiros (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Como se pode verificar, os conselheiros, de modo geral, concordam com a falta de preparo técnico dos membros do Conselho, destacando a necessidade de formação adequada para o desempenho da função. A fragilidade evidenciada diz respeito ao controle social dos recursos, seja pela falta de preparo dos conselheiros, seja pelo desconhecimento técnico contábil, ou ainda pela complexidade das planilhas financeiras, dos balancetes. Sobre a necessidade de capacitação dos conselheiros, Souza (2006, p. 93) assevera que é “sabidamente um problema crucial, pois as funções a serem desempenhadas neste tipo de instância demandam conhecimentos técnicos específicos”.

O Secretário Municipal de Educação²⁷, ao ser entrevistado, respondeu que a primeira dúvida é “sempre como analisar as prestações de contas, esclarecimentos de como fazer a leitura de todos os relatórios”. Acrescentou que “os Conselheiros estão sempre buscando informações de quais funcionários estão lotados em cada estabelecimento, relatório específico de manutenção, construção de estrutura física, procurando em qual estabelecimento foi feito, se foi algum gasto na manutenção de veículo, estão sempre buscando informação dos veículos”. Afirmou, ainda, que “sempre estamos abertos, convidando-os para que eles acompanhem, estejam visitando o pátio onde fica a frota para verificar o que realmente foi feito, nós convidamos para visitar as escolas principalmente quando há algum investimento estrutural que foi feito que tenha uso dos recursos do FUNDEB” (ENTREVISTA, 16.10.2008).

O Secretário Municipal de Educação, quando questionado em relação ao oferecimento de formação aos membros do Conselho, afirmou:

Uma formação específica não houve, houve momentos de reuniões entre o Conselho e a Secretaria de Educação, o setor de contabilidade para que houvesse uma melhor leitura da prestação de contas dos balancetes que os conselheiros recebem para fazer análise e o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Do questionamento feito na entrevista aos conselheiros, se houve algum treinamento, estudo ou formação para atuação no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB nessa gestão, dos três conselheiros entrevistados, tanto o presidente quanto o representante do segmento do Conselho Tutelar confirmam a declaração do Secretário Municipal de Educação de que os

²⁷ No decorrer da pesquisa o Secretário de Educação, Guerino Perius afastou-se do cargo para concorrer a uma vaga no legislativo nas eleições municipais, sendo substituído pelo então conselheiro suplente representante da Secretaria de Educação e técnico da mesma, Jean Carlos Fajardo, que permaneceu no cargo no período de abril de 2008 a janeiro de 2009.

conselheiros não tiveram uma formação específica para o exercício da função. Um deles, o presidente do Conselho, relata que “nenhum treinamento, nenhum congresso, no início a conselheira que foi afastada reivindicou formação, mas ela foi afastada e não teve nada” (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Outro conselheiro, o representante do Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, relatou sua participação em uma formação, assinalando que

todos os membros não, só eu. Tive uma formação pelo Tribunal de Contas chamada programa Olho Vivo, em São Gabriel D'Oeste, no mês de outubro de 2007, é um treinamento, uma formação sobre a aplicação dos recursos municipais relacionados a como observar, como olhar os balancetes, as contas, o que pode, o que não pode, de acordo com cada programa. Foi impresso um manual e levado na reunião ordinária e foram feitos alguns estudos, se tiver alguma dúvida é sempre consultado esse manual para esclarecer essa parte da dúvida (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Sobre a abertura e suporte ao Conselho, por parte do Executivo, algumas afirmações do Secretário de Educação contradizem as respostas dos conselheiros, especificamente quanto às visitas às escolas. Nesse sentido, o conselheiro representante do Conselho Tutelar relatou o seguinte:

Quando fomos na escola, na verdade, o presidente tinha umas dúvidas que queria esclarecer, aí a gente foi nas escolas, mas a gente nem foi em todas por motivo de desentendimento que teve com a educação, de liberação de combustível e carro disponível, a gente foi com o carro próprio e colocou combustível por conta, porque a gente não teve esse apoio de ninguém, o Executivo não deu suporte (ENTREVISTA, 16.10.2008).

A afirmação do presidente do Conselho corrobora esse entendimento, na medida em que assinala que

até a gente já foi numa escola do interior fiscalizar, teve problema. Eu, o representante dos professores e o do Conselho tutelar, tivemos um problema, tivemos que ir com despesas próprias não foi reservado nada, pedimos ou um carro ou combustível para cobrir as despesas, mas a Secretaria não deu. Nós fomos fiscalizar se a carga horária dos professores estava conforme a documentação enviada pela Secretaria. A gente recebeu uma denúncia que na Fazenda Ribeirão os professores trabalham 20 horas semanais e recebem 40 horas. A gente foi lá para constatar, aí ficou uma dúvida ali, a professora lá do interior negou a informação para nós, não chegamos em acordo, está uma pendência, então vamos continuar trabalhando em cima disso até chegar numa verdade (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Diante dessas declarações, pode-se afirmar o desinteresse do Poder Público para com o CMACS do FUNDEB. Também é possível constatar a limitação dos Conselheiros no desenvolvimento de suas atribuições e competências individuais, em função do pouco ou total desconhecimento de orçamentos, contabilidade pública, balancetes, relatório de prestação de contas, para que possam executar a análise e emitir

pareceres sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, assim como a falta de acesso à documentação detalhada e pertinente.

Além disso, há a falta de capacitação e serviços de assessoria técnica para análise da documentação contábil, para que o Conselho possa plenamente exercer seu papel de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo. Esses aspectos são levantados por vários autores, como Rodriguez (2001), Azevedo (2002), Davies (2001) e Souza (2006) ao analisarem a eficácia dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Davies (2006, p. 67) afirma, em relação ao FUNDEB, que o controle social sobre as verbas da educação é um “desafio” e seria

algo que os Conselhos do Fundef não resolveram, sendo pouco provável que os do Fundeb sejam bem-sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, os profissionais da educação básica se organizem, mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social (DAVIES, 2006, p. 67).

Souza (2006, p. 80) afirma que a Lei atribui aos Conselhos função relativamente complexa, que demanda elevado preparo por parte de seus membros, e deduz sobre o grande risco dos conselheiros não terem uma atuação efetiva e isenta nessas instâncias de participação social. Em decorrência das dificuldades apresentadas pelos conselheiros no exercício de suas funções, acredita ser esse um dos motivos que levou a Lei do FUNDEB garantir como incumbência do Ministério da Educação, em seu artigo 30, que atuará:

I- no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos do Fundo, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público; entre outros (Lei n. 11.494/2007).

A Lei n. 11.494/2007, em seu artigo 27 parágrafo único, exige que “as prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentando ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo”. Além disso, exige a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de

Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e seu encaminhamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Na reunião do Conselho, no dia 15 de fevereiro de 2008, compareceu a contadora, acompanhada da técnica em contabilidade da prefeitura municipal de Chapadão do Sul, oferecendo esclarecimentos sobre os relatórios das receitas e despesas dos meses de janeiro a dezembro de 2007. Nessa oportunidade, foi apresentado o relatório de prestação de contas do PNATE, referente às receitas e despesas desse Programa, com um saldo a ser reprogramado para o ano subsequente. Os membros do Conselho verificaram os balancetes e os aprovaram de forma unânime, embora a conselheira representante do segmento dos servidores técnico-administrativos tenha solicitado “que os balancetes fossem feitos de maneira mais clara para melhor entendimento dos conselheiros” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 15/02/2008).

