



PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO FUNDEF E NO FUNDEB

Marcos Edgar Bassi¹
Rubens Barbosa de Camargo².

RESUMO: Este trabalho discute aspectos do controle social realizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) introduzidos no financiamento da educação nacional, a partir da entrada em vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998. O trabalho estabelece uma comparação com os dispositivos legais apresentados para a composição e o funcionamento do CACS sob a vigência do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2007. Examina a legislação pertinente aos dois Fundos da Educação tendo como foco específico os dispositivos conexos colocados ao alcance da participação e controle social, argumentando que o detalhamento e a formalidade dessa legislação, mesmo aprimorados, não são suficientes para impedir que essas medidas sejam burladas nas localidades em que a sociedade civil não esteja organizada e atenta. Acrescenta, ao final, questões provocativas no sentido de indicar um alcance mais eficaz desse tipo de controle social.

Palavras-chave: Participação. Controle social. Política educacional. Financiamento da educação.

PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL IN FUNDEF AND FUNDEB

ABSTRACT: This work discusses Social Control aspects which are carried out by the Council for Social Control and Accompanying (CACS) and inserted in the national education financing, as from the legality of the Fund for Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Professorship (Fundef), in 1998. The work establishes a comparison between the devices existing at CACS of Fundef and the legal devices presented to the composition and operation of the CACS under the legality of the new Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb), as from 2007. It examines the pertinent legislation from both funds, having as specific focal point the significant devices to the reach of the participation and social control arguing that the formality and specificity of this legislation, even if improved, are not enough to impede the circumventing of these provisions in the localities where the civil society is not organized and attentive. The work adds, at last, provocative questions in target of indicating a more efficient reach of this kind of social control.

Key words: Participation. Social control. Educational policy. Education financing.

¹ Prof. Dr. do Mestrado em Educação da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Av. José Acácio Moreira, 787 – Tubarão/SC, tel. (48) 3621-3367. E-mail: Marcos.Bassi@unisul.br. Para a pesquisa descrita neste artigo recebeu apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Prof. Dr. do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), Av. da Universidade, 308, Butantã, São Paulo-SP, CEP: 05508-900. E-mail rubensbc@usp.br

O Estado brasileiro ainda é pouco fiscalizado pela sociedade civil. Isso também se evidencia na área educacional, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação. Segundo Romualdo Portela de Oliveira, setores dominantes da classe política brasileira são avessos ao controle público social (OLIVEIRA, 1999). Essa atitude conservadora não impediu, na década de 1980, a construção de uma Constituição Federal, cujo mérito foi ampliar significativamente os direitos de cidadania, a ponto de ser chamada de “constituição cidadã”. Para enfrentar essa cultura política avessa ao controle público, Oliveira acredita serem importantes a difusão do conhecimento da legislação sobre os direitos educacionais e a ampliação do exercício dos mecanismos legais de fiscalização sobre a aplicação, em particular, do financiamento da educação. Mecanismos que só funcionam, porém, se estiverem submetidos ao controle social. Assim, a difusão de dispositivos democratizadores da legislação tem de ser acompanhada de esforços para difundir uma cultura de fiscalização por parte da sociedade brasileira.

O controle social no financiamento da educação

A aplicação dos recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino público em qualquer nível de governo, até há bem pouco tempo, não contava com nenhum dispositivo que assegurasse algum tipo de controle pelos seus trabalhadores ou usuários diretos, professores, especialistas, funcionários, pais, mães e alunos. Os mecanismos de fiscalização se restringiam aos já tradicionais, aplicados sobre toda a administração pública: o controle interno exercido pelo Poder Executivo sobre seus atos, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas sobre os atos do Executivo, e controle judicial realizado pelo Ministério Público sobre os outros poderes.

Ademais, a busca de informações sobre o financiamento da educação nos defronta com uma linguagem hermética, própria da contabilidade pública, que parece querer esconder ou obstruir o acesso ao resultado da aplicação dos recursos financeiros. Desse modo, essa linguagem intrincada só seria acessível aos poucos iniciados no assunto.

No entanto, a legislação educacional introduziu, em 1996, dispositivos para ampliar a participação e a transparência a respeito do financiamento da educação. A LDB, na seção sobre os recursos financeiros, traz dois artigos sobre o tema:

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

Art. 73 – Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

O artigo 72 enfatiza a necessidade de tornar públicas e mais transparentes as receitas e as despesas realizadas com o ensino, referindo-se à regra constitucional federal que determina ao Poder Executivo a publicação de um resumo da execução orçamentária até trinta dias após o encerramento de determinado período.

