

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF
do Estado de Minas Gerais e *accountability* social**

Márcia Prímola de Faria

Belo Horizonte

2007

Márcia Prímola de Faria

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF
do Estado de Minas Gerais e *accountability* social**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais
Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para
obtenção de título de mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos
Rocha

Belo Horizonte

2007

Márcia Prímola de Faria

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF
do Estado de Minas Gerais e *accountability* social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 24 de setembro de 2007.

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Orientador – PUC Minas

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
FJP

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras
PUC Minas

DEDICATÓRIA

**A meu “Moieno”
Pelo incentivo e carinho.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me possibilitou esta conquista.

Este trabalho contou com a colaboração de várias pessoas.

Agradeço de forma especial aos conselheiros do CONSFUNDEF/MG: José Roberto Avelar, Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, Maria Dolores da Cunha Pinto, Patrícia Mendes Freitas, Regina Lúcia Nunes Dávila, Sandra Lúcia C. Bittencourt e Sérgio Augusto Alves de Oliveira. Também, agradeço a secretária executiva do CONSFUNDEF/MG, Maria Izabel Lopes da Silveira.

Ainda, de forma especial, agradeço às colegas da Comissão de Acompanhamento e da Execução Orçamentária do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: Valquíria de Sousa Pinheiro e Gilza Maria Lima Guimarães.

Ao meu amor, Ricardo Maurício da Silva, que soube entender meus momentos difíceis, de necessária reclusão, e pelo apoio que sempre me deu.

Agradeço à equipe de professores e de funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas pelo apoio e acolhimento.

Agradeço também a Cristina e aos dois Carlos. À professora Cristina pelas sugestões ao longo dos seminários de tese. Ao professor Carlos Aurélio pelas conversas iniciais, sugestão de tema e indicações de leitura. Ao professor Carlos Alberto, meu orientador, pela confiança, dedicação e competência com que conduziu nossos trabalhos. Mais do que dedicado, seu espírito crítico e questionamentos feitos a cada leitura das diversas versões do trabalho foram indispensáveis à conclusão desta pesquisa.

A todos que compartilharam comigo este tempo de mestrado, meu muito obrigado!

RESUMO

As transformações ocorridas no setor de educação brasileiro, a partir da Constituição de 1988, culminaram com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e em decorrência do princípio da eficiência na Administração Pública foi introduzida a participação popular, também chamada de controle social. A legislação do FUNDEF estabeleceu que o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, bem como à supervisão do censo escolar anual seria exercido por Conselhos. Assim, no âmbito dos entes federativos foram criados os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – CONSFUNDEF, que são órgãos colegiados constituídos por representantes do governo e da sociedade. Este trabalho fomenta as discussões sobre o *accountability* e tem como objetivo avaliar se o CONSFUNDEF/MG representa um mecanismo de *accountability* social em favor do ensino fundamental e da valorização de seu magistério. Para tal, é feita uma análise do funcionamento e das principais atribuições do referido Conselho, do conhecimento técnico necessário aos seus membros para o exercício de suas funções, são identificadas as ações informativas e educativas sobre o FUNDEF/MG. Ainda, é feita uma análise das implicações da representação voluntária dos conselheiros, da inexistência de estrutura administrativa própria, bem como da autonomia com relação ao governo estadual e à Secretaria de Educação Estadual. As pesquisas evidenciaram que o *accountability* desenvolvido pelo CONSFUNDEF/MG é frágil, devido, principalmente, a dois fatores: falta de autonomia financeira e técnica e fiscalização formal. Os conselheiros e os segmentos representados precisam se estruturar melhor, tanto tecnicamente quanto financeiramente, uma vez que a eficácia do *accountability societal* está diretamente relacionada à independência e autonomia que seus membros mantêm em relação aos atores estatais. O CONSFUNDEF/MG ou seu eventual substituto precisa ultrapassar o aspecto formal da fiscalização, deixar de ter como fonte principal de seu trabalho os papéis (demonstrativos contábeis, extratos bancários etc.) e realizar um acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEF/MG junto às comunidades, escolas e profissionais que são seus beneficiários.

Palavras-chave: *Accountability*, Conselhos e FUNDEF.

ABSTRACT

The changes in the Brazilian educational sector proposed in the Constitution of 1988 resulted in the creation of the Fund for Primary Education Development and Maintenance and Enhancement of the Teaching Profession – FUNDEF, and the principle of efficiency in Public Administration allowed for people participation as a means of social control. FUNDEF norms established the control and follow up of the distribution, transfer and application of the resources for the Fund, as well as the monitoring of the annual school census to be made by the Councils. For this purpose FUNDEF Monitoring and Social Control Councils – CONSFUNDEF – were created in the federate bodies as collegiate boards having government and society representatives. This work is aimed at promoting discussions about CONSFUNDEF/MG as a mechanism of social accountability in favor of the primary education and enhancement of the teaching profession. It includes an analysis of the work and main tasks of the above mentioned Councils, of the technical competence required from Council members, and the identification of FUNDEF/MG informative and educational actions. Furthermore the work presents an analysis of the volunteer participation of Council members, the absence of a specific administrative structure and the lack of autonomy of the Council in relation to the State Government and State Secretary of Education. The survey indicated the brittle accountability attributed to the CONSFUNDEF/MG mainly due to its lack of financial and technical autonomy and of formal monitoring. Council members and the sectors there represented require a better financial and technical structure as the efficacy of social accountability is directly related to the independence and autonomy of state actors in the process. The CONSFUNDEF/MG or its eventual substitute has to resolve the formal problems related to monitoring, avoid having paperwork (accounting results, banking reports, etc.) as the main source and focus of its job and follow the application of FUNDEF/MG resources in the communities, schools and to the professionals beneficiary of the programme.

Key words: Accountability, Councils, FUNDEF.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ALEMGO – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

AMM – Associação Mineira dos Municípios

APPMG – Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais

CACS/FUNDEF/MG - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais

CAEO – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária

CAO-PP – Comissão de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público

CEDCA – Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente

CEE – Conselho Estadual de Educação

CGU – Controladoria Geral da União

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSFUNDEF – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

CONSFUNDEF/MG – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FASPA – Federação de Associações de Pais e Alunos do Estado de Minas Gerais

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

FUNDEF/MG – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPIEXP - Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

ONGs – Organizações Não Governamentais

PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

Sind-UTE – Sindicato Único dos Trabalhadores

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: Impostos e transferências pela Constituição/88.....	44
QUADRO 2: “Cesta” de recursos que compõem o FUNDEF.....	45
QUADRO 3: Periodicidade dos repasses dos recursos que compõem o FUNDEF.....	47
QUADRO 4: Coeficiente de distribuição	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: VALOR MÍNIMO A SER GASTO POR ALUNO A CADA ANO PELO FUNDEF: 1998-2004.....	25
TABELA 2: TOTAL DAS COMPLEMENTAÇÕES APORTADAS AO FUNDEF PELA UNIÃO (R\$ MILHÕES).....	26
TABELA 3: FUNDEF – RECEITA NACIONAL X PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	53
TABELA 4: MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL (1997-2003)	54
TABELA 5: MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL X PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	54
TABELA 6: HISTÓRICO DO VALOR PER CAPITA – FUNDEF (1998-2004).....	55
TABELA 7: COMPOSIÇÃO DO FUNDEF/MG POR ORIGEM DE RECEITA – EXERCÍCIOS DE 2002 A 2004	56
TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DO FUNDEF E DAS MATRÍCULAS – ESTADO X MUNICÍPIOS - EXERCÍCIOS DE 2002 A 2004	57
TABELA 9: CENSO EDUCACIONAL / MINAS GERAIS (1997-2003)	58
TABELA 10: REUNIÕES DO CONSFUNDEF/MG – EXERCÍCIOS 2002 A 2004.....	73
TABELA 11: RECURSOS DO FUNDEF REPASSADOS E RECEBIDOS PELO ESTADO DE MINAS GERAIS–EXERCÍCIOS 2002 A 2004.....	84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A EDUCAÇÃO E SUAS TRANSFORMAÇÕES: EM BUSCA DE INSTITUIÇÕES DESCENTRALIZADAS E PARTICIPATIVAS.....	21
3 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
3.1 ORIGEM E CONCEITO DE CONTROLE	29
3.2 CONTROLE E ESTADO DEMOCRÁTICO	30
3.3 OS TIPOS DE CONTROLE, RESPONSABILIZAÇÃO E <i>ACCOUNTABILITY</i>	32
3.4 OS CONSELHOS	40
4 O FUNDEF.....	42
4.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO	42
4.2 MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS	47
4.3 PARTICIPAÇÃO DE MINAS GERAIS NO FUNDEF NACIONAL	53
4.4 ASPECTOS GERAIS DO FUNDEF DE MINAS GERAIS.....	54
4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS DO FUNDEF/MG.....	58
5 O CONSFUNDEF/MG COMO INSTRUMENTO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	61
5.1 O CONSFUNDEF/MG: ESTRUTURA E FUNÇÕES.....	62
5.2 O <i>ACCOUNTABILITY</i> NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEF/MG: REQUISITOS PARA O FUNCIONAMENTO DO CONSFUNDEF/MG.....	68

5.3 ATUAÇÃO DO CONSFUNDEF/MG NOS EXERCÍCIOS DE 2002 A 2004.....	72
5.3.1 COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	73
5.3.2 SOLICITAÇÕES DE ESCLARECIMENTOS E DENÚNCIAS REALIZADAS.....	75
5.3.3 AÇÕES PELA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DE GESTÃO.....	78
5.3.4 AÇÕES PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.....	79
5.3.5 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DO FUNDEF/MG.....	80
5.4 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS TÉCNICOS DO TCEMG/CAEO NOS EXERCÍCIOS DE 2002 A 2004.....	83
5.5 AVALIAÇÃO DO CONSFUNDEF/MG A PARTIR DOS DEPOIMENTOS DOS CONSELHEIROS.....	85
5.5.1 COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	85
5.5.2 AÇÕES PELA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DE GESTÃO.....	91
5.5.3 CONHECIMENTO JURÍDICO E CONTÁBIL.....	92
5.5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O OBJETIVO DO CONSELHO.....	94
5.5.5 IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES DETECTADAS NA MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/MG.....	95
5.6 AVALIAÇÃO DO CONSFUNDEF/MG A PARTIR DOS DEPOIMENTOS DOS MEMBROS DO TCEMG/CAEO.....	96
6 CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS.....	105
APÊNDICE A – ENTREVISTA PARA OS MEMBROS DO CONSFUNDEF/MG.....	112

APÊNDICE B – ENTREVISTA PARA OS TÉCNICOS DO TCEMG/CAEO.....114

APÊNDICE C – MANDATO DOS CONSELHEIROS DO CONSFUNDEF/MG (2002-2004).....115

1 INTRODUÇÃO

O objeto desta pesquisa é o estudo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais (CONSFUNDEF/MG).

A Constituição/88 (BRASIL, 1988) em seus artigos 6º e 205, trata da educação, classificando-a como um direito social de todos brasileiros, sendo seu provimento dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, ou seja, preparando-a para o exercício da cidadania e qualificando-a para o trabalho. Os artigos 208 e 212 da referida Constituição determinam os deveres do Estado em relação à educação e os mecanismos de financiamento do ensino público. Tais normas sofreram alterações importantes após a promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996), principalmente no que tange ao ensino fundamental obrigatório e gratuito. A referida Emenda estabeleceu as bases do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) e pelo Decreto nº 2.264/97 (BRASIL, 1997), passando a vigorar a partir de 1º janeiro de 1998 em todos os Estados da Federação, exceto no Pará, onde a implementação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido.

O FUNDEF é um conceito de direito financeiro, o fundo está relacionado a um conjunto de receitas e despesas específicas, vinculadas ao ensino fundamental público e a valorização de seu magistério.

Segundo o artigo 37 da Constituição/88 (BRASIL, 1988), a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Faria (2001) relata que o princípio da eficiência é exigência dos tempos modernos e que a Administração Pública deve atuar em observância à máxima custo/benefício, garantindo assim a boa gestão da coisa pública. Em decorrência do princípio da eficiência¹, foi introduzida a participação popular, também chamada de controle público ou direto ou social. Tal controle pode ser exercido por qualquer cidadão, quer individualmente ou coletivamente, sobre os atos da Administração Pública, sendo exemplo deste tipo de controle os conselhos.

¹ Emenda Constitucional nº 19, de 04 de jun. de 1998.

Em decorrência do princípio da eficiência, que orienta o funcionamento do FUNDEF, a Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) estabelece em seu artigo 4º que o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF, bem como a supervisão do censo escolar anual serão exercidos por Conselhos a serem instituídos em cada esfera de governo. Esse é um dos aspectos mais inovadores da legislação do Fundo, porque cria um espaço para a participação popular dentro do controle das políticas públicas.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF é um órgão colegiado, fiscalizador, representativo do Estado ou do Município, constituído de representantes dos seus diversos segmentos, destinado ao acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Cada governo deve instituir o seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, não só porque a lei assim o determina, mas por que é, de fato, necessário que a sociedade exerça o acompanhamento e controle social sobre a utilização dos recursos públicos recebidos daquele fundo. (BELO HORIZONTE, Conselhos Municipais - Acesso em 24 nov.2004).

O CONSFUNDEF/MG foi criado pelo Decreto nº 39.378, de 12 de janeiro de 1998, que sofreu modificações pelo Decreto nº 40.360, de 30 de abril de 1999.

Após nove anos da implantação dos conselhos, não resta dúvidas, que é relevante pesquisar o CONSFUNDEF/MG para saber se ele vem alcançado a finalidade de canal de comunicação, de participação da comunidade e de *accountability*.

O desenvolvimento desta dissertação partiu da hipótese de que o CONSFUNDEF/MG não representa um mecanismo de *accountability* social efetivo em favor do ensino fundamental e da valorização de seu magistério. Dessa hipótese geral formulou-se hipóteses específicas.

Aventou-se que a carência de conhecimentos técnicos (contábeis, financeiros e jurídicos) dos conselheiros juntamente com ações informativas e educativas sobre o FUNDEF/MG (cursos, cartilhas, manuais de orientação etc.) insuficientes, constituem fator limitador do exercício da *accountability*.

Considerou-se que o exercício da função de conselheiro sem remuneração (representação voluntária) afeta a *accountability* do CONSFUNDEF/MG, pois representa um desestímulo ao trabalho e ocasiona ausência às reuniões do Conselho, se seus membros possuem outras obrigações a cumprir em seus trabalhos remunerados ou mesmo no plano pessoal.

Considerou-se que a inexistência de estrutura administrativa própria (sede, pessoal, orçamento) gera uma relação de dependência entre o CONSFUNDEF/MG e o Poder Executivo afetando o exercício da *accountability*, pois o Conselho funciona dentro das instalações, com verbas e pessoal cedido do próprio Executivo, como que um “favor”, e, ainda, vai apontar as falhas na gestão dos recursos do Fundo por quem lhe dá condições para existir fisicamente.

Levantou-se que as relações entre os membros do CONSFUNDEF/MG (representantes do governo e da sociedade) são desiguais hierarquicamente, afetando a *accountability* desse ente, pois os representantes dos pais dos alunos e de professores das escolas públicas do ensino fundamental ficam intimidados diante dos representantes governamentais e não apontam falhas na gestão dos recursos do FUNDEF que não foram mencionadas por aqueles, devido ao receio de errar.

Considerou-se, ainda, que o CONSFUNDEF/MG é uma espécie de controle interno estatal, disfarçado de controle social híbrido, por ser órgão paritário, ou seja, ser composto por representantes do governo e da sociedade; porque a fiscalização na prática é realizada internamente pelo conselheiro que representa o Poder Executivo e acatada pelos demais conselheiros.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é avaliar se o CONSFUNDEF/MG representa um mecanismo de *accountability* social em favor do ensino fundamental e da valorização de seu magistério. Para tanto, é feita uma análise do funcionamento e das principais atribuições do referido Conselho, bem como identificação da habilitação e do conhecimento técnico de seus membros para o exercício de suas determinações legais. Também, é verificada a existência de ações informativas e educativas, inclusive no âmbito governamental, sobre o FUNDEF e se as mesmas são consideradas suficientes para o exercício das atribuições da função de conselheiro do FUNDEF/MG. Ainda, é feita uma análise das implicações da representação voluntária dos membros do colegiado dos Conselhos, da inexistência de estrutura administrativa própria, bem como da autonomia com relação ao Governador e à Secretaria de Educação para o exercício da *accountability*.

Ressalta-se que em virtude da escassez de estudos sobre o Conselho Estadual do FUNDEF em Minas Gerais, serão feitas referências a estudos sobre conselhos municipais e estaduais do FUNDEF em outros entes da federação, uma vez que as situações constatadas nessas localidades podem ter similaridade com a realidade mineira, embora não se possa ignorar a existência de fatores econômicos, jurídicos, políticos e culturais de cada região que podem refletir diferentemente na atuação de tais órgãos.

Nesse sentido, cabe mencionar que o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou um relatório consolidado (BRASIL, 2004, 21 p.) com as principais informações de auditorias realizadas para avaliar a sistemática de controle e de aplicação de recursos do FUNDEF, durante o ano de 2001, em 52 municípios de oito estados. No mencionado trabalho consta que pela sistemática instituída, são constituídos fundos estaduais com recursos provenientes de 15% da arrecadação de várias receitas² e que a União complementa os recursos dos fundos estaduais sempre que a arrecadação não for suficiente para garantir a aplicação do valor mínimo por aluno do ensino fundamental, definido nacionalmente pelo Chefe do Executivo. Assim, o Tribunal de Contas da União (TCU) selecionou municípios de oito estados³ que receberam recursos federais, ou seja, complementação da União para aplicação no FUNDEF. As auditorias examinaram três aspectos: a gestão dos recursos, o controle social e a remuneração dos professores. Sendo que quanto ao controle social, procurou-se investigar se os conselhos de acompanhamento e controle do FUNDEF existem e se são atuantes.

Consta do mencionado Relatório do TCU, que para verificar a existência e avaliar a atuação de cada conselho de acompanhamento e controle social, foram aplicados questionários aos membros dos conselhos nos municípios auditados e, com base nas respostas, classificou-os como: inexistente (quando não existe norma criadora ou falta designação dos membros); existente, mas não atuante (quando não desempenha suas principais atribuições); existente e parcialmente atuante (quando desempenha algumas de suas atribuições, mas é omissa em relação a outras; e existente e atuante (quando desempenha todas as suas principais atribuições). Pela pesquisa, constatou-se que todos os municípios auditados instituíram os Conselhos, mas apenas 4 dos 52 municípios tinham conselhos considerados atuantes. Revelando, assim, que o despreparo e a falta de iniciativa dos conselheiros contribuem para tornar o controle social fictício e formal. Dentre as falhas mais frequentes está o desconhecimento da legislação do Fundo e a escolha dos representantes da comunidade (pais, servidores, professores e diretores⁴) pelo prefeito, sendo o presidente do conselho, em vários casos, o secretário da educação, colocando em risco a imparcialidade das ações de controle empreendidas pelos Conselhos. Um outro aspecto dificultador da atuação dos Conselhos é a falta de apoio logístico para o desempenho das funções, uma vez que alguns órgãos não dispõem de locais para reuniões, nem de transporte para acompanhar a

² Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIEXP) e Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir).

³ Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

⁴ Inciso IV do § 1° do art. 4° da Lei n° 9.424/96.

execução de despesas na zona rural dos municípios. Foi relatada a fraca interação entre o legislativo municipal, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, já que 78,6% dos conselheiros entrevistados disseram que nunca formalizaram comunicado à Câmara de Vereadores e 86,5% nunca representaram aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público ocorrências a respeito do FUNDEF. Ainda, foi exposto que para atuação efetiva dos conselhos é importante considerar a possibilidade de aperfeiçoamento do texto da lei, assegurando, assim, as condições de funcionamento dos conselhos sociais e o fortalecimento da cidadania.

Outras pesquisas confirmam problemas na atuação dos Conselhos do FUNDEF.

Mendes (2004) analisou as irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na gestão do FUNDEF em 67 municípios⁵ e constatou que o fato mais corriqueiro, em 73% dos municípios analisados, é a ineficácia do CONSFUNDEF.

Gouveia *et al* [2001?] analisaram a implantação e os impactos do FUNDEF no Paraná⁶, no período de 1996 a 2000, e constataram que os CONSFUNDEF não funcionam adequadamente e que seus membros são despreparados tecnicamente.

Para atingir o objetivo deste trabalho, inicialmente, é realizada uma pesquisa teórica envolvendo temas como a educação, a descentralização, a *accountability* na Administração Pública, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (CONSFUNDEF). Além da pesquisa teórica, serão apresentados e analisados dados empíricos extraídos de fontes documentais (Constituição, leis, Regimento Interno, Atas e Relatórios do CONSFUNDEF/MG e Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária - TCEMG/CAEO) e de entrevistas realizadas com os membros do CONSFUNDEF/MG, durante o período de 2002-2004, e com os membros do TCEMG/CAEO, um dos setores responsáveis pela fiscalização formal do FUNDEF/MG no âmbito do TCEMG.

A dissertação é estruturada em seis capítulos.

O segundo capítulo é voltado para o modelo educacional adotado no país a partir da Constituição de 1988, objetivando uma melhor compreensão das transformações ocorridas nas políticas sociais, especificamente, as na área de educação, serão trabalhadas questões atinentes à

⁵ Gestão do FUNDEF em 67 municípios (22 da Bahia, 14 do Maranhão, 15 do Pará e 16 do Piauí), no âmbito do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, que seleciona aleatoriamente municípios que recebem recursos da União para auditoria.

⁶ Foram escolhidos seis municípios (Porto Vitória, Araucária, Londrina, Maringá e Curitiba) para uma análise mais aprofundada.

reforma do Estado, ao federalismo, à descentralização e ao mecanismo de transferência de recursos públicos para as subunidades do governo relativos ao FUNDEF, objeto de controle dos CONSFUNDEF.

No terceiro capítulo são discutidos a origem, o conceito, a tipologia do controle na Administração Pública e seu relacionamento com o estado democrático. É abordada a questão da responsabilização e da *accountability* como uma decorrência do exercício do controle e de transparência na gestão pública. São levantados aspectos gerais quanto à formação e ao funcionamento dos conselhos, pois esses são instrumentos de *accountability*.

O quarto capítulo trata do processo de financiamento da educação, especificamente, da transferência e da aplicação de recursos públicos através do FUNDEF. Apresenta uma síntese do FUNDEF, no âmbito nacional e mineiro, bem como os depoimentos dos membros do CONSFUNDEF/MG e do TCEMG/CAEO (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária) sobre o objetivo do Fundo.

O quinto capítulo trata do CONSFUNDEF/MG, bem como o classifica nas tipologias de controle e de *accountability* percorridas no terceiro capítulo. Estabelece critérios, através da formulação de uma grade de análise, para avaliação do Conselho como instrumento de *accountability societal*. Aborda o Relatório do CONSFUNDEF/MG e o Relatório técnico do TCEMG/CAEO, referente aos exercícios de 2002 a 2004. Apresenta as entrevistas realizadas com os membros do CONSFUNDEF/MG (Apêndice A), no período de 2002 a 2004, e com os membros da CAEO (Apêndice B). Ao longo deste capítulo, são feitas análises, considerando a opinião majoritária dos entrevistados e a grade de análise estabelecida.

2 A EDUCAÇÃO E SUAS TRANSFORMAÇÕES: EM BUSCA DE INSTITUIÇÕES DESCENTRALIZADAS E PARTICIPATIVAS

O tema da educação tem gerado estudos e pesquisas em todo o mundo e ocupado um lugar privilegiado no campo das políticas sociais. Importa aqui examinar as transformações ocorridas no modelo educacional brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, que culminaram na criação do FUNDEF e, conseqüentemente, do CONSFUNDEF.

Para uma melhor compreensão das transformações ocorridas nas políticas sociais, especificamente, as mudanças na área de educação, objeto deste trabalho, serão trabalhados os conceitos de federalismo, descentralização e os fatores condicionantes das mudanças na visão de diversos autores.

Segundo Almeida (1995) o sistema brasileiro de proteção social nasceu, expandiu-se e ganhou suas feições características durante os ciclos autoritários de Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1984), quando o federalismo deu lugar a um Estado quase unitário ou, pelo menos, a uma forma exacerbada de federalismo centralizado. Em decorrência disso, as políticas sociais estiveram associadas à crescente atividade da esfera federal e exibiram as marcas do autoritarismo do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias. Após os anos 80, o Brasil viveu uma rica experiência de redesenho de seu sistema federativo, rumo à descentralização, ao fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, assim, as políticas sociais passaram a ser um foco privilegiado para a análise desse processo.

De acordo com Lobo (1990), embora sejam reconhecidas as dificuldades de ordem econômico-financeira do país, é sabido que a forma de estruturação interna do Estado e seus atuais arranjos político-institucionais, não contribuem para um desempenho eficaz das ações governamentais. Então, visando escapar da causa básica da “desordem” do Estado – a centralização de poderes e recursos em mãos da União – surge como alternativa de solução: a descentralização.

Um aspecto fundamental da descentralização é o pacto federativo. Almeida (1995) expõe que o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, de modo que o governo nacional e os subnacionais sejam independentes em sua esfera própria de ação. Elazar citado por Almeida (1995) diz que o federalismo constitui uma estrutura não centralizada, ou seja, existe difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não decorre da delegação de um poder

central, mas é conferida diretamente do povo. No sistema federal, os estados, províncias ou cantões são estruturalmente imunes à interferência federal e funcionalmente partilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seus papéis de formulação de políticas e seus poderes decisórios. A não-centralização não é o mesmo que descentralização, pois esta última implica na existência de uma autoridade/um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos, implicando hierarquia. Almeida (1995) relata que a existência de competências comuns entre instâncias de governo evidencia a natureza não centralizada do federalismo e que a literatura especializada ao tratar das relações entre esferas de governo distingue três tipos de arranjos federativos: o dual, o centralizado e o cooperativo.

No federalismo dual, Avir citado por Almeida (1995, p.89-90) expõe "os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias".

De acordo com Almeida (1995), os federalismos centralizado e cooperativo resultam da transformação do arranjo dual. O federalismo centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que têm forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. O federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre as esferas de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

Almeida (1995) expõe que independente da versão adotada, o federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema, isto é, a maneira de geração e distribuição entre as esferas de governo dos recursos fiscais e parafiscais é que define, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos. Embora, sofram, também, fortes influências das instituições políticas, especialmente os sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesses. Pelas considerações apresentadas nota-se que a análise concreta das formas federativas atuais esbarra em problemas conceituais e empíricos relacionados ao tema da centralização ou descentralização.