Outro aspecto que merece ser salientado diz respeito à estrutura administrativa, garantida aos Conselhos pela Lei do FUNDEB, ou seja, cabe aos entes federados, nesse caso, ao município, a garantia de infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências do Conselho. No entanto, verifica-se na discussão do CMACS, após quase um ano de funcionamento, “a necessidade de uma sala de reuniões para que os conselheiros ficassem à vontade para análise dos balancetes, visto que os livros ficam em uma sala na Secretaria Municipal de Educação em meio a outros documentos, o que muitas vezes causa constrangimento aos conselheiros”. Além disso, mencionam a necessidade de uma secretária executiva para melhor organização da documentação do Conselho (CHAPADÃO DO SUL, 14/03/2008). Assim, na sessão do dia 25 de abril de 2008, o presidente do Conselho informa a cedência de funcionária e local para realizar as reuniões. Essa providência evidencia o cumprimento do dispositivo da Lei n.11.494/2007 qual seja:

Os Conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura administrativa e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos [...] (ART. 24 § 10º) (BRASIL, 2007).

Destaca-se que, quando o Conselho fez solicitação aos órgãos do Município, que também são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da verba pública, para esclarecimento sobre a documentação financeira e mesmo da legislação do FUNDEB, não foi atendido por nenhum dos poderes, seja legislativo, executivo ou mesmo pela promotoria pública, quando convidada. Porém, como a legislação exige o

parecer do Conselho na prestação de contas, para que seja encaminhado ao Tribunal de Contas, os técnicos da prefeitura compareceram em 15 de fevereiro de 2008, oito meses após a solicitação. Nesse dia, foram apresentados a explanação e esclarecimentos dos relatórios das receitas e despesas do período de janeiro a dezembro de 2007, ou seja, da prestação de conta anual, do exercício do ano de 2007. Para tanto, foi marcada reunião extraordinária para o dia 25 de março, em que compareceram seis conselheiros: além do presidente, a conselheira representante do Conselho Municipal de Educação, a representante do segmento dos professores, do segmento dos servidores técnico-administrativos, a conselheira representante do segmento dos diretores e o representante do poder executivo da secretaria municipal de educação. Diante da apresentação do documento pelos técnicos da Prefeitura, após análise, sem que houvesse qualquer questionamento, “os conselheiros presentes, por unanimidade, foram de parecer favorável a sua aprovação” (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 25/03/2008).

No que se refere ao cumprimento do § 9º do artigo 24 da Lei Federal n. 11.494/2007, que atribui ao Conselho a função de “supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual”, nas atas analisadas, em relação ao censo, registra-se a decisão do Conselho de que “deverão os assessores da Secretaria de Educação apresentar o censo escolar que por eles está sendo organizado desde o início do ano de 2007, atingindo as creches até os 9º anos do ensino fundamental”. (CHAPADÃO DO SUL, ATA, 12/06/2007). Porém, as atas não fazem nenhuma menção sobre o acompanhamento e supervisão da elaboração da proposta orçamentária do município.

Um último aspecto a tratar refere-se ao relacionamento do Conselho com o Poder Executivo, no caso, com o Secretário Municipal de Educação, no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo. O representante do Conselho Tutelar afirma que “é bom, relacionamento bom com os gestores, a gente é atendido através de ofício, é só encaminhar que a gente é correspondido” (ENTREVISTA, 16.10.2008).

O Conselheiro presidente expõe o seguinte:

Quanto ao relacionamento com o Executivo deveria ter um diálogo melhor entre Conselho e a parte da administração, mas as relações são boas, sempre tem um diálogo. Em torno dos 80% somos atendidos, mas a documentação chega com 60 dias de atraso, não há uma comunicação da aplicação dos recursos para fazer um acompanhamento, primeiro são apresentados os balancetes com as despesas, depois a gente fica sabendo onde foi gasto. Há divergência entre os membros da sociedade civil com os membros que são da Secretaria, ligados ao executivo, então tem “queda de braço” eles tentam

abafar e eu como representante dos pais questiono bastante, mas aí a gente acaba ficando numa boa, entramos num consenso (ENTREVISTA, 16.10.2008).

E o representante do Poder Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, enfatiza:

Como conselheiro surge certa desconfiança em relação à parte executiva, será que esses recursos estão sendo bem aplicados? Está sendo bem feito? O Fundo está sendo bem gerido? Por isso os balancetes são um bom documento para fazer o acompanhamento. Já entre os conselheiros existem certas divergências principalmente na questão da maturidade, na falta de conhecimento e saber qual é a função do Conselho, agora é que está começando a entender qual é a função do Conselho, pois achava que o Conselho deveria ser fiscal de tudo e de todos ao mesmo tempo. Então achava que o Conselho deveria fazer o papel de fiscal tributário, fiscal de tudo. Hoje a relação é mais amadurecida, de qual é a verdadeira função do conselheiro é claro que ainda há muito que amadurecer, crescer, avançar, mais clareza e mais objetividade nas reuniões, uma pauta mais organizada (ENTREVISTA, 16.10.2008).

Cabe ainda registrar a afirmação do Secretário Municipal de Educação na entrevista, convergindo com as declarações dos conselheiros, no que se refere à dificuldade de relacionamento:

Eu vejo assim que sempre de início há algumas complicações nesses relacionamentos, nas dificuldades de entendimento da aplicação dos recursos, de como analisar essas prestações de contas, mas no dia a dia, com o decorrer, nas trocas de informações, esse relacionamento no meu ver está cada dia melhor, há uma afinidade, um contato sempre constante e bem pessoal entre os conselheiros e os gestores (ENTREVISTA, 16.10.2008).

As entrevistas evidenciaram algumas divergências na relação entre o Poder Executivo e Conselho do FUNDEB no Município de Chapadão do Sul. Enquanto os conselheiros afirmaram que dispuseram de combustível para o próprio veículo, a fim de visitar as escolas, o Secretário afirmou que a Secretaria Municipal de Educação tem dado respaldo para que o Conselho visite todas as escolas tanto da área urbana, como rural. No que tange à comunicação da aplicação dos recursos em obras, aquisição e manutenção dos veículos do transporte escolar, o Secretário afirmou estar sempre comunicando os investimentos e a aplicação dos recursos ao Conselho; no entanto, o presidente afirma que nunca são comunicados dessas ações e que deveria haver “mais diálogo” entre Conselho e Poder Executivo, chegando a mencionar que tem “queda de braço” entre os membros da sociedade civil com membros da Secretaria ligados ao executivo.

Quanto à participação dos Conselhos do FUNDEB dos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul, no acompanhamento da gestão dos recursos desse

Fundo, os dados e informações compilados nesta pesquisa mostram que ambos os municípios procuraram atender aos dispositivos legais, do ponto de vista organizacional, cumprindo os prazos de criação dos Conselhos; assim como nomeando o número mínimo de conselheiros e segmentos determinados na Lei n. 11.494/2007.

Os Conselhos do FUNDEB dos dois municípios pesquisados foram formalmente constituídos no período definido em Lei (até 1º de março/2007). Tanto Campo Grande, como Chapadão do Sul criou Conselho, especificamente, com a finalidade de fazer o Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, embora os dois municípios já tivessem instituído o Conselho Municipal de Educação. Mesmo com a opção dada pela Lei Federal n. 11.494/2007, os dois municípios poderiam integrar o Conselho do FUNDEB ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo.

No FUNDEB, ampliou-se o número de conselheiros e os segmentos; para tanto, os dois municípios pesquisados, atenderam ao número mínimo de conselheiros estabelecido na legislação, com onze conselheiros titulares e respectivos suplentes, apesar de a Lei não proibir a ampliação nem definir o quantitativo máximo. Entretanto, alerta Juca Gil, “aumentou-se numericamente a participação da sociedade sem colocar um teto para a participação do governo. A lei determina apenas a composição mínima de cada instância” (disponível <http://www.observatoriodaeducacao.org.br>, acesso em 23 de julho de 2007). Conseqüentemente, observa-se também o cumprimento da indicação e nomeação de membros dos segmentos definidos pela lei do FUNDEB e o período máximo ao mandato dois anos.