No Estado de São Paulo, a constituição estadual obriga que o Governo Estadual e as Prefeituras publiquem trimestralmente os *Demonstrativos de aplicação dos recursos na educação* (SÃO PAULO, Art. 257), como é conhecido no meio educacional, no Diário Oficial ou em jornal de grande circulação local, que também devem ser enviados ao Tribunal de Contas Estadual, até o último dia útil do mês subsequente ao trimestre, nos meses de abril, julho, outubro e janeiro.

O que pode contribuir para que a legislação sobre a vinculação constitucional para a educação seja cumprida é a possibilidade de aplicação de sanções de um nível de governo sobre o outro. Um dispositivo é a possibilidade de intervenção do nível mais abrangente sobre os menos abrangentes de governo. A intervenção federal nos Estados ou Distrito Federal, por exemplo, pode ocorrer no caso da não prestação de contas da administração pública, direta e indireta ou quando a vinculação da receita líquida de impostos e transferências estadual não tiver sido aplicada em *MDE* (CF, art. 34, VII, d, e). A intervenção dos Estados nos Municípios (art. 35) ocorre nas situações em que não forem prestadas as contas devidas, na forma da lei (inciso II), ou quando a vinculação da receita líquida de impostos e transferências municipal não tiver sido aplicada em *MDE* (inciso III). Outro tipo de sanção, presente na seção sobre educação da Constituição (art. 208, § 2º), prevê a responsabilização direta da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino fundamental obrigatório, o qual goza de maior proteção legal como direito subjetivo.

O controle social no Fundef e no Fundeb

O exercício do controle social especificamente no financiamento da educação pública foi introduzido com o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) que determinou a constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), junto ao Poder Executivo nos três níveis de Governo para fiscalizar a aplicação dos recursos redistribuídos pelos Fundos estaduais. Entretanto, essa atribuição do CACS se restringiu ao exame da etapa da execução contábil dos recursos financeiros, não tendo presença no seu planejamento. E, mesmo assim, apenas para verificar, *a posteriori*, se os Governos cumpriram as regras estabelecidas na legislação. Apesar desta limitação, a implantação dos CACS abriu uma estreita passagem para a participação popular na institucionalização de uma nova forma de controle social da aplicação de uma parcela importante dos recursos da educação, especificamente aquela proveniente do Fundef.

Convém lembrar que a inclusão de um mecanismo de controle social com participação da sociedade civil não constava do texto inicial da Proposta de Emenda Constitucional do Fundef elaborada pelo Poder Executivo federal, naquele momento ocupado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e por Paulo Renato Souza no Ministério da Educação (MEC). O dispositivo foi incluído durante a tramitação no Congresso Nacional, em que a pressão de setores organizados da sociedade civil se fez presente junto ao Poder Legislativo no aprimoramento desta iniciativa governamental.

Para que a atribuição de acompanhamento do Conselho ocorresse com alguma efetividade, a legislação regulamentadora (Lei 9.424/96 – artigo 5º) exigiu algum grau de transparência na contabilidade dos recursos repassados, por meio da disponibilização permanente, aos conselheiros, dos registros e demonstrativos contábeis atualizados mensalmente.

A legislação também regulamentou a constituição dos CACS em cada esfera de governo, deteve-se, porém, apenas em elencar os setores a serem representados. Neste aspecto, o dispositivo legal foi genérico quanto à forma de seleção dos membros, o que acabou se constituindo em um componente contraditório à introdução do controle social, uma vez que foi responsável pela sua ineficácia e inoperância ao longo do período de vigência do Fundef. Inicialmente, muitos governos, estaduais e municipais, retardaram ao máximo a constituição e início de funcionamento dos Conselhos. Quando, por fim, foram

constituídos, os governantes se valeram da generalidade legal para compor os Conselhos com pessoas da sua confiança. Além do mais, a presidência desses colegiados era ocupada, salvo raras exceções, pelo secretário ou secretária da educação e, quando não, por alguém da confiança ao Governo. A isso se juntou a morosidade na disponibilização das informações contábeis dos gastos, elaboradas em linguagem contábil de difícil entendimento, somadas ao despreparo dos conselheiros que também não dispuseram da assistência necessária para compreensão dessa contabilidade, dos meandros burocráticos e dos procedimentos administrativos para as compras do setor público (tipos de licitação, prazos etc.). Apesar de haver algumas exceções, a combinação destes fatores contribuiu decisivamente para uma existência meramente formal dos CACS e, o que é pior, pela atuação inócua no exercício do controle social.