Beer citado por Almeida (1995) diz que o termo descentralização tem sido usado como processos de realocação de funções e de recursos correspondentes para instâncias subnacionais; de consolidação, quando recursos centralizados financiam funções descentralizadas; ou de devolução, quando as funções são descontinuadas e, em conseqüência também os recursos. À imprecisão conceitual sobre centralização-descentralização soma-se ao

fato de que, neste século, o crescimento do governo não foi um processo de soma-zero, então, tais fenômenos têm sido concomitantes e não excludentes. Assim, a descentralização não implica necessariamente em redução da importância da instância nacional, mas pode resultar na criação de novos âmbitos de ação, pela definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos, que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios.

Para Almeida (1995) a democratização e a crise fiscal constituem os dois macrocondicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro, sendo que no início da década de 80, os impulsos do processo de democratização foram mais importantes que as dificuldades econômicas; depois de 1998, os constrangimentos econômicos ganharam destaque.

Ao fazer uma anatomia da reforma educacional em Minas Gerais, Rocha (2003) ressaltou:

[...] a mudança institucional da educação pública estadual mineira na década de 80 e início de 90, cuja experiência é das mais relevantes no país e na América Latina. O objetivo das mudanças é a descentralização do sistema estadual de educação, objetivando dar autonomia de funcionamento às escolas e criar espaços para a sua gestão participativa, com o objetivo de impedir a instrumentalização da gestão da educação para fins político-partidários...

Em Minas Gerais, a ênfase da reforma foi conceder autonomia administrativa, financeira e pedagógica para as escolas, possibilitando sua gestão através da participação dos seus professores e funcionários, pais e alunos. (ROCHA, 2003, p. 558-561).

Visando a redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios e a interferência no círculo vicioso formado pelos baixos salários, a baixa qualificação profissional e qualidade do ensino, que era acentuado pelas imensas disparidades verificadas no custo médio por aluno entre os Estados, entre os Municípios de um mesmo Estado e até mesmo entre as redes municipal e estadual de ensino em funcionamento de um mesmo município, em 1995, o Ministério da Educação iniciou os debates sobre a necessidade de se apresentar uma Proposta de Emenda à Constituição, com vistas à instituição do FUNDEF.

Neste sentido, abordando os aspectos do federalismo e das políticas sociais no Brasil, especificamente, da política de educação fundamental Arretche (2004) relatou:

As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e

qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Em 1996, os municípios do Estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$ 1.039 para os municípios e de R\$ 569 para o governo estadual (VAZQUEZ, 2003, p.39 *apud* ARRETCHE, 2004).

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política.

É por esta razão que, para alcançar um objetivo nacional - por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores -, o governo Fernando Henrique adotou como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional, como o FUNDEF. (ARRETCHE, 2004).

Diante do exposto, a educação deve ser entendida como uma política social inclusiva e de responsabilidade conjunta de diversos atores sociais (estado, setor privado e sociedade). O que se confirma pelo fato do texto constitucional vigente trazer que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida com a colaboração da sociedade, sendo que para garantia do ensino fundamental haverá um federalismo cooperativo marcado pela atuação prioritária de dois entes federados (Estados-membros e Municípios), que deverão fazer aplicações de recursos, conforme estabelecido na legislação. Assim, pode-se dizer que o FUNDEF tem como um de seus objetivos mudar a estrutura de financiamento do ensino, descentralizando recursos financeiros da União em prol da ação governamental estatal e municipal relacionada à educação fundamental, uma vez que a legislação através do art. 6º da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) determinou a fixação de um valor mínimo nacional por aluno, então se os Estados-membros e o Distrito Federal apresentarem um valor/aluno inferior ao fixado nacionalmente farão jus à complementação da União. Nesse sentido, cabe transcrever:

Enfrentar essas questões supõe trazer para primeiro plano a discussão sobre o modelo de federalismo cooperativo que se deseja e sobre as políticas mais adequadas para dar-lhe vida.

No primeiro caso, a questão central é encontrar as formas institucionais capazes de compatibilizar a igualdade jurídica com as enormes assimetrias econômicas e sociais, que se projetam em desigualdades regionais. Nas áreas sociais isto requer uma distribuição de competências flexível e não uniforme, que leve em consideração a capacidade efetiva das unidades subnacionais para assumir cada uma das funções. Requer, também, que se redefinam as atribuições do governo federal - isto é, do Congresso e do Executivo - nas áreas sociais, de forma a combinar a descentralização

radical com um papel ativo na compensação das desigualdades regionais, especialmente importante nas circunstâncias brasileiras.

No segundo caso, o problema é transformar um processo desordenado de redefinição de competências em políticas deliberadas e contínuas, por meio das quais se vá tecendo as formas novas de cooperação entre as instâncias de governo. (ALMEIDA, 1995, p. 105).

Considerando que a Carta Constitucional estipulou funções concorrentes entre União, estados e municípios para a educação, pode-se entender que no novo desenho que se forma, a descentralização não implica redução da importância da instância federal, mas criação de novos âmbitos de atuação e cooperação através do FUNDEF.

Costa (2004) analisando o mencionado desenho do FUNDEF, especificamente o critério de cálculo do valor de referência por aluno, expõe que o problema é que a União é quem arbitra o valor de referência, então quanto maior esse valor mais recursos ela terá que aportar ao FUNDEF, já que seu papel é complementar. Assim, cria-se uma situação onde os interesses da União são opostos aos dos estados e municípios. E ao final, como quem determina o valor de referência é a União, a tendência é a subestimação deste valor. A Tabela 1 aborda a evolução do valor mínimo nacional por aluno fixado pela União.

Tabela 1

Valor mínimo a ser gasto por aluno a cada ano pelo FUNDEF: 1998-2004

	1ª a 4ª Série (R\$ nominais)	1ª a 4ª Série (R\$ de janeiro de 1998)*	5ª a 8ª Série (R\$ nominais)	5ª a 8ª Série (R\$ de janeiro de 1998)*
1998	315,00	311,00	315,00	311,00
1999	315,00	296,00	315,00	296,00
2000	333,00	295,00	349,65	310,00
2001	363,00	301,00	381,15	316,00
2002	418,00	313,00	438,93	329,00
2003	462,00	295,00	485,10	310,00
2004	537,71	326,00	564,60	342,00

*Deflator: INPC.

Fonte: Mendes, 2004.

Analisando a tabela acima, percebe-se que os valores que foram aplicados por aluno nos exercícios de 1998 e 2004 mantiveram-se praticamente estáveis, pois da 1ª a 4ª série passaram de R\$ 311,00 para R\$ 326,00 e da 5ª a 8ª série passaram de R\$ 311,00 para R\$ 342,00.

Costa (2004), ainda, afirma que a subestimação do valor de referência vem acontecendo desde 1998, tanto que segundo previsões de receitas feitas pelo Ministério da Fazenda e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do -

Ministério da Educação (MEC), o valor mínimo teria que ter sido fixado acima de R\$ 397,98, de acordo com estudo da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, mas esse ficou em R\$ 315,00. Se fosse fixado aquele valor a União precisaria complementar cerca de R\$ 2 bilhões de recursos a mais para o ensino fundamental e os Fundos de 16 estados e não 6 seriam beneficiados, como efetivamente aconteceu. O mencionado pelo autor pode ser comprovado através da Tabela 2.

Tabela 2

Total das complementações aportadas ao FUNDEF pela União (R\$ Milhões)

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Pará	112,6	116,5	94,2	61,6	71,7	71,3	108,9
Alagoas	-	3,2	-	-	-	-	4,8
Bahia	143,9	215,1	191,2	163,5	173,9	101,2	34,2
Ceará	46,4	33,5	2,9	-	-	-	
Maranhão	153,5	174,5	168,8	146,8	148,4	144,6	207,9
Paraíba	-	4,7	-	-	-	-	
Pernambuco	6,3	8,1	-	-	-	-	
Piauí	24,0	24,3	28,3	19,7	27,8	18,6	23,8
Total	486,7	580,0	485,4	391,6	421,8	335,7	379,6

*Estimativa

Fonte: Mendes, 2004.

Pela Tabela 2, constata-se ainda que Minas Gerais desde a implantação do FUNDEF não recebeu transferências da União a título de complementação, pois investiu mais por aluno do que o mínimo fixado nacionalmente.

O estabelecimento do valor mínimo nacional a ser gasto por aluno a cada ano pelo FUNDEF evidencia que o Estado vem se preocupando em ser o mais equitativo possível nas suas aplicações em educação, a fim de garantir um padrão mínimo de ensino fundamental no país. No entanto, na prática, esta intenção não vem sendo alcançada plenamente devido ao próprio desenho do FUNDEF.

Com relação às diferenças de custo-aluno, Monlevade (2004) afirma que um dos três maiores êxitos do FUNDEF foi:

Por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos). (MONLEVADE, 2004).

Ainda, quanto à descentralização sabe-se que seu conceito é bastante polêmico, mas para os fins desta dissertação, cabe comentar os entendimentos de Lobo (1990) sobre a questão. Para a referida autora, a descentralização se expressa em três vertentes: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil. Interessa a este trabalho a segunda e terceira. A segunda vertente, defendida pelos governos subnacionais, isto é, estaduais e municipais, se desdobra em duas dimensões, uma financeira de redistribuição de receitas públicas e outra político-institucional de novos arranjos no sistema de competências governamentais. A terceira vertente refere-se à transferência de funções, que, hoje, são executadas pelo setor público, mas que poderiam ser executadas exclusivamente ou em cooperação com o setor privado, assim alguns de seus defensores são pela privatização e outros pela maior articulação entre sociedade civil e estado. Neste momento, cabe transcrever os dizeres da mencionada autora:

Seria o caso da participação de associações de moradores, sindicatos e clubes de serviço na decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais em educação, saúde, habitação, assistência social e saneamento.(LOBO, 1990, p. 7). (grifo nosso).

Também, cabe citar Tatagiba (2002) que, ao se referir aos conselhos setoriais, que emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988, faz a seguinte colocação:

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.(TATAGIBA, 2002, p.50). (grifo nosso).

Ainda, deve-se lembrar os ensinamentos de Arretche (1996), sobre as relações entre democracia e descentralização, as relações entre descentralização e papel do governo central e as relações entre descentralização e clientelismo.

Sobre democracia *versus* descentralização, Arretche (1996) relata que correntes de opinião de distintos matizes associam positivamente descentralização a realização do ideal democrático; outros dizem que tal processo representa uma estratégia pela qual se criam instituições que viabilizam a participação dos cidadãos nas decisões políticas; outros, ainda, dizem que seria um fortalecimento da vida cívica sufocada por um Estado centralizador e

invasivo. A referida autora afirma que o simples fato de questões ou políticas serem geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão menos ou mais democrática e, finalmente, conclui que não há um consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos.

Quanto à relação descentralização e papel do governo central, Arretche (1996) discorre sobre o processo histórico da descentralização no Brasil, concluindo que o Estado brasileiro cresceu e expandiu de forma fragmentada, o que ocasionou órgãos e funções superpostas com burocracias difusas, cujo controle e coordenação são difíceis, assim, as políticas centrais em relação à periferia foram por muito tempo clientelistas (“favores”) e dirigistas (decorrentes de inovações políticas), aí surgiram os impulsos pró-descentralização baseado na construção de um novo equilíbrio federativo embasado na consolidação democrática. Abordando a descentralização dos programas sociais, a mencionada autora diz que desde os primórdios, a educação básica da rede pública brasileira é prestada de forma superposta, escolas estaduais e municipais prestando serviços e que a distribuição do peso dessas redes é extremamente desigual, mesmo após a Constituição de 1988 ter estabelecido oferta de educação básica preferencialmente pelos municípios, pois o processo efetivo de transferência de competências subordina-se a fatores conjunturais e regionais. Isto porque a ausência de uma direção central soma-se ao caráter heterogêneo e difuso dos interesses envolvidos, o que dificulta a coalizão pró-descentralização.

Acerca das relações entre descentralização e clientelismo, Arretche (1996) afirma que a descentralização ocasiona uma maior proximidade entre os prestadores dos serviços e seus usuários o que viabiliza maior *accountability* pelos cidadãos e maior *responsiveness* pelo governo, mas é possível que surja o problema do uso clientelista dos recursos públicos. Logo, a proximidade não é condição suficiente para eliminar o atendimento de necessidades dos cidadãos pelo clientelismo, como também, a centralização não explica o clientelismo.

O exposto sobre a educação e suas transformações confirma os ensinamentos de Costa (2004, p.5) de que “o processo de descentralização na educação evidencia tanto a importância e necessidade quanto as dificuldades na criação de mecanismos institucionais de articulação e indução à cooperação na implementação de políticas sociais em Estados federativos”.

3 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo trata do controle na Administração Pública. Inicialmente, são discutidos a origem e o conceito de controle, bem como a relação desse com o estado democrático. Aborda os tipos de controle, de responsabilização e de *accountability*. Finalmente, levanta os aspectos gerais quanto à formação e ao funcionamento dos conselhos. A ligação entre os dois capítulos é clara, pois, no novo modelo educacional, os conselhos constituem mais uma instância de controle dos recursos públicos.

Assim, o objetivo deste capítulo é compreender o que é o controle, em quais instâncias pode se processar e seus tipos. Ainda, é objetivo deste capítulo, evidenciar que em virtude de irregularidades e/ou ilegalidades praticadas na gestão dos recursos públicos, os gestores públicos podem ser responsabilizados.

3.1 Origem e conceito de controle

O controle da Administração Pública é indispensável à organização do Estado, pois estabelecidos os fins desse e as regras para a sua atuação, é preciso verificar se esses fins estão sendo alcançados, se as regras estão sendo cumpridas. Então, esboçada a estrutura da Administração, criou-se meios de vigilância e controle dos recursos financeiros públicos, pois ela deve atuar de acordo com as regras que lhe são impostas pelo ordenamento legal, sempre guiada pelo interesse público.

Lembra Guerra (2002), que o termo controle data de 1367, é de origem francesa *Contrerole*, que significava *contralista*. A partir de 1611, evoluiu para um sentido mais próximo do atual, isto é, *Contrôle*, significando verificação, fiscalização e revisão. Surgiu na língua portuguesa, em 1922, significando controlar, monitorização, fiscalização ou exame minucioso que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções etc. Tendo, no Direito Brasileiro sido empregado desde 1941, quando de sua utilização na obra “Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” de Seabra Fagundes.

No sentido etimológico tem-se controle como: “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não desviem das normas preestabelecidas”. (FERREIRA, 1994-1995, p. 176).

O artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, determina que “A sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público”. Isso reforça a idéia que todo aquele que trabalha ou exerce atividades em nome do coletivo deve prestar contas, porque esta dá legitimidade aos atos praticados pelo agente público, bem como garante que está agindo com eficiência (fazendo as coisas bem) e eficácia (fazendo as coisas certas) na busca da efetividade (resultado verdadeiro) das organizações públicas.

O controle da Administração Pública, portanto, é:

A possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinada em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. (GUERRA, 2002, p.32). (grifo nosso).

3.2 Controle e Estado democrático

Santos (2002) lembra que o controle da Administração Pública vincula-se ao Estado Democrático de Direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo Poder Público (controle estatal) ou pelo cidadão (controle social).

Figueiredo citado por Santos (2002) salienta que a sujeição à lei não é o bastante para caracterizar o Estado Democrático de Direito, ou seja, conceber o Estado como conjunto de normas estabelecidas pelo Legislativo, e não como Estado de Legitimidade, cujo poder emana do povo, é reduzi-lo a mero Estado da legalidade e aceitar como válidos quaisquer Estados, inclusive aqueles que praticam atrocidades e desprezam a liberdade e a cidadania.

Assim, evidenciando a face democrática do Estado, Ferraz (1999) chama a atenção para o binômio controle/responsabilidade.

Um governo responsável é julgado como um bom governo e carrega conotações de democracia avançada. O governo pode ser caracterizado como irresponsável ou não

corretamente responsável se cultivar o autoritarismo, o totalitarismo ou qualquer tipo de abuso de poder. (PYPER *apud* FERRAZ, 1999, p. 76, tradução nossa).⁷

Dagnino (2002) afirma que as relações entre o estado/governo e a sociedade são sempre tensas, permeadas de conflitos, que podem ser maiores ou menores dependendo dos interesses compartilhados e que a atuação conjunta desses atores emergiu durante os anos 90, subjacentes ao esforço de criação de espaços públicos. A conhecida e difundida visão da sociedade civil como “polo de virtude” e do Estado como a “encarnação do mal” é reducionista e deve ser combinada com outras clivagens, tal como a possibilidade de que projetos de cunho democratizantes, que se configuram no interior da sociedade civil, podem conduzir a prática política de vários dos seus setores. Com relação à natureza dos conflitos relatados, a autora afirma que seu foco mais generalizado é a partilha efetiva do poder, que remete a natureza da participação da sociedade civil, que de um lado é marcada pela resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões de políticas públicas e, de outro, na insistência dos setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões e concretizar o controle social sobre elas. O conflito pela partilha do poder também se manifesta como uma demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas. Tal partilha de poder é bloqueada por vários mecanismos, que têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos decisórios ou nas características estruturais do funcionamento do Estado, tais como predomínio de uma razão tecno-burocrática, lentidão, ineficiência, falta de recursos e falta de transparência. Do lado da sociedade civil também há vários elementos dificultadores, o mais importante deles parece ser a exigência de qualificação técnica e política, embora também sejam exigidos conhecimentos sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos. Assim, pode-se dizer que o autoritarismo social, as visões hierarquizadas e excludentes da sociedade civil e da política são obstáculos na constituição e no funcionamento dos espaços públicos, mas é exatamente da confrontação desses padrões que surgem os principais resultados democratizantes.

⁷ *Accountable government is deemed to be good government, and carries with it connotations of advanced democracy. Governments which can be characterised as unaccountable or not properly accountable are likely to provide fertile ground for the cultivation of authoritarianism, totalitarianism and every type of abuse of power.*

3.3 Os tipos de controle, responsabilização e *accountability*

Quanto aos tipos de controle, Santos (2002) diz que não há uniformidade no tocante a essa tipologia. Assim, considerando a inexistência de um modelo definitivo de classificação das espécies de controle, a seguir será exposta a classificação proposta por Guerra (2002) que tenta mesclar os diversos modelos citados pelos autores.

Guerra (2002) divide o controle quanto ao órgão que o exerce (administrativo, legislativo e judicial), quanto à localização do órgão executor (interno e externo), quanto ao momento em que se efetua (prévio, concomitante e subsequente) e quanto à extensão (legalidade e de mérito).

Administrativo ou executivo é o controle da própria Administração sobre seus atos e agentes, decorre da autotutela, pode ser exercido *ex officio* ou mediante provocação dos administrados. É *ex officio* quando a própria Administração constata a ilegalidade e age de forma a corrigi-la e é mediante provocação dos administrados quando esses através de recurso administrativo ensejam o reexame dos atos praticados pela Administração. Esta espécie de controle encontra-se consagrada na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 2007. Revista dos Tribunais).

Legislativo ou parlamentar é o controle exercido pelo Poder Legislativo, se subdivide em político e financeiro. O primeiro é exercido diretamente pelo Poder Legislativo mediante seus órgãos, tais como: Congresso Nacional, Câmara de Deputados, Senado Federal, Assembléias Legislativas, Comissões Parlamentares. O segundo é exercido pelos órgãos da Administração criados constitucionalmente para esse fim, tais como os Tribunais de Contas.

Judicial é o exercido pelo Poder Judiciário e visa a correção dos atos ilegais e imorais de qualquer dos Poderes, quando lesivos de direito individual ou do patrimônio público, tem fundamentação no art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, no entanto, não pode invadir a apreciação subjetiva da Administração, o que é chamado de mérito administrativo.

O controle interno é decorrente de determinado setor, entidade ou órgão que compõe a própria estrutura fiscalizada. Constitui o controle exercido pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário sobre seus próprios atos e agentes. De acordo com as normas vigentes do art. 74 da

Constituição/88 (BRASIL, 1988), tem como finalidade apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle externo é decorrente de órgão ou Poder diverso da estrutura fiscalizada. Em sentido amplo, constitui o controle do Legislativo, do Judiciário, popular, bem como o cumprido pela administração direta sobre a administração indireta. Em sentido estrito, constitui apenas o exercido pelo Poder Legislativo, diretamente ou por órgãos especializados (Tribunais de Contas).

O controle prévio, preventivo ou *a priori* é o exercido antes da prática do ato administrativo, constitui-se como um requisito para sua eficácia e visa prevenção de atos ilegais e não convenientes ao interesse público. Ocorre quando o ato administrativo está sujeito à autorização prévia.

O controle concomitante é aquele que se verifica junto à realização do ato visando sua regularidade de formação, é simultâneo.

O controle subsequente, também denominado *a posteriori* ou corretivo, é praticado após a realização do ato, visando confirmá-lo, corrigi-lo no caso de eventuais defeitos ou desfazê-lo por via da revogação ou declaração de nulidade.

O controle de legalidade objetiva a verificação da conformação do ato ou do procedimento administrativo à legislação que o rege, pode ser exercido pela própria Administração e pelo Executivo *ex officio* ou mediante provocação recursal, pelo Legislativo nos casos expressos na Constituição e pelo Judiciário mediante ação adequada. Se for constatado que o ato é ilegal ou ilegítimo ocorrerá a anulação do mesmo, uma vez que ao administrador público só é permitido fazer aquilo que a lei prescreve.

O controle do mérito investiga a atividade administrativa e seus resultados, conforme a conveniência e oportunidade do ato praticado, buscando garantir a boa gestão da coisa pública.

Ainda, quanto à classificação dos controles, cabe citar Santos (2002) que apresenta uma outra estruturação, abrangendo todos agentes controladores; onde o controle público é dividido em dois grandes grupos: estatal e não-estatal. O controle público estatal engloba o controle interno e externo, esse último se subdivide em jurisdicional (exercido pelo Poder Judiciário); parlamentar ou político (exercido pelo Congresso Nacional diretamente ou indiretamente, com o auxílio do Tribunal de Contas) e controle exercido diretamente pelo Tribunal de Contas. O controle público não-estatal é o controle social, modalidade de controle externo, cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão.

Sobre esse controle social, Grau expõe os seguintes questionamentos:

É o controle social um assunto de incumbência do público diretamente envolvido e do público em geral?

O envolvimento do cidadão na gestão pública pode ser considerado uma forma de controle social porque esse direito pode ser exercitado externamente à Administração?

É indispensável que a cidadania se constitua diretamente em sujeito de sanções para ser habilitada como sujeito de controle sobre a Administração Pública?

Independente de onde se origina o controle social é preciso se dar conta da heterogeneidade dos produtos da Administração Pública e da natureza das organizações que a compõem? (GRAU, 2000, p. 277, tradução nossa).⁸

De acordo com Grau (2000), nas respostas para esses questionamentos estão os mais importantes dilemas que envolvem o exercício do controle social, ou seja, democracia, eficiência operacional da Administração Pública, representação social, o fortalecimento da capacidade de fiscalização pelos atores políticos eleitos. Motivo pelo qual, serão expostos comentários sobre cada um dos dilemas levantados.

No entender de Grau (2000), a primeira questão tem vários sentidos e remete aos atores sociais responsáveis pela implementação do controle social, a própria sociedade, mas considerando que esta é uma resposta demasiadamente ampla, cabe lembrar que organizações sociais poderosas mediante definição de seus interesses corporativos exercem influência e controle social sobre o aparato estatal promovendo sua privatização mais que sua democratização. Outra resposta remete aos sujeitos sociais interessados diretamente nos resultados de uma ação/política estatal, ou seja, aos cidadãos pagadores de impostos. Schmitter citado por Grau (2000), expõe, outra possibilidade identificando os sujeitos das organizações sociais permanentes que dispõem de suficiente poder e informação para enfrentar as agências e agentes estatais. Grau (2000) ressalta que esse último tipo de organização como sujeito de controle social sobre a Administração Pública tem ganhado importância, tanto na teoria como na prática; sendo problemas decorrentes dessa aproximação a representatividade dos sujeitos sociais e a sua capacidade para fazer cumprir as demandas que surgem como resultado do exercício do controle social, tal como acionamento dos mecanismos coercitivos legais para assegurar os interesses coletivos.

⁸ *Es el control social un asunto que incumbe a los públicos directamente concernidos o al público en general? Puede ser considerado el involucramiento ciudadano en la gestión pública como una forma de control social o es que éste sólo puede ser ejercitado externamente a la Administración? Es indispensable que la ciudadanía se constituya directamente en sujeto de sanciones para ser habilitada como sujeto de control sobre la Administración Pública? Es indiferente dónde se radique el control social e es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los productos de la Administración Pública y la naturaleza de las organizaciones que la componen?*

A segunda questão proposta por Grau (2000) remete a possibilidade do controle por pessoas da própria Administração Pública ser considerado controle social e poder ser exercido externamente à Administração. A resposta para a primeira parte da questão passa pela impossibilidade de co-gestão e controle, uma vez que a eficácia do controle depende diretamente da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação aos atores estatais. Para a segunda parte da questão, a resposta é o controle requer ser externo à Administração, no intuito de tornar a relação regulativa e não constitutiva.

Na terceira questão, Grau (2000) aborda o fato da cidadania se constituir em sujeito de sanção para ser habilitada como controle social da Administração Pública, respondendo que recursos efetivos devem atuar para garantir a observância dos deveres administrativos. Classifica como recursos diretos o poder de veto, eleições etc. e como indiretos as medidas jurídicas e os recursos administrativos possíveis contra atos da Administração em desacordo com a lei e interesse coletivo.

A quarta e última questão de Grau (2000) remete ao fato do controle social ter que atender para a heterogeneidade dos produtos da Administração Pública e a natureza das organizações que a compõem. Numa primeira resposta, ressalta-se que o controle social deve abranger as ações e decisões não só passadas, mas também futuras da Administração Pública, incidentes sobre os pontos que formam as políticas públicas, produzindo os bens e serviços públicos. Behn citado por GRAU (2000), alude ao fato de o controle social ter de considerar que a maioria das políticas públicas é implementada por redes de agências, dificultando, assim, a noção de responsabilidade individual. Outro problema abordado por Felder e López citados por Grau (2000) refere-se ao fato de em muitos países os serviços públicos terem sido privatizados, daí surge uma demanda de controle social associado a essas novas agências, bem como de outras dificuldades, tais como a participação dos usuários em organismos de controle de serviços públicos de gestão privada. Demanda similar existe sobre as organizações mercantis e organizações não governamentais - ONGs que provêm bens e serviços com financiamento público.