Verificou-se, nos dois municípios pesquisados, a prevalência de realização de eleições ou indicações dos conselheiros pelos pares dos representantes de cada segmento, conforme define a legislação, inclusive eleições internas voltadas à escolha dos presidentes, apontadas tanto nas atas como nas declarações dos entrevistados. Portanto, a composição dos dois Conselhos corresponde ao prescrito legalmente, tanto quanto ao quantitativo mínimo de membros estabelecidos, quanto os segmentos fixados no artigo 24 inciso IV da lei n.11.494/2007. Mesmo que só isso não garanta a democracia, pode se dizer que eleições ou indicações dos pares, para a composição Conselhos, são ações que contribuem para tal.

No município de Campo Grande, ocorreu acalorada discussão em torno da escolha da presidência do Conselho. Talvez pelo fato de a presidente eleita, conselheira

representante do segmento dos diretores, ocupar função gratificada e ser nomeada pelo Poder Executivo, e sua escolha ter passado por processo seletivo regulamentado pela Secretaria Municipal de Educação e não por processo eleitoral, uma das formas de gestão democrática. No entanto, a PROJU do município deu parecer favorável a sua nomeação ao cargo de presidente do CMACS do FUNDEB, alegando que a lei federal proíbe de presidir tais Conselhos apenas os membros representantes do Poder Executivo Municipal.

Verificou-se, também, que a assiduidade dos conselheiros às reuniões é menor no Conselho do FUNDEB de Chapadão do Sul, sendo que não foi realizada nenhuma reunião com onze membros, o quantitativo total de conselheiros; a média de presença ficou entre cinco e oito conselheiros. Já em Campo Grande, em uma única reunião estavam presentes os onze membros que compõem o Conselho; as demais reuniões contaram com a presença, em média, de oito a nove conselheiros.

No entanto, registra-se a rotatividade de conselheiros nos dois Conselhos, principalmente de membros representantes do segmento de alunos, de pais e do Conselho Tutelar. Observa-se que esses são os membros dos segmentos da sociedade civil, dois deles usuários dos serviços educacionais; além da pouca participação, verifica-se também a frequente troca ou substituição desses conselheiros. Não ficaram claros os motivos que levaram a essa rotatividade; os pais e alunos talvez se tenham sentido deslocados ou não tenham entendido a dinâmica do FUNDEB; também foi mencionada a “falta de tempo dos pais” pelo presidente do Conselho de Chapadão do Sul; essa rotatividade talvez se deva também ao fato de “nada perceberem pelo seu trabalho”, como afirma Davies (2006).

Outro aspecto a destacar refere-se ao perfil técnico dos conselheiros. Evidenciou-se que os conselheiros apresentam dificuldades para análise dos documentos, devido à falta de preparo técnico e de formação específica na área contábil. Por exemplo, a aprovação dos balancetes parece ter ocorrido sem muita clareza, sem a devida apropriação do que realmente estava sendo aprovado, dando a impressão de que os Conselheiros estavam apenas cumprindo as exigências da legislação. Nesse caso, pode-se dizer que o poder local não contribuiu suficientemente no sentido de preparar os conselheiros, técnica e politicamente, para o exercício das atribuições demandadas. Ademais, verificou-se, nos dois municípios, a morosidade na entrega dos balancetes mensais aos Conselhos.

Quanto às dificuldades técnicas, ao despreparo e a falta de conhecimento da legislação do FUNDEB e da área financeira, os dois conselhos se assemelham, o que ficou demonstrado tanto nas atas analisadas como nos depoimentos dos conselheiros. Trata-se, ainda, de um problema crucial, pois as atribuições e funções a serem desempenhadas nessas instâncias demandam conhecimentos técnicos específicos, segundo, inclusive, depoimentos dos próprios conselheiros. No entanto, em Campo Grande, registraram-se alguns encaminhamentos para preparação dos conselheiros, embora ainda insuficientes. Já em Chapadão do Sul, segundo os conselheiros e o Secretário de Educação, não houve nenhum tipo de preparação para o desempenho da função.

Neste sentido, Cury (2006, p. 45) colabora com esta reflexão quando afirma que esses Conselhos “participam de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional, podendo se constituir em um espaço tanto de avanço na consecução das finalidades da educação brasileira como no retardo desses objetivos”.

Em Chapadão do Sul, município de pequeno porte, no primeiro ano de mandato as reuniões ocorriam dentro da própria Secretaria Municipal de Educação, depois em sala destinada ao CMACS do FUNDEB, mas no mesmo prédio e bem próxima da Secretaria Municipal de Educação. Evidenciaram-se tanto nas atas, como nas entrevistas muitas divergências e a necessidade de aprimorar o diálogo entre Conselho e Poder Executivo.

Além disso, o acesso à conta e extratos bancários ficou ao encargo de alguns poucos conselheiros, tanto em Campo Grande como em Chapadão do Sul. Tampouco se supervisionou a elaboração da proposta orçamentária anual, ou seja, o documento com os dados financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos. A participação na gestão dos recursos do FUNDEB dos dois Conselhos ficou restrita ao acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do Fundo, no que se refere aos 60% dos recursos destinados à folha de pagamento dos profissionais da educação, como aos 40% dos recursos restantes. Registraram-se inclusive, algumas visitas a obras onde se utilizaram os recursos do FUNDEB.

Finalmente, se por um lado, evidenciou-se que alguns conselheiros demonstram interesse e se esforçam para efetivar suas funções, procurando superar as dificuldades técnicas, discutindo, questionando, solicitando a presença de especialistas às reuniões para prestar os esclarecimentos necessários, verificando as obras, as folhas de pagamento, enfim, verificando o que está ao alcance do Conselho para fazer o

acompanhamento na gestão dos recursos do FUNDEB, por outro, pode-se afirmar que o Poder Público não tem contribuído, satisfatoriamente, para o avanço da atuação dos Conselhos. Assim sendo, é preocupante a fragilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, na medida em que ainda não se constituíram instâncias “fortes” de acompanhamento e controle social deste Fundo, nos dois municípios pesquisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer dos anos 1990 e primeira metade dos anos 2000, no âmbito das políticas educacionais, destacaram-se, sobremaneira, as modificações de ordem jurídico-institucional. Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, três alterações nos textos legais foram importantes para a área educacional: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei n. 9.394/1996; o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 10.172/2001 e a aprovação das Leis n. 9.424/1996 e n. 11.494/2007, que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Enquanto a LDB reestruturou e definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional no Brasil, o PNE apontou novos rumos para as políticas e ações governamentais na chamada “década da educação” e o FUNDEF, definiu uma política de Fundos, voltada para o ensino fundamental, substituído em 2007 pelo FUNDEB, ampliando o financiamento para as demais etapas da educação básica e suas modalidades.

As Leis que criaram e regulamentaram o FUNDEB preservam pontos positivos do FUNDEF: ampliam sua abrangência de atendimento para toda a educação básica, suas etapas e modalidades; dispõem prazo para fixar em lei específica, o piso salarial nacional para os profissionais da educação; explicitam em valores pecuniários a complementação da União; aperfeiçoam a composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo e suas atribuições; reiteram a obrigatoriedade de elaboração ou adequação dos planos de carreira e remuneração, com

capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino; e ampliam o percentual dos recursos de 15% para 20%.

