



**Derli Silveira**

**Fiscalização e Controle do FUNDEF:  
Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de  
Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de  
Duque de Caxias e Rio de Janeiro**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José Carmello Braz de Carvalho

Rio de Janeiro  
Abril de 2006



**Derli Silveira**

**Fiscalização e Controle do FUNDEF:  
Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de  
Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de  
Duque de Caxias e Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. José Carmello Braz de Carvalho**  
Orientador  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Alicia Maria Catalano de Bonamino**  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof. Donaldo Bello de Souza**  
UERJ

**Prof. Paulo Fernando C. de Andrade**  
Coordenador Setorial do Centro de  
Teologia e Ciências Humanas

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Derli Silveira

Derli Silveira graduou-se em Filosofia pela Universidade Federal de Juiz de Fora em 1984. Desde 1988 exerce a função de Professor de Filosofia na Rede Estadual de Educação. Em 2002 tornou-se especialista em docência do ensino superior pela Universidade Candido Mendes apresentando a Monografia "Educação Libertadora e a Igreja Progressista". Desde 2001 é professor de Filosofia na Fundação de Apoio ao Ensino Técnico (FAETEC).

### Ficha catalográfica

Silveira, Derli

Fiscalização e controle do FUNDEF: ação dos órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e controle social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro / Derli Silveira ; orientador: José Carmello Braz de Carvalho. – Rio de Janeiro : PUC-Rio, Departamento de Educação, 2006.

99 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Fiscalização. 3. Finanças. 4. Educação – Brasil. I. Carvalho, José Carmello Braz de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

## **Agradecimentos**

A todos aqueles que tornaram este estudo possível

Aos conselheiros dos Cacs de Duque de Caxias e Rio de Janeiro pela disponibilidade e atenção.

Aos conselheiros e militantes sindicais Tarcisio e Marcio Franco pela grande contribuição na realização deste estudo.

A professora Ana Aquino pela revisão do texto.

A minha turma do mestrado pelo estímulo e dedicação à pesquisa.

Ao meu orientador, José Carmelo por sua atuação competente e amiga como mediador durante meu aprendizado.

Ao professor Donaldo Bello pelo apoio recebido.

Ao meu filho Felipe Zeidan pelo trabalho de digitação desta dissertação.

A minha companheira Eliana e meu enteado Vicente pelo apoio e compreensão nos momentos que deixamos de passar juntos em função da conclusão deste estudo.

## Resumo

Silveira, Derli; Carvalho, José Carmello Braz de. **Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2006. 99 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este estudo promove uma avaliação sobre o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério , principal política de financiamento da educação pública brasileira nos anos 90, observando os diversos processos de controle e fiscalização, fundamentalmente, exercidos pelos CACSs - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, compreendendo as ações destes Conselhos nas suas três instâncias : União , Estado do Rio de Janeiro e, em especial ,nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.

### Palavras-chave

Educação, finanças, fiscalização, brasil.

## Abstract

Silveira, Derli; Carvalho, José Carmello Braz de (Advisor). **Inspection and Control of the Fundef: action of the agencies of the State and the assistance counselors and social control in the cities of Duque de Caxias and Rio de Janeiro**". Rio de Janeiro, 2006. 99 p. MSc. Dissertation – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study promotes an analysis on the FUNDEF- Fund of Maintenance and Development of Basic Education and of Valuation of the Teaching, main politics of financing of the Brazilian public education in the years 90, observing the diverse processes of control and fiscalization, basically exerted for the advice of accompaniment and social control of the FUNDEF, understanding the actions of this advice in three instances: Union, state of Rio de Janeiro and, in special, in the cities of Duque de Caxias and Rio de Janeiro.

### Key words

Education, finances, inspection, Brazil.

## Sumário

1. Introdução .....	13
2. FUNDEF: Política de financiamento e descentralização da educação nos anos 90 .....	25
2.1. Aspectos históricos do financiamento da educação brasileira .....	25
2.2. O FUNDEF .....	29
2.2.1. Algumas observações sobre o impacto do FUNDEF .....	32
2.2.2. O FUNDEF e a valorização do magistério .....	37
2.2.3. Os municípios perdedores com o FUNDEF .....	38
2.3. A transição FUNDEF para o FUNDEB .....	40
3. A fiscalização do FUNDEF a partir dos órgãos do Estado .....	44
3.1. Irregularidades na gestão dos recursos do FUNDEF constatados pela Controladoria Geral da República .....	45
3.2. Subcomissão especial para a análise de denúncias de irregularidades no FUNDEF .....	47
3.3. A Comissão Parlamentar de Inquérito do FUNDEF no Ceará .....	48
3.4. Medidas de combate às fraudes e irregularidades .....	49
3.5. Ação dos Tribunais de Contas em relação aos recursos do FUNDEF .....	52
3.5.1. A fiscalização exercida pelo tribunal de contas do Estado em relação ao FUNDEF .....	55
3.5.2. A fiscalização do FUNDEF feita pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro .....	58

4. O controle social do FUNDEF: o conselho federal, estadual e os conselhos nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro .....	62
4.1. O Conselho do FUNDEF em âmbito federal .....	62
4.2. O Conselho estadual do FUNDEF no Estado do Rio de Janeiro .....	65
4.2.1. A base legal e a ação do Conselho .....	65
4.3. Os Conselhos municipais do FUNDEF .....	68
4.3.1. A base legal .....	68
4.3.2. Problematizando a ação dos CACSs do FUNDEF .....	71
4.3.3. O CACS do FUNDEF no município do Rio de Janeiro .....	73
4.3.4. O CACS do FUNDEF no município de Duque de Caxias .....	79
5. Conclusões e Recomendações .....	85
5.1. Conclusões .....	85
5.2. Recomendações .....	88
6. Referências Bibliográficas .....	91
Anexos .....	97

## Lista de Siglas

ABNT	–	Associação Brasileira de Normas Técnicas
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
PUC	–	Pontifícia Universidade Católica
FAETEC	–	Fundação de Apoio à Escola Técnica
SEPE	–	Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
MEC	–	Ministério da Educação
SME	–	Secretaria Municipal de Educação
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases de Educação
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento de Educação
ICMS	–	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBAM	–	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	–	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
IPI	–	Imposto sobre Produtos Industrializados
CACs	–	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CONED	–	Congresso Nacional de Educação
CNTE	–	Confederação Nacional dos trabalhadores da Educação

DRU	–	Desvinculação das Receitas da União
FSE	–	Fundo Social de Emergência
FEF	–	Fundo de Estabilização Fiscal
PEC	–	Proposta de Emenda Constitucional
CAQ	–	Custo Aluno-Qualidade
IPTU	–	Imposto Predial e Territorial Urbano
CGU	–	Controladoria Geral da União
PNAFM	–	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
TC	–	Tribunal de Contas
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TCM-RJ	–	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCE-RJ	–	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
CAD	–	Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento
CONSED	–	O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
PNATE	–	Programa Nacional ao Transporte Escolar
UNDIME	–	A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
SEE	–	Secretaria Estadual de Educação
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

## Lista de Tabelas

Tabela 1	– Valor mínimo aluno-