Diante do explanado, nota-se que o controle pode se processar em diversos momentos, por várias pessoas e sob vários enfoques e extensão; no entanto, uma coisa é certa, ele só fará sentido se identificados os problemas forem tomadas medidas para responsabilização dos agentes causadores.

Acerca do processo de responsabilização e da *accountability*, transcreve-se o seguinte:

A existência de mecanismos que permitam a responsabilização dos funcionários públicos pelos resultados da sua gestão está relacionada à vigência de uma cultura que induza estas possibilidades. As condições sistêmicas que geram um ambiente propício à prestação de contas incluem, entre outros fatores, a transparência na gestão pública, a publicidade dos atos governamentais, a existência de uma legislação que estabeleça os mecanismos de responsabilização para todos os níveis da pirâmide institucional do Estado e a independência das instituições encarregadas de determinar tais responsabilidades. (GROISMAM; LERNER, 2000, p.78, tradução nossa)⁹

Pelo exposto, nota-se que o processo de *accountability* é bastante complexo, envolve a fiscalização dos atos e fatos praticados pelos gestores dos recursos públicos, exige uma transparência da gestão governamental no sentido de dar publicidade aos mesmos, a existência de normas legais que permitam o controle não só estatal, mas também social e que estabeleçam sanções e formas de responsabilização para os maus administradores públicos.

Segundo Campos (1990) o processo de *accountability* envolve diversos fatores. A dificuldade inicial é que até hoje não há uma tradução do termo para o português, apesar da semelhança sonora não tem nada haver com contabilidade, não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional, de reforma administrativa ou simples de criação de mecanismos de controle burocrático, apesar do aperfeiçoamento de tais práticas administrativas andarem juntas com o que a sociedade moderna espera de seus governos e do serviço público, que é a responsabilidade perante os cidadãos. Na busca do significado para a expressão *accountability* percebeu-se um elo entre a necessidade de defesa dos cidadãos da má conduta burocrática, uma vez que as existências do processo eleitoral e do controle interno nas organizações não conseguem garantir uma prestação do serviço público nos padrões normativos dos governos democráticos. O processo eleitoral não é suficiente porque não é ágil de forma a salvaguardar os interesses públicos e o controle interno porque é um modelo monocrático de autoridade que leva a uma *accountability* ascendente, isto é, cujas ordens/poder são concentrados, limitados aos interesses da minoria detentora de poder ou, quando muito, aos interesses dos burocratas. Assim, a *accountability* governamental deve acompanhar o avanço dos valores democráticos da sociedade na qual está inserida, tais como igualdade, participação, representatividade, cidadania organizada, desenvolvimento político.

Grau (2000, p. 272) diz que “A resposta mais radical que se tem é que o único e verdadeiro controle é aquele que é exercido pelos próprios cidadãos, em defesa de seus próprios

⁹ *La existencia de mecanismos que permitan la responsabilización de los funcionarios públicos por los resultados de su gestión, está relacionada con la vigencia de una cultura que los induzca y haga posibles. Las condiciones sistémicas que generan un ámbito propicio a la rendición de cuenta, incluyen, entre otros factores, la transparencia en la gestión pública, la publicidad de los actos gubernamentales, la existencia de un marco normativo que establezca los mecanismos de responsabilización que abarquen a todos los niveles de la pirámide institucional del Estado, y la independencia de las instituciones encargadas de determinar las responsabilidades*

interesses” (tradução nossa) ¹⁰ Nesta mesma linha de pensamento, afirma Campos (1990) que o verdadeiro controle, seja ele no Executivo, Legislativo ou Judiciário, só ocorre efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos, sendo o controle efetivo consequência da cidadania organizada, pois uma sociedade desmobilizada é incapaz de garantir a *accountability*. A extensão, qualidade e força dos controles decorrem do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que a democracia amadurece, o cidadão deixa de ser somente consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas, para ser um sujeito ativo.

O’Donnell (1998) tratando da *accountability* a subdivide em vertical e horizontal. A *accountability* vertical tem como principal canal as eleições que ocorrem de tempos em tempos, mas análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao seu grau de eficácia, devido às condições que prevalecem em muitas novas poliarquias¹¹, dessa maneira o mencionado autor confirma os dizeres de Campos (1990) quanto à eficácia desse tipo de *accountability*. Ainda, de acordo com O’Donnell (1998), o impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam ou exigem destituição ou punição por ilícitos de autoridades políticas, dependem das ações governamentais para investigar e punir os delitos; caso contrário, haverá autoridades corruptas poupadas de punições que teriam provavelmente resultado da intervenção dos tribunais e outros, que podem ser inocentes, condenados pela opinião pública, sem o direito a um processo justo de defesa. Assim, a existência da *accountability* vertical assegura que os países são democráticos, no sentido de que os cidadãos podem escolher quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

A *accountability* horizontal, para O’Donnell (1998), é a existência de agências estatais com direitos e poderes legais, bem como de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Para a efetividade da *accountability* horizontal afirma o referido autor que as agências estatais devem ter não apenas autoridade legal para supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, mas também, de *facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. A questão torna-se mais complexa, se lembrarmos que, em larga medida, a efetividade da *accountability* horizontal depende não só

¹⁰ *La respuesta más radical que se ofrece es que la única verdadera accountability es aquella que puede ser exigida los consumidores, actuando en su propio interés.*

¹¹ Sistemas partidários pouco estruturados, com alta volatilidade de eleitores e partidos e com temas de políticas pública pobremente definidos.

de agências estatais isoladas, mas de toda uma rede de agências, incluindo até, os tribunais que devem estar comprometidos com esse tipo de *accountability*.

Ainda, segundo O'Donnell (1998) a fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes liberais e republicanos das novas poliarquias são frágeis, pois essas decorrem da síntese de três correntes: democracia, liberalismo e republicanismo; embora tal convergência seja parcialmente contraditória, no sentido de que alguns princípios básicos de cada uma dessas correntes são inconsistentes com os princípios básicos das outras. O componente liberal diz que há alguns direitos que não devem ser usurpados por nenhum poder, inclusive pelo Estado. O componente republicano identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade enobrecedora que requer cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo que isso demande sacrifícios dos interesses privados dos mandatários. Assim, as tradições republicanas e liberais distinguem a esfera pública e privada, só que para a primeira, o lugar que se dá o desenvolvimento humano e pleno é a esfera pública e, para a segunda, a área do desenvolvimento próprio e pleno da vida humana é a esfera privada. A democracia não considera essas distinções, nos procedimentos democráticos canônicos, o rodízio ou o sorteio, pressupõem que todos são igualmente qualificados para os papéis. Nesse sentido, O'Donnell (1998) afirma:

Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas. Veremos, porém que a efetividade do império da lei registra variações importantes nos diferentes tipos de poliarquia. (O'DONNELL, 1998, p. 33).

Para adquirir o *accountability* horizontal, O'Donnell (1998) propõe alguns procedimentos: 1) dar aos partidos de oposição que tenham alcançado um nível razoável de apoio eleitoral papel de destaque na direção das agências que investigarão supostos casos de corrupção, embora nada garanta que a oposição seja melhor que o governo; 2) dotar de recursos e profissionalizar ao máximo as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas; 3) permitir a existência de um Judiciário altamente profissionalizado, com orçamento independente do Executivo e do Congresso e totalmente autônomo em suas decisões, embora tal autonomia seja perigosa porque pode facilitar o controle do Judiciário por interesses duvidosos ou promover uma auto-definição privilegiada desse poder em relação aos demais e a sociedade; 4) criar meios para que os fracos

e pobres sejam pelo menos tratados decentemente pelos agentes estatais; 5) fortalecer a mídia independente e as instituições de pesquisa e disseminação de dados, através do estabelecimento de uma metodologia de coleta, de uma periodicidade de divulgação e determinação dos meios pelos quais serão difundidos por autoridades pluralistas e não puramente governamentais; 6) atuação conjunta de atores externos (organizações e redes internacionais) com os atores domésticos ao menos em questões que envolvem alta corrupção e notória usurpação. 7) valorizar os indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais, pois mesmo em países com uma tradição de ampla corrupção e repetidas usurpações, o bom exemplo de pessoas bem posicionadas que agem convincentemente de acordo com os ideais liberais e republicanos podem gerar um apoio valioso na opinião pública.

Perruzzotti e Smulovitz citados por Carneiro e Costa (2001) enfatizam as formas não tradicionais de controle, que têm como foco os mecanismos societais de *accountability*. Assim, Carneiro e Costa (2001) dizem que tais autores apresentam uma concepção alternativa de *accountability* fornecida a partir de recortes que privilegiam a dicotomia Estado-sociedade civil, onde o controle da sociedade civil sobre a ação governamental constitui uma especificidade. Essa alternativa é denominada *accountability* societal e pode ser assim definida:

Um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ *apud* CARNEIRO; COSTA, 2001, p. 4 -5).

Carneiro e Costa (2001) afirmam que os conselhos inserem-se na temática da governança democrática como canais institucionalizados de participação, reconfigurando as relações entre o estado e a sociedade e instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Assim, os conselhos podem ser considerados instrumentos de *accountability* societal.

Campos (1990), abordando os limites políticos e culturais da democracia brasileira, relata que as poucas instituições existentes padecem por não se comprometerem com sua continuidade, além disso, falta-lhes legitimidade, devido à fragilidade de suas bases e de aptidão para auto-sustentação, tanto que buscam apoio financeiro no próprio governo; e, para agravar, a

submissão do cidadão é um traço cultural, que acaba enfraquecendo mais a democracia, já que o povo brasileiro mostra maior vocação para ser ajudado do que para exibir autoconfiança, deixando o paternalismo se tornar uma forma disfarçada de autoritarismo. Neste mesmo sentido, cabe lembrar “A eficácia depende diretamente da independência e autonomia que os sujeitos sociais mantêm em relação aos atores estatais. Esse controle deve ser externo à Administração Pública, para que a relação seja regulativa ao invés de constitutiva”. (GRAU, 2000, p.280, tradução nossa).¹²

Segundo Marienhoff citado por Groisman e Lerner (2000) o tema da responsabilidade dos funcionários e dos empregados públicos é tratado pelo Direito Administrativo e surge quando o agente público exerce suas atribuições de forma irregular.

Groisman e Lerner (2000) propõem uma classificação das responsabilidades dos agentes, segundo o tipo de norma transgredida, podendo ser política, administrativa, civil e penal. A responsabilidade política é inerente ao sistema democrático e deriva do fato de o governo exercer uma autoridade, mediante representação, delegação do povo, não necessariamente implica em infração de normas jurídicas, sendo suficiente o não desempenho satisfatório do mandato. A responsabilidade administrativa decorre da transgressão de normas, instruções, ordens de serviço e deveres éticos. A responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar o dano causado por infração da ordem jurídica. A responsabilidade penal corresponde à prática de um delito, que quando afeta a administração pública gera automaticamente responsabilidade civil e administrativa, bem como implica na inabilitação para o exercício de cargos públicos.

3.4 Os Conselhos

Tendo em vista que os conselhos são mais uma instância de controle dos recursos públicos, cabe abordar os aspectos gerais quanto à formação e ao funcionamento dos mesmos.

¹² *La eficacia de éste es directamente dependiente de la independencia y autonomia que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación com ella sea regulativa en vez de constitutiva.*

Moreira citado por Tatagiba (2002) relata que a legislação impõe respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade na composição dos conselhos, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros de áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo. A representação da sociedade civil é feita por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadores de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista em lei específica e levando em consideração as particularidades de cada caso.

A representação voluntária nos conselhos é considerada uma atividade de relevância pública, por isso a função de conselheiro não deve ser remunerada, à exceção dos membros do conselho tutelar. (CEPAM; MOREIRA *apud* TATAGIBA, 2002).

Quanto à dinâmica de funcionamento, cada conselho elabora seu regimento interno que, depois de aprovado em plenário, é submetido ao Poder Executivo, que o aprova por meio de decreto. A decisão do conselho deve constar de resolução e ser publicada no Diário Oficial. (CEPAM; MOREIRA *apud* TATAGIBA, 2002).

Quanto ao formato dos conselhos brasileiros, afirma Ricardo (2003) que podem ser gestores, setoriais ou temáticos. Os conselhos gestores estão vinculados à implementação de ações/programas focalizados. Os setoriais são presentes na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, são definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal. Os temáticos são orientados por temas que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade.

4 O FUNDEF

Este capítulo trata do processo de financiamento da educação, especificamente, da transferência e da aplicação de recursos públicos através do FUNDEF. Apresenta uma síntese do FUNDEF, no âmbito nacional e mineiro, bem como os depoimentos dos membros do CONSFUNDEF/MG e do TCEMG/CAEO sobre o objetivo do Fundo.

O objetivo deste capítulo é o conhecimento da sistemática contábil e financeira do FUNDEF, uma vez que só é possível compreender o que o CONSFUNDEF/MG deve fiscalizar a partir de tais conhecimentos.

4.1 Financiamento da educação: ensino fundamental público

Como já mencionado neste trabalho, o Estado trata a educação como um direito social de todos brasileiros, então, criou mecanismos de financiamento do setor, mediante vinculação da aplicação das receitas dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sobre o financiamento da educação, mais especificamente do ensino fundamental, cabe transcrever os dizeres constantes do *site* da Secretaria do Estado da Educação de Minas Gerais sobre o Fundo:

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. (MINAS GERAIS, Conselho Estadual, Acesso em 11 de jul. 2005).

Assim, o artigo 212 da Constituição/88 (BRASIL, 1988) já estabelecia o mecanismo de vinculação de impostos ao desenvolvimento e manutenção do ensino, prevendo para a União uma aplicação anual mínima de 18% e para os Estados, Distrito Federal e Municípios

25% da receita resultante de impostos, compreendidos aí as transferências. O Quadro 1 identifica os impostos e transferências que financiam a educação nos três âmbitos de governo.

UNIÃO	ESTADOS/DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
<p>IMPOSTOS PRÓPRIOS (CF/88, art. 153, I a VI, e art. 154, II)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ II - Imposto de Importação ▪ IE – Imposto de Exportação ▪ IR - Imposto de Renda (21,5% para o Fundo de Participação Estadual - FPE) (22,5% para o Fundo de Participação Municipal - FPM) (3,0% para o Desenvolvimento Regional) ▪ IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (os mesmos percentuais destinados pelo IR para o FPE, o FPM e Desenvolvimento Regional) ▪ IPI-Exp – Cota parte dos Imposto sobre Produtos Industrializados, distribuída em função das exportações de cada Estado (10% para os Estados) ▪ IOF – Imposto sobre Operações Financeiras ▪ IOF-Ouro (30% para os Estados) (70% para os Municípios) ▪ ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (50% para os Municípios) ▪ IEX – Impostos Extraordinários 	<p>IMPOSTOS PRÓPRIOS (CF/88, art. 155)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ITCM – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis ▪ ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (25% para os Municípios) ▪ IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores (50% para os Municípios) 	<p>IMPOSTOS PRÓPRIOS (CF/99, art. 156)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana ▪ ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos ▪ ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

(Cont.)

	<p>IMPOSTOS TRANSFERIDOS DA UNIÃO (CF/88, art. 157, I, art. 159, I, a, II)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ FPE - Fundo de Participação dos Estados (IR + IPI) ▪ IPI-Exp – Cota-parte do IPI (25% para os Municípios) ▪ IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte ▪ IOF Ouro 	<p>IMPOSTOS TRANSFERIDOS DA UNIÃO (CF/88, art. 159, I, b e art. 158, I e II)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ FPM – Fundo de Participação dos Municípios (IR + IPI) ▪ ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural ▪ IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte ▪ IOF Ouro
		<p>IMPOSTOS TRANSFERIDOS DOS ESTADOS (CF/88, art. 158, III e IV)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores ▪ ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Quadro 1: Impostos e transferências financiadores da educação segundo a Constituição/88.

Fonte: CAPACITAÇÃO dos Conselheiros do FUNDEF, 2003 (adaptado pela autora).

A Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996) veio estabelecer as bases do FUNDEF, através do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ora transcrito:

Art. 60 (ADCT) – Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

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

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (grifo nosso).

Pela norma transcrita nota-se que a subvinculação refere-se a totalidade dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, ou seja, 60% de 25 %, logo 15% de todos impostos próprios ou resultantes de transferências para os Estados e Municípios devem ser aplicados no FUNDEF, conforme demonstrado no Quadro 2.

ESTADOS 15% de	MUNICÍPIOS 15% de
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação dos Estados - FPE; ▪ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; ▪ Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-Exp; ▪ Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir¹³. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação dos Municípios – FPM; ▪ Cota do ICMS; ▪ Cota do IPI-Exp; ▪ Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir.

Quadro 2: “Cesta” de recursos que compõem o FUNDEF.

Fonte: CAPACITAÇÃO dos Conselheiros do FUNDEF, 2003 (adaptado pela autora).

Os parágrafos do art. 60 do ADCT (BRASIL, 1988) trazem a composição, a complementação e utilização dos recursos do FUNDEF, bem como prevê a sua regulamentação por lei. Regulamentação essa que ocorreu posteriormente pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97.

É oportuno lembrar, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.324/96 (BRASIL, 1996), que reservou o Título VII (artigos 68 a 77) para tratar do financiamento da educação, merecendo destaque os artigos 69 a 71. O art. 69 da Lei nº 9.324/96 (BRASIL, 1996) regulamenta a vinculação da receita de impostos e estabelece as

¹³ Os recursos da Lei Kandir são referentes a repasses da União aos Estados e aos Municípios, para compensar as perdas financeiras dos entes federativos, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS para determinados produtos para exportação.

regras que asseguram a regularidade das transferências, a continuidade e a estabilidade das despesas para aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino ao longo de cada exercício; os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.324/96 (BRASIL, 1996) discriminam o que pode e o que não pode ser considerado como despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 70. 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, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - 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 expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo nosso).

Considerando o exposto neste trabalho sobre a descentralização e a forma de financiamento do FUNDEF, pode-se compreender esse como um processo de descentralização financeira e político-institucional, pois reverte recurso da União em prol de ações estatais e municipais do ensino fundamental e incentiva a implementação do federalismo cooperativo.

4.2 Movimentação financeira dos recursos

A Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) definiu o Banco do Brasil como instituição depositária dos recursos do FUNDEF, assim, serão abertas e mantidas contas específicas em cada Estado e municípios, nas mesmas agências depositárias do FPE e do FPM.

Segundo o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), toda a movimentação e aplicação financeira dos recursos do FUNDEF deve ser realizada no Banco do Brasil para facilitar o acompanhamento pelo respectivo Conselho de Acompanhamento e Controle Social e a fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas. Se houver necessidade de liquidação de despesas em outras instituições bancárias, poderá ser realizada transferência. A cada crédito/distribuição de recursos para a conta específica do FUNDEF, o Banco do Brasil gera um aviso de crédito ao governo estadual ou municipal contemplado, discriminando a origem dos recursos. É responsável imediato pela movimentação de recursos o Secretário de Educação ou órgão equivalente e, solidariamente, o Chefe do Poder Executivo ou seu representante.

Na visão de Monlevade (2004), um dos maiores êxitos do FUNDEF, quanto ao controle, foi a criação de conta específica no Banco do Brasil, que aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas.

De acordo com o livro “Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF” (2003), como o FUNDEF é uma “cesta” de diferentes recursos, os depósitos são feitos em datas distintas, levando-se em consideração a origem dos recursos, conforme evidenciado no Quadro 3.

Origem dos Recursos	Periodicidade do Crédito
ICMS	Semanalmente
FPE, FPM e IPI-Exp.	Decenalmente (dias 10, 20 e 30 do mês)
Lei Kandir (Desoneração de Exportação)	Mensalmente (ao final de cada mês)
Complementação da União, quando for o caso	Mensalmente (ao final de cada mês)

Quadro 3: Periodicidade dos repasses dos recursos que compõem o FUNDEF

Fonte: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Manual de Orientação, 2004

De acordo com o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), o valor repassado mensalmente não equivale a 1/12 do valor anual, pois esse é estimado no início de cada

exercício e sofre alterações ao longo do ano, além disso, as receitas tributárias variam mês a mês. Logo, os repasses são feitos a partir dos valores efetivamente arrecadados, apenas os repasses decorrentes da complementação da União é que são previamente conhecidos, pois são calculados e publicados no início do exercício, por meio de Portaria do Ministério da Fazenda.

Quanto à operacionalização da distribuição de recursos, o livro “Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF” (2003) e FUNDEF - Manual de Orientação (2004) trazem que nos termos do art. 1º da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996), o FUNDEF é um fundo de âmbito estadual, portanto não é possível a transferência de recursos entre governos de diferentes Estados, ocorrendo à redistribuição financeira entre o governo estadual e seus Municípios e entre os próprios Municípios de um mesmo Estado. Os valores devidos a cada Estado e seus Municípios são calculados levando-se em consideração o montante de recursos que compõem o FUNDEF no âmbito de cada Estado e o número total de alunos matriculados no ensino fundamental (regular e especial) público das redes estadual e municipal, tomando-se como base os dados do Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais. Chega-se, então, a um valor *per capita*, o coeficiente de distribuição que é utilizado para a distribuição dos recursos do FUNDEF no âmbito estadual, entre os governos estadual e municipais.

O FUNDEF - Manual de Orientação (2004) ressalta que, nos exercícios de 1998 e 1999, os coeficientes de distribuição dos recursos foram definidos pelo total de alunos do ensino fundamental regular. A partir do exercício de 2000, esse critério foi modificado, passando a incidir sobre o valor *per capita* um coeficiente de diferenciação para os alunos de todas as séries do ensino especial e para os alunos da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental regular, de forma que o valor referente a esses fosse superior em 5% ao valor dos alunos da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental regular. Ressalta-se que para efeitos da distribuição de recursos do FUNDEF, não são computadas as matrículas na educação infantil (creche e pré-escola) e no ensino médio (antigo 2º grau), nem do ensino supletivo, em qualquer nível. Embora possa ser aplicado recurso do FUNDEF, no ensino supletivo e na educação de jovens e adultos, desde que no nível de ensino fundamental. Com base nesses critérios, aplica-se a fórmula demonstrada no Quadro 4 para calcular o coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF de um município ou governo estadual.

$$CD = \frac{\{[FD1 (NA1/4 + ENM1/4)] + [FD2 (NA5/8 + ENM5/8 + NAe + ENMe)]\}}{\{[FD1 (TA1/4 + TENM1/4)] + (FD2 (TA5/8 + Tae + TENM5/8 + TENMe))\}}$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição

NA1/4 = N° de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual

ENMe1/4 = Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero

NA5/8 = N° de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual

ENM5/8 = Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero

NAe = N° de Alunos do Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual

ENMe = Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual = zero

TA1/4 = Total de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular; no âmbito do Estado

TENM1/4 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero

TA5/8 = Total de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado

TENM5/8 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero

TAe = Total de Alunos do Ensino Fundamental Especial, no âmbito do Estado

TENMe = Total de Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial no âmbito do Estado = zero

FD1 = Fator de Diferenciação para as séries da 1ª a 4ª do Ensino Fundamental Regular = 1,00

FD2 = Fator de Diferenciação para o Ensino Fundamental Especial e 5ª a 8ª série Regular = 1,05

Quadro 4– Coeficiente de distribuição

Fonte: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Manual de Orientação, 2004

Para obter a receita anual do FUNDEF destinado ao governo do Estado ou do Município, segundo o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), deve-se multiplicar o coeficiente de distribuição pela receita total do FUNDEF, no âmbito do Estado, no exercício.

Mendes (2001) relata que o ponto fraco do FUNDEF parece ser sua vulnerabilidade à fraude, principalmente porque a distribuição dos recursos é baseada no número de alunos matriculados, então, municípios e estados ficam estimulados a inflar o número de matrículas, gerando distorção na alocação de recursos, perda da eficácia da política e comprometimento da qualidade das estatísticas disponíveis. O autor diz que os indícios de fraude no uso dos recursos do Fundo geraram preocupação no meio político, a ponto da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instituir uma subcomissão para estudar a questão, o que gerou um relatório, onde consta uma lista de 245 municípios denunciados por má gestão e 111 por fraudes, sendo que alguns municípios se enquadraram nas duas categorias, tendo sido enfatizado que se tratam de denúncias e que não houve comprovação jurídica ou factual das irregularidades. Na distribuição dos municípios denunciados por fraude e por má gestão do FUNDEF por estado, Minas Gerais atingiu os seguintes percentuais: 4% do total das denúncias por má gestão, 3% do total das denúncias por fraude e 3% do total das denúncias por fraude e/ou má gestão. A classificação/tipos de irregularidades consideradas no Relatório da Câmara dos Deputados foi a seguinte:

- I) Má gestão:
- desorganização administrativa e contábil;
 - desconsideração de orientações do Tribunal de Contas;
 - desconhecimento de princípios básicos de gestão financeira e de técnica orçamentária;
 - desvio de finalidade dos recursos sem que se caracterize de apropriação indébita (pagamento de outras despesas da administração com recursos do FUNDEF que não aquelas determinadas pela lei);
 - prestação de serviço de qualidade inadequada (por exemplo, transportar alunos em carrocerias de caminhão);
 - aplicação de menos de 60% dos recursos do Fundef em salários de professores e na formação de professores leigos;
 - pisos salariais em desacordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação;
 - pagamento de multa, de taxas e de juros, provenientes de movimentação da conta bancária, com recursos do Fundef;
 - prestação de conta à Câmara de Vereadores e ao Conselho do FUNDEF inexistente ou insuficiente;
 - inexistência, ou não aplicação, de plano de cargos e carreira de professores e de funcionários;
 - inexistência, falta de condições de trabalho ou irregularidades na nomeação dos membros do Conselho do FUNDEF;
 - dispensa de licitação indevida sem evidência de fraudes ou superfaturamento.
- II) Fraude:
- licitação viciada ou fraudada;
 - emissão de notas fiscais frias;
 - superfaturamento de obras e de serviços;
 - obras ou serviços fantasmas;

- cadastros fictícios de alunos, de professores e de escolas;
 - apropriação indébita de recursos do Fundef.
- III) Irregularidade que não pode ser enquadrada nos itens anteriores:
- existência de inquérito ou de investigação, por parte do Ministério Público ou Tribunal de Contas, sem que haja especificação da irregularidade em questão. (MENDES, 2001, p. 50). (grifo nosso).