Pesquisar sobre o FUNDEB, mais especificamente sobre a participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social na gestão dos seus recursos, não foi nem é tarefa fácil, embora seja a continuidade do FUNDEF que vigeu por dez anos, ou seja, trata-se de uma transição de Fundos, sua implementação iniciou em janeiro de 2007. Além disso, é um Fundo com nova organização, tanto no financiamento da educação básica, quanto e principalmente na estruturação do CACS e de suas competências. Para tanto, postula-se a necessidade de realizar estudos que produzam referenciais teórico-empíricos em torno do assunto. Assim, esta pesquisa buscou analisar a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social na gestão dos recursos do FUNDEB nos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul, ambos do estado de Mato Grosso do Sul.

Ao definir como objeto de estudo a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na Gestão dos Recursos em Municípios de Mato Grosso do Sul, buscou-se por meio dos eixos selecionados responder às questões norteadoras: como se organizam os Conselhos do FUNDEB, qual a sua composição e as suas atribuições? Como atuam os Conselhos do FUNDEB no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo? De que forma os Conselhos do FUNDEB se relacionam com os Gestores Municipais de Educação no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo? Dessa forma, mediante o levantamento e análise das informações, dos dados documentais e empíricos, foi possível o desenvolvimento das questões.

Do ponto de vista da organização dos Conselhos do FUNDEB dos dois Municípios escolhidos para estudo, identificou-se, nas atas e nos depoimentos dos entrevistados, a prevalência de eleições e indicação dos membros por seus pares. No Conselho de Campo Grande, as atas registram o processo de escolha de seu presidente pelos membros do Conselho por meio de votação aberta, embora esta escolha tenha sido questionada por um dos conselheiros, talvez pelo fato de que na rede municipal o diretor é, em última instância, indicação do poder executivo. Já no Conselho de Chapadão do Sul, isso não está registrado; no entanto, em entrevista, o presidente afirma que houve eleição interna.

Na sua composição, os CMACS atuam diretamente com representantes das duas esferas, a sociedade política (aparelho governamental) e a sociedade civil. Os dois

municípios pesquisados atenderam ao número mínimo de conselheiros estabelecido na legislação, com onze conselheiros titulares e respectivos suplentes. Apesar de a Lei possibilitar a ampliação de segmentos e não definir o quantitativo máximo de conselheiros, os dois municípios não se dispuseram a ampliar o número de representantes. Portanto, a composição dos dois Conselhos corresponde ao prescrito legalmente, tanto o quantitativo mínimo de membros estabelecido, quanto os segmentos fixados no artigo 24, inciso IV, da Lei n.11.494/2007. Destaca-se, ainda, o cumprimento da nomeação de membros dos segmentos definidos pela lei do FUNDEB e a definição do período máximo ao mandato, dois anos, com direito a uma recondução. Em outras palavras, a composição dos Conselhos mostra estar congruente ao que se encontra previsto na Lei n. 11.494/2007, ou seja, inclui somente os segmentos representativos previstos, tanto da sociedade política, como da sociedade civil, conforme documentação analisada.

Embora os dados da pesquisa nos municípios pesquisados tenham evidenciado problemas a respeito do equilíbrio, ou seja, da paridade entre os representantes da sociedade política e da sociedade civil, verificou-se que alguns conselheiros, representantes da sociedade civil, não hesitaram em cumprir suas funções no acompanhamento e exigência da aplicação adequada dos recursos do FUNDEB. Todavia, não se pode considerar apenas a aparente polaridade da relação, mas, antes, é preciso compreender que na sociedade civil não existe homogeneidade, uma vez que, em seu seio, está inserido o processo de correlação de forças das classes sociais que a compõem, cujos interesses são antagônicos.

Considera-se igualmente fundamental que se mapeie o conjunto de funções que, em termos práticos, estão sendo desempenhadas por esses Conselhos, tomando-se por parâmetro tanto as disposições legais que as preconizam, quanto o exame de sua dinâmica operacional. A legislação dispõe como principal atribuição “o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo”. Ainda conforme a legislação, a fiscalização é atribuição dos órgãos de controle interno e Tribunais de Contas (analisar e julgar as contas), sendo que os conselheiros entrevistados foram unânimes em suas respostas afirmando ser a “fiscalização” sua principal função.

No entanto, pode-se afirmar que ambos os Conselhos avançaram, na medida em que constantemente exigiram do Órgão Gestor a documentação necessária para análise, realizaram algumas visitas em obras e escolas para verificar a aplicação dos

recursos. Identificou-se, por exemplo, no município de Chapadão do Sul extorno de recursos à conta do FUNDEB, por exigência do Conselho, que constatou aplicação indevida desses recursos. Assim como, questionamento do tipo de material utilizado em obras no município de Campo Grande, o que demonstra a ação dos conselheiros no acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB.

Conforme demonstrou a pesquisa, outro aspecto a ser mencionado refere-se à capacidade técnica e ao perfil técnico dos conselheiros. Os conselheiros dos dois municípios mencionaram fragilidades e dificuldades de ordem técnica, quanto ao entendimento dos procedimentos orçamentários, dos demonstrativos de aplicação do FUNDEB, dos balancetes financeiros, operações contábeis, balancetes de receita e despesa, empenhos, folha de pagamento, complementação da União, bem como da legislação pertinente e da própria dinâmica de funcionamento do FUNDEB. Tal fato dificulta a participação do CACS no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo, o controle social da aplicação, transferência e distribuição dos recursos do FUNDEB. Em outros termos, a participação na gestão desses recursos pode ficar fragmentada e comprometida.

Algumas limitações apresentadas pelos conselheiros quanto à interpretação da legislação, das funções e do papel dos membros do Conselho dificultaram o exercício de suas atribuições (acompanhar a gestão dos recursos, supervisionar o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária, emitir parecer na prestação de contas do PNATE, entre outros), mas propiciaram o exercício de um direito, ou seja, o do cidadão acompanhar as ações do Estado, em especial a arrecadação, as despesas e os investimentos, obrigando-o à prestação de contas e divulgação do que faz e do que prioriza na utilização dos recursos. No entanto, participar da gestão dos recursos do FUNDEB, significa acompanhar todo o processo, desde a supervisão no levantamento do censo escolar, na elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar as transferências, a distribuição e a aplicação dos recursos. .

Ressalta-se que tais dificuldades foram apresentadas pela maior parte dos conselheiros, principalmente pelos representantes da sociedade civil, dos dois municípios pesquisados, a saber: os representantes de pais de alunos, de servidores administrativos, de estudantes e do Conselho Tutelar. Os representantes dos sindicatos de professores, dos diretores e do Poder Executivo do município de Campo Grande, alegaram ter adquirido parte do conhecimento para desempenho de suas funções dentro do próprio Conselho, trocando e compartilhando as habilidades e os saberes entre si, ou,

às vezes, adquirindo-os por meio das informações prestadas pelos técnicos da administração (setor de contabilidade e financeiro). Nesse caso, tratava-se da habilidade para a leitura e a interpretação da legislação, uma vez que as análises contábeis eram difíceis para todos, ou quase todos, os conselheiros, tanto os do município de Campo Grande, quanto os conselheiros de Chapadão do Sul.

Verificou-se que todos os conselheiros solicitaram ao poder executivo formação para melhor efetivar suas atribuições – sabidamente um problema crucial –, pois as funções a serem desempenhadas neste tipo de instância demandam conhecimentos técnicos específicos. Porém, apresenta-se baixo o grau de disposição do poder local em, de fato, formá-los para o efetivo exercício das atribuições demandadas. No entanto, em Campo Grande, registraram-se alguns encaminhamentos para preparação dos conselheiros, embora ainda insuficientes. Já em Chapadão do Sul, segundo os conselheiros e o Secretário de Educação, não houve nenhum tipo de preparação para o desempenho da função.

