

O PAPEL DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

FREIRE, Eduardo José¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo reforçar a importância do controle social sobre o FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional n. 53, em 19 de dezembro de 2006, para financiar o ensino público. Buscou-se fundamentação em referências legais e teóricas para a elaboração deste artigo. Neste texto, descreve-se o Fundo de Financiamento Educacional - FUNDEB, sem a pretensão de discorrer longamente, mas de reforçar a importância do seu controle social, numa exposição simples e objetiva, capaz de familiarizar os interessados em questões como: Educação, Financiamento da Educação Pública, Conselhos, Controle Social e Democratização.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. FUNDEB. Políticas Educacionais Públicas.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, ficou conhecida como a Constituição Cidadã – assim definida pelo presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, e foi resultado da luta de organizações populares pelos direitos sociais. Estabeleceu a responsabilidade para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de criar mecanismos de financiamento do ensino público. Desse modo, emerge neste trabalho como tema de discussão o financiamento da educação pública brasileira.

A década de 1990 destacou-se pelas políticas públicas educacionais. Fernando Henrique Cardoso, no plano educacional, aprovou, no dia 24 dezembro de 1996, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), para financiar o ensino fundamental, que instituiu a necessidade de se organizar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS/FUNDEF), no âmbito de cada estado e município pela lei n. 9.424/96.

Neste texto, objetiva-se analisar as políticas de financiamento público FUNDEF/FUNDEB, sem a pretensão de discorrer longamente, numa exposição simples e objetiva, capaz de familiarizar os interessados em Educação, sobre questões como o Financiamento da Educação Pública Básica, Conselhos, Controle Social e Democratização.

¹ Mestrando no Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso/Bolsista/Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Gestão e Financiamento da Educação Básica – GEPGFEB da UFMT - <eduardojosefreire7@gmail.com.br>

A metodologia que possibilitou a construção deste artigo baseou-se em revisão bibliográfica sobre leis federais e literatura. As legislações consultadas consistiram nas leis 9.496/96 – FUNDEF e 11.494/07 – FUNDEB. As reflexões teóricas partiram dos pressupostos de Antonio Gramsci e Vera Peroni, que contribuíram para a aproximação da realidade do objeto deste trabalho.

Este texto está organizado, além da Introdução, em duas partes. Primeiramente, apresentam-se as duas maiores políticas públicas, no âmbito da educação brasileira, criadas nas décadas de 1990 e 2000: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em seguida, são apresentados os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, reforçando o seu papel no controle social dos recursos desse fundo educacional. Breves considerações finais concluem o trabalho.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

As políticas públicas educacionais brasileiras estão traçadas na Constituição Federal e Legislação Específica. A competência de gerenciá-las pertence ao Ministério da Educação (MEC), que disciplina os Ensinos Infantil, Fundamental, Médio, Profissional, Superior, à Distância, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

Na década de 1990, o país acompanhou “uma profusão de medidas que reformaram profundamente o sistema educacional brasileiro” (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2000, p. 77), num contexto neoliberalista apoiado pelos presidentes Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Na época, o Estado promoveu várias reformas, e o grande marco do governo Fernando Henrique, no âmbito da educação, foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) para o financiamento do ensino, tendo como base a vinculação de 15% do orçamento de Estados e Municípios para o ensino fundamental. Além disso, ocorreu a implantação da Lei n. 9394/1996, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O FUNDEF foi aprovado em 24 de dezembro de 1996, na verdade, eram 27 fundos, um para cada estado, e um para o distrito federal, que funcionaram durante 10 anos, até 2006, quando foram substituídos pelo FUNDEB, atualmente em vigor.

A LDB fortaleceu a descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e dividiu a competência entre as instâncias federal, estadual e municipal, reforçando a responsabilidade de Estados e Municípios para com o ensino fundamental.

Os municípios brasileiros passaram a ter autonomia política e financeira, o que significa que passaram a gerir e administrar os seus próprios negócios públicos, independente da magnitude territorial, organizando-se constitucionalmente de forma semelhante às demais unidades federativas (Estados e União). (OLIVEIRA, 2008, p. 82)

O quadro delineou-se no seguinte: o ensino fundamental foi atribuído aos Municípios; o ensino médio, aos Estados; e a União ficou responsável pelo desenvolvimento do ensino superior público e pelo controle sobre todo o ensino superior privado. E, dentro dessa lógica, Peroni (2003, p. 18-19) tece considerações auxiliares à compreensão desse processo: “[...] a proposta de descentralização apontada não significa maior participação e controle social, mas uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da defesa do Estado”.