De acordo com FUNDEF - Manual de Orientação (2004), os recursos do FUNDEF devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. O mínimo de 60% dos recursos anual deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), isto é, os professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. Cabe ressaltar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e aos contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente. Também, cabe destacar que nesse montante estão incluídas as despesas com os professores e os profissionais especializados da rede pública de ensino cedido às entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviços gratuitos na modalidade de ensino especial - art. 3º, I, da Lei nº 10.845. (BRASIL, 2004).

Entende-se por remuneração dos profissionais do magistério:

O somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento; 13º salário; 13º salário proporcional; 1/3 de adicional de férias; férias vencidas, proporcionais ou antecipadas; gratificações; horas-extras; aviso prévio; gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia; salário família etc) ao profissional do Magistério. Além desses pagamentos, também integram esse custo os encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com recursos do FUNDEF aos profissionais em efetivo exercício, observada sempre a legislação federal, estadual e municipal sobre a matéria.

[...]

Cabe registrar que as despesas que não tenham natureza salarial – vale transporte, tíquete-alimentação e cesta básica, por exemplo – não podem ser incluídas nesses 60% dos recursos do FUNDEF, destinados exclusivamente à remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício no Ensino Fundamental público. (CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEF, 2003, p. 23-24).

Visando, ainda, a valorização do magistério, a Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) em seu artigo 9º determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar um novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério. As diretrizes para elaboração dos

planos foram fixadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CEB/CNE. Resolução nº 03, (BRASIL, 1997).

Segundo o livro “Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF” (2003), o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001) estabeleceu o prazo de um ano, após sua publicação, para implementação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, no entanto, tal prazo encontra-se suspenso, devido à liminar concedida pela Justiça, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 167-0.

De acordo com o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), deduzida a remuneração dos profissionais do Magistério, o restante dos recursos (de até 40% do total) deve ser direcionado para despesas diversas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 70 da LDB, já transcrito nesse trabalho, quando da abordagem do financiamento da educação e do FUNDEF.

Na constatação de irregularidades na utilização dos recursos do Fundo, ao Conselho é recomendada a adoção das seguintes providências:

- primeiramente, deve reunir elementos (provas, justificativas, base legal, denúncias, etc) que possam caracterizar a irregularidade ou ilegalidade e, com base nesses elementos, formalizar pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que, no âmbito do próprio Poder Executivo responsável, os problemas sejam sanados;
- na seqüência, se necessário, deve procurar os vereadores do Município, para que estes, pela via da negociação ou adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável;
- ainda se necessário, deve recorrer ao Ministério Público (Promotor de Justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado/Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos comprobatórios disponíveis. (FUNDEF - Manual de Orientação, 2004, p.30-31).

Segundo o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), a utilização dos recursos do FUNDEF, conforme regulamenta a legislação, deve ser realizada com a perspectiva anual, uma vez que não se pode transferir recursos e nem obrigações de um exercício para outro. Assim sendo, é importante um bom planejamento que leve em consideração as variáveis que, de forma direta ou indireta, podem influenciar no cronograma de execução e recomenda-se:

- alocar no orçamento tanto o percentual de impostos e transferências para a educação quanto o percentual do FUNDEF para remuneração de magistério;
- deixar uma confortável margem de segurança (sobra), de modo que a eventual ocorrência de saldo, orçamentário ou financeiro, recaia sobre outros recursos não vinculados, ou que seja absorvida por esta margem de segurança (sobra). Assim, no

balanço final, do ponto de vista da efetivação da receita e da execução da despesa, os percentuais exigidos estarão cumpridos, e

- se, ainda, assim, as perspectivas de execução apontarem para ocorrência de saldo ao final do exercício, existe a alternativa de execução das despesas com remuneração do magistério, pela adoção de mecanismos e formas de concessão de ganhos adicionais em favor destes profissionais (abonos, por exemplo), em caráter excepcional, sempre sob o princípio da transparência e com o respaldo legal exigido. (FUNDEF - Manual de Orientação, 2004, p. 27).

O FUNDEF - Manual de Orientação (2004) esclarece uma questão de suma importância para compreensão do limites de gastos com pessoal, quando diz que a legislação do FUNDEF determina que seja aplicado o mínimo de 60% do total dos recursos transferidos à conta do Fundo para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público e que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites de gastos máximos de gastos com pessoal, para os três âmbitos de governo, isto é, os Estados não podem ultrapassar 49% e os Municípios 54% das receitas correntes líquidas. Os dois mandamentos são compatíveis e devem ser rigorosamente observados, ainda, cabe ressaltar que o primeiro, que decorre da legislação do FUNDEF, emana da Constituição vigente e não pode ser alterado por qualquer outro mandamento infraconstitucional.

4.3 Participação de Minas Gerais no FUNDEF nacional

O FUNDEF, no âmbito nacional, teve uma movimentação financeira de R\$ 22,9 bilhões, R\$ 25,1 bilhões e 28,6 bilhões nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, respectivamente. Neste período, Minas Gerais foi o segundo estado com maior participação na receita, perdendo somente para São Paulo, conforme Tabela 3.

Tabela 3

FUNDEF – Receita Nacional X Participação do Estado de Minas Gerais

R\$ (bilhões)

Receita FUNDEF / Exercícios	2002	2003	2004
São Paulo	6,3	6,6	7,5
Minas Gerais	2,1	2,3	2,7
Outros Estados	14,5	16,2	18,4
Receita total do FUNDEF	22,9	25,1	28,6

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora)

O número total de matrículas no ensino fundamental no Brasil apresentou um crescimento de 1997 a 1999, mas nos exercícios seguintes teve uma queda, conforme evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4
Matrículas no Ensino Fundamental – Brasil (1997-2003)

Ano	Matrículas (alunos)	Variação (%)
1997	30.535.072	
1998	32.380.024	6,04
1999	34.844.682	1,44
2000	32.591.935	-0,77
2001	32.152.090	-1,35
2002	31.980.507	-0,53
2003	31.233.602	-2,34

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2004 (adaptado pela autora)

Pelos Censos Educacionais do Ministério da Educação (MEC) realizados em 2001, 2002 e 2003, Minas Gerais é um dos estados brasileiros com maior número de alunos matriculados no ensino fundamental, conforme Tabela 5.

Tabela 5
Matrículas no ensino fundamental – Brasil X Participação do Estado de Minas Gerais

Matrículas – Censo Educacional do MEC/ Exercícios	2001	2002	2003
São Paulo	5.347.539	5.244.645	5.143.359
Bahia	3.523.271	3.440.155	3.145.874
Minas Gerais	3.325.229	3.308.674	3.234.938
Outros Estados	19.956.051	19.987.033	19.709.431
Total de Matrículas – Brasil	32.152.090	31.980.507	31.233.602

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora)

É interessante ressaltar que o valor *per capita* aluno de Minas Gerais, desde a implantação do FUNDEF, vem ficando acima do estabelecido pela União, conseqüentemente esta não efetuou complementação de recursos para atendimento do teto mínimo estabelecido nacionalmente. A Tabela 6 traz um comparativo-histórico dos valores *per capita* de Minas Gerais e da União.

Tabela 6
Histórico do valor Per Capita – FUNDEF (1998-2004)

Ano	Nível	Minas Gerais (R\$)	União (R\$)
1998	Fundamental	354,22	315,00
1999	Fundamental	389,75	315,00
2000	1ª a 4ª série	451,71	333,00
	5ª a 8ª série	474,30	349,65
2001	Educação especial	474,30	349,65
	1ª a 4ª série	547,48	363,00
	5ª a 8ª série	574,85	381,15
2002	Educação especial	574,85	381,15
	1ª a 4ª série	621,73	418,00
	5ª a 8ª série	652,82	438,90
2003	Educação especial	652,82	438,90
	1ª a 4ª série	701,57	462,10*
	5ª a 8ª série	736,64	485,10*
2004	Educação especial	736,64	485,10*
	1ª a 4ª série	836,87	564,63
	5ª a 8ª série	878,71	592,86
	Educação especial	878,71	592,86

*O valor inicial da 1ª a 4ª era R\$ 446,00 e da 5ª a 8ª e educação especial era R\$ 468,30.

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2003; 2004 e Decreto nº 5.299/04 (BRASIL, 2004) (adaptado pela autora)

4.4 Aspectos gerais do FUNDEF de Minas Gerais

A receita do FUNDEF/MG atingiu os montantes de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 2,3 bilhões e R\$ 2,7 bilhões, nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, respectivamente, podendo ser decomposta por origem, conforme demonstrado na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7
Composição do FUNDEF/MG por origem de receita – Exercícios de 2002 a 2004

Receita/Exercícios	2002		2003		2004	
	Valor (R\$)	Participação (%)	Valor (R\$)	Participação (%)	Valor (R\$)	Participação (%)
ORIGEM						
FPE	139.472.644,34	6,59	145.093.874,73	6,10	159.933.993	5,77
FPM	415.806.024,41	19,64	430.610.481,94	18,11	475.442.324	17,14
IPI-	36.662.124,21	1,73	30.899.315,72	1,30	36.682.950	1,32
EXPORTAÇÃO						
LEI	10.726.583,81	0,51	13.485.577,67	0,57	18.429.221	0,66
COMPLEM.						
91/97						
LEI	76.499.956,43	3,61	84.182.993,53	3,54	65.811.066	2,37
COMPLEM. 87/96						
ICMS	1.438.071.555,51	67,92	1.673.416.384,40	70,38	2.017.147.628	72,73
TOTAL	2.117.238.888,71	100,00	2.377.688.627,99	100,00	2.773.447.184	100,00

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora)

Nos exercícios analisados, a receita tributária oriunda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS foi a principal componente do FUNDEF.

Tabela 8
Distribuição da Receita do FUNDEF e das matrículas – Estado X Municípios -
Exercícios de 2002 a 2004

Receita-Matrículas / Exercícios	2002	2003	2004
Receita do FUNDEF	R\$ 2,117 bilhões	R\$ 2,377 bilhões	R\$ 2,773 bilhões
- Estadual	R\$ 1,174 bilhões	R\$ 1,317 bilhões	R\$ 1,526 bilhões
- Municipal	R\$ 943 milhões	R\$ 1,060 bilhões	R\$ 1,247 bilhões
Matrículas (alunos)	<u>3.325.229</u>	<u>3.308.674</u>	<u>3.234.938</u>
Estadual	<u>1.830.554</u>	<u>1.818.990</u>	<u>1.767.578</u>
- 1ª a 4ª série	672.050	662.866	640.903
- 5ª a 8ª série	1.150.129	1.147.360	1.117.744
- Educação Especial	8.375	8.764	8.931
Municipal	<u>1.494.675</u>	<u>1.489.684</u>	<u>1.467.360</u>
- 1ª a 4ª série	1.055.549	1.037.030	1.011.265
- 5ª a 8ª série	437.128	450.714	453.788
- Educação Especial	1.998	1.940	2.307

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora)

O âmbito estadual, durante o período de 2002 a 2004, não só recebeu a maior parcela dos recursos do FUNDEF como foi responsável pela maior parte dos alunos matriculados no ensino fundamental, conforme demonstrado na Tabela 8.

Tabela 9
Censo Educacional / Minas Gerais (1997-2003)

Ano	Matrículas Estado	Variação (%)	Matrículas Municípios	Variação (%)	Matrículas TOTAL	Variação (%) TOTAL
1997	2.556.432	-	912.407	-	3.468.839	-
1998	2.161.577	-15,45	1.495.983	63,96	3.657.560	5,44
1999	2.070.378	-4,22	1.507.172	0,75	3.577.550	-2,19
2000	1.924.361	-7,05	1.509.136	0,13	3.433.497	-4,03
2001	1.830.554	-4,87	1.494.675	-0,96	3.325.229	-3,15
2002	1.818.990	-0,63	1.489.684	-0,33	3.308.674	-0,50
2003	1.767.578	-2,83	1.467.360	-1,50	3.234.938	-2,23

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2004 (adaptado pela autora)

É interessante ressaltar que, de acordo com o Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2004), comparando os exercícios de 1997 a 2001 e 2004, houve uma redução no número de matrículas na rede estadual e um acréscimo na rede municipal, devido ao processo de municipalização mediante convênio. Nos exercícios de 2002 e 2003 não houve nenhum convênio de municipalização. O Estado vem diminuindo a cada ano o número de suas matrículas no ensino fundamental, conforme evidenciado na Tabela 9.

4.5 Considerações sobre os objetivos do FUNDEF/MG

Foi indagado aos entrevistados, membros do CONSFUNDEF/MG e técnicos do TCEMG/CAEO, se o FUNDEF/MG atingiu seu objetivo.

De acordo com o representante do Executivo (Depoimento Verbal)¹⁴, o FUNDEF/MG trouxe uma evolução muito grande, mas, seu principal foco, que seria a valorização do magistério, não foi atingido. Justificando seu posicionamento, o entrevistado relatou que o artigo da Lei nº 9.424, que determinava que todo o Estado e Municípios deveriam ter um plano de carreira aprovado em 180 dias, foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), que excluiu do texto legal o prazo. Lembrou que, em Minas, só em 2005 foi enviado a Assembléia Legislativa Projeto de Lei nesse sentido, tendo sido

¹⁴ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

aprovado em 2006 o plano de carreira do magistério, apesar do FUNDEF existir desde 1998. Ressaltou que tem Estados que, ainda, não aprovaram tal plano de carreira e que a grande maioria dos municípios também não.

A representante da Associação Mineira dos Municípios (AMM) relatou sua experiência como Secretária de Educação Municipal, dizendo que, na prática, o FUNDEF foi limitador, por exemplo, falava-se em valorização do profissional da educação do ensino fundamental público, mas num município há educação em diversos níveis, desde a infantil até a de jovens e adultos. Para evidenciar o pensamento da entrevistada, transcreve-se alguns trechos de sua fala: “é uma crítica que nós sempre fazemos, ele passa a ser irreal como política pública, porque na verdade ele atende a uma parcela da educação. E, ao mesmo tempo, não atende ela toda” (Depoimento Verbal)¹⁵, nesse mesmo sentido comentou, ainda, que “[...] uma política pública que já exclui, ela já cria uma certa dificuldade” (Depoimento Verbal)¹⁶. Lembrou que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)¹⁷, nesse ponto, é uma política pública mais inclusiva, mas que para ter efetividade é preciso aumentar os recursos a serem destinados a esse novo fundo. Quanto à valorização do magistério, é da opinião que o FUNDEF não alcançou esse objetivo e, relativamente à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, disse que esse propósito foi atingido em partes. (Depoimento Verbal)¹⁸.

Na opinião da representante do Conselho Estadual de Educação (CEE), o FUNDEF não atingiu nenhum de seus objetivos plenamente, ou seja, a valorização do magistério e a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. Ainda, relatou que tinha uma dificuldade muito grande para se apurar isso, tanto que durante sua atuação como conselheira solicitou o planejamento estadual com as metas a serem atingidas, porque os relatórios que recebia eram referentes às despesas efetivadas, mas só a partir do plano/metras estabelecidas é que se pode avaliar o resultado (proposto versus executado)¹⁹.

Quanto ao objetivo do FUNDEF/MG, as entrevistadas do TCEMG/CAEO (Depoimento Verbal)²⁰ destacaram que o Fundo foi um marco na educação (ensino

¹⁵ Dados do depoimento de Patrícia Mendes Freitas em entrevista concedida em 24/05/2006.

¹⁶ Dados do depoimento de Patrícia Mendes Freitas em entrevista concedida em 24/05/2006.

¹⁷ O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional 53, de 06/12/06, tem como objetivo atender não só o ensino fundamental [6/7 a 14 anos], mas também a educação infantil [0 a 5/6 anos], o ensino médio [15 a 17 anos] e a educação de jovens e adultos.

¹⁸ Opinião de Patrícia Mendes Freitas em entrevista concedida em 24/05/2006.

¹⁹ Opinião de Maria Dolores da Silva Pinto em entrevista concedida em 22/05/2006.

²⁰ Entrevista realizada com Valquíria de Sousa Pinheiro e Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

fundamental), porque só o fato de se destinar recursos para um determinado fim já é uma demonstração de prioridade naquele setor, embora possa não ter se atingido o ideal.

Só o fato de o governo instituir o FUNDEF, ou seja, vincular parte de sua receita para um fim específico (ensino fundamental público) evidencia que a função educação é prioritária e impulsiona um resultado de desempenho mais favorável se comparado às demais funções estatais, mas não garante que o esperado pela sociedade seja atingido. Assim, constata-se que o FUNDEF/MG representou melhoras para o ensino fundamental público, mas seus objetivos não foram alcançados plenamente, na opinião dos entrevistados.

5 O CONSFUNDEF/MG COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY*

O objetivo deste capítulo, inicialmente, é levantar os aspectos estruturais e de funcionamento que facilitam ou dificultam o *accountability*. Posteriormente, é fazer um contra-ponto dos aspectos levantados com a grade de análise estabelecida nesta dissertação, para o alcance *do accountability* pelo CONSFUNDEF/MG.

Assim, a primeira parte do capítulo é destinada à apresentação do CONSFUNDEF/MG, bem como a sua classificação nas tipologias de controle e de *accountability* percorridas neste trabalho. Ainda, é destinada à apresentação das conclusões da pesquisa²¹ feita por Ricardo (2003) cujo objetivo foi explicitar as dificuldades encontradas para a atuação dos Conselhos do FUNDEF no nível local. Após o conhecimento do *accountability* nos Conselhos Municipais do FUNDEF, serão estabelecidos critérios, através da formulação de uma grade de análise, para avaliação do *accountability* no âmbito estadual mineiro, ou seja, no CONSFUNDEF/MG.

A segunda parte do capítulo aborda o Relatório do CONSFUNDEF/MG e o Relatório técnico do TCEMG/CAEO. Ressalta-se que os documentos pesquisados referem-se aos exercícios de 2002 a 2004. Tal pesquisa busca entender o funcionamento, a estrutura e os relatórios produzidos pelo Conselho e pela Corte de Contas, quando do acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do fundo a favor do ensino fundamental e valorização do magistério, no período mencionado.

A terceira parte do capítulo é destinada à apresentação das entrevistas realizadas com os membros do CONSFUNDEF/MG (Apêndice A), no período de 2002 a 2004, e com os membros da CAEO, um dos setores responsáveis pela fiscalização formal do FUNDEF/MG no âmbito do TCEMG (Apêndice B).

Cabe informar que nas entrevistas com os membros do CONSFUNDEF/MG, inicialmente, foram feitos contatos com os membros efetivos no intuito de entrevistá-los, mas na falta de êxito ou na impossibilidade destes, foram entrevistados seus suplentes.

Ressalta-se que as entrevistas tiveram como objetivo traçar um perfil dos membros do Conselho, identificar a existência de ações informativas e educativas sobre o FUNDEF, bem

²¹ Foram pesquisados 22 municípios: Araxá, Arinos, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Caraí, Cláudio, Coroaci, Coronel Fabriciano, Francisco Badaró, Governador Valadares, Guaraciaba, Itaipé, Itaúna, Itinga, Nova Lima, Piuhi, Riacho dos Machados, Rubelita, São Tomé das Letras, Timóteo e Uberlândia. A seleção dos municípios baseou-se nos seguintes critérios: situação dos municípios em relação ao FUNDEF (perdedores e ganhadores), índice de desenvolvimento humano (IDH), tamanho da rede, densidade demográfica, condições socioeconômicas e regiões.

como se as mesmas são suficientes para o exercício da função de conselheiro do FUNDEF/MG, analisar o funcionamento, os possíveis fatores limitadores (representação voluntária, relação hierarquizada entre os conselheiros, inexistência de estrutura administrativa, carência de conhecimento jurídico e contábil) e o resultado (irregularidades, ilegalidades e penalidades) da atuação do CONSFUNDEF/MG.

As análises realizadas ao longo deste capítulo são feitas considerando a opinião majoritária dos entrevistados e a grade de análise formulada.

5.1 O CONSFUNDEF/MG: estrutura e funções

O CONSFUNDEF/MG foi criado pelo Decreto nº 39.378/98 (MINAS GERAIS, 1998), que sofreu modificações pelo Decreto nº 40.360/99 (MINAS GERAIS, 1999), é constituído por dez membros, recrutados entre pessoas da área da educação, sendo um representante do Poder Executivo Estadual, escolhido entre servidores da Secretaria de Estado da Educação; um representante dos Poderes Executivos Municipais; um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante dos pais de alunos das escolas públicas de ensino fundamental; um representante dos professores das escolas públicas de ensino fundamental; um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), Seção de Minas Gerais; um representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); um representante do Ministério da Educação - MEC; um representante do Ministério Público; um representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Há um Coordenador, escolhido entre tais membros, com atribuições definidas no Regimento Interno. Os membros do Conselho, designados pelo Governador do Estado terão suplente que os substituirá em casos de impedimentos. As faltas dos membros titulares devem ser comunicadas formalmente pelo Conselho à área representada, sendo que se faltarem a três reuniões consecutivas, ordinárias ou extraordinárias, serão substituídos automaticamente pelo suplente, devendo, neste caso, a área representada indicar um novo suplente. O mandato é de dois anos, sendo permitida uma recondução e o exercício das funções dos membros do Conselho é baseado na representação voluntária, ou seja, é calcado num trabalho não remunerado, com exceção da representação para o desempenho de atribuições que poderá perceber diárias e passagens quando houver necessidade de deslocamento.

Segundo os artigos 3º e 4º do Decreto nº 40.360/99 (MINAS GERAIS, 1999), compete ao CONSFUNDEF/MG acompanhar e controlar a repartição das transferências e aplicação dos recursos do Fundo no âmbito do Estado; supervisionar a realização do Censo Escolar; examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; examinar os processos de despesas e convênios financiados com recursos do Fundo; avaliar de forma integrada com os Conselhos Federal e Municipais o funcionamento do Fundo no âmbito do Estado; acompanhar e estimular a implantação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo; devendo no uso de suas atribuições dar ampla divulgação de seus atos e pareceres, inclusive com publicação no Órgão Oficial do Estado, do montante de recursos distribuídos pelo Fundo, mensalmente, no âmbito do Estado, por origem de receita e data de liberação, com indicação do valor *per capita* aluno/mês.

Ainda, cabe ao referido Conselho, segundo a Medida Provisória nº 2.178-36/01 (BRASIL, 2001), a tarefa de acompanhar e controlar os recursos repassados aos municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos - Programa Recomeço.

O Programa Recomeço tem como objetivos a ampliação de oferta de vagas do Ensino Fundamental Público para jovens e adultos, que foram precocemente excluídos da escola, e a garantia da qualidade do Ensino Fundamental para esse público. Os recursos disponíveis para o Programa Recomeço são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, portanto, não podem ser considerados pelos governos dos Estados e dos Municípios no cômputo dos 25 % de impostos e transferências devidos à MDE, por força do art. 212 da CF/88. Esses recursos podem ser utilizados para: a) contratação temporária e remuneração de pessoal docente, para exercer atividades na educação de jovens e adultos, quando se fizer necessária a ampliação do quadro de professores; b) formação continuada de docentes que atuem nas classes presenciais de educação de jovens e adultos; c) aquisição e reprodução de material didático e pedagógico apropriado; d) implantação do Programa Suplementar de Alimentação para atendimento de seus alunos. (Capacitação de Conselheiros do FUNDEF, 2003, 9. 39).

De acordo com o art. 5º do Decreto nº 40.360/99 (MINAS GERAIS, 1999), os registros contábeis, demonstrativos gerenciais, processos de despesas e convênios com recursos do Fundo, no Estado, deverão permanecer à disposição do Conselho. Percebe-se pelo exposto que a legislação busca facilitar/viabilizar o exercício do controle pelo CONSFUNDEF/MG.

O CONSFUNDEF/MG não tem estrutura administrativa própria (sede, quadro de pessoal, orçamento), cabe ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado da Educação, fornecer o suporte técnico-administrativo e financeiro indispensável ao seu funcionamento, bem como designar um servidor de seu quadro de pessoal para o exercício das funções de Secretário Executivo do Conselho, nos termos do art. 6º do Decreto nº 40.360/99 (MINAS GERAIS, 1999).

O CONSFUNDEF/MG possui um Regimento Interno que foi aprovado pela maioria dos seus conselheiros em 04 de outubro de 1999, onde constam normas sobre as finalidades, as atribuições e o funcionamento do Conselho.

De acordo com o FUNDEF - Manual de Orientação (2004), deve-se ressaltar que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEF, uma vez que tal responsabilidade é do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação que devem aplicar os recursos em favor do ensino fundamental público, na forma legal estabelecida.

Quanto ao CONSFUNDEF, surge a seguinte indagação: Seria então a atribuição básica de acompanhamento e controle sobre os recursos do FUNDEF feita pelos Conselhos estaduais uma forma de descentralização do poder de fiscalização estatal, baseada no fortalecimento da democracia, na busca de maior eficiência/qualidade dos serviços educativos graças a um maior controle social de seu funcionamento e na co-responsabilidade da fiscalização dos recursos públicos?

A resposta ao questionamento é positiva, pois segundo Lobo (1990), através da descentralização, pode-se aproximar a sociedade civil do Estado, buscando diminuir a distância que, historicamente, os separa, bem como aprimorar as relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais para a função de agentes interventores em suas realidades e possibilitar o controle social da população organizada sobre a ação do poder público. O controle social é prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público e responsabilizá-lo quando do não atendimento adequado de suas necessidades, redirecionando sua ação de acordo com seus interesses.

Considerando que o CONSFUNDEF/MG é uma instância de controle dos recursos aplicados no FUNDEF, a seguir, será feita sua classificação nas tipologias de controle apresentadas neste trabalho.

Pela tipologia de Guerra (2002), o CONSFUNDEF/MG pode ser considerado órgão de controle híbrido. Quanto ao órgão que exerce o controle, é o Conselho enquadrado como

controle administrativo e legislativo, já que possui membros que representam a Administração e o povo. Quanto à localização do órgão executor do controle, o Conselho representa controle interno e externo, pois é órgão paritário, composto por representantes do Estado e da sociedade. Quanto ao momento em que se efetua o controle o Conselho deve ser considerado órgão de controle prévio, concomitante e posterior, uma vez que os seus membros devem acompanhar todas as fases dos atos praticados pelos gestores públicos na aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental. Quanto à extensão, o Conselho representa controle de legalidade e de mérito, pois seus membros devem verificar o cumprimento da legislação referente aos gastos em educação fundamental, não só em termos quantitativos, valores financeiros aplicados; mas também de qualidade.