Ficou evidente, na análise das atas e nas entrevistas, a vontade de alguns conselheiros em acertar no cumprimento das atribuições para as quais foram eleitos e/ou indicados. A falta de formação técnica e política deixa em aberto o seguinte questionamento: será que se trata de dificultar a ação dos Conselhos, somada à falta de interesse do poder executivo em aprimorar o conhecimento desses CACS, uma vez que os mesmos efetuando suas atribuições com competência, poderão dar maior transparência à aplicação dos recursos?

Quanto à participação dos segmentos dos CMACS, há de se destacar a importância dos representantes dos alunos e dos pais no Conselho, pois eles juntos garantem quatro cadeiras no Conselho. No entanto, constituem os segmentos com maior taxa de desistência e menor índice de comparecimento às reuniões, com exceção do presidente do Conselho de Chapadão do Sul, que representa o segmento de pais de alunos. Infere-se que a falta de conhecimento técnico pode ter ocasionado desestímulo para a participação constante desses representantes, em integrar algo que não entende, talvez por não dominarem noções contábeis, orçamentárias e de legislação, ou por se tratar de assunto completamente alheio ao seu âmbito de atuação. Além disso, o fato de os representantes dos pais ou de outros segmentos da sociedade civil, não terem vínculo com a administração pública, pode ser um fator impeditivo para o comparecimento nos horários definidos para as reuniões, por não poderem se afastar dos seus locais de trabalho, comprometendo a materialização do controle social.

Nesse sentido, percebeu-se que a participação da sociedade civil, precisa de tempo e de aprendizagem constante. A simples convocação não garante, por si só, a competência, para participar de forma qualificada, embora garanta o direito de participação. Algumas medidas como formação técnica contábil financeira, além da participação mais efetiva dos representantes da sociedade civil, indicados pelos seus pares, poderá contribuir para que os Conselhos exerçam, de fato, o acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB.

Outro ponto evidenciado no decorrer da investigação efetivada nos CACS de Campo Grande e Chapadão do Sul refere-se ao relacionamento do Poder Executivo, ou seja, dos Secretários Municipais de Educação, com os Conselhos do FUNDEB, uma vez que, nessa nova estrutura, não é permitido aos gestores do Fundo presidirem tais Conselhos.

Em Campo Grande, verificam-se divergências, na medida em que há registro, nas atas, do descontentamento de conselheiros com: o atendimento de “servidores da Prefeitura”; a morosidade na entrega da prestação de contas; a falta de acesso a conta corrente do FUNDEB; o não oferecimento de formação técnica aos Conselheiros. Apesar disso, a presidente manifesta a sua satisfação com o relacionamento estabelecido com a Secretaria. A Secretária Municipal de Educação, por sua vez, fala do seu bom relacionamento com o Conselho. Enquanto o conselheiro representante da Secretaria Municipal de Educação afirma que não há comunicação direta do Conselho com a Secretária e que os esclarecimentos são feitos pelos representantes do poder executivo.

Já no município de Chapadão do Sul, ficou evidente, nas afirmações dos Conselheiros, o descontentamento quanto ao respaldo e abertura que a Secretaria tem dispensado ao Conselho, principalmente no que tange as visitas às obras das escolas. Foi possível identificar pontos congruentes, quando Secretário e conselheiros afirmaram que, no início, tiveram muitas divergências, apesar de o presidente do CACS afirmar a necessidade de mais diálogo, ao longo de sua atuação. A afirmação dos conselheiros de que não participaram de cursos de formação e de que o Executivo tem demorado no encaminhamento dos balancetes financeiros ao Conselho, demonstra descumprimento e por que não a falta de compromisso com a transparência da aplicação dos recursos, por parte do poder público local.

Assim, verificou-se nos municípios, o descumprimento legal quanto ao encaminhamento dos balancetes aos Conselhos no prazo determinado, assim como a

não disposição do Poder Executivo em preparar os conselheiros tecnicamente para, realmente, exercerem com propriedade e competência, além de maior autonomia e segurança suas funções e atribuições.

Apesar desta constatação, os dois Secretários entrevistados, compartilham o entendimento de que essas instâncias são importantes para o sucesso da administração, afirmando que o Conselho é um órgão que, além de acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, colabora para a transparência na administração dos recursos públicos, contribuindo ainda para a adequada gestão dos recursos do FUNDEB.

Desse modo, a pesquisa mostrou que a participação no acompanhamento da gestão dos recursos do FUNDEB dos dois Conselhos ainda é muito “úmida”, principalmente no que se refere ao acompanhamento da distribuição e da transferência dos recursos. A participação desses Conselhos restringiu-se ao acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo. Não houve por parte dos Conselhos, por exemplo, supervisão no levantamento do Censo Escolar anual, ou seja, dos dados que oferecem base para acompanhar os repasses e as transferências, dos recursos do FUNDEB, assim como não houve acompanhamento na supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, documento que consta a distribuição de todos os recursos, inclusive os recursos destinados à educação e os do FUNDEB.

Assim, os dois Conselhos, mesmo que “timidamente” e com dificuldades, acompanharam a aplicação dos recursos do FUNDEB. No entanto, não tiveram uma participação efetiva no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo, assim como não procuraram dar visibilidade à aplicação desses recursos e, dessa forma, intervir no âmbito da esfera pública.

Porém, pode-se afirmar que apesar da necessidade de se ampliar o nível de conscientização política, a atuação desses Conselhos abriu a possibilidade de participação dos organismos representativos da sociedade civil, no controle das ações do Estado e dos gestores públicos e de construção da democracia participativa.

Cumpre, pois, considerar que há, ainda, muitos aspectos a serem abordados e/ou aprofundados a respeito da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSS), entre outros: suas atribuições e funções; o entendimento dos Conselhos como espaços de contradição, em que operam forças da sociedade política e da sociedade civil; e o exame a respeito da composição dos CACSS, para além de sua organização formal.

Trata-se de um Conselho com nova organização, estrutura, composição e atribuições, com potencial para desenvolver-se e tornar-se instrumento de participação, preservando, assim, a conquista de sua existência, que permite maior controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos e o exercício da cidadania e da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Maria Dalva Pereira. Os Conselhos do Fundef: A Dinâmica de Implementação em Municípios Goianos. In: **Reunião Anual da Anped**, 5 GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2002, Caxambu-MG. Anais... Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2002. 16. 1 CD-ROM.
- ARAGÃO, José Wellington M. de. **O Fundef**: controle social e gestão democrática. In: *Gestão em Ação*, v. 6, n. 2, jul/dez 2003.
- ARAÚJO, Luis. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, Maria José; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB avanços na universalização da educação básica**. Brasília DF: INEP, 2006.
- ARELARO, Lisete; R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. In: DOURADO, Luis F. **Financiamento da Educação Básica**. Campinas/SP: Autores Associados, 1999. p. 27-46.
- ARELARO, Lisete; GIL, Juca. Política de Fundo na Educação: duas posições. In: LIMA, Maria José; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB avanços na universalização da educação básica**. Brasília DF: INEP, 2006.
- AZEVEDO, Janete M^a. Lins de. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação & Sociedade**. v. 23 n. 80, p. 49-71. Campinas set. 2002.
- BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, Donaldo Bello de, (Org.) **Acompanhamento e Controle Social da Educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.
- BELLONI, Isaura. Plano Nacional de Educação. In: **Análise dos vetos do Executivo ao Plano Nacional de Educação**. UnB, 2001.
- BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Org.). **Gestão e políticas de educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhais. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: Impasses, Perspectivas e Compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CALLEGARRI, César. (Organização). **FUNDEB Financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo**. 3ª ed. São Paulo. Editora Ground: APEOESP 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação Social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educação e Sociedade**. v. 28 n. 100 – Especial, p. 831 - 855. Campinas, out. 2007.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A. da S. (Orgs.), **Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos**. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. v. 23 n. 80, p. 168 – 200. Campinas, set. 2002.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: A Redenção da Educação Básica?** Edição do Autor, 2007.