Embora seja constatada a baixa eficácia dos CACS no controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundef nos municípios, nos estados e na própria União é de se ressaltar a significativa abrangência dos recursos financeiros movimentados pelo Fundef e submetidos ao conjunto desses Conselhos, mesmo não alcançando a somatória dos recursos totais aplicados no ensino público brasileiro. O MEC estimou que o conjunto dos CACS estaduais e municipais foi responsável pela fiscalização de cerca de R\$ 31,2 bilhões em 2005.

Apesar destas constatações, há outras funções e atribuições desempenhadas pelo CACS. Desde o seu surgimento, os Conselhos são responsáveis pela supervisão e acompanhamento do Censo Escolar, um recenseamento anual de todas as matrículas nos sistemas de ensino brasileiro realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do MEC. Os dados do Censo Escolar são utilizados para o repasse de recursos do Fundef e para o desenvolvimento de vários programas federais financiados pelo FNDE.

A partir de 2004, nova legislação federal também incumbiu o CACS do acompanhamento da aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio de três programas: o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA/Fazendo Escola). Cabia ao CACS emitir pareceres conclusivos sobre a sua análise das prestações de contas de cada programa. No caso específico do PAED, antes da análise e da emissão o CACS realizava a

apreciação prévia de um Plano de Aplicação elaborado pela instituição que recebia os recursos. Desse modo, e apenas neste Programa, o Conselho do Fundef tinha ampliado o alcance da sua função fiscalizadora e da perspectiva decisória. Tal aspecto decisório permitia associar um caráter deliberativo ao CACS em relação aos respectivos programas.

As penalidades previstas nas Resoluções do FNDE sobre estes programas diante de pareceres desfavoráveis emitidos pelo CACS, cujos aspectos da decisão não eram regularizados em um prazo pré-definido, poderiam levar até ao bloqueio (PNATE e PEJA/Fazendo Escola) e à suspensão (PAED) dos repasses financeiros.

A legislação que atribuiu função fiscalizadora ao CACS não lhe conferiu, contudo, qualquer poder decisório sobre os recursos do Fundef semelhante ao observado nas regras estabelecidas pelo FNDE. Não se pode desconsiderar, contudo, que, mesmo apresentando deficiências, a criação desses espaços públicos com participação popular (onde houve) na fiscalização dos recursos financeiros aplicados na manutenção do ensino pode representar uma conquista democrática, ainda insuficiente, mas que pode e deve ser aprimorada. Um Conselho organizado de modo autônomo, constituído democraticamente, com representação de movimentos sociais, que fiscalize todos os recursos da educação, que possa ter um caráter propositivo ou gestor e sustentado pela administração pública pode vir a ter condições de exercer um efetivo e ativo controle social.

Parece ser este o sentido da maior parte das modificações trazidas pela legislação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que, a partir de 2007, substituiu o Fundef. Apresentado como uma das principais bandeiras do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Fundeb foi discutido e implantado em gestões de diferentes Ministros da Educação do PT: Cristóvão Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Do ponto de vista legal, pelo menos, o papel dos CACS ficou mais relevante, podendo se tornar mais eficaz. A título de comparação, durante a vigência das novas regras do financiamento da educação sob o Fundeb, será submetida ao acompanhamento e ao controle social do conjunto dos CACS uma importância superior à submetida pelo Fundef, que deverá atingir, segundo o MEC, algo previsto em torno de R\$ 55 bilhões anuais, a partir de 2009.

Para tentar conferir um pouco mais de eficácia ao seu papel de controle, acompanhamento e fiscalização, a legislação federal regulamentadora do Fundeb (Lei

11.494, de 19 de junho de 2007)³ introduziu dispositivos que não constavam na do Fundef e que concedem maior poder decisório e maior autonomia e independência aos CACS em relação à administração pública. O quadro a seguir oferece uma síntese do conjunto dessas medidas em comparação com a existente quando na vigência do Fundef.