A hibridade, na classificação de Santos (2002), decorre do fato do CONFUNDEF/MG ser um órgão de controle social, interno e externo, público estatal e não estatal, uma vez que tem representantes do governo e da sociedade (professores, diretores e pais dos alunos das escolas públicas do ensino fundamental) que devem exigir dos gestores do fundo demonstrativos, relatórios, extratos bancários e informações sobre as transações de natureza financeira sobre os recursos do fundo, bem como manifestarem sobre os mesmos para encaminhamento ao controle externo estatal (Tribunais de Contas) e, havendo irregularidades e ilegalidades, exigirem o saneamento dos problemas e responsabilização dos agentes causadores das mesmas.

A criação legal do CONFUNDEF/MG é uma tentativa de se alcançar a *accountability* da administração pública brasileira, mais especificamente, no setor de educação fundamental.

Considerando os conceitos de *accountability* vertical e horizontal, apresentado por O'Donnell (1998), o CONFUNDEF/MG, mais uma vez se caracteriza pela hibridade, ou seja, pode ser enquadrado como um mecanismo de *accountability* vertical e horizontal, pois tem representantes da sociedade (eleitores) e do governo (agências estatais). É interessante ressaltar que os princípios liberais, republicanos e democráticos sob os quais se assenta nossa poliarquia terá influência direta sobre a efetividade do CONFUNDEF/MG, uma vez que pelo componente liberal percebe-se que mesmo o Estado deve respeitar algumas normas/direitos, pelo componente republicano nota-se que deve haver sujeição à lei e supremacia dos interesses públicos, pelo componente democrático verifica-se que todos são

iguais e têm o direito de participar, bem como acompanhar e controlar as ações daqueles que estão no poder. Como diz O'Donnell (1998):

A questão, enfim, é aquela que Madison e seus aliados tentaram resolver: como construir poderes que em um espírito liberal e republicano refreiem as tentações usurpadoras de outros poderes e que ainda satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar. (O'DONNELL, 1998, p.51-52).

O CONSFUNDEF/MG pode ser considerado um instrumento de *accountability societal*, conforme definição de Carneiro e Costa (2001), pois é instância de acompanhamento do desempenho do governo e de controle por parte da sociedade, inserindo-se, desta forma, na temática da governança democrática, como canal de institucionalização de participação e de reconfiguração da relação Estado-sociedade.

No exercício da *accountability*, os membros do CONSFUNDEF/MG devem identificar os atos praticados pelos gestores e seus reflexos no âmbito político, administrativo, civil e penal, a fim de acionar o órgão público competente (Tribunal de Contas ou Ministério Público) para responsabilização dos agentes em caso de irregularidades e danos ao interesse público. Nesse sentido, de acordo com Mendes (2001) a instituição dos Conselhos representa mais um meio de coibir os comportamentos indesejados (fraude e/ou má gestão), além das sanções penais e administrativas de praxe.

Quanto às sanções aplicáveis aos Estados, Municípios e Chefes do Poder Executivo, pelo não cumprimento das disposições legais relacionadas ao FUNDEF, cabe citar:

No que diz respeito aos Estados e Municípios, podem ser aplicadas as seguintes penalidades:

- rejeição das contas pelo Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas pela rejeição;
- impossibilidade de celebração de convênios com a Administração Pública estadual – no caso dos Municípios – e federal, quando exigida a apresentação de Certidão Negativa do respectivo Tribunal de Contas;
- impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras;
- perda da assistência financeira da União – no caso dos Estados – e da União e do Estado – no caso de Municípios (art. 76 e 87, § 6º, da LDB);
- suspensão do recebimento de transferências voluntárias, excetuadas as ações da própria educação, saúde e assistência social (art. 25, § 1º, IV, “b”, da LRF);
- intervenção da União no Estado e do Estado no Município, conforme, respectivamente, o art. 34, VII, e o art. 35, III, da CF/88).

Os Chefes do Poder Executivo – Governadores e Prefeitos – ficam sujeitos às penalidades que se seguem:

- Prefeitos – sujeição a processo por crime de responsabilidade, por aplicação indevida de verbas públicas e não-cumprimento da lei federal (Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º, III e XIV) ou por negligência no oferecimento de ensino obrigatório (LDB, art. 5º, § 4º);
- Governadores – sujeição a processo por crime de responsabilidade, por improbidade administrativa, descumprimento da lei orçamentária e atentado contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, tipificados no art. 4º, V, VI, VII, da nº 1.079, de 10 de abril de 1950, podendo ser condenado à perda de cargo e à inabilitação de até cinco anos para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação na Justiça comum;
- sujeição a processo penal, caso seja comprovada aplicação de verba pública em desacordo com o previsto em lei (Código Penal, art. 315);
- inelegibilidade por cinco anos, caso suas contas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, “g”). (CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DO FUNDEF, 2003, p. 30-31).

Reforçando a importância da rede de agências para a efetividade da *accountability* horizontal lembrada por O’Donnell (1998), será detalhada a sistemática de acionamento do Tribunal de Contas e Ministério Público em Minas Gerais.

No âmbito do TCEMG, podem ser apresentadas denúncias. De acordo com a Lei Complementar nº 33/94 (MINAS GERAIS, 1994), conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas mineiro, qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá apresentar denúncia sobre irregularidade ou ilegalidade de atos praticados por agente público. A denúncia deve ser redigida com clareza e conter o nome completo, a qualificação, a cópia de documento de identidade e o endereço do denunciante, informações sobre o fato e a autoria, as circunstâncias e os elementos de sua convicção, e a indicação das provas a produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado. A denúncia feita por pessoa jurídica deve ser instruída com prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la. A apuração da denúncia será em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator do processo. Reunidas às provas indicativas de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados ampla defesa. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

No Ministério Público, podem ser feitas representações ou denúncias. Em Minas Gerais, qualquer pessoa do povo pode noticiar diretamente ao Ministério Público, através de Representação a Comissão de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do

Patrimônio Público - CAO-PP²², as ocorrências de infrações sejam elas na área da ordem econômica ou tributária. Ainda, pode qualquer pessoa do povo noticiar diretamente ao Ministério Público de Minas Gerais, mediante Denúncia Direta ao Procurador-Geral de Justiça, a ocorrência de infrações, sejam elas de natureza criminal ou não. Só serão analisadas as denúncias feitas por denunciante que preencherem o formulário²³ identificando-se completamente (nome completo, documento de identificação, endereço) e após confirmação da identidade do remetente.

Pelo exposto, percebe-se que o processo de *accountability* e responsabilização dos gestores públicos pelo CONSFUNDEF/MG demanda além dos fatores óbvios como transparência das contas, conhecimento técnico sobre o assunto fiscalizado, no caso o FUNDEF, consciência de seus conselheiros sobre a importância de sua função para a sociedade, independência entre o ente fiscalizador e fiscalizado para que se possa atuar com liberdade apontando as falhas na gestão; demanda uma boa interação entre os diversos entes capazes de responsabilizar, pois é preciso uma atuação conjunta com as demais instâncias fiscalizatórias (Poder Legislativo/Tribunal de Contas, Ministério Público e Controladoria Geral da União).

5.2 O *accountability* nos Conselhos Municipais do FUNDEF/MG: requisitos para o funcionamento do CONSFUNDEF/MG

Segundo Ricardo (2003), para o exercício do *accountability* pelos Conselhos é necessário que os conselheiros tenham disponibilidade de tempo para o comparecimento às reuniões, informações adequadas (balancetes, relatórios e demonstrativos financeiros) sobre a execução dos recursos do Fundo, conheçam a sistemática da contabilidade pública, contem com a colaboração do executivo com observância da autonomia dos conselhos e sejam capazes de implementar ações corretivas, o que corresponderia à capacidade de *enforcement* dos conselheiros. Ainda, ressalta que os conselheiros devem verificar *in loco* a efetiva utilização dos recursos em obras e compras de equipamentos, no transporte escolar, o percentual aplicado para pagamento de professores e na efetiva melhoria da qualidade do ensino fundamental nas escolas da rede pública. Aponta, também, que se for constatada irregularidade, o conselho deve, primeiramente reunir a documentação comprobatória dos fatos e formalizar a solicitação ao governo responsável, para as

²²O formulário de Representação a CAO-PP encontra-se disponível no site: <www.pgj.mg.gov.br/caopp/denuncia.htm>. Último acesso: 20 de ago. 2005.

²³O formulário de Denúncia Direta ao Procurador Geral de Justiça encontra-se disponível no site: <<http://www.pgj.mg.gov.br/pgj/denuncia/>>. Último acesso: 20 de ago. 2005.

medidas cabíveis; se esse se omitir, deve aquele buscar apoio no poder legislativo local, no Ministério Público e no Tribunal de Contas.

Para que os CONSFUNDEF funcionem com eficiência é preciso que tenham à sua disposição instrumentos, que são classificáveis como institucionais, de organização e técnicos.

- institucionais: leis, decretos, instruções que regulam o sistema, o que irá permitir aos conselheiros agirem com segurança e certos de que suas atitudes encontram respaldo legal;
- organização: modelo de regimento interno (recomendável a sua aprovação por decreto do prefeito municipal), de ata de reunião, definição de apoio logístico e forma pela qual poderão realizar pequenas despesas;
- técnicos: relatórios e demonstrativos de natureza financeira: recebidos pelo Executivo, com o detalhamento das despesas realizadas por conta do FUNDEF, demonstrativos de pagamentos de professores, cronogramas de obras escolares etc. (RICARDO, 2003, p. 78-79).

Quanto às condições operacionais e disponibilização das informações pelo Executivo, Ricardo (2003) concluiu:

Apesar da maioria dos conselheiros ter sido escolhida através de eleições, o exame das condições operacionais em que funcionam os conselhos indica que na metade das situações examinadas a independência do conselho em relação ao executivo local ainda é incipiente; vários conselhos têm pouca autonomia e independência para fazer acompanhamento das aplicações dos recursos do FUNDEF. Um dos indicadores é a precária disponibilização de informações, um dos pré-requisitos para que os conselheiros possam exercer suas atribuições com algum grau de autonomia. (RICARDO, 2003, p. 83).

No que tange a transparência, Ricardo (2003) expõe que essa vai além da disponibilização das informações, abrange, também, as dificuldades dos conselheiros de compreender a linguagem excessivamente técnica dos balancetes e a ausência de conhecimento por parte destes sobre a legislação do FUNDEF e sobre aspectos financeiros e contábeis.

Relativamente à periodicidade e ao conteúdo das reuniões, Ricardo (2003) concluiu que a maioria dos conselhos se reúne mensalmente conforme determinação legal, mas há conselhos que se reúnem semestralmente; além disso, parte importante das reuniões é dedicada a temas secundários como o funcionamento e organização interna dos próprios conselhos ao invés de tratar do acompanhamento e utilização de recursos públicos.

Sobre as relações que se desenvolvem no decorrer das reuniões e a importância da participação dos conselheiros, cabe transcrever “Alguns conselheiros também consideram que

a participação em reuniões é desnecessária ou pouco eficaz, pois se percebe pouca capacidade de influência e envolvimento do poder executivo e dos próprios conselheiros”. (RICARDO, 2003, p.89).

Quanto à representação voluntária e frequência às reuniões, Ricardo (2003) relata que vários conselheiros argumentam que têm despesas financeiras para comparecer às reuniões e isso compromete a participação efetiva dos membros dos conselhos. Evidenciando a implicação da representação voluntária, cabe transcrever um depoimento de um conselheiro de Coronel Fabriciano citado por Ricardo (2003, p.90): “O fato de os conselheiros não serem remunerados prejudica as ações do conselho, percebe-se uma ausência de motivação e de vontade em participar das reuniões”.

Ricardo (2003) expõe que alguns conselheiros compartilham críticas ao FUNDEF, pelo fato de se excluir dois níveis de educação básica (a educação infantil e o ensino médio); no entanto, percebem aspectos positivos como maior investimento de recursos em educação no nível local, aumento salarial, melhoria do material didático e da infraestrutura e redução do analfabetismo. Além disso, pode-se inferir que a atuação adequada dos conselhos proporciona envolvimento da sociedade na fiscalização do gasto do dinheiro público.

Sobre a capacitação técnica necessária ao exercício da fiscalização dos recursos públicos, Ricardo (2003) concluiu:

Para se compreender um orçamento ou balancete, é necessário uma formação mínima para decifrar as rubricas que, às vezes, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os conselheiros (geralmente “leigos” no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação dos representantes governamentais, possivelmente mais preparados tecnicamente. (RICARDO, 2003, p.101).

Relativamente à capacidade de detecção de irregularidades/ilegalidades, acionamento e resposta das redes de agências responsáveis pela punição dos maus gestores, Ricardo (2003) relata que, em abril de 2001, houve uma Comissão Parlamentar de Inquérito/ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (CPI/FUNDEF) na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, onde:

É importante destacar que nenhum Conselho Municipal do FUNDEF apresentou denúncias, ou se manifestou espontaneamente junto à Comissão, o que significa a baixa independência e inoperância dos conselhos. As denúncias foram feitas por

cidadãos que se dizem ‘cansados’ de solicitar providências e não obterem soluções quanto às irregularidades. Elas haviam sido formalizadas, junto ao Conselho Estadual de Educação, à Secretaria de Estado da Educação, ao Tribunal de Contas, ao Ministério da Educação e ao Ministério Público. A CPI concluiu que as denúncias deveriam ser reenviadas aos órgãos competentes, com um pedido de prioridade, para que a morosidade e impunidade não desestimulem o cidadão que quer cumprir a lei e quer vê-la cumprida. (RICARDO, 2003, p. 104). (grifo nosso).

A mencionada CPI recomendou um trabalho conjunto envolvendo a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG), TCEMG, o CONSFUNDEF/MG e o Ministério Público (MP), para que os prefeitos, vereadores e conselhos municipais do FUNDEF/MG fossem melhor instrumentalizados através de treinamentos e distribuição de cartilhas. A CPI solicitou ao TCEMG prioridade nas inspeções para fiscalização dos recursos do Fundo, alterando, se necessário, suas normas e incluindo na Instrução Normativa a exigência de remessa ao TCEMG de relatórios trimestrais dos Conselhos, com a advertência de que, caso os relatórios não sejam enviados, os municípios passarão por uma inspeção *in loco*.

Como ponto de partida para definição da grade de análise de *accountability*, serão considerados os desafios constatados na mencionada pesquisa, afinal, é preciso saber se as dificuldades e os desafios detectados no âmbito municipal é presente no âmbito estadual. Ainda, servirão de base para estruturação de tal grade a legislação, tendo em vista que nesse trabalho ela é considerada como ideal, pois é sabido que o nosso país se prima por normas avançadas, embora, muitas vezes, careça de uma práxis e resultados sociais.

Para determinação do nível de *accountability* do CONSFUNDEF/MG, este trabalho verificará os seguintes aspectos atinentes à estrutura e funcionamento:

- Composição dos membros;
- Critério de escolha dos membros (votação/indicação do Chefe do Executivo);
- Existência e indicação de membros suplentes;
- Existência de um coordenador, entre os componentes do CONSFUNDEF/MG;
- Frequência dos membros efetivos às reuniões;
- Substituição dos membros efetivos pelos suplentes nas reuniões;
- Motivos ensejadores de ausências às reuniões;
- Periodicidade das reuniões;
- Divulgação e conhecimento dos instrumentos institucionais pelos membros;
- Divulgação tempestiva dos instrumentos técnicos (relatórios e demonstrativos contábeis sobre o FUNDEF) pelo Executivo;

- Conhecimento jurídico e contábil pelos membros para análise dos instrumentos técnicos ou a entidade a qual representa fornecer apoio contábil-jurídico;
- Existência e divulgação dos instrumentos organizacionais (regimento interno, atas de reunião, definição de apoio logístico e forma pela qual poderão realizar pequenas despesas);
- Pautas das reuniões (discussão sobre utilização dos recursos do FUNDEF ou organização interna do CONSFUNDEF/MG);
- Existência de suporte técnico-administrativo e financeiro do Executivo, por meio da Secretaria de Estado da Educação, face à ausência de estrutura administrativa própria (sede, quadro de pessoal, orçamento) do CONSFUNDEF/MG;
- Existência e divulgação de cartilhas sobre o FUNDEF, de forma que a linguagem se torne menos técnica e acessível a todos cidadãos;
- Existência de cursos de capacitação para os conselheiros e periodicidade destes;
- Iniciativa para promoção dos cursos de capacitação para os conselheiros e elaboração de cartilhas sobre o FUNDEF;
- Participação dos membros do CONSFUNDEF/MG nos cursos de capacitação;
- Existência e periodicidade das reuniões entre o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais do FUNDEF;
- Verificação das intervenções nas reuniões do CONSFUNDEF/MG (representantes de segmentos – governamentais e da sociedade);
- Detecção de irregularidades/ilegalidades na gestão do FUNDEF;
- Acionamento das redes de agências para responsabilização dos gestores do FUNDEF, no caso verificação de quaisquer irregularidades ou ilegalidades;
- Conhecimento do resultado gerado pelas interações com as redes de agências de responsabilização dos gestores do FUNDEF.

Assim, para o CONSFUNDEF/MG ser um mecanismo de *accountability* em favor do ensino fundamental e da valorização de seu magistério, ele, no mínimo, precisa cumprir os parâmetros da grade de análise estabelecida e ser considerado como tal pelos seus conselheiros.

5.3 Atuação do CONSFUNDEF/MG nos exercícios de 2002 a 2004

5.3.1 Composição e funcionamento

O Regimento Interno do CONFUNDEF/MG prevê que serão realizadas reuniões ordinárias mensais e reuniões extraordinárias quando necessário (art. 8º, § 3º e § 4º), que o quorum mínimo para instalação e deliberação nas reuniões é de 50% dos membros (art. 8º, § 1º) e que cada entidade deve se fazer representar por 2 membros, 1 titular e 1 suplente, sendo que na impossibilidade de comparecimento do primeiro nas reuniões, o segundo deve substituí-lo (art. 6º, § 1º e §2º).

Tabela 10
Reuniões do CONFUNDEF/MG – Exercícios 2002 a 2004

Quantidade de Reuniões/Exercícios	2002	2003	2004
Realizadas			
- ordinárias	07	08	06
- <u>extraordinárias</u>	<u>02</u>	<u>01</u>	<u>04</u>
Sub-total	09	09	10
Não realizadas			
- ordinárias	02		
- <u>extraordinárias</u>	<u>02</u>		
Sub-total	04	03*	04*
Convocadas			
Total	13	12	14

* Não consta no Relatório do CONFUNDEF/MG (2003-2004) a discriminação por tipo de reunião (ordinária/extraordinária).

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora).

Pela Tabela 10, constata-se que as regras regimentais estão sendo descumpridas. Durante o ano deveriam acontecer, no mínimo, 12 reuniões ordinárias, mas nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, aconteceram 7, 8 e 6 reuniões ordinárias, respectivamente. Além disso, não foram realizadas 4, 3 e 4 reuniões, nos anos de 2002, 2003 e 2004, respectivamente, por falta de quorum. Se comparado o número de reuniões convocadas e não realizadas, verifica-se, que o percentual de não realização ultrapassa os 25% em todos exercícios analisados. Esse fato não deveria acontecer,

pois na impossibilidade de comparecimento do titular, o suplente deveria substituí-lo e as reuniões ocorrerem normalmente.

Pelas atas das reuniões constantes dos Relatórios do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002-2004), verifica-se que as mesmas são voltadas, prioritariamente, para a discussão sobre a utilização dos recursos do FUNDEF.

Pelos Relatórios do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002-2004), nota-se que durante o período de 2002 a 2004, participaram do Conselho representantes dos seguintes segmentos: Conselho Estadual de Educação (CEE), Federação de Associações de Pais e Alunos do Estado de Minas Gerais (FASPA), Sindicato Único dos Trabalhadores (Sind-UTE), União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), Associação Mineira dos Municípios (AMM), Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA), Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais (APPMG), Secretaria de Estado de Educação (SEE), todos tiveram membros titulares e suplentes (Apêndice C). Ressalta-se que o Ministério Público – MP participou do CONSFUNDEF/MG até novembro de 2002, quando seus representantes se desligaram alegando incompatibilidade da função de conselheiro com o exercício de suas funções institucionais.

Ainda, segundo o mencionado documento, quanto à frequência, considerando a representatividade (titular e/ou suplente) das entidades que compõem o FUNDEF, nota-se que a Secretaria de Estado de Educação (SEE) se fez representar em todas reuniões ocorridas no período de 2002 a 2004, a FASPA em todas reuniões de 2002 e 2003 e o Sindicato Único dos Trabalhadores (Sind-UTE) em todas reuniões de 2004. Em 2002, a AMM e o MP foram as que menos se fizeram presentes, isto é, participaram em apenas 30,77% e 7,69% das reuniões, respectivamente, tendo sido ressaltado quanto à AMM que o seu comparecimento efetivo só se deu a partir de 29 de agosto, com a indicação de novos conselheiros. Em 2003, o CEDCA e o MP não enviaram representantes em nenhuma das reuniões. Em 2004, o CEDCA esteve representado em apenas 20% das reuniões e o MP não se fez representar em nenhuma reunião.

Cabe ponderar que embora o CONSFUNDEF/MG tenha apresentado uma composição paritária ao longo do período analisado, com representantes do governo e da sociedade, a legislação (art. 5º do Regimento Interno) está sendo descumprida, pois prevê a representação de 10 segmentos, mas na prática há apenas 8, já que o MEC e o MP não têm representantes no CONSFUNDEF/MG.

Pelo Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002), verifica-se que o Conselho participou do IV Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais do FUNDEF, realizado em

Brasília, em 03 de maio, onde foram discutidas as ações dos Conselhos em relação ao FUNDEF. Ainda, foi relatada a realização de uma capacitação destinada aos conselheiros de 24 municípios que contou com a participação de 101 representantes, em Lambari.

Segundo o Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2003), o Conselho participou, através das representantes do Sind-UTE e do CEE, do Curso de Capacitação de Conselheiros realizado na Fundação João Pinheiro em agosto.

O Apêndice C, deste trabalho, mostra que nos anos de 2003 e 2004 houve a renovação e/ou recondução de alguns membros do CONSFUNDEF/MG, devido ao término dos mandatos.

Segundo os Relatórios do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2003-2004), os conselheiros ao longo das reuniões chegaram ao consenso quanto à necessidade de cursos de capacitação para os conselheiros do FUNDEF devido à alta rotatividade dos membros.

Além do motivo exposto, quanto à rotatividade dos conselheiros, ressalta-se que o conhecimento técnico é indispensável para o bom exercício do mandato, então, o ideal é que as ações de treinamento sejam mais frequentes e todos os membros segmentos representados tenham a oportunidade de participar.

5.3.2 Solicitações de esclarecimentos e denúncias realizadas

No Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002), consta que o Conselho solicitou ao Governador informações sobre as medidas adotadas pelo Governo ao descumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96, no que diz respeito ao cálculo do valor mínimo por aluno, conforme ofício nº 170/CACS/FUNDEF²⁴, de 30/11/2001. Tal pedido tem como fundamentação a perda de recursos financeiros para o Estado, nos exercícios de 1998 a 2000, da ordem de R\$ 663 milhões. Em 29/01/02, foi encaminhada resposta do governador, com pronunciamento da Procuradora Geral sobre as providências tomadas pelo Estado, relativas ao FUNDEF, onde se percebe que a Procuradoria Geral do Estado interpôs recurso administrativo perante a Secretaria do Tesouro Nacional sem êxito, tendo sido então proposta ação ordinária com pedido de tutela antecipada perante o Supremo Tribunal Federal, cujo

²⁴ No exercício de 2002, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais tinha como sigla CACS/FUNDEF/MG. Nos exercícios de 2002 e 2003, passou-se a adotar a sigla CONSFUNDEF/MG. Visando uma uniformidade de tratamento, neste trabalho adotou-se a última terminologia empregada para os exercícios de 2002 a 2004.

objeto é a diferença entre o valor entregue pela União e o que se entende ser devido a Minas Gerais a título de FUNDEF.

Pela documentação juntada no Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002), verifica-se que, na reunião extraordinária de 16/08/01, o Conselho deliberou por solicitar esclarecimentos ao Secretário de Estado da Fazenda de Minas, José Augusto Trópia Reis, quanto às providências tomadas para o cumprimento do art. 3º da Lei nº 9.424/96, no que se refere à conta específica para execução dos recursos do FUNDEF, tendo pedido resposta em no máximo 10 dias devido à urgência na análise dos relatórios, nos termos do Ofício nº 128/01 – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais (CACs/FUNDEF/MG), de 04/10/01. Somente no dia 22/11/01 veio a resposta, através do OF/SCAF/242/01, onde foi alegado que devido à velocidade com que os recursos são utilizados para o atendimento das necessidades do ensino fundamental o resultado financeiro decorrente da aplicação dos saldos eventualmente disponíveis não serão de valor substancial, mas que se empenhariam em pesquisar o trâmite dos recursos do FUNDEF objetivando detectar os saldos aplicáveis, mesmo que a curtíssimos prazos. Informaram, ainda, que dariam um novo posicionamento até meados de dezembro, após os levantamentos necessários. A Secretaria da Fazenda solicitou ao Banco Itaú providências para aplicação diária dos recursos do FUNDEF, conforme ofício SEF.GAB.SEC nº 144/02, e os rendimentos passaram a ser creditados na Conta nº 58020-1, agência 1615-2, do Banco do Brasil a partir de agosto de 2002, regularizando a situação.

Também, pela documentação anexada ao Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002), percebe-se que foi encaminhado pelo Coordenador do Conselho, o ofício 68/CACS/FUNDEF-MG, em 10/07/02, à Superintendência de Administração de Pessoal da SEE, relatando que ao proceder à verificação da apropriação da folha de pagamento do mês de março/2002 foram detectadas algumas divergências e solicitando análise e correção da classificação orçamentária, se necessário, para que a folha do FUNDEF expressasse somente despesas de servidores em efetivo exercício nas escolas de ensino fundamental; bem como esclarecimentos de dúvidas quanto a cargos administrativos. Em 17/09/02, através do ofício/SPS/nº 1297/02, foi respondida a questão, apontando o acerto no sistema dos cargos de regentes e secretários da escola e dizendo que os cargos em comissão, com características da área administrativa da SEE, são cargos apostilados e os servidores se encontram no efetivo exercício do cargo do quadro do magistério nas escolas onde atuam.

Como na situação relatada anteriormente, consta de tal Relatório, que em 05/12/02, foi encaminhado pedido de esclarecimentos e ajustes, se necessários, na apropriação da folha de pagamento de setembro/2002, conforme ofício nº 113/CACS/FUNDEF-MG.

No Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2003), foi informado que objetivando esclarecimentos sobre o censo escolar, foram convidadas a Diretora da Superintendência de Planejamento da SEE, Eliane Manferrari Palhares, e a Diretora de Produção e Difusão de Informações Educacionais da SEE, Beatriz Saraiva Moura, para participarem da reunião de setembro. No intuito de esclarecer as Resoluções nº 428 e nº 430 da SEE, que tratam da designação de servidores da SEE e do ensino fundamental em 9 anos, respectivamente, foram convidadas a Secretária de Estado de Educação, Vanessa Guimarães Pinto, a Diretora da Superintendência de Organização Educacional da SEE, Maria Regina da Silva Moreira e o Subsecretário da Administração do Sistema da Educação da SEE, Gilberto José Rezende dos Santos, para participarem da reunião de setembro. A presença dos convidados está registrada nas atas das reuniões de nºs. 54 e 55, de 04 e 25 de setembro, respectivamente.

No Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2004), consta que, em junho, foi encaminhado o Ofício nº 34/04 – CONSFUNDEF/MG ao Presidente da ALEMGO, reiterando o Ofício nº 104, de 11/11/02, solicitando empenho na votação do Projeto que trata do Estatuto e Plano de Carreira da Educação Pública de Minas Gerais. Também, foi encaminhado o Ofício nº 54/04 – CONSFUNDEF/MG, em 27/10/04, à Diretora da Superintendência de Planejamento da SEE, Eliane Manferrari Palhares, objetivando providências junto à Diretoria de Recursos Tecnológicos e a PRODEMGE, no sentido de solucionar os problemas quanto à recepção do relatório sobre a folha de pagamento dos servidores da SEE vinculados ao ensino fundamental. Consta do Relatório uma correspondência da Diretoria de Recursos Tecnológicos, sem data, indicando a formatação e a forma de envio ideal, para garantir a segurança e solucionar o problema ocorrido.

Ainda, segundo o Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2004), em novembro, foi convidado a participar da reunião o Subsecretário de Administração, Gilberto José Rezende dos Santos, objetivando esclarecimentos pertinentes ao convênio de transporte escolar realizado entre a SEE e os municípios, tendo em vista a competência delegada ao CONSFUNDEF/MG de análise da prestação de contas dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). A participação do convidado foi registrada na ata da 67ª reunião ordinária do CONSFUNDEF/MG.

Assim, pode-se dizer que diante das dúvidas e irregularidades detectadas, os conselheiros têm uma postura ativa, solicitam aos responsáveis esclarecimentos e regularização dos fatos, mediante ofícios e/ou convites para participarem das reuniões do CONSFUNDEF/MG.

5.3.3 Ações pela transparência dos atos de gestão

Consta dos Relatórios do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002-2004) que em atenção à legislação foram feitas as publicações no Órgão Oficial do Estado, por origem de receita e data de liberação dos recursos do FUNDEF estadual com indicação do valor *per capita* aluno/mês. Verifica-se, ainda, que houve atendimento aos questionamentos de diversas Prefeituras, por telefone, ofício e/ou e-mail, sobre a operacionalização do FUNDEF.

No Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002), consta que foi dada continuidade à apuração efetiva das despesas apropriadas referentes ao pagamento de pessoal com recursos do FUNDEF, através de uma comissão permanente de trabalho, formada por representantes da APPMG, do Sind-UTE e da SEE, objetivando o aprimoramento da apropriação das despesas com remuneração dos servidores do ensino fundamental.

Deliberou-se que às atas das reuniões do CONSFUNDEF/MG deveriam ser dada publicidade, motivo pelo qual foram disponibilizadas no *site* da SEE www.educacao.mg.gov.br opção FUNDEF, a partir de novembro 2003, conforme Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2003).

Com relação à divulgação dos instrumentos institucionais, organizacionais e técnicos entende-se que a mesma está sendo cumprida, tanto que além da publicação em meios tradicionais, jornais oficiais “Minas Gerais” e “Diário Oficial da União”, atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48), no que tange a transparência, controle e fiscalização, toda a legislação (leis, decretos, portarias, resoluções) necessária à fiscalização do FUNDEF, bem como o regimento interno, as atas, os Relatórios do CONSFUNDEF/MG, desde o ano de sua criação, e

dúvidas mais freqüentes sobre o FUNDEF são disponibilizados no *site* da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais²⁵.

O *site* do Ministério da Educação²⁶ disponibiliza um Manual de Orientação, onde os membros dos conselhos podem buscar conhecimentos gerais sobre o FUNDEF, a relação desse com o profissional do magistério, as Secretarias de Educação e a Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, como deve ser a execução financeira, o seu o acompanhamento e controle social.

Outras formas de divulgação dos instrumentos institucionais e organizacionais constatadas foram apostilas elaboradas pelo governo de Minas Gerais, com o apoio da Secretaria de Estado de Educação e do CONSFUNDEF/MG, para orientar os profissionais que têm contato com ações do ensino fundamental, principalmente as de financiamento com recursos do FUNDEF. Ainda, foi identificada uma ação do governo, através da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro com o apoio da Fundação Ford, que se consolidou com a publicação, em 2003, do livro “Capacitação dos Conselheiros do FUNDEF”, resultado do projeto “O FUNDEF e a municipalização em Minas Gerais: relações intergovernamentais, equidade e controle público”.

5.3.4 Ações pela valorização do magistério

No Relatório do CONSFUNDEF (2002), foi informado o encaminhamento do Ofício nº 104/02 – CACS/FUNDEF/MG, de 11/11/02, à Presidência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG) solicitando empenho na votação do Projeto de Lei Complementar nº 53²⁷, que trata do Estatuto e Plano de Carreira da Educação Pública de Minas Gerais.

O exposto evidencia a demora no atendimento de um dos objetivos do FUNDEF, que é a valorização do magistério, bem como o descumprimento da legislação (art. 9º, I a III, § 1º ao § 3º, da Lei nº 9.424/96), pois o Estado deveria ter aprovado o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, no prazo de seis meses da vigência da Lei nº 9.424/96 (até

²⁵ <http://www.educacao.mg.gov.br/externo/fundef>

²⁶ <http://www.educacao.gov.br/sef/fundef>

²⁷ Em 2002, foi enviado o Projeto de Lei Complementar nº 53, que acabou sendo arquivado. Em 2003, foi enviado o Projeto de Lei nº 1.294, que foi aprovado e convertido na Lei nº 15.293, em 05/08/04, que institui as carreiras dos profissionais da educação básica do estado.

meados de 1997), visando garantir uma remuneração digna aos professores, em efetivo exercício, estimular o trabalho em sala de aula e melhorar a qualidade do ensino fundamental público.

5.3.5 *Análise dos relatórios do FUNDEF/MG*

Nos Relatórios do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002-2004), consta que ao analisar os relatórios do FUNDEF foram detectadas as seguintes ocorrências:

- A receita de ICMS foi evidenciada pelo seu total, as receitas de multas, dívida tributária e dívida não tributária relativas ao ICMS não demonstraram valores contabilizados. Em 2004, a SEE solicitou à Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e ao Banco do Brasil o detalhamento da receita desse imposto, vez que é o de maior representatividade na composição do FUNDEF.
- Na contabilização da receita houve divergência entre o valor contabilizado e informado pelo Banco do Brasil. Em 2002, tal divergência foi referente ao IPI, ao ICMS e à Lei nº 87/96; em 2003 e 2004, a origem das divergências deveu-se somente ao ICMS e à Lei nº 87/96.
- A conta corrente 58.020-1, por onde foram movimentados os recursos do FUNDEF, em 2002 e 2003, pertenceu na sistemática de conta única, administrada pela SEF, tendo sua gestão sob o comando da SEE.
- Em 2002, as despesas com auxílios transporte e refeição de junho a agosto somente foram contabilizadas em outubro; os recursos dos rendimentos do FUNDEF foram transferidos à SEE, somente a partir de agosto; e em março, setembro e outubro ocorreram pagamentos indevidos das contas de água e luz.
- Ainda, em 2002, foi destacado o descumprimento pela União do art. 6º, §1º, da Lei nº 9.424/96 e informado que foram tomadas as medidas judiciais cabíveis, conforme relatado anteriormente nesse trabalho no item referente às solicitações de esclarecimentos e denúncias feitas pelo CONSFUNDEF/MG.
- Quanto às despesas com pessoal do FUNDEF, em 2002 e 2003, foram detectadas diferenças entre o valor pago e o contabilizado na folha.

- Em 2002 e 2003, foi ressaltado que o Projeto de Lei que dispunha o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Pública do Estado de Minas Gerais, estava em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG).

Com essas considerações, o CONSFUNDEF/MG aprovou os Relatórios do FUNDEF/MG dos exercícios de 2002, 2003 e 2004.

A aprovação do Relatório de 2002 foi na Reunião Extraordinária, de 25 de março de 2003. Na Ata da mencionada reunião, nota-se que, num primeiro momento, houve empate, sendo 3 votos contra (FASPA, Sind-UTE e APPMG) e 3 votos a favor (CEE, UNDIME e SEE) à aprovação das contas.

Consta do Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002) que a representante da FASPA não aprovou as contas porque não ficaram esclarecidos os restos a pagar para os convênios de municipalização e despesas de projetos; porque as escolas públicas estaduais, de um modo geral, estão sucateadas, as salas de aulas continuam abarrotadas de alunos infringindo o número legal, porque os profissionais da educação sem a devida valorização são obrigados a recorrer anualmente à greve na tentativa de alcançar uma remuneração condigna e melhores condições de trabalho; devido ao fato de, ainda, existirem recursos no caixa único do Tesouro; porque o Estado mantém um contingente em torno de 120 mil professores contratados há mais de 20 anos como “designados”; devido ao pagamento de inativos, especialistas em planejamentos e outros não do ensino fundamental com recursos do FUNDEF; porque está se gastando mais de 70% dos recursos do FUNDEF com o pagamento de professores, prejudicando a manutenção e desenvolvimento do ensino; e, finalmente, porque o art. 9º da Lei nº 9.424/96 está sendo descumprido devido a não observância do prazo de 6 meses da vigência desta lei para estabelecimento do plano de carreira e remuneração do magistério. Quanto à última consideração, o representante do Executivo, esclareceu que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o prazo previsto no art. 9º da Lei nº 9.424/96. A representante do Sind-UTE não aprovou as contas porque persistiram, no exercício de 2002, as restrições sobre o caixa único, os erros na folha de pagamento e a inexistência do plano de carreira. A representante do CEE aprovou as contas fazendo ressalvas quanto à redução nos gastos com manutenção do ensino, à ausência do plano de carreira e piso salarial adequado, bem como a ausência de metas para que, ao final do ano, se possa avaliar os resultados alcançados com o FUNDEF. A representante da UNDIME aprovou as contas com ressalvas aos lançamentos indevidos na folha de pagamento e ao funcionamento do caixa único. A representante da APPMG não aprovou as contas em apoio ao Sind-UTE no que se refere ao plano de carreira e a conta única. O representante da SEE

votou pela aprovação, concordando com as ressalvas no que diz respeito ao funcionamento do caixa único, as incorreções encontradas na folha de pagamento, a não identificação dos recursos da dívida ativa tributária e não tributária e a multa do ICMS para os recursos do fundo.

Diante do exposto, consta do Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2002) que o coordenador José Roberto, representante do Executivo, no uso da competência que lhe confere o art. 14, VI, do Regimento Interno do Conselho, proferiu o voto de desempate, opinando pela aprovação do relatório e das contas do FUNDEF em 2002, com as alterações sugeridas pelo Sind-UTE e aprovadas por consenso durante a reunião.

O Relatório do exercício de 2003 foi aprovado na 59ª Reunião Ordinária, de 26 de março de 2004, com 5 votos a favor (AMM, APPMG, UNDIME, Sind-UTE e SEE), 1 contra (FASPA) e 1 abstenção (CEE).

De acordo com o Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2003), a representante da FASPA/MG não votou pela aprovação das contas porque muitas das restrições relatadas em 2002 ainda persistiam, inclusive a manutenção do Caixa Único do estado. Ressaltou que somente em 11/12/2003, o Estado enviou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei nº 1.294/03, para instituição e estruturação da carreira dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais, que os professores mineiros recebiam um salário básico de apenas R\$ 216,78 e que a SEE mantinha um número muito alto de contratados, fatos estes que infringem a legislação (art. 7º da Constituição Federal e art. 9º, § 2º e § 3º, da Lei nº 9.424/96). Além disso, nos primeiros meses de cada ano os alunos têm ficado sem aulas ou são dispensados mais cedo por falta de professores, muitos alunos estão deixando de estudar por falta de transporte escolar, os recursos para reformas das escolas ficaram quase que restritos àquelas em situação de risco, a propalada verba da “segurança” não chegou para as escolas. A representante da AMM votou pela aprovação das contas, justificando que foi seu primeiro ano de participação no Conselho e que as solicitações feitas vem sendo atendidas, além da autonomia do Conselho ter crescido. A representante da APPMG votou favoravelmente concordando com o posicionamento da representante da AMM. A representante do CEE se absteve de votar, pois era a primeira reunião que participava. A representante do Sind-UTE aprovou a prestação de contas, fazendo restrições ao Caixa Único, a utilização de recursos do Fundo em convênios; a não instituição do plano de carreira e cargos e solicitando maior agilidade nas respostas de seus questionamentos enviados à Superintendência de Pessoal. A representante da UNDIME votou favoravelmente, embasada nos argumentos da representante

da AMM e do Sind-UTE. A representante do executivo votou favoravelmente, com as restrições apontadas no parecer do Conselho – Relatório de Prestação de Contas de 2003.

O Relatório do exercício de 2004 foi aprovado na 70ª Reunião Ordinária, de 23 de junho de 2005, com 3 votos a favor (APPMG, UNDIME E SEE), 2 contra (Sind-UTE e FASPA).

É oportuno citar as razões dos votos de cada entidade constantes do Relatório do CONSFUNDEF (MINAS GERAIS, 2004).

Marilda de Abreu Araújo, Representante do Sind-UTE, vota contra a aprovação da prestação de contas em virtude de não ter ocorrido nenhuma reunião da comissão folha de pagamento; devido à existência de projetos nebulosos e a falta de esclarecimento quanto ao montante enorme de consultorias realizadas com recursos do FUNDEF. Regina Lúcia Nunes D'avila, Representante da FASPA, vota contra a aprovação das contas, pois a SEE não valoriza os profissionais da Educação e não faz nada pelo FUNDEF. Ozaléia Pereira de Campos, Representante da APPMG, vota favorável a aprovação da prestação de contas, porém deixa claro que, como educadora, o magistério deve ser mais valorizado. Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, Representante da UNDIME, aprova a prestação de contas com a restrição quanto a não ocorrência de nenhuma reunião da comissão da folha de pagamento. José Roberto Avelar, Representante do Executivo, é pela aprovação da prestação de contas, também com a restrição da não reunião da comissão de folha de pagamento em virtude de falhas da SEE. (MINAS GERAIS, 2004, p. 19 - CONSFUNDEF).

5.4 Análise dos Relatórios Técnicos do TCEMG/CAEO nos exercícios de 2002 a 2004

Os Relatórios do TCEMG/CAEO (MINAS GERAIS, 2002-2004) informaram que as parcelas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (FPM/FPE/ICMS) - Desoneração (Lei Complementar nº 87/96) foram creditadas pela União, as parcelas pertinentes ao ICMS-Estadual e ao IPI-Exportação foram transferidas diretamente pelos Estados e que a distribuição dos recursos foi feita mediante coeficiente individual de participação, na proporção do número de alunos matriculados, anualmente, nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, observando-se para tanto: o número de alunos matriculados no ensino fundamental presencial, apurado no Censo Escolar do ano anterior ao da distribuição; a estimativa de novas matrículas elaborada pelo Ministério da Educação e Desporto; e a diferenciação do custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimento (1ª a 4ª, 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais).

Também, constou dos mencionados documentos que pela Lei nº 9.424/96 o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência, a aplicação dos recursos do FUNDEF e a supervisão do censo escolar anual devem ser exercidos no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios por Conselhos instituídos em cada esfera de governo, tendo sido, em Minas Gerais, tal Conselho criado pelo Decreto nº 39.378/98.

No Relatório do TCEMG/CAEO (MINAS GERAIS, 2004) constou que a partir do exercício de 2004 o ensino fundamental passou de 8 para 9 anos, já sendo matriculadas crianças com 6 anos de idade -Decreto nº 43.506, de 06/08/03 (BRASIL, 2003), mas que essa nova sistemática só poderá ser avaliada em 2005, quando serão consultados os dados do censo escolar de 2004.

No período de 2002 a 2004, Minas Gerais repassou mais recursos para a constituição do FUNDEF do que recebeu como contrapartida, assim, há uma diferença entre os valores repassados e recebidos pelo Estado, conforme demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11
Recursos do FUNDEF repassados e recebidos pelo Estado de Minas Gerais –
Exercícios 2002 a 2004

Em R\$			
Recursos	Valor Repassado ao FUNDEF (1)	Valor Recebido do FUNDEF (2)	Diferença (1) – (2)
Exercício 2002	1.281.596.113,65	1.173.694.479,29	107.901.634,36
Exercício 2003	1.460.631.285,59	1.316.327.782,84	144.303.502,75
Exercício 2004	1.743.359.016,58	1.525.626.532,72	217.732.483,86

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004.

Foi ressaltado nos Relatórios do TCEMG/CAEO (2002-2003) que apesar do Estado possuir conta específica destinada a receber recursos do FUNDEF, no encerramento dos exercícios de 2002 e de 2003, os recursos vinculados a este Fundo continuaram a ser inseridos no Regime de Caixa Único do Estado, tanto que a conta contábil 2.1.2.04.01.01.01.00 – Unidade de Tesouraria – Recursos de Contas Arrecadoras continha cerca de R\$ 84,8 milhões, em 2002, e R\$ 20,7 milhões, em 2003, referentes ao FUNDEF.

A manutenção dos recursos do FUNDEF/MG na conta única foi objeto de ressalva, por parte de vários representantes das entidades que compõem o CONSFUNDEF/MG, quando da aprovação das contas referentes aos exercícios de 2002 e 2003. Ressalta-se que a movimentação dos recursos do FUNDEF/MG através da conta única contraria as regras contábeis da criação dos fundos, que é a gestão dos recursos destinados a um fim específico, no caso para o ensino fundamental público, separadamente dos demais programas de governo.

Pelos Relatórios do TCEMG/CAEO (2002-2004), verifica-se que os maiores gastos do FUNDEF ocorreram com a remuneração de profissionais do magistério do ensino fundamental, que chegaram a representar 72,80%, 75,41% e 72,59% do total da receita, nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, respectivamente.

A aplicação dos percentuais mencionados com despesa com pessoal atendeu ao determinado no art. 7º da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996), que prevê que, pelo menos 60% dos recursos do Fundo serão para remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício, no ensino fundamental público. Apesar dos números parecerem satisfatórios, este montante de gastos com pessoal deve ser analisado sob a ótica ressalvada pela representante da FASPA, quando da votação das contas relativas aos exercícios de 2002 e 2003, pois isso não representa um salário básico digno, mas revela o alto número de contratados há mais de 20 anos como designados e prejudica as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino.

5.5 Avaliação do CONSFUNDEF/MG a partir dos depoimentos dos conselheiros

5.5.1 *Composição e funcionamento*

O representante do Executivo, quanto à composição e o processo de escolha dos membros do CONSFUNDEF/MG, disse que a legislação determina a formação mínima e que cada segmento tem a sua maneira de eleger seu representante no Conselho. Relatou que iniciou como suplente, posteriormente, com o término do mandato do outro representante (Dr. Gilberto) se tornou membro efetivo, tendo sido eleito pelos seus pares para ser o Coordenador do Conselho, função na qual permaneceu por dois mandatos. Sobre sua escolha para Coordenador, ressaltou que nas duas vezes que foi eleito para essa função, a indicação partiu do Sindicato, o que evidencia a boa relação dos diversos segmentos que compõem o

Conselho. Indagado sobre a não participação dos representantes do MEC e do MP no CONSFUNDEF/MG, expôs que apesar da lei prever a participação do MEC, tal instituição nunca indicou ninguém porque não tem representação, isto é, Delegacia em Minas Gerais e, quanto, ao MP, disse que nos primeiros anos eles compareceram, mas, posteriormente, solicitaram a não participação por serem uma outra instância de fiscalização, aí haveria um conflito de interesse. Sobre a rotatividade dos membros, revelou que é comum um representante exercer dois mandatos, a não ser quando por algum motivo particular ele pede seu desligamento ou, então, por substituição, devido à falta por três reuniões consecutivas, nos termos do regimento interno. Inclusive, disse que, durante seu mandato, solicitaram a substituição de umas quatro ou cinco pessoas porque elas não se faziam presente às reuniões. (Depoimento Verbal)²⁸.

Sobre a sua escolha para conselheira, a representante da AMM disse que sua indicação partiu do Prefeito de sua cidade, pois naquela época ele era vice-presidente da AMM e ela estava como Secretária Municipal de Educação do município de Itaúna. (Depoimento Verbal)²⁹.

A representante da UNDIME disse que foi escolhida porque, na época, era membro da diretoria da UNDIME; além disso, destacou que estava como Secretária Municipal de Passos, sempre trabalhou com educação pública e conhecia a Lei do FUNDEF. (Depoimento Verbal)³⁰.

Conforme previsão do Regimento Interno (artigos 6º e 8º, § 5º) do CONSFUNDEF/MG, verifica-se pelas entrevistas que é comum o exercício de dois mandatos, bem como a ocupação do cargo efetivo por um membro que já foi suplente e que a rotatividade dos conselheiros, geralmente, acontece devido ao término do mandato ou por solicitação do próprio membro por motivos particulares; embora haja casos de substituição por ausência em três reuniões consecutivas. Quanto ao processo de escolha dos representantes das entidades que compõem o CONSFUNDEF/MG, pode-se dizer que cada uma adota um critério, mas que, geralmente, são escolhidas pessoas que têm alguma relação com o setor de educação.

Segundo a representante do CEE, o CONSFUNDEFMG é composto por uma Secretaria Executiva e um Corpo de Conselheiros (representantes de diversas instituições), ressaltou que a Secretaria funcionava constantemente, tanto que sempre que recorreu à mesma

²⁸ Entrevista realizada com José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

²⁹ Entrevista realizada com Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006.

³⁰ Entrevista realizada com Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

solicitando documentações, tinha funcionários da Secretaria de Estado da Educação que a atendia. (Depoimento Verbal)³¹.

Com relação à ausência às reuniões, foi indagado aos entrevistados qual o motivo ensejador desse fato e, se na visão deles, isso pode ter alguma relação com o fato do mandato ser voluntário, ou seja, não remunerado.

Na opinião da representante da UNDIME, a função de conselheiro do FUNDEF deve ser gratuita, pois é preciso que as pessoas consolidem a cultura de ação/participação voluntária, além disso, gerar uma independência ao trabalho. Confirmando o posicionamento, transcreve-se os dizeres da entrevistada: “Eu acho que essa questão do voluntariado é um diferencial forte. Em termos de Conselho, acho que nesse país isso é uma coisa que não pode mudar”. (Depoimento Verbal)³².

A representante da AMM disse que a questão da representação voluntária passa pela visão de responsabilidade social, no entanto, ressaltou que a remuneração, com certeza, aumentaria a frequência dos membros do Conselho. (Depoimento Verbal)³³.

A representante da FASPA disse não ter muita certeza se a melhor forma para incentivar a participação é remunerar, porque pode virar “cabide de emprego” (Depoimento Verbal)³⁴, ressalta que não é preciso um salário fixo, mas pondera a importância de uma ajuda financeira para os deslocamentos para participar das reuniões e de algumas viagens necessárias ao trabalho de conselheiro.

Os representantes do Executivo e do Sind-UTE, também, acham que o exercício da função de conselheiro não deve ser remunerado. Nesse sentido, transcreve-se os dizeres do primeiro - “Na minha opinião é que elas poderiam até ir porque elas receberiam pra estar lá, mas quem não faz um trabalho por ser gratuito, com certeza não vai fazê-lo sendo remunerado” (Depoimento Verbal)³⁵ – e do segundo - “Eu acho que deve ser de forma voluntária e a gente tem que ter o compromisso. [...] pra nós o acompanhamento do Conselho do FUNDEF é importantíssimo”. (Depoimento Verbal)³⁶.

Nota-se que a maioria dos entrevistados não associa a ausência às reuniões do CONSFUNDEF/MG ao fato do mandato ser um exercício gratuito, ou seja, um trabalho voluntário. Inclusive defendem que a função de conselheiro deve ser mesmo voluntária, sob

³¹ Entrevista realizada com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006.

³² Dados do depoimento de Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

³³ Entrevista realizada com Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006.

³⁴ Dados do depoimento de Regina Lúcia Nunes Dávila, em 25/05/2006.

³⁵ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

³⁶ Dados do depoimento de Sandra Lúcia C. Bittencourt, em 20/05/2006.

pena de se tornar atraente simplesmente pelo retorno financeiro a oferecer aos participantes e não pela responsabilidade social que o cargo exige.

Foi indagado aos membros do CONSFUNDEF/MG como era o relacionamento deles durante as reuniões e se as manifestações de idéias e/ou questionamentos eram livres ou havia alguma relação de hierarquia entre os representantes dos diversos segmentos.

As representantes da FASPA e do CEE relataram que as reuniões eram abertas à participação de todos. No entanto, fizeram uma ressalva, dizendo que uma vez vivenciaram o oposto disso, numa reunião em que uma convidada para esclarecimentos, que era do governo, deixou clara sua posição hierárquica, não abrindo espaço para discussão com os representantes das demais entidades. (Depoimento Verbal)³⁷.

O representante do Executivo respondendo a indagação sobre o relacionamento dos membros disse:

Olha, a nossa reunião normalmente acontece com nove membros presentes. A grande maioria. Em média nove membros, porque eram 11, mas o MEC e o Ministério Público estão ausentes, então nove. Você tem ali tendências políticas diferentes, e você tem personalidades e caráter diferentes. Então, são reuniões normais. Tem discussão? Às vezes, muito acaloradas, com certeza. Como em qualquer reunião onde se reúnem 11 pessoas que defendem pontos de vista diferentes. Mas na questão do lado de relacionamento, de cordialidade, sempre ocorreu. Inclusive as discussões mais conflitantes, aquelas mais acaloradas, sempre dentro de uma cordialidade muito grande. (Depoimento Verbal)³⁸.