_____. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da Educação Básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Taís Moura (Orgs.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O FUNDEF e o orçamento da educação – Desvendando a caixa-preta...** Rio de Janeiro: Xamã, 1998.

_____. **O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. RBPAAE, Porto Alegre, jul./dez. 2000, v. 16, n. 2, p. 159-176.

_____. Os Recursos Financeiros na LDB. **Universidade & Sociedade** n. 14. outubro de 1997.

DIDONET, Vital. A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. In: LIMA, Maria José; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB avanços na universalização da educação básica**. Brasília DF: INEP, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da Educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Taís Moura (Orgs.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2006.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Educação e Sociedade**. v. 26 n. 92, p. 821 – 839, Especial. Campinas, out. 2005.

FARENZENA, Nalú. Descentralização e Federalismo: algumas Implicações para as Responsabilidades (Inter) Governamentais no Financiamento da Educação Brasileira. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar (Orgs.) **Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFGS, 2006.

GARCIA, Warter. Tecnocratas, Educadores e os Dilemas da Gestão. In: FERREIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A. da S. (Orgs.), **Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos**. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

- GIL, Juca. **FUNDEB aprimora mecanismo de controle social**. Disponível em <http://www.observatoriodaeducacao.org.br>, acesso em 23 de julho de 2007.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF em municípios do Paraná. **Reunião Anual da Anped**, 25, GT Estado e Política Educacional no Brasil (Pôster), 2002, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2002. 7 p. 1 CD-ROM.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/Pr (1997-2000)**. Dissertação (Mestrado em Educação). 2002. Disponível em www.nupe.ufpr.br. Acesso em 25/05/2007.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E CULTURA MUNICIPALISTA. **Chapadão do Sul: Entroncamento do Progresso**. In: Comendador Júlio Martins: Bandeirante do Brasil presente, 2004.
- JACOBI, Pedro Roberto. Educação, Ampliação da Cidadania e Participação. **Educação e Pesquisa**. V. 26, n2, p. 11-29. 2000.
- LIMA, Kelly Cristiny. **O Papel do Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul na Definição das Políticas Públicas Setoriais: 1995 – 2002**. Dissertação (Mestrado em Educação) 2004 – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS.
- LIMA, Maria José Rocha. Origem dos Fundos para a Educação: Breve Histórico. In: LIMA, Maria José; DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB avanços na universalização da educação básica**. Brasília DF: INEP, 2006.
- LORENZON, Ana Maria Laurindo. **Chapadão do Sul: Os Pioneiros**. Edição da autora. 2003.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- MONLEVADE, João Antônio. **Para Entender O FUNDEB**. Ceilândia, Idéia, 2007.
- MONLEVADE, João; FERREIRA, E. B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia, Distrito Federal: Idéia Editora, 1997.
- OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: a atuação no estado de Mato Grosso do Sul de 1998 a 2000. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- OLIVEIRA, Regina T. C. et al. **Processo de Implantação e impacto do Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul**. Relatório de Pesquisa. Campo Grande: UFMS, 2002 (mimeo).
- OLIVEIRA, Romualdo Portela. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. – São Paulo: Xamã, 2007.
- O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: GHIRALDELLI Jr. Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

- PAZ, Rosângela. Aos Conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (orgs.). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: algumas considerações. In: **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos da 1. Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Um Fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.) **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados, 1999.
- PINTO, José Marcelino. ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil. In: **Políticas Públicas e Financiamento da Educação**. ECCOS: Revista Científica. V. 8 n. I, jan./jun. 2006.
- PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- RODRIGUES, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas**: o fundef e a política de descentralização. Cadernos Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.
- SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: O Papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.
- _____. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade In: Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Correa 2001. **Perspectivas para o Controle Social e a transparência da administração pública**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.
- SILVA, Janira de Lourdes Radaelli da. **Os Impactos do Fundef na Rede Municipal de Ensino de Ponta Porã/MS (1996 a 2000)**. Dissertação (Mestrado em Educação) 2004 – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS.
- SOUZA, Donaldo Bello de. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: Seu Panorama em 28 Municípios do Rio de Janeiro. In: **Reunião Anual da Anped**, 25 GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2004, Caxambu-MG. Anais... Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2004.
- SOUZA, Donaldo Bello de. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: tendências municipais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.
- TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisas**. São Paulo, v. 34. n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

VERHINE, Robert Evan. Um experimento chamado Fundef: uma análise do seu desempenho no cenário e no contexto da Bahia. Educação Brasileira: **Revista do Crub**. Brasília, v. 22 n. 45, p.121-146, jul./dez. 2000.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em Tempos de Transição**. Brasília: Plano, 2000.

Documentos:

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n.17 de 1989, e alterado pelas resoluções n.1, 3 e 10 de 1991; 22 e 24 de 1992; 25, 37 e 38 de 1993; 57 e 58 de 1994; 1,77, 78 e 80 de 1995; 5, 8 e 15 de 1996; 33 de 1999; 11 e 16 de 2000; 19, 21 e 25 de 2001; e 27, 28 e 29 de 2002; 4 e 15 de 2003; 20, 22 e 23 de 2004; 30 e 34 de 2005. 7 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal e normas Conexas**: aprovado pela Resolução n.93, de 1970, e alterado pelas **resoluções** nos 22, de 2004; 1 e 2, de 2005; 30, 35 e 42, de 2006; e pelas Emendas Constitucionais nos 45, de 2003, e 50, de 2006. – Brasília: Senado Federal/SGM, 2007.

BRASIL. Lei N 10.172. **Plano Nacional de Educação**, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. (Constituição). **Constituições do Brasil: 1934, 1937, 1946 e 1967** e suas alterações. In: Senado Federal/subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1986.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs. 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs. 1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____**Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4024.htm>. Acesso em 25 de abril de 2007.

_____**Lei n. 5.692 de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, 1961. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5.692.htm>. Acesso em 25 de abril de 2007.

_____**Lei Ordinária n. 4.440 de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-educação e dá outras providências.

_____**Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica o art. 34 e o Título VIII, Capítulo III da C.F. e o artigo 60 do ADCT. 1996a.

_____**Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1996b.

_____**Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Brasília: 1996c.

_____ **Medida Provisória n. 173/2004 de 28 de março de 2004.** Altera o art. 4º que trata das atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de FUNDEF. Brasil. 2004.

_____ **EC n. 53, de 19 de Dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 21 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. 2006a.

BRASIL. **Medida Provisória n. 339, de 28 de Dezembro de 2006**, DOU N. 249 pág. 05 COL 03 de 29 de dez. de 2006b.

_____ **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.394, de 24 e dezembro de 1998, 10.880, de 9 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública** / elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.** Brasília: MEC, FNDE, 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** Brasília: MEC, FNDE, 2008.

BRASIL. SENADO. **Sistemas de Tramitação de Matérias.** Brasília, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Impresso em 22/05/2007.

BRASIL. SENADO. **Projeto de Lei de Conversão (PVL) n. 7/2007.** Julho de 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 01.07.2007.

_____ **SENADO. Projeto de Lei (PL) n. 7.431/2006 e PL nº. 619/2007.** Autoriza o Poder Executivo instituir o Piso Salarial Profissional dos Educadores Públicos, na forma prevista no art. 206, V, e 212 da Constituição Federal. Brasília DF, março de 2008. (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 29/04/2008).

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional n. 536, de 14 de outubro de 1997.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes> . Acesso em 11.05.2007.