Existindo uma tendência histórica de malversação dos recursos destinados à educação, assim como irregularidades na aplicação dos recursos na história da educação brasileira envolvendo o governo federal, os Estados e os Municípios, a Lei 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, instituiu os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social para, como o próprio nome deduz, efetuarem o acompanhamento da ação do poder público em relação à aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental.

No último ano do primeiro mandato do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), como um fundo de financiamento para a educação básica – um avanço no sentido de financiar todas as etapas da educação básica.

Com vigência para 14 (quatorze) anos, 2007-2020, o FUNDEB preserva essencialmente as mesmas características do FUNDEF. É um fundo de natureza contábil, sendo 26 (vinte seis) estaduais e 1(um) do Distrito Federal. O percentual abrange 20% do valor vinculado a: fundos de participação FPE e FPM, bem como os impostos: ICMS, IPVA, IPI-Exp, ITCM, recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC n. 87/96; IPVA, ITRm (cota-parte dos Municípios), receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos

impostos relacionados anteriormente (art. 60, II, do ADCT/88 com redação dada pela EC 53/2006).

A União complementa o financiamento, destinando 10% dos recursos da soma dos 26 (vinte e seis) Estados mais o Distrito Federal.

Quadro 1- Composição dos recursos do FUNDEB segundo a Lei 11.494/07

Fontes que compõem o FUNDEB 20% do:
Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, Produtos e Serviços (ICMS)
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.
Compensação Financeira pela Desoneração de Exportações (LC 87/96)
Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> (ITCM)
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Quota parte dos 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR.
Complementação da União, de acordo com o valor fixado para anos de 2007, 2008, 2009 e a partir de 2010.

Fonte: elaborado a partir da Lei 11.494/07

A legislação do FUNDEB estabelece que 60%, no mínimo, seja destinado ao pagamento de salários dos profissionais do magistério, que atuam diretamente em sala de aula na educação básica, em efetivo exercício público. (art, 22, caput, da Lei n. 11.494/2007)

Essa política de financiamento do ensino público inovou ao estabelecer o piso nacional do magistério (2008), ao conseguir a aprovação da Emenda n. 59/2009, que ampliou o direito social à Educação, tornando-a obrigatória dos 4 aos 17 anos; e ao elaborar e enviar ao Congresso Nacional os projetos de Lei da Responsabilidade Educacional e do Plano Nacional da Educação 2011-2020. Além disso, permaneceu a descentralização administrativa, financeira e pedagógica; a participação e o envolvimento de atores da sociedade com a fiscalização da aplicação de recursos na educação básica; incorporou a educação infantil, a educação de jovens e adultos, a educação especial, a educação indígena e quilombola, as pré-escolas e as creches e o ensino médio; e, fixou o piso nacional para o magistério da educação básica, já que não tinha sido contemplado no FUNDEF.

2 CONSELHO DO FUNDEB: IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL

Os Conselhos são os espaços participativos, em que o Estado e sociedade civil fiscalizam, no âmbito da educação brasileira, o financiamento do ensino, sendo chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Araújo-Filho (2006) afirma que a criação de mecanismos rígidos de controle da integralidade da aplicação dos recursos é para que não haja desvios de verbas na educação.

Os CACS são colegiados dotados de autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Especificamente, em relação ao FUNDEB, o Conselho é o responsável pelo acompanhamento e controle social, da distribuição, transferência e aplicação desses recursos.

O CACS é espaço de democratização, onde se fazem presentes relações políticas, culturais e sociais; é constituído de diferentes sujeitos, que representam as sociedades civil e política, ou seja, uma constituição híbrida, com disputas de poder: “Arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia”. (SEMERARO, 2001, p. 10)

Gramsci (1991) afirma que todos os processos estão inseridos no tempo e no espaço, e que os acontecimentos não podem ser analisados sem a observação do contexto em que ocorrem. Diz que não se pode ser filósofo, ou seja, ter concepções de mundo críticas e coerentes sem ter consciência da própria historicidade. Sendo assim, o que se revela no presente é resultado de um longo processo histórico.

A história da Educação Brasileira mostra que a educação sempre esteve permeada de interesses, direcionada de modo geral à classe dominante economicamente. Classe esta que teve acesso à escola mais cedo, permanecendo neste caminho por um tempo muito maior do que a grande massa, que, quando consegue adentrar e ter acesso ao conhecimento historicamente acumulado e sistematizado, tem que rapidamente deixá-lo, para angariar seu sustento no mundo do trabalho.

Paire na sociedade civil brasileira a inexistência de uma cultura de participação, a falta de transparência no trato com a coisa pública, formação de conselhos totalmente controlados pela administração pública, que só referendam e não debatem ou fiscalizam efetivamente.

A percepção que se tem dos Conselhos no Brasil é de um colegiado como órgão do governo, ao qual se subordina, como assessor e colaborador. Não figura, como entidade autônoma, propositora, deliberativa, para reclamarem e/ou denunciarem irregularidades junto aos órgãos competentes da Administração Pública.

Mesmo existindo abertura para incluir deliberação legal para eleição de representantes da sociedade civil, em CACS, ainda apresentam dificuldade de assumir uma postura inovadora, que congregue tanto a dimensão técnica quanto a política em seu exercício.

A falta de consciência crítica, de engajamento político e de conhecimento técnico condiciona os membros do CACS a um modelo conservador, atrelado aos dirigentes, que não conseguem alterar sua prática política. Em parte, isso se deve aos CACS se manterem

arraigados a um passado político-educacional autoritário e conservador, travando a noção do papel político-social de seus integrantes.

Entendemos ser importante a tomada de consciência, da elaboração de um pensamento crítico e coerente que permita a superação do senso comum. O entendimento da importância da criticidade, da dúvida perante as verdades contidas em nosso cotidiano é não apenas uma tarefa para os acadêmicos ou intelectuais, mas a necessidade de uma ação permanente de todos.

Quando se toma consciência de que se faz parte de uma concepção de mundo e de uma hegemonia, um bloco de ação coerente e sólido, é possível reelaborar sua própria concepção de mundo, levando a mudar a postura diante dos acontecimentos, demonstrando ter atingindo a autoconsciência, a reflexão sobre seu mundo interno e externo.

O desafio é construir um modo de atuação que possibilite aos Conselheiros, independentemente de seu nível de escolarização, compreender a legislação educacional, os aspectos orçamentários, os meandros de elaboração das políticas públicas, para assim difundi-los e debatê-los em seus espaços de representação, configurando avanços que se constituam na ruptura com o tradicional modo de gestão da coisa pública.

Atuar numa perspectiva democratizadora, para além de formalismos, requer dos CACS superarem sua tradição conservadora, absolutamente vinculada ao Estado burguês, e romperem com a natureza para a qual foram criados. Aliás, observa-se, na realidade dessas organizações, um distanciamento em relação ao proposto pelos movimentos progressistas no cenário nacional, que definiram a gestão democrática como um dos princípios da educação.

A gestão democrática está sendo construída por pessoas que, afinal, foram educados pelas relações autoritárias. As relações sociais são contraditórias a cada momento e sempre estão em contínuo desenvolvimento; a natureza do homem não é homogênea, consequentemente sua concepção de mundo também é contraditória (GOMES, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos de Controle do FUNDEB ainda enfrentam grandes desafios mesmo duas décadas depois de sua instituição. Infelizmente, é baixa a atuação dos CACS FUNDEB no quesito controle social. Ratifica essa afirmação o pouco tempo dedicado pelo conselheiro às atividades do Conselho; a pouca capacitação disponibilizada; o conhecimento aquém do esperado da legislação básica e a baixa qualidade de participação.

O exercício do controle social do FUNDEB pelos Conselheiros tem se mostrado um desafio e seu avanço se faz necessário no Brasil. Pode-se considerar que a participação e o controle social do financiamento da educação básica “dependerá do grau de envolvimento da sociedade civil nesses espaços, do reconhecimento da importância dessa participação, do conhecimento e transparência dos procedimentos envolvidos” (SANTOS, 2001, p. 218), caso contrário, serão apenas abalizadores da ação do executivo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO FILHO, Héleno. O Fundeb, da maneira como está proposto, trará benefícios à educação brasileira? Sim ou não? Por que? **Seminários regionais e setoriais de educação e cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 51- 53, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, 2008. 88p.

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

_____. **Decreto n. 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de novembro de 2007, p. 18.

_____. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de dezembro de 1996, p. 28442.

_____. Ministério da Educação. **Lei 11.494, de 20 de Junho de 2007**. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

GOMES, Delarim Martins. **Gestão democrática escolar em Cuiabá**. EdUFMT, 2008.

GRAMSCI, Antonio.. **Concepção dialética da história**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. São Paulo: Rio de Janeiro, 1991. pp. 1-30. 341 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Revista Educação Soc.** v. 32. n. 115. abr. jun, 2011. Campinas/SP, p. 323 337. Disponível: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.