Quadro comparativo de aspectos do poder decisório, da autonomia e do empoderamento nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e do Fundeb.		
Aspectos	Fundef - Lei 9.424/96, Art. 4º.	Fundeb – Lei 11.494/07, Arts. 24, 25, 27, 30, 37, 38
Atribuições e incumbências	<ul style="list-style-type: none"> acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (Art. 4º, <i>caput</i>). supervisão do censo escolar anual (Art. 24, § 2º). 	<ul style="list-style-type: none"> acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (Art. 24, <i>caput</i>). supervisionar o Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária (Art. 24, § 9º). acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do PEJA, do FNDE (Art. 24, § 13).
Autonomia dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> Não há referências. 	<ul style="list-style-type: none"> Os conselhos do Fundo atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros (Art. 24, § 7º).
Crítérios de composição	<ul style="list-style-type: none"> federal: mínimo de 6 membros (§ 1º, I); estadual: mínimo de 7 membros (§ 1º, II); do DF: mínimo de 5 membros (§ 1º, III); municipal: mínimo de 4 membros (§ 1º, IV), mais 1 representante do CME, onde houver (§ 3º). 	<ul style="list-style-type: none"> federal: mínimo de 14 membros (Art. 24, § 1º, I); estadual: mínimo de 12 membros (Art. 24, § 1º, II); do DF: 9 membros (Art. 24, § 1º, III); municipal: 9 membros (Art. 24, § 1º, IV), mais 1 representante do CME e 1 representante do Conselho Tutelar, onde houver, indicados por seus pares (Art. 24, § 2º).
Regras de indicação dos representantes	<ul style="list-style-type: none"> de acordo com norma de cada esfera (§ 1º). 	<ul style="list-style-type: none"> dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado pelos respectivos pares (Art. 24, § 3º, II); de professores e servidores, pelas entidades sindicais das respectivas categorias (Art. 24, § 3º, III).
Impedimentos para participação	Não há.	<ul style="list-style-type: none"> de cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, dos chefes do Poder Executivo, e dos Ministros e Secretários Estaduais e Municipais (Art. 24, § 5º, I); tesoureiro, contador ou funcionário de

³ O Fundeb foi regulamentado e implementado, inicialmente pela Medida Provisória nº 339/06, editada pelo Poder Executivo Federal em 28 de dezembro de 2006. Posteriormente, a MP 339 foi convertida na Lei 11.494/07.

		<p>empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3^o (terceiro) grau, desses profissionais (Art. 24, § 5^o, II);</p> <ul style="list-style-type: none"> • de estudantes não emancipados (Art. 24, § 5^o, III); inexistindo estudantes emancipados a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz (Art. 24, § 12). • de pais e alunos que exerçam cargos e funções públicas de livre nomeação e exoneração (Art. 24, § 5^o, IV, a); • de pais de alunos que prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo (Art. 24, § 5^o, IV, b); • do representante do governo ocupar a presidência do conselho, cuja eleição se dará pelos seus pares em reunião do colegiado (Art. 24, § 6^o). • esses impedimentos também se aplicam à composição dos Conselhos Municipais de Educação (Art. 37, § 2^o).
Isenções e vedações	Não há.	<ul style="list-style-type: none"> • assegura isenção aos membros do conselho da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhe confiarem ou deles receberem informações (Art. 24, § 8^o, III). • de exoneração ou demissão, de transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam, de atribuição de falta injustificada, afastamento involuntário e injustificado de professores, diretores e servidores no curso do mandato (Art. 24, § 8^o, IV); • de atribuição de falta injustificada aos representantes dos estudantes, no curso do mandato (Art. 24, § 8^o, V).
Infra-estrutura	Não há referência.	<ul style="list-style-type: none"> • os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria cabendo ao Poder Executivo a incumbência de garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos (Art. 24, § 10).
Emissão de pareceres conclusivos a respeito das análises das prestações de contas	Não há referência*.	<ul style="list-style-type: none"> • dos programas PNATE e PEJA, apresentados ao FNDE, (Art. 24, § 13). • do Fundeb, apresentado ao Poder Executivo, que comporá os procedimentos de prestação de contas adotado pelos Tribunais de Contas (Art. 27, <i>caput</i> e parágrafo único).