_____ **Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Escolar 2005, 2006, 2007 e 2008.** Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/> acesso em 19 de maio de 2007.

CAMPO GRANDE. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande/MS** Edição 2007-2008. PMCG/PLANURB – 14ª ed. rev. Campo Grande, 2007a.

_____ **Lei Complementar n. 05, de 22 de novembro de 1995.** Institui o Plano Diretor de Campo Grande/MS e dá outras providências.

_____ **Lei Municipal n. 3.404, de 1º de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.

_____ **Lei Complementar n. 19, de 15 de julho de 1998.** Institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande – PCM/PMCG e dá outras providências.

_____ **Lei Orgânica de Campo Grande/MS,** de 4 de abril de 1998.

_____ **Lei Complementar n. 20, de 2 de dezembro de 1998.** Altera dispositivos da Lei Complementar n. 19, de 15 de julho de 1998.

_____ **Lei Complementar n. 87, de 31 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências

_____ **Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Campo Grande. Campo Grande-MS, 2007j

_____ **Lei Municipal n. 3.438, de 13 de janeiro de 1998.** Dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

_____ **Lei Municipal n. 3.439, de 13 de março de 1998.** Altera Dispositivos da Lei n. 3.438, de 13 de janeiro de 1998, que “dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação” e dá outras providências. Campo Grande-MS, 1988.

_____ **Lei Municipal n. 3.442, de 24 de março de 1998.** Assegura gratificação aos Profissionais da Educação em regência de classe. Campo Grande-MS, 1988.

CAMPO GRANDE. **Atos Normativos. Campo Grande: Conselho Municipal de Educação** (CME), v. II, 2003.

_____ **Decreto n. 10.130/2007, de 17 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a Política de Gestão escolar na Rede municipal de Ensino de Campo Grande. Campo Grande-MS, 2007i

_____ **Resolução n. 114/2007, de 30 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o Processo Seletivo de Dirigentes Escolares. Campo Grande-MS, 2007b

_____ **Lei n. 4.448, de 27 de fevereiro de 2007.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Campo Grande – MS. Campo Grande-MS, 2007c.

_____ **Decreto “PE” n. 1.194, de 4 de abril de 2007.** Nomeia os membros para compor o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Campo Grande-MS, 2007d.

_____ **Decreto n. 9.995, de 19 de junho de 2007.** Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Campo Grande-MS, 2007e.

_____ **Lei n. 4.560 de 28 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a alteração do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB de Campo Grande – MS. Campo Grande-MS, 2007f.

_____ **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Atas de reuniões da 95ª à 113ª, 2007 - 2008.**

_____ **Plano Municipal de Educação.** Campo Grande – MS, 2007g.

_____ **Parecer n. 634/2007 Procuradoria Jurídica,** de 26 de abril de 2007. Campo Grande-MS, 2007h.

CHAPADÃO DO SUL. **Lei Orgânica do Município – Emenda Revisional N. 001/04, 06 de dezembro de 2004.**

_____ **Lei Complementar n. 015, de 20 de dezembro de 2002** que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de Chapadão do Sul, 2002.

_____ **Lei n. 269, de 08 de agosto de 1997.** Cria o Conselho Municipal de Educação de Chapadão do Sul – MS. Chapadão do Sul, 1997.

_____ **Lei n. 300, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Chapadão do Sul – MS. Chapadão do Sul, 1998.

_____ **Lei n. 305, de 18 de junho de 1999.** Reestrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências – MS. Chapadão do Sul, 1999.

_____ **Lei n. 603, de 01 de março de 2007.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB de Chapadão do Sul – MS. Chapadão do Sul, 2007a.

_____ **Lei n. 637, de 28 de agosto de 2007.** Altera a redação do Artigo 2º e seu Inciso I, da Lei nº. 603., de 01 de março de 2007, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Chapadão do Sul – MS. Chapadão do Sul, 2007b.

_____ **Decreto n. 1.433, de 04 de abril de 2007.** Nomeia membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Chapadão do Sul – MS. Chapadão do Sul, 2007c.

_____ **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Atas de reuniões da 1ª à 15ª, 2007 – 2008.**

_____ **Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB** – Chapadão do Sul, 2007d.

_____ Projeto de Lei do Plano Municipal de Educação (documento impresso). Chapadão do Sul, 2009.

Sites consultados

<http://www.fnde.gov.br/fundeb/>. Acesso em 05.04.2008.

<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/>. Acesso em 19/05/2007.

<http://www.scielo.br/scielo> . Acesso em 22/04/2007.

<http://www.anped.org.br/> . Acesso em 20/04/2007.

<http://www.mec.gov.br/educacenso>. Acesso em 26/05/2008.

<http://www.mec.gov.br/seb>. Acesso em 18.01.2008.

Entrevistas:

ENTREVISTA. PRESIDENTE DO CONSELHO. Conselho Municipal Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Grande. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Campo Grande, 18 de setembro de 2008.

ENTREVISTA. REPRESENTANTE DO SEGMENTO DA ASSOCIAÇÃO CAMPOGRANDENSE DE PROFESSORES (ACP). Conselho Municipal Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Grande. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Campo Grande, 18 de setembro 2008.

ENTREVISTA. REPRESENTANTE DO SEGMENTO DO PODER EXECUTIVO, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Conselho Municipal Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Grande. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Campo Grande, 12 de março de 2009.

ENTREVISTA. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO de Campo Grande. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Campo Grande, 17 de setembro de 2008.

ENTREVISTA. PRESIDENTE DO CONSELHO. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Chapadão do Sul. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Chapadão do Sul, 16 de Outubro de 2008.

ENTREVISTA. REPRESENTANTE DO SEGMENTO DO CONSELHO TUTELAR. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Chapadão do Sul. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Chapadão do Sul, 16 de outubro de 2008.

ENTREVISTA. REPRESENTANTE DO SEGMENTO DO PODER EXECUTIVO, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Chapadão do Sul. Entrevistadora: Manuelina M. S. Arantes Cabral. Chapadão do Sul, 16 de outubro de 2008.

ENTREVISTA. SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO de Chapadão do Sul. Entrevistadora: Manuelina M. S. A Cabral. Chapadão do Sul, 16 de outubro de 2008.

ANEXO I

Os impostos próprios e as receitas de transferência aos Estados e Municípios são assim explicitados na Constituição Federal artigos 157, 158 e 159 :

Estados

Impostos Próprios:

- I- sobre tramitação causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- II- sobre operação relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS, do qual 25% pertencem aos Municípios);
- III- Sobre propriedade de veículos automotores (IPVA, do qual 50% pertencem aos Municípios).

Transferências de Receita dos Impostos da União:

- I- produto da arrecadação de imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (IRRF);
- II- Fundo de Participação dos Estados constituído com parte da arrecadação da União (21,5%) do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (FPE);
- III- Dez por cento do produto da arrecadação da União sobre produtos industrializados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações deduzida a parte transferida para os Municípios (IPI-Exportações);

IV- Setenta e cinco por cento da compensação financeira estabelecida na LC nº. 87/96, relativa à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (Lei Kandir).

V - IOF incidente sobre o ouro é repassado 30% aos Estados e 70% aos municípios, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Estado e/ ou município respectivamente de sua origem.

Municípios

Impostos próprios:

- I- sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- II- sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);
- III- sobre serviços de qualquer natureza, exceto os de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação da competência do Estado (ISS).