A representante do Sind-UTE disse que durante as reuniões todos participavam, inclusive, ressaltou que as manifestações/votos dos membros quanto às contas/recursos do FUNDEF são bastante livres, que o governo não interferi. (Depoimento Verbal)³⁹.

Pelos depoimentos da maioria dos entrevistados, constata-se que o relacionamento entre os membros do CONSFUNDEF/MG é cordial, embora seja possível identificar grupos de opiniões divergentes e que tanto a participação nas reuniões quanto às manifestações de votos durante as reuniões de análise das contas anuais do FUNDEF/MG são bastante livres e sem interferência do governo. Isso garante a autonomia do controle exercido pelo CONSFUNDEF/MG em relação às demais formas de controle existentes.

³⁷ Entrevistas realizadas com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006, e com Regina Lúcia Nunes Dávila, em 25/05/2006.

³⁸ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

³⁹ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C. Bittencourt, em 20/05/2006.

Foi indagado aos membros do CONSFUNDEF/MG se eles participaram de alguma ação de treinamento durante o exercício de seu mandato como conselheiro e se essas foram suficientes para o exercício de suas funções.

O representante do Executivo revelou que no início, de 1998 até 2002, existiram parcerias entre o CONSFUNDEF/MG, o governo federal e a Secretaria de Educação, para capacitação dos Conselhos Municipais do FUNDEF. (Depoimento Verbal)⁴⁰.

A representante do Sind-UTE confirmou os dizeres do representante do Executivo, acrescentando que as ações de treinamentos envolveram todo o Estado e foram muito positivas. (Depoimento Verbal)⁴¹.

A representante da CEE relatou que durante o seu mandato ocorreu um curso de formação na Escola da Fundação João Pinheiro, que ela teve a oportunidade de participar, revelou, ainda, que a equipe responsável pelo mesmo era bastante competente e que o curso foi muito importante. (Depoimento Verbal)⁴².

Na visão da representante da UNIDIME, além das ações de capacitação coletivas, deveria haver na estrutura do CONSFUNDEF/MG um suporte técnico, para que os membros pudessem ir adquirindo mais conhecimentos. (Depoimento Verbal)⁴³.

Pelas entrevistas verifica-se que, de 1998 a 2002, existiram parcerias entre o CONSFUNDEF/MG e outras entidades, para capacitação dos conselheiros, mas que nem todos tiveram oportunidade de participar. Tal fato acaba constituindo em um fator limitador do exercício da *accountability*, pois o controle dos recursos do FUNDEF/MG demanda conhecimentos específicos.

Foi indagado aos entrevistados se, na opinião deles, o governo estadual fornece uma estrutura administrativa suficiente para o funcionamento do CONSFUNDEF/MG, uma vez que o mesmo não tem orçamento, pessoal e nem sede própria.

O representante do Executivo disse que, no caso do Estado de Minas, tem absoluta certeza que a estrutura é suficiente. (Depoimento Verbal)⁴⁴.

A representante da UNIDIME disse que a estrutura física e burocrática é muito bem executada pela Secretaria de Estado da Educação, nos dizeres dela “essa parte aí eu acho que, assim, é 100%”. (Depoimento Verbal)⁴⁵.

⁴⁰ Entrevista realizada com José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

⁴¹ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C. Bittencourt, em 20/05/2006.

⁴² Entrevista realizada com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006.

⁴³ Entrevista realizada com Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

⁴⁴ Entrevista realizada com José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

A representante do Sind-UTE, também, é da opinião que a estrutura é boa. (Depoimento Verbal)⁴⁶.

A representante da FASPA falou que a sala de reuniões é muito boa, o atendimento do pessoal da Secretaria Executiva é excelente, relatou que o único problema que ela tinha era referente ao deslocamento, na sua opinião, deveria ser disponibilizado pela Secretaria via Conselho um meio de transporte para os conselheiros nos dias das reuniões. (Depoimento Verbal)⁴⁷.

Na visão do representante do CEDCA as condições materiais e o espaço cedido pelo Poder Executivo eram suficientes para o exercício das atribuições do CONSFUNDEF/MG. (Depoimento Verbal)⁴⁸.

As representantes do CEE e da AMM disseram que a estrutura administrativa é insuficiente e destacaram alguns motivos. Com relação aos custos necessários para deslocamento até as reuniões, tais representantes revelaram que cada membro arca com esses gastos, se a entidade representada não tem condições ou não presta esse auxílio. A representante da AMM destacou que o fato do CONSFUNDEF/MG funcionar dentro do mesmo prédio da Secretaria de Estado da Educação não prejudicava quanto à autonomia, mesmo porque o governo é que detém os dados, mas que se precisassem de um lugar para reunir, às vezes, não o tinham, pois a mesma sala era usada para outros eventos. Disse, ainda, que como reuniam praticamente uma vez por mês, os funcionários disponibilizados pela Secretaria organizavam o material e secretariavam os trabalhos do CONSFUNDEF/MG de forma que o atendimento era “nota dez” (Depoimento Verbal)⁴⁹, revelou que recebia o material das reuniões com antecedência e se precisasse de alguma informação o acesso era até rápido. A representante do CEE destacou que a estrutura do CONSFUNDEF/MG ainda é carente, principalmente, se comparada com a de outros Conselhos, como o de Assistência Social e o da Criança e do Adolescente. (Depoimento Verbal)⁵⁰.

⁴⁵ Dados do depoimento de Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

⁴⁶ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C.Bittencourt, em 20/05/2006.

⁴⁷ Entrevista realizada com Regina Lúcia Nunes Dávila, em 25/05/2006.

⁴⁸ Entrevista realizada (por e-mail) com Sérgio Augusto Alves de Oliveira (representante do CEDCA), em 04/06/2006.

⁴⁹ Dados do depoimento de Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006.

⁵⁰ Entrevistas realizadas com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006.

Diante dos depoimentos, pode-se dizer que a estrutura administrativa (orçamento, pessoal e sede) fornecida pela SEE ao CONFUNDEF/MG é suficiente, na opinião da maioria dos entrevistados. No entanto, considerando que a representação é voluntária e que o CONFUNDEF/MG não tem um orçamento próprio, deveria a legislação permitir ao Poder Executivo garantir o apoio financeiro, através dos custos de transporte, de alimentação e de hospedagem aos membros das entidades representadas, por ocasião dos treinamentos e do acompanhamento e/ou controle dos recursos do FUNDEF em outras localidades/municípios, caso contrário, pode haver um cerceamento do exercício do *accountability* social pelo poder aquisitivo dos conselheiros e das entidades representadas, que não têm condições de arcar com tais gastos.

5.5.2 Ações pela transparência dos atos de gestão

Quanto à divulgação dos instrumentos técnicos (relatórios e demonstrativos do FUNDEF) para análise dos conselheiros, foi perguntado se a mesma é feita de forma tempestiva e suficiente.

A representante da AMM revelou que recebia o material das reuniões com antecedência e se precisasse de alguma informação o acesso era até rápido. (Depoimento Verbal)⁵¹.

A representante do CEE disse que sempre que recorria a Secretaria Executiva do Conselho, formada por funcionários da Secretaria de Estado da Educação, solicitando documentos era atendida, só que, às vezes, havia uma certa dificuldade com relação aos prazos. Outro ponto levantado por ela foi quanto ao tipo/natureza do documento, pois, às vezes, eram disponibilizados determinados documentos e ela entendia ser necessários outros, além dos já fornecidos. (Depoimento Verbal)⁵².

A representante do Sind-UTE elogiou a organização e transparência do CONFUNDEF/MG, quanto à divulgação dos instrumentos organizacionais e institucionais (regimento interno, atas, relatórios, legislação), dizendo que é um dos Conselhos que está mais bem estruturado no Brasil, tem tudo no *site*. No entanto, quanto aos instrumentos

⁵¹ Entrevista realizada com Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006.

técnicos, disse que os documentos não são disponibilizados a tempo, tendo ressaltado que isso já foi um dos motivos pelos quais o Sind-UTE votou pela reprovação das contas do FUNDEF. (Depoimento Verbal)⁵³.

No mesmo sentido das exposições acima, transcreve-se a fala da representante da UNDIME:

[...] senti que a Secretaria, ela tá [está] aberta, ela tá [está] realmente assim, disponibilizando, trabalhando com transparência, em momento algum houve negativa de ta apresentando [apresentar] a base de dados, além do relatório que era feito. Quando havia alguma reivindicação além do relatório, eles [Secretaria de Estado da Educação] estavam sempre disponíveis, embora o prazo nem sempre fosse cumprido. (Depoimento Verbal)⁵⁴.

Nos dizeres do representante do Executivo, também, pode ser verificada a forma de trabalho e divulgação dos instrumentos técnicos do FUNDEF pelo governo mineiro: “[...] a Secretaria de Estado da Educação, ela realmente abre as contas do FUNDEF para o Conselho, ficam tempo integral à disposição dos membros do Conselho, toda a relação financeira, toda a relação contábil, é, balanços, balancetes”. (Depoimento Verbal).⁵⁵

Apesar de não ter sido registrado nenhum relato sobre a negativa de divulgação dos instrumentos técnicos, faz-se uma ressalva quanto ao prazo, pois a maioria dos entrevistados a considera extemporânea. Ressalta-se que a divulgação dos instrumentos técnicos extemporânea pode afetar a qualidade do *accountability*, afinal o ideal é que o controle se processe de forma prévia e concomitante, evitando possíveis danos.

5.5.3 *Conhecimento jurídico e contábil*

Foi perguntado aos entrevistados se eles tinham o conhecimento técnico (contábil e jurídico) necessário à análise dos recursos do FUNDEF/MG, se não tinham uma formação nessas áreas, como supriram tal necessidade no exercício de suas funções.

Na opinião do representante do Executivo, a maioria dos representantes dos diversos segmentos tem pouco conhecimento ou nenhum conhecimento quanto à parte contábil.

⁵² Entrevista realizada com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006.

⁵³ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C. Bittencourt, em 20/05/2006.

⁵⁴ Dados do depoimento de Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

Diante desse fato, o entrevistado defendeu a posição que como o membro do CONSFUNDEF/MG é representante de um determinado segmento/entidade, esse deve dar o apoio para que àquele possa discutir, analisar, verificar, fiscalizar e acompanhar. Considerando a posição defendida, foi perguntado ao entrevistado se, na prática isso acontece. Cabe transcrever a resposta do representante do Executivo, pois a mesma revela a realidade de trabalho da maioria dos membros do CONSFUNDEF/MG:

O Conselho só faz sentido se ocorrer dessa forma, tá?! As únicas entidades, no entanto, dentro do Estado de Minas Gerais que fazem isso é o executivo e o Sind-UTE. O Sind-UTE tem um trabalho fantástico. Ele tem um economista por conta do conselheiro, que acompanha inclusive ao conselheiro nas reuniões. As outras entidades se fazem representar e, na maioria das vezes, não dão o suporte técnico que o seu representante necessita. [...] as entidades têm que amadurecer de maneira tal que, se eu me faço representar em algum lugar, eu tenho que dar insumo suficiente para o meu representante desempenhar o papel dele. [...] A filosofia é essa: envolvimento da sociedade. Não é jogar Daniel na cova dos leões e deixar que ele se vire não. Pera lá! A coisa não é por esse lado que a banda toca não! (Depoimento Verbal)⁵⁶.

Confirmando o exposto pelo representante do Executivo, quanto ao conhecimento técnico necessário e ao apoio que as entidades representadas deveriam dar ao membro do CONSFUNDEF/MG, para o exercício pleno de suas funções, é oportuno mencionar que a representante do Sind-UTE confirmou que eles têm o assessoramento de um técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e que apenas o Sind-UTE e o Poder Executivo (o próprio governo) analisam os documentos apresentando um relatório. As demais representações participam dos debates durante as reuniões do CONSFUNDEF/MG. (Depoimento Verbal)⁵⁷. Ainda, cabe ressaltar que essa situação foi confirmada pelas representantes da AMM, UNDIME, FASPA e CEE. (Depoimento Verbal)⁵⁸.

Pelos depoimentos, constata-se que quase a totalidade dos membros do CONSFUNDEF/MG é carente dos conhecimentos contábeis e jurídicos necessários para o acompanhamento e controle dos recursos do Fundo e que a maioria das entidades representadas não fornecem o suporte técnico, ou seja, uma assessoria para que aqueles possam ter uma atuação mais efetiva. Assim, os conselheiros buscam alternativas, estudam

⁵⁵ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

⁵⁶ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

⁵⁷ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C.Bittencourt, em 20/05/2006.

por conta própria ou pedem ajuda a conhecidos para analisarem as contas do FUNDEF/MG. Como não é exigência dos segmentos representados no CONSFUNDEF/MG que seus representantes possuam os conhecimentos contábeis e jurídicos necessários ao controle do FUNDEF deveriam os mesmos garantir um suporte técnico, pois isso é condição primordial para o exercício efetivo do *accountability*. Caso contrário corremos o risco de ter um Conselho constituído somente porque a legislação o criou, mas incapaz tecnicamente de exercer seu papel ou que não o exerce de forma plena por insuficiência de conhecimentos.

5.5.4 Considerações sobre o objetivo do Conselho

Quanto ao objetivo do CONSFUNDEF/MG, a representante da AMM acha que esse ainda não foi atingido. Justificando seu posicionamento, a entrevistada levanta algumas questões que considera primordiais para que esse *accountability* social seja efetivo e relata sua experiência como conselheira, que merecem ser destacados:

[...] de uma certa forma, eu acredito que até mesmos nós, conselheiros, precisamos estar mais bem preparados, ter conhecimentos mais apurados, e domínio deles pra [para] poder criar essa efetividade. E, muita das vezes, ter também uma visão do que que é o controle social dentro de um objetivo que é um fundo para educação. Porque, de repente, eu posso apresentar um Conselho, mas eu não tenho uma visão do que que é a educação desse país, o que é uma educação dentro do Estado de Minas Gerais, o que que é a educação de um município? O que que isso agrega? O que que isso dificulta? O que que isso vai trazer de enriquecimentos? Então, de uma certa forma, só ter controle social que foi, né, fundamentado na lei, ele precisa que os pares também tenham essa visão social da coisa.

[...] E eu falo isso baseado também na minha formação, mas também nas minhas limitações, que eu também tive enquanto conselheira. (Depoimento Verbal)⁵⁹.

Nos dizeres do representante do Executivo o controle social do CONSFUNDEF/MG ainda, está “engatinhando”, embora não se possa negar uma evolução decorrente do aprendizado das pessoas, com as funções e com as ações desenvolvidas ao longo dos anos. Também, acha que “as entidades têm que ter uma consciência maior do papel delas na

⁵⁸ Entrevistas realizadas com Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006; com Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006; Regina Lúcia Nunes Dávila, em 25/05/2006 e com Maria Dolores da Silva Pinto, em 22/05/2006.

⁵⁹ Dados do depoimento de Patrícia Mendes Freitas, em 24/05/2006.

sociedade, né, se fizerem representar de fato, não apenas fazer o papel”. (Depoimento Verbal)⁶⁰.

Esse mesmo pensamento é percebido nos dizeres da representante da UNDIME sobre o controle social exercido pelo CONSFUNDEF/MG. Afirmou ela que a participação ainda é tímida, mas que se a gente fizer uma avaliação houve um grande avanço, mesmo porque não havia a prática de trabalhar democraticamente, com representações paritárias acompanhando os recursos públicos. Ponderou, ainda, que a tendência é o aperfeiçoamento desse processo, com uma participação mais efetiva e consciente. (Depoimento Verbal)⁶¹.

Pelos relatos vê-se que a maioria dos entrevistados acha que o objetivo principal do CONSFUNDEF/MG, o *accountability* social, ainda, não foi alcançado plenamente, pois tanto os conselheiros como as entidades representadas estão adquirindo a cultura necessária para o exercício do controle conjunto.

5.5.5 Irregularidades e ilegalidades detectadas na movimentação dos recursos do FUNDEF/MG

Foi indagado aos entrevistados se o CONSFUNDEF/MG consegue identificar irregularidades e ilegalidades na aplicação dos recursos do FUNDEF/MG, bem como acionar os mecanismos para correção das mesmas e punição dos responsáveis. Também, foi solicitada a lembrança de alguma ocorrência nesse sentido durante seus mandatos de conselheiros.

O representante do Executivo disse que, em Minas Gerais, nemalaria em irregularidades, mas em incorreções que foram apontadas pelo CONSFUNDEF/MG. Informou que sempre que tais incorreções foram detectadas, foram feitas comunicações ao Poder Executivo, que sempre esclareceu os fatos e tomou as providências no sentido de regularização, tanto que nunca houve a necessidade de se procurar outras instâncias. No entanto, disse ter notícias que em vários municípios o processo não é o mesmo, busca-se solução junto ao Executivo, não há respostas, então precisam acionar o Ministério Público, Câmara Municipal e, em alguns, casos até chegam a mandar denúncia para o Conselho Estadual. (Depoimento Verbal)⁶².

⁶⁰ Dados do depoimento de José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

⁶¹ Entrevista realizada com Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

⁶² Entrevista realizada com José Roberto Avelar, em 17/05/2006.

Essa mesma situação foi relatada pela representante da UNDIME, disse que quando chegava alguma denúncia no CONSFUNDEF/MG, essa era referente a municípios, lembrou-se de um caso ocorrido com recursos de convênio destinado ao transporte escolar e mencionou que foram feitos registros à Prefeitura, através de correspondência, para que sanasse as irregularidades. Dentro da esfera do Estado, disse que ocorriam lançamentos que consideravam indevidos na folha de pagamento do pessoal, mas que considerando o tamanho da folha da Educação em Minas Gerais, eram situações quase que isoladas e que foram sanadas, umas imediatamente, outras demoraram mais, cerca de duas ou três reuniões, para serem solucionadas. (Depoimento Verbal)⁶³.

A representante do Sind-UTE expôs que, em relação ao Estado, não presenciou a necessidade de denúncias, mas que, infelizmente, no âmbito de municípios a situação é diferente. (Depoimento Verbal)⁶⁴.

Pelos relatos, constata-se que diante das dúvidas e irregularidades detectadas, os conselheiros solicitam esclarecimentos e que, no âmbito do CONSFUNDEF/MG, tais questões são solucionadas pelo Poder Executivo, não demandando o acionamento de outras redes de agências, como Assembléia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas.

5.6 Avaliação do CONSFUNDEF/MG a partir dos depoimentos dos membros do TCEMG/CAEO

Inicialmente, as entrevistadas (Depoimento Verbal)⁶⁵ fizeram considerações sobre a metodologia de trabalho da CAEO com relação ao FUNDEF/MG. Nesse sentido foi dito que a Comissão não recebe dados em separado do FUNDEF, o que se recebe é a prestação de contas do governador com dados consolidados, estando dentro desta a execução do mencionado Fundo. Assim, a CAEO acompanha, através de uma análise formal, essa execução pelos instrumentos que possui, dentre os quais estão o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o Armazém de Informações, os relatórios resumidos e os demonstrativos da receita e da aplicação/despesa no ensino fundamental. Ressaltaram que a CAEO emite um relatório técnico para auxiliar os Conselheiros na emissão do Parecer Prévio das Contas do

⁶³ Entrevista realizada com Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado, em 05/06/2006.

⁶⁴ Entrevista realizada com Sandra Lúcia C. Bittencourt, em 20/05/2006.

⁶⁵ Entrevista realizada com Valquíria de Sousa Pinheiro e Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

Governador, que, por sua vez, auxiliará os membros da Assembléia Legislativa, quando do julgamento das contas do governo mineiro. Além disso, foi ressaltado que o Tribunal de Contas de Minas Gerais tem outras diretorias técnicas, nas quais as irregularidades/ilegalidades relativas ao FUNDEF seriam apuradas de forma mais profunda, inclusive, com responsabilização dos agentes causadores das mesmas, mediante julgamento dos ordenadores de despesa.

Diante das considerações foi indagado as entrevistadas o motivo da CAEO receber o Relatório do CONSFUNDEF/MG, tendo sido dito que tal relatório é recebido porque a Comissão o solicita, como mais um instrumento de apoio para conferência dos dados financeiros, mas não é feita uma análise em cima do Relatório do CONSFUNDEF/MG, porque a Lei nº 9.424/96, que prevê o envio do Relatório dos Conselhos aos Tribunais de Contas, não fixa um prazo, então, na prática, recebem tal documento somente após o meio do ano, quando já emitiram o Relatório da CAEO. Assim, se, posteriormente, for detectada qualquer divergência, são feitos pedidos de esclarecimentos à Secretaria de Educação e não ao CONSFUNDEF/MG. Quanto a essa falta de prazo, mencionaram que tem se pensado numa instrução normativa do próprio Tribunal de Contas mineiro normalizando a questão, para que o Relatório do CONSFUNDEF/MG, possa ser um instrumento de apoio efetivo.

Assim, o Relatório do CONSFUNDEF/MG serve apenas para uma conferência *a posteriori* dos dados financeiros e não para uma análise qualitativa. Como já foi ressaltado neste trabalho, o ideal era que o controle ocorresse de forma preventiva e concomitante, a fim de evitar falhas e desvios de recursos do Fundo durante sua gestão.

Também, foi indagado às componentes da CAEO se o CONSFUNDEF/MG exerce sua função de *accountability* social, identificando ações que demarcam irregularidades ou ilegalidades na gestão dos recursos do FUNDEF/MG. Uma das entrevistadas (Depoimento Verbal)⁶⁶ disse acreditar que sim, pela leitura das atas e do Relatório. A outra entrevistada (Depoimento Verbal)⁶⁷ ressaltou que o Relatório é um documento formal e questionou a eficácia desse tipo fiscalização, pois quando se faz uma inspeção *in loco*, às vezes, verifica-se que o que consta do relatório não foi efetivamente realizado. Ambas destacaram que o CONSFUNDEF/MG, em seu parecer final, tem aprovado as contas do FUNDEF/MG nos últimos anos, trazendo apenas alguns fatos denominados como ocorrências e não irregularidades.

⁶⁶ Entrevista realizada com Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

⁶⁷ Entrevista realizada com Valquíria de Sousa Pinheiro, em 06/09/2006.

O ressaltado pelas entrevistadas é essencial para a efetividade de qualquer controle. No caso do CONSFUNDEF/MG, acompanhar a execução dos recursos do FUNDEF/MG somente através de demonstrativos contábeis e extratos bancários não garante aos controladores que esses recursos foram aplicados na prática em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e/ou da valorização de seu magistério, tendo em vista que nosso país, muitas vezes, é vítima de corrupção. Assim, os relatórios por serem papéis, podem apontar que escolas foram construídas/reformadas, que foram adquiridos materiais permanentes (carteiras, quadros etc.) e materiais de consumo para o funcionamento de tais escolas, mas quando se vai ao local a realidade pode ser outra, infelizmente.

Para que o CONSFUNDEF/MG seja um órgão de *accountability* social efetivo, ele deve efetuar esse acompanhamento formal, através de papéis, mas deve priorizar a fiscalização junto às comunidades, escolas e profissionais beneficiários dos recursos do FUNDEF/MG, a fim de detectar os desvios contrários ao interesse público e acionar as redes de agências (Tribunal de Contas, Ministério Público) para responsabilização dos gestores públicos.

Foi questionado às componentes da CAEO se o CONSFUNDEF/MG representa um controle que apóia o Tribunal de Contas mineiro no exercício de sua missão institucional, elas (Depoimento Verbal)⁶⁸ disseram que atualmente não consideram, porque o Relatório do CONSFUNDEF/MG não tem uma data certa de entrega ao Tribunal, chegando quase sempre após a emissão do Relatório da CAEO e do Parecer Prévio das Contas do Governador.

Quanto à divulgação dos instrumentos técnicos (relatórios e demonstrativos do FUNDEF) uma das entrevistadas (Depoimento Verbal)⁶⁹ ressaltou que a publicação que o CONSFUNDEF/MG deve fazer mensalmente no Diário Oficial não traz detalhadamente os recursos distribuídos do FUNDEF pertencentes ao estado e aos municípios.

Foi perguntado às entrevistadas o que o CONSFUNDEF/MG deve fazer para melhorar seu *accountability* social. Uma das entrevistadas (Depoimento Verbal)⁷⁰ ressaltou que ele deveria ser mais atuante *in loco*, verificando se a escola está atendendo aos interesses da comunidade local e se os recursos estão sendo aplicados em favor da escola e de seu corpo docente, caso contrário, será mais um controle formal. Também, foi destacado que deve o CONSFUNDEF/MG divulgar mais seu trabalho para a comunidade, pois, assim, os pais e os alunos de uma escola cientes de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos do

⁶⁸ Entrevista realizada com Valquíria de Sousa Pinheiro e Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

⁶⁹ Entrevista realizada com Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

⁷⁰ Entrevista realizada com Valquíria de Sousa Pinheiro, em 06/09/2006.

FUNDEF/MG, saberiam a quem recorrer/denunciar. A outra (Depoimento Verbal)⁷¹, ressaltou que o CONSFUNDEF/MG deveria cobrar a existência de um controle interno atuante na Secretaria de Educação e nos outros entes que recebem recursos do FUNDEF, porque, assim, poderiam se dedicar mais às fiscalizações *in loco*, além é claro de terem um subsídio técnico para facilitar sua própria atuação.

A questão levantada quanto à existência de um controle interno mais atuante no âmbito do Poder Executivo é de fundamental importância, pois através de uma atuação conjunta dos controles (interno-estatal e externo-social) pode-se evitar danos ao interesse da sociedade e garantir uma boa aplicação dos recursos públicos, inclusive, no que tange ao FUNDEF/MG. Ressalta-se que a manutenção de sistema controle interno com o objetivo de apoiar o controle externo é determinação do art. 74, IV, da Constituição/88. (BRASIL, 1988).

⁷¹ Entrevista realizada com Gilza Maria Lima Guimarães, em 06/09/2006.

6 CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação procurou-se entender como se dá o processo de controle e fiscalização dos recursos públicos, especificamente, do CONSFUNDEF/MG, ente responsável pelo acompanhamento e controle dos recursos do FUNDEF/MG.

Pela tipologia do controle apresentada neste trabalho o CONSFUNDEF/MG foi classificado como um órgão híbrido, devido ao fato de ser formado por representantes do Estado e da sociedade, assim, não se constitui num controle puramente estatal e nem puramente social. A hibridade ocorre, principalmente, porque o CONSFUNDEF/MG é um controle administrativo, interno e horizontal (controle exercido pelos representantes do governo), mas ao mesmo tempo é legislativo, externo, vertical (controle exercido pelos representantes da sociedade).

O processo de *accountability* é bastante complexo, envolve a fiscalização dos atos e fatos praticados pelos gestores dos recursos públicos, exige uma transparência da gestão governamental no sentido de dar publicidade aos mesmos, a existência de normas legais que permitam o controle não só estatal, mas também social e que estabeleçam sanções e formas de responsabilização para os maus administradores públicos.

Embora o *accountability* estatal seja de grande importância, o verdadeiro controle é aquele que é exercido pelos próprios cidadãos, em defesa de seus próprios interesses, assim, pode-se dizer que o ideal é que o *accountability* privilegie a dicotomia Estado-sociedade civil.

A extensão, a qualidade e a força do *accountability societal* dependem do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil, pois à medida que a democracia amadurece, o cidadão deixa de ser somente consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas, para ser um sujeito ativo.

Assim, a partir de agora serão apresentadas considerações, tendo em vista os dados coletados nas entrevistas e a grade de análise estabelecida, no intuito de se aferir sobre a efetividade ou não do *accountability societal* exercido pelo CONSFUNDEF/MG.

Cabe ponderar que o CONSFUNDEF/MG apresentou uma composição paritária ao longo do período analisado (2002 a 2004), com representantes do governo e da sociedade, mas as normas regimentais estão sendo descumpridas, pois na prática há apenas 8 segmentos (SEE, AMM, CEE, FASPA, APPMG, UNDIME, Sind-UTE e, CEDCA), já que o MEC e o MP não se fazem representar no Conselho.

Todas as entidades que se fizeram representar no CONSFUNDEF/MG, nos anos de 2002 a 2004, indicaram titulares e/ou suplentes.

O processo de escolha dos representantes dos diversos segmentos participantes do CONSFUNDEF/MG é diferenciado, cada segmento adota um critério, mas, geralmente, são escolhidas pessoas que tem alguma ligação com o setor de educação.

No CONSFUNDEF/MG verifica-se que é comum o exercício de dois mandatos, bem como a ocupação do cargo efetivo por um membro que já foi suplente e que a rotatividade dos conselheiros, geralmente, acontece devido ao término do mandato ou por solicitação do próprio membro por motivos particulares; mas também há casos de substituição por ausência em três reuniões consecutivas, conforme previsão regimental.

As normas regimentais quanto à realização de reuniões ordinárias estão sendo descumpridas, pois anualmente deveriam ocorrer, no mínimo, 12 reuniões e nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, aconteceram 7, 8 e 6 reuniões ordinárias, respectivamente.

O quorum mínimo para instalação e deliberação nas reuniões ordinárias e extraordinárias é de 50% dos membros, conforme previsão regimental. Constata-se a não realização de 4, 3 e 4 reuniões, nos anos de 2002, 2003 e 2004, respectivamente, por falta de quorum. Esse fato não deveria acontecer, pois cada entidade se faz representar por dois membros, um titular e um suplente, e na impossibilidade de comparecimento do primeiro, o segundo deveria substituí-lo, conforme estabelecido no referido Regimento. Ressalta-se que o percentual de reuniões convocadas e não realizadas ultrapassa os 25% em todos exercícios analisados.

Apesar do exposto, não há uma associação da ausência às reuniões do CONSFUNDEF/MG ao fato do mandato ser gratuito, ou seja, um trabalho voluntário. A maioria dos entrevistados defende que a função de conselheiro deve ser mesmo voluntária, caso contrário, corre o risco de se tornar atraente simplesmente pelo retorno financeiro a oferecer aos participantes e não pela responsabilidade social que o cargo exige.

Pela leitura das atas das reuniões, verifica-se que as mesmas são voltadas, prioritariamente, para a discussão sobre a utilização dos recursos do FUNDEF e que há participações/manifestações dos diversos segmentos representados. Ainda, foi possível identificar que, diante de dúvidas e irregularidades, os conselheiros solicitam aos responsáveis os esclarecimentos e a regularização dos fatos, mediante ofícios e/ou convites para participarem das reuniões do CONSFUNDEF/MG.

Ressalta-se que as irregularidades identificadas são solucionadas no âmbito do Poder Executivo, não demandando, no caso do CONSFUNDEF/MG, o acionamento de outras instâncias, tais como Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas.

A estrutura administrativa (orçamento, pessoal e sede) fornecida pelo governo é suficiente, mas deveria haver uma ajuda de custo para deslocamento dos membros para participação nas reuniões e nos eventos.

Considerando que a representação é voluntária e que o CONSFUNDEF/MG não tem um orçamento próprio, deveria a legislação permitir ao Poder Executivo garantir o apoio financeiro, para transporte, alimentação e hospedagem dos membros das entidades representadas, quando o treinamento, acompanhamento e/ou controle dos recursos demandarem visitas a outras localidades/municípios, caso contrário, pode haver um cerceamento do exercício do *accountability* social pelo poder aquisitivo dos conselheiros e das entidades representadas, que não têm condições de arcar com tais gastos.

No que tange ao conhecimento jurídico e contábil necessário à análise dos instrumentos técnicos do CONSFUNDEF/MG, constata-se que quase a totalidade dos conselheiros é carente nesse aspecto e que a maioria das entidades representadas não disponibilizam profissionais especializados para assessorar aqueles no exercício de suas funções de acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEF. Assim, os conselheiros buscam alternativas, isto é, estudam por conta própria ou pedem ajuda a pessoas conhecidas para analisar as contas do FUNDEF.

De 1998 até 2002, existiram parcerias entre o CONSFUNDEF/MG, o governo federal e a Secretaria de Educação, para capacitação/treinamento dos conselheiros. Ressalta-se que nem todos conselheiros tiveram a oportunidade de participar dos treinamentos. Além disso, nos anos de 2003 e 2004, houve a renovação e/ou recondução de alguns membros do CONSFUNDEF/MG, devido ao término dos mandatos.

Diante da renovação do corpo de conselheiros e da carência de conhecimento contábil e jurídico declarada, deve o CONSFUNDEF/MG empenhar-se para realizar treinamentos periódicos, com oportunidade de participação de todas entidades representadas, para aquisição e reciclagem dos conhecimentos técnicos necessários à fiscalização dos recursos do FUNDEF.

Com relação à divulgação dos instrumentos institucionais, organizacionais e técnicos entende-se que a mesma está sendo cumprida, tanto que além da publicação em meios tradicionais, que são os jornais oficiais, toda a legislação, manual de orientação sobre o FUNDEF, as atas e os Relatórios do CONSFUNDEF/MG encontram-se disponibilizados em meios eletrônicos de acesso ao público (*internet*). Apesar de não ter sido constatada a negativa de divulgação dos instrumentos técnicos, faz-se uma ressalva quanto ao prazo, pois a maioria dos entrevistados a considera extemporânea e é sabido que tal fato pode afetar a qualidade do

accountability, pois o ideal é que o controle se processe de forma prévia e concomitante, evitando possíveis danos.

Ainda, foram identificadas outras formas de divulgação dos instrumentos institucionais e organizacionais, isto é, apostilas e livros, que contaram com a colaboração do governo de Minas Gerais.

Sem dúvidas o FUNDEF/MG representou melhoras para o ensino fundamental público, mas um dos seus focos principais, a valorização do magistério, não foi atingido plenamente.

O Relatório do CONSFUNDEF/MG poderia ser um instrumento de apoio efetivo ao TCEMG/CAEO, mas como a legislação que regulamenta seu envio aos Tribunais de Contas não fixa um prazo, na prática, tal documento só chega ao TCEMG em meados de cada ano, após a emissão do Relatório da CAEO e do Parecer Prévio das Contas do Governador. Assim, o Relatório do CONSFUNDEF/MG serve apenas para conferência *a posteriori* dos dados financeiros e não para uma análise qualitativa.

É preciso que o governo mantenha um bom sistema de um controle interno, pois isso gera um suporte técnico maior aos conselheiros para a emissão do Parecer/Relatório (documento formal) liberando-os para o exercício da fiscalização *in loco*, além de cumprir as disposições constitucionais, já que o controle interno deve apoiar o controle externo no exercício de sua missão. A questão levantada é de fundamental importância, pois somente com o funcionamento conjunto desses dois mecanismos de fiscalização (estatal e social), pode-se alcançar um *accountability* efetivo.

As pesquisas evidenciaram que o sistema de *accountability* exercido pelo CONSFUNDEF/MG é frágil. Concluo com o sentimento de que o CONSFUNDEF/MG não atingiu seu objetivo principal, pois isto demanda uma certa cultura, que tanto os conselheiros como as entidades representadas estão aprendendo/adquirindo, e o reforço em dois pontos - fiscalização *in loco* e autonomia financeira e técnica.

Os conselheiros e os segmentos representados precisam se estruturar melhor, tanto tecnicamente quanto financeiramente, uma vez que a eficácia do *accountability societal* está diretamente relacionada à independência e autonomia que seus membros mantêm em relação aos atores estatais.

O CONSFUNDEF/MG ou seu eventual substituto precisa ultrapassar o aspecto formal da fiscalização, deixar de ter como principal fonte de seu trabalho os papéis (demonstrativos contábeis, extratos bancários etc.) e realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos do

Fundo nos locais a que foram destinados, ou seja, junto às comunidades, escolas e profissionais que são seus beneficiários.

Encerro esta dissertação ciente de que resta muito a ser discutido sobre o assunto e que tanto o governo como a sociedade mineira tem que se empenhar para que o cunho democrático dos conselhos ganhe praticidade e para que esses não sejam mais um formalismo da legislação a ser cumprido pelos entes federados.

REFERÊNCIAS

A DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em:

<<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm>> Acesso em: 01 ago. 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em: 20 jun. 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da Descentralização Mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

BELO HORIZONTE. **Conselhos Municipais** – Informações Gerais – O que são. Disponível em:

<http://www.educacao.mg.gov.br/externo/fundef/?block=Conselhos%20Municipais&case=no&content=info_m&expand=008O%20que%20são.> Acesso em: 24 nov.2004.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BRASIL. Constituição (1989) **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Diário do Legislativo. 1989.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coletânea de Legislação Administrativa. 7.ed.rev., ampl.e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1072. RT MiniCódigos.

BRASIL. Decreto n. 2.264/97, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 1997.

BRASIL. Decreto n. 5.299, de 07 de dezembro de 2004. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1o, da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14/96, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1998.

BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. FUNDEB: um novo fundo de financiamento que alcança toda a educação básica. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundeb>> Acesso em: 19 de jun. 2005.

BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Governo de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (Apostila), 2004?, 68p.

BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=684&Itemid=709>> Acesso em: 04 jun. 2007.

BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Manual de Orientação – maio/2004. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2.pdf>.> Acesso em: 15 de nov.2004.

BRASIL. Lei n. 9.324, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário oficial da União**, Brasília, 23 de dez.1996.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 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, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 de jul.1995.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.845, de 05 de março de 2004, Art. 3º, I. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 mar. 2004.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Medida Provisória 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. **Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.** Disponível em: <http://200.205.52.12/scripts/as_web.exe?MP.ASK+B+2178-36> Acesso em: 17 ago. 2005.

BRASIL. **Regulamento do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.** Disponível em: <<http://www.educacao.mg.gov.br/externo/fundef/?block=Conselho%20Estadual&case=no&content=relatorio>> Acesso em: 11 de jul.2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Consolidação das auditorias no FUNDEF**: Sumário executivo. Brasília: TCU, 6ª Secretaria de Controle Externo, 2004. 21 p.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 30-50, fev./abr.1990.

CAPACITAÇÃO dos Conselheiros do FUNDEF, Belo Horizonte:2003. **O FUNDEF e a municipalização em Minas Gerais: relações intergovernamentais, equidade e controle público**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2003. 74p.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Os conselhos como mecanismos de accountability societal**. 2001.Disponível em: <http://ecas.sc.gov.br/downloads/accountability_2.doc> Acesso em: 25 out.2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz . **Inovação institucional e accountability**: o caso dos conselhos setoriais. In: VI Congresso Internacional del Clad sobre Reforma del estado y de la administración Pública, 2001, Buenos Aires. Documentos do Congresso, 2001.Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0042312.pdf>> Acesso em: 24 abr.2007

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa Revista de Estudos e Pesquisas em Educação Fundação Carlos Chagas**. São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

COHN, Amélia. (1998). Os governos municipais e as políticas sociais.In: Soares, J.A. e CACCIA-BAVA, S (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez Editora, p. 143-192.

CONSEJO Científico del CLAD. La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD (2000) **La Responsabilización en La Nueva Gestión Pública Latino Americana**. Buenos Aires, Eudeba/CLAD.p.17-73.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Desigualdade Educacional e Coordenação Intergovernamental**: o caso do FUNDEF em Minas Gerais. In: IX Congresso do CLAD, 2004, Madri. CLAD, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050122.pdf>> Acesso em: 24 abr.2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.).**Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 8, p. 279-301.

DENÚNCIA Direta ao Procurador-Geral de Justiça. Disponível em: <<http://www.pgj.mg.gov.br/pgj/denuncia/>> Acesso em: 20 de ago. 2005.

DRAIBE, Sônia, HENRIQUE, Wilnês. Welfare state, crise e gestão da crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, v. 3, p. 53-78, fev.1988.

EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/indicadoressociais2002.pdf>> Acesso em: 07 de jul. 2005.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 4.ed., rev.atual.e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 67-75.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**: Folha/Aurélio. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, out.1994-fev.1995. p. 176.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et.al.* **Implantação e Impactos do FUNDEF no Estado do Paraná**: Relatório Final do Estado. [2001?]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos_educacao/relatorio_final_fundef_parana.pdf> Acesso em: 17 ago. 2005.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. **La Responsabilización en La Nueva Gestión Pública Latino Americana**. Buenos Aires, Eudeba/CLAD. 2000.p. 269-328.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clásicos. **La Responsabilización en La Nueva Gestión Pública Latino Americana**. Buenos Aires, Eudeba/CLAD. 2000. p. 75-117.

GUERRA, Edvandro Martins. **O Controle da Administração Pública no Sistema Constitucional Brasileiro**. In:FÓRUM DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA. V.1, n.1, janeiro de 2002. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2002, p.32-36.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**: Rev. Sociol. USP, São Paulo 11 (2), out.1999. Editado em fev. 2000. p. 63-81.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Caderno de Pesquisa Revista de Estudos e Pesquisas em Educação Fundação Carlos Chagas**. São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF**: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. 2004. Disponível em: <http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/novedades/brasil_fundef.pdf> Acesso em: 18 ago.2005.

MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 24, p. 27-51, dez.2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp24/parte2.pdf>> Acesso em: 18 ago. 2005.

MINAS GERAIS. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais (CACs/FUNDEF/MG) – Relatório – Exercício Financeiro 2002. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/files/down/fundef/relatorio_2002.zip> Acesso em: 11 de jul.2005.

MINAS GERAIS. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais (CONSFUNDEF/MG) – Relatório – Exercício Financeiro 2003. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/files/down/fundef/relatorio_2003.zip> Acesso em: 24 de nov. 2004.

MINAS GERAIS. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais (CONSFUNDEF/MG) – Relatório – Exercício Financeiro 2004. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/files/down/fundef/relatorio_2004.zip> Acesso em: 11 de mar. 2006.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual – Informações Gerais – O que é. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/externo/fundef/?block=Conselho%20Estadual&case=no&content=info_e&expand=0260%20que%20é.> Acesso em: 11 jul. 2005.

MINAS GERAIS. Decreto n. 39.378, de 12 de janeiro de 1998. **Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.** Minas Gerais Diário do Executivo, Belo Horizonte, 13 jan. 1998.

MINAS GERAIS. Decreto n. 40.360, de 30 de abril de 1999. **Dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.** Minas Gerais. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 01 de maio de 1999.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.293, de 05 de agosto de 2004. **Institui as carreiras dos profissionais da educação básica do estado.** Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LEI%2015293%202004.NORM.&SECT8=SOTEXTO>. Acesso em: 28 maio 2007.

MINAS GERAIS. Lei Complementar 33, de 26 jun.1994. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. **Minas Gerais. Diário do Executivo,** Belo Horizonte, 21 jun. 1994.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei Complementar 53, de 06 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Pública do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=MATE&p=1&u=http://www.almg.gov.br/mate/chama_pesquisa.asp&l=20&r=1&f=G&SECT2=THESNOM&SECT1=IMAGE&SECT3=PLUROFF&SECT6=BLANK&SECT7=LINKON&SECT8=DIRIMATE&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&co5=E&co6=E&co7=E&s1=tramitacao+ou+remissivo&s2=PLC&s3=53&s4=2002&s5=&s6=&s7=&s8=>>. Acesso em: 28 maio 2007

MINAS GERAIS. Projeto de Lei n. 1294, de 11 de dezembro de 2003. **Institui e estrutura as carreiras dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=MATE&p=1&u=http://www.almg.gov.br/mate/chama_pesquisa.asp&l=20&r=1&f=G&SECT2=THESNOM&SECT1=IMAGE&SECT3=PLUROFF&SECT6=BLANK&SECT7=LINKON&SECT8=DIRIMATE&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&co5=E&co6=E&co7=E&s1=tramitacao+ou+remissivo&s2=PL&s3=1294&s4=2003&s5=&s6=&s7=&s8=>>. Acesso em: 28 maio 2007.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Processo 678.774. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais. Relatório Técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais Diário do Executivo, Legislativo e Publicações de Terceiros**, Caderno I, Anexo, Belo Horizonte, 06 de set. 2003, p.9.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Processo 684.971. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais. Relatório Técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais Diário do Executivo, Legislativo e Publicações de Terceiros**, Caderno I, Anexo, Belo Horizonte, 21 de ago. 2004, p.23-24.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Processo 696.135. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais. Relatório Técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais Diário do Executivo, Legislativo e Publicações de Terceiros**, Caderno I, Anexo, Belo Horizonte, 20 de out. 2005, p.28-29.

MONLEVADE, João Antônio. Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF-FUNDEB. Brasília, 27 jul. 2004. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/fundef/transicao_FUNDEB.pdf> Acesso em: 25 nov.2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n.44, p. 27-54, 1998.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. **Padrão PUC Minas de Normalização**: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Elaboração Helenice Rêgo dos Santos Cunha. Belo Horizonte: PUC Minas, fev. 2007, 64 p.

REGULAMENTO do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Disponível em: <http://www.educacao.mg.gov.br/files/down/fundef/regimento_est.pdf> Acesso em: 15 de jul.2005.

REPRESENTAÇÃO ao CAO-PP. Disponível em: <<http://www.mp.mg.gov.br/caopp/denuncia.htm>> Acesso em: 20 de ago. 2005.

RICARDO, Ângela Maria Albuquerque de Paula. **Os desafios dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF**. 2003. 125f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Anatomia de uma Reforma: Descentralização da Educação Pública de Minas Gerais e Mudança Institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, 2003, p. 557-592.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Alberto. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: STENDEL, Márcia [et al]. **Políticas públicas de apoio sociofamiliar**: Curso de Capacitação de Conselheiros Tutelares e Municipais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001, p. 7-42.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Instituto Interamericano Para El Desarrollo Social/Banco Interamericano de Desarrollo - INDES/BID, mimeo,1997, p. 21.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.33, n.94, p. 13-46, out/dez.2002.

SÍNTESE de Indicadores Sociais 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatística/população/condição_devida/indicadores_mínimos/indicadores_mínimos/indicadores_sociais2002.pdf> Acesso em: 07 jul. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista de Cultura e Política**, 2001, n. 52. p. 5-28.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 3, p. 47-103.

TRANSFERÊNCIAS de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais. Brasília: Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000. p. 120.

VILLALOBOS, Verônica Silva. O Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. Konrad Adenauer. **Pobreza e política social**. Cadernos Adenauer. n. 1, 2000, p. 49-69.

APÊNDICE A – Entrevista para os membros do CONSFUNDEF/MG

Entrevistado: _____ Data: _____ Horário: _____

Entidade representada: _____ Tempo de função: _____

- 1 – Como foi o processo de sua escolha para composição do Conselho?
- 2 – Como é o funcionamento e a estrutura do Conselho?
- 3 – Na sua opinião, o Poder Executivo dá todas as condições para que o Conselho exerça seu papel?
- 4 – Como você vê o fato de o Conselho não ter sede própria? O espaço cedido pelo Poder Executivo é suficiente para o exercício das atribuições do Conselho?
- 5 – E o fato de não ter pessoal efetivo e funcionar com funcionários cedidos do Executivo? Os funcionários cedidos são em número suficiente para o desempenho das funções do Conselho?
- 6 – E com relação ao fato de o Conselho do FUNDEF/MG não ter um orçamento próprio para seu funcionamento, na sua opinião, isso dificulta o exercício das atribuições do Conselho?
- 7 – Como é a relação entre os membros do Conselho do FUNDEF/MG, pois temos representantes governamentais e não governamentais?
- 8 – O Executivo disponibiliza as informações (relatórios contábeis, extratos bancários etc.) necessárias para o acompanhamento e controle dos recursos do FUNDEF de forma adequada? E em tempo hábil para análise?
- 9 – Você acha que os membros do Conselho têm condições de opinar sobre os objetos de fiscalização do Conselho do FUNDEF/MG, pois demandam conhecimentos técnicos específicos de Contabilidade e Direito?
- 10 – Durante o período de conselheiro, você participou de alguma ação de treinamento para aquisição e aprimoramento dos conhecimentos necessários à sua função?
Se sim, elas foram de iniciativa do Executivo, do setor privado ou do próprio Conselho do FUNDEF/MG? Quanto à transmissão de conhecimentos, elas foram suficientes para o exercício da função de conselheiro?
Se não, como você se capacitou para o exercício da função de conselheiro?
- 11 – Como você vê a representação voluntária dos membros do Conselho? Isso afeta o exercício das funções do Conselho do FUNDEF/MG?
- 12 – Se a função de conselheiro fosse remunerada haveria mais interesse das pessoas em participar e dedicar ao exercício da fiscalização a que cabe ao Conselho do FUNDEF/MG?
- 13 – Faça uma avaliação do FUNDEF (aspectos positivos e negativos).

14 – No caso de identificação de irregularidades/ilegalidades no FUNDEF/MG, quais eram as medidas adotadas? Elas tinham efetividade/resultado?

15 – Na sua opinião, o objetivo do Conselho do FUNDEF/MG, que é o controle social foi alcançado? Por que?

APÊNDICE B – Entrevista para os Técnicos do TCEMG/CAEO

Entrevistado: _____ Data: _____ Horário: _____

Cargo: _____

Os questionamentos seguintes devem ser respondidos com base na sua opinião pessoal, no Relatório do CONSFUNDEF/MG e no Relatório Técnico da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Exercícios de 2002-2004)

1 – Qual o motivo da CAEO receber o Relatório do CONSFUNDEF/MG?

2 – Na sua opinião, o CONSFUNDEF/MG exerce seu papel de *accountability* social, identificando as ações que demarcam irregularidades ou ilegalidades nos demonstrativos contábeis, nos extratos bancários, nas receitas e nas despesas efetuadas com os recursos do FUNDEF/MG?

3 – Você considera que o CONSFUNDEF/MG representa um controle que apóia o Tribunal de Contas Mineiro no exercício de sua missão institucional? Por que?

4 – Você considera que o FUNDEF/MG atingiu seus objetivos?

5 – O que o CONSFUNDEF/MG deve fazer para que seu *accountability* seja, cada vez mais, efetivo?

APÊNDICE C – Mandato dos conselheiros do CONFUNDEF/MG (2002-2004)

Entidade	Conselheiro (a)	Titular (T)/ suplente (S)	Período	Mandato
CEE	Carlos Roberto de Souza	T	-	-
	Ader Alves de Assis	S	-	-
	Maria Dolores da Cunha Pinto	T	28/02/02 a 28/02/04	1º
	Janete Gomes Barreto Paiva	S	01/08/02 a 01/08/04	1º
	José Guilherme Alves da Silva	T	28/06/04 a 28/06/06	1º
FASPA	Iedyr Gelape Bambilra	T	27/09/01 a 27/09/03	2º
	Thomé Palhares Filho	S	14/05/01 a 14/05/03	1º
	Regina Lúcia Nunes Dávila	T	28/09/03 a 27/09/05	1º
	Maria de Jesus Lopes da Silva	S	28/09/03 a 27/09/05	1º
Sind-UTE	Marilda de Abreu Araújo	T	27/08/01 a 27/08/03	1º
	Sandra Lúcia C. Bittencourt	S	27/08/01 a 27/08/03	1º
	Marilda de Abreu Araújo	T	27/08/03 a 26/08/05	2º
	Sandra Lúcia C. Bittencourt	S	27/08/03 a 26/08/05	2º
UNDIME	Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado	T	12/07/01 a 12/07/03	1º
	Tereza Cristina Alves de Melo	S	12/07/01 a 12/07/03	1º
	Maria Cristina Pinheiro de Pinho Machado	T	12/07/03 a 12/07/05	2º
	Mariluce Horta	S	13/07/03 a 13/07/05	1º
AMM	Maria Lúcia Soares Mendonça	T	-	-
	Ubiraci Prata Lima	S	-	-
	Patrícia Mendes Freitas	T	05/08/02 a 05/08/04	1º
	Cristiano Dias Carneiro	S	05/08/02 a 05/08/04	1º
	Patrícia Mendes Freitas	T	05/08/04 a 05/08/06	2º
	Cristiano Dias Carneiro	S	05/08/04 a 05/08/06	2º
CEDCA	Vicente Falqueto	T	-	-
	Maria Eneide Teixeira	S	-	-
	Sérgio Augusto Alves de Oliveira	T	11/07/02 a 11/07/04	1º
	Wanderlan de Souza Bastos	S	11/07/02 a 11/07/04	1º
	Patrícia Regina Ferreira Silva	T	30/09/03 a 30/09/05	1º
MP	Denilson Feitosa Pacheco	T	-	-
	Rômulo de Carvalho Ferraz	S	-	-
	Renato Franco de Almeida	T	-	-
	Carlos André Mariani Bitencourt	S	-	-
APPMG	Magda Lopes Campbell	T	-	-
	Ozaléia Pereira de Campos	S	09/03/04 a 09/03/06	2º
	Eunice Fonseca Nahas	T	27/05/03 a 07/05/05	1º
	Antônia de Oliveira Marques Melo	S	09/03/04 a 09/03/06	1º
SEE	José Roberto Avelar	T	12/07/01 a 12/07/03	1º
	Maria Cristina Rezende dos Santos	S	12/07/01 a 12/07/03	1º
	José Roberto Avelar	T	12/07/03 a 11/07/05	2º
	Maria Cristina Rezende dos Santos	S	12/07/03 a 11/07/05	2º

Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Estado de Minas Gerais, 2002; 2003 e 2004 (adaptado pela autora)