<p>Registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • permanentemente à disposição (§ 5º). 	<ul style="list-style-type: none"> • permanentemente à disposição (Art. 25, <i>caput</i>); • manifestação formal a respeito dos registros e demonstrativos aos órgãos de controle (Art. 25, parágrafo único, I); • convocação do Secretário de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos (Art. 25, parágrafo único, II); • cópia de documentos de licitação; de empenho, liquidação e pagamento; das folhas de pagamentos dos profissionais da educação; dos convênios com instituições (Art. 25, parágrafo único, III, a, b, c e d); • visitas e inspetorias <i>in loco</i> (Art. 25, parágrafo único, IV).
<p>Papel do Ministério da Educação junto aos conselhos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • realizar avaliações periódicas dos resultados da aplicação da Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas (Art. 12). 	<ul style="list-style-type: none"> • apoio técnico relacionado à aplicação dos recursos dos Fundos junto às esferas de governos e às instâncias de acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo; capacitação dos membros dos conselhos; entre outras (Art. 30, <i>caput</i> e <i>incisos</i>).
<p>Participação popular e qualidade do ensino</p>	<p>Não há referência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade do ensino (Art. 38, parágrafo único).
<p>Integração dos conselhos da educação</p>	<p>Não há referência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • possibilidade de integração do CACS, como câmara específica, ao CME (Art. 37, <i>caput</i>); a qual terá competência deliberativa e terminativa (Art. 37, § 1º).
<p>Notas: *Resoluções específicas do FNDE, a partir de 2004. *Instrução nº 2/02, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.</p>		

No aspecto decisório, a legislação tornou necessária a apresentação de pareceres do CACS sobre a sua análise das prestações de contas realizadas ao Poder Executivo. Tais pareceres instruirão os documentos da prestação de contas a serem enviadas aos Tribunais de Contas competentes. No Fundef, a emissão de pareceres não se encontrava regulamentada em lei e dependia de normatização editada pelos Tribunais de Contas. A legislação do Fundeb assegura aos CACS, além da permanentemente disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do Secretário ou Secretária da Educação ou do servidor equivalente para prestar esclarecimentos sobre a prestação de contas. Os conselheiros podem também solicitar cópias dos documentos referentes aos processos de compras, como as licitações e os registros de empenho, liquidação e pagamento, das folhas de pagamentos dos profissionais da educação e dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que

oferecem serviços educacionais ao Poder Público. Podem e devem também realizar vistorias e inspetorias aos locais em que foram utilizados os recursos provenientes do Fundeb. Outro dispositivo, restrito ao âmbito municipal e pouco evidente para a elevação do poder decisório, mas que tem implicações para o *empoderamento* dos Conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional, é a possibilidade de integração do CACS ao Conselho Municipal de Educação, como uma Câmara voltada à análise do financiamento da educação básica local. Contudo, a integração depende da iniciativa e vontade de governos municipais e estaduais e da pressão e mobilização dos Conselheiros, dos movimentos sociais, ONGs e das instituições educacionais locais. Por fim, o poder decisório também é ressaltado pela atribuição conferida ao CACS de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária, o que o aproxima do planejamento da política educacional e dá sentido efetivo ao exercício do controle social a cargo dos conselheiros.

Várias medidas relativas aos critérios de composição, ao processo eletivo dos conselheiros, aos impedimentos e salvaguardas de atuação, pretendem possibilitar uma atuação um pouco mais autônoma e independente aos Conselhos do Fundeb diante dos governos. Assim, o número de representantes nos três níveis de governo foi ampliado. Em todos eles, os pais passam a ter dois representantes e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Fundef, terão direito a dois representantes. Contudo, nos níveis federal e estadual também haverá um número maior de representantes do Poder Executivo. No nível municipal, ao contrário, além da maior presença de pais e de estudantes, os diretores e professores contam com um representante cada, quando antes dispunham de apenas um assento. Nesse nível ainda permanece uma representação, onde houver, do Conselho Municipal de Educação, acrescida agora de uma representação do Conselho Tutelar local.

Adicionalmente, a legislação tenta assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes devem ser indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares; os professores e os servidores devem ser indicados pelas entidades sindicais das categorias. Aos representantes eleitos e indicados a legislação oferece algumas salvaguardas para uma atuação autônoma durante o mandato, como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exoneração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores.

Na esteira da autonomia dos CACS a legislação regulamentadora enumerou vários tipos de impedimentos para a composição dos Conselhos, entre os quais convém ressaltar:

parentes e cônjuges, até terceiro grau do Chefe do Executivo, dos Ministros e dos Secretários Estaduais e Municipais; funcionários que trabalhem na tesouraria ou na contabilidade e sejam responsáveis pelo controle interno; e também pais de alunos que ocupem cargos de livre nomeação e exoneração. Outro impedimento importante é o do representante do governo gestor dos recursos vir a ocupar a presidência dos CACS. Esta última prática em particular, generalizada pelo Brasil, funcionou como um inibidor decisivo da atuação dos Conselhos do Fundef.

A legislação também cuidou de esclarecer e ressaltar o campo de atuação e o papel das instâncias públicas já tradicionais na fiscalização e controle do Poder Público, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público Federal. Determinou ao Ministério da Educação (MEC) a atuação no apoio técnico aos governos e às instâncias de controle, a capacitação dos conselheiros, a divulgação de orientações, a realização de estudos técnicos, o monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos e a realização de avaliação dos resultados.

Considerações finais

O desenho institucional e a extensão dos dispositivos e medidas criados e agregados na legislação a respeito do controle social do Fundeb aponta para a possibilidade de que o exercício desta função realizada pelos CACS venha a se tornar mais efetiva. No entanto, o detalhamento e a formalidade da lei não são suficientes para impedir que essas medidas não sejam burladas nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada e atenta. A esse respeito, concordamos inteiramente com Romualdo Portela de Oliveira de que “não basta uma legislação de defesa dos Direitos do Homem; temos de ter uma população disposta a defendê-la enquanto prática social concreta” (1999, 233) [...] “somente a organização da Sociedade Civil é capaz de transformar as práticas dos Poderes constituídos...”. (1999, 221).

É importante destacar, em conclusão, que muitas das medidas e alterações introduzidas na legislação federal para o melhor exercício do controle social sobre os recursos do Fundeb já haviam sido propostas seja em estudos acadêmicos sobre o tema, seja pelos movimentos sindicais ou entidades participantes em CACS, seja por parlamentares ligados ao setor da educação, seja pelos próprios conselheiros em encontros regionais de CACS Estaduais, promovidos pelo MEC, ainda na vigência do Fundef. É de se ressaltar que tais propostas também foram percebidas como significativas pelos órgãos dirigentes do MEC

a ponto de boa parte delas serem introduzidas no projeto de Medida Provisória (MP) enviada ao Congresso Nacional, diferentemente do governo anterior.

Por fim, em que pese os avanços percebidos em termos legais para a composição e funcionamento do CACS do Fundeb é importante reiterar que este se trata de uma instância pública, um órgão de Estado, com incumbências estratégicas para que o controle social, por meio da participação popular e da transparência das contas públicas, viabilize de forma democrática o financiamento da educação em todas as esferas administrativas. Neste sentido, faz parte da atenção do Poder Executivo ao CACS providências de suas condições materiais na forma de transporte aos conselheiros; local adequado para a realização de reuniões (se possível em diferente localização da instância administrativa educacional); infra-estrutura apropriada (computador, telefone, fax, mobiliário e demais equipamentos necessários); pessoal para suporte administrativo e contábil para realização das análises e registros sistemáticos das ações do CACS; aquisição de materiais e promoção de reuniões para formação e capacitação dos conselheiros; assim como recursos para a participação em eventos relativos ao CACS; entre outras providências.

Cabe, no entanto, algumas provocações para uma reflexão mais aprofundada a serem levadas em conta sobre o controle social na nova proposta de CACS. Por que não se pensar que caberia ao novo CACS do Fundeb um olhar mais amplo sobre todo o financiamento da educação em cada nível da administração pública (municipal, estadual e federal), que envolveria todos os recursos destinados à educação na forma de MDE, a proveniente da cota parte do Salário-Educação e dos diferentes programas a que os órgãos de educação têm acesso? Ou seja, por que não olhar para 100% dos recursos da educação em cada esfera governamental? Por que não pensar numa forma de se construir um conselho propositivo ou gestor no setor da educação em que a população interessada realmente discuta os rumos e as aplicações dos recursos da educação em cada esfera federativa (nos moldes que se tem no setor de saúde ou da promoção social, ou ainda orientado pelas diferentes experiências de orçamento participativo)?

Não seriam estas algumas das questões a serem pensadas como indicativo da possibilidade de um funcionamento ainda mais eficaz que o controle social pode representar num novo contexto? Não seriam passos importantes para enfrentar o desafio do aprimoramento e do desenvolvimento da participação popular e do uso transparente dos

recursos da educação com vistas a um efetivo controle social a ser realizado por milhares de conselhos em todo o Brasil?

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12/09/96. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5 . Acesso em 13/05/08.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19/12/06. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2 . Acesso em 13/05/08.

_____. **Medida Provisória nº 339**, de 28/12/06. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm . Acesso em 13/05/08.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm . Acesso em 13/05/08.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24/12/96. 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. 1996c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm . Acesso em 13/05/08.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20/06/07. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/leis2007.htm . Acesso em 13/05/08.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo de 1989**. São Paulo: Imprensa Oficial, s.d.