Transferências da Receita de Impostos da União e dos Estados:

- I- produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (IRRF);
- II- Fundo de Participação dos Municípios constituído com parte da arrecadação da União (22,5%) do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (FPM);
- III- Cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis localizados no território respectivo (ITR);
- IV- vinte e cinco por cento da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS);
- V- vinte e cinco por cento da compensação financeira estabelecida na LC nº. 87/96 relativa à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (Lei Kandir);

VI- vinte e cinco por cento da parte transferida aos Estados (10%) do produto da arrecadação da União sobre produtos industrializados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de tais produtos (IPI-Exportação);
cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto dos Estados sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

ANEXO II

Conjunto de despesas que podem ser realizadas com os 40% do FUNDEB, expresso no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9.394/1996 e explicitado pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2008) compreendendo as que se destinam a:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação – estão contempladas nesse grupo as despesas realizadas com:

- remuneração e capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores administrativos em exercício na educação básica pública), por meio de programas de formação continuada;

- remuneração do (a) Secretário (a) de Educação do respectivo ente governamental desde que a atuação deste dirigente se limitar à educação ou segmento da educação básica, e remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o (a) secretário (a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública;

b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino – como:

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados às escolas ou órgãos do sistema de ensino;

- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;

- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);

- manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);

- reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna;

pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema da educação básica.

c) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino – com:

- aluguel de imóveis e de equipamentos;

- manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);

- conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados;

- despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.

d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino – com:

- levantamentos estatísticos (relacionados ao sistema de ensino), objetivando o aprimoramento da qualidade e a expansão do atendimento no ensino prioritário dos respectivos entes federados;

- organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados.

e) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino – com:

- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais se podem destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).

f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas – ainda que:

- na LDB esteja prevista esta despesa (ocorrência comum no ensino superior), ela não poderá ser realizada com recursos do FUNDEB, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública.

g) Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima:

- quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em educação (financiamento para construção de escola, por exemplo).

h) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar – tais como:

- aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola - livros, atlas, dicionários, periódicos, etc.; lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc.);

- aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº. 9.503, de 23.09.97). Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferenciadas de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego, dentre outras, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário.

ANEXO III

Quadro - Valor mínimo nacional por aluno ano e fatores de ponderação – 2006 a 2008

Ano	Creche 0,80	Pré-escola 0,90	Creche pública e materno infantil 1,10	Creche pública e comunitária 1,80	Creche conveniada 1,95	Pré-escola Integral 1,15	Pré-escola Parcial 1,90	Valor mínimo anual por aluno	anos iniciados em função da população urbana	Anos iniciados em função da população urbana	anos finais do ensino fundamental urbano	anos finais do ensino fundamental urbano	Ens. Fundamental Integral 1,25	Ens. Médio urbano 1,20	Ens. Médio não urbano 1,25	Ens. Médio integral e médio integral e médio integral e profissional 1,30	Educação especial e Ed. Especial e quinquilombola 1,20	Educação de jovens e adultos 1,70	Ato legal de fixação do valor
2006	-	-	--	--	-	--	--	682,60	682,6	696,25	716,73	730,38	-	-	-	-	730,38	-	Decreto nº5.690 de 03.02.2006
2007	757,03	851,66	-	-	-	-	-	946,29	946,29	993,61	1.040,92	1.088,24	1.182,86	1.135,55	1.182,86	1.230,18	1.135,55	662,4	Dec. n. 6.091, de 24.04.2007
2008	-	-	1.251,03	909,84	1.080,43	1.307,89	1.023,57	1.137,3	1.137,3	1.194,16	1.251,03	1.307,89	1.421,62	1.364,76	1.421,62	1.478,49	1.364,76	796,11	Portaria Interministerial n. 173, de 30.01.2008

ANEXO IV

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS

MUNICÍPIO:

Data da Entrevista:

Conselheiro:

01 - Desde quando você participa do Conselho do FUNDEB?

02 - Qual segmento você representa?

03 - Quais as atribuições do conselho do FUNDEB?

04 - Os conselheiros receberam alguma formação para o exercício de suas funções?

() SIM () NÃO

Poderia citar alguma:

Ano	Nome do evento	Instituição responsável	Local de realização

05 - Como foram indicados os membros do Conselho do FUNDEB?

06 - A quais documentos e dados o Conselho tem acesso para analisar a aplicação dos recursos do FUNDEB ?

07 - Com que frequência se reúnem os membros do CACS?

08 - Quais as principais dúvidas dos membros do CACS durante esse período?

09 - Os conselheiros fazem algum acompanhamento por meio de visitas às escolas, obras e atividades para verificar a aplicação dos recursos?

10 - Que gastos foram priorizados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) nesse período do FUNDEB?

- 11 – Como o Conselho do FUNDEB se relaciona com o Dirigente Municipal de Educação no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo?
- 12 - Cite algo que gostaria de acrescentar e que não foi questionado e faça suas considerações.

Roteiro para entrevista com o Secretário (a) Municipal de Educação

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

- 1 – Nome completo:
- 2 – Período de permanência no cargo:
- 3- É gestor financeiro dos recursos destinados à educação?

QUANTO AO CONSELHO

- 1 – Qual o processo utilizado para a escolha dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB?
- 2 – Quais as principais dúvidas do CACS durante a sua gestão?
- 3 - Qual a participação do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB na distribuição, transferência e aplicação dos fundos?
- 4- Os conselheiros fazem algum acompanhamento por meio de visitas às escolas, obras e atividades para verificar a devida aplicação dos recursos?
- 5- Além de visitas para verificação da aplicação dos recursos, qual outra ação os membros do Conselho realizam para efetivar sua atuação?
- 6 – Que gastos foram priorizados em MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino) em sua gestão no FUNDEB?
- 7 – Os documentos e dados estiveram à disposição do Conselho para análise e parecer e acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB?
- 8 – Houve algum treinamento, estudo ou formação para o exercício dos membros do CACS do FUNDEB, durante sua gestão? Exemplifique:
- 9 – Como é o relacionamento do Conselho do FUNDEB com o gestor municipal de educação no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo?

QUANTO À VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

10 – O que foi feito durante a sua gestão para que fosse dado cumprimento à lei no que se refere ao plano de cargo, carreira e remuneração do magistério (PCCR)?

11 – O PCCR foi reelaborado? Quem participou da reelaboração do grupo magistério?

12 - A parcela mínima dos 60% foi destinada total e exclusivamente à remuneração dos profissionais do magistério desde a implantação do fundo? Em caso contrário, qual o procedimento adotado?

13 – Houve pontualidade no repasse dos recursos do FUNDEB, propiciando a pontualidade no pagamento dos salários dos profissionais do magistério?

ANEXO V

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, sou atualmente mestranda do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). A minha pesquisa, para a elaboração de dissertação de mestrado, tem como objetivo analisar a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Enquanto pesquisadora responsável pela realização das entrevistas com membros dos Conselhos do FUNDEB e Secretários de Educação dos Municípios selecionados para estudo, registrarei as informações prestadas, comprometendo-me a dirimir qualquer dúvida ou prestar esclarecimentos que, eventualmente, o entrevistado (participante) venha a ter durante a pesquisa e mantendo o compromisso de compatibilizar as necessidades da pesquisa com o respeito ao cotidiano de funcionamento da Instituição.

A professora Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, da UCDB, é a minha orientadora no desenvolvimento da pesquisa e na elaboração da dissertação de mestrado e está à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário, pessoalmente ou pelos telefones (67) 3312- 3728 e (67) 3312-3597.

Após ter sido devidamente informado (a) de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, Eu.....

RG.....

§ Disponho-me a responder as questões da pesquisa: () Sim () Não.

§ Em caso positivo - Concordo com a identificação do meu nome nos relatórios da pesquisa e publicações associadas: () Sim () Não.

§ Concordo com a gravação da pesquisa: () Sim () Não.

Campo Grande, MS.....de.....2008.

Assinatura do (a) Entrevistado (a) (de acordo)

Assinatura da Pesquisadora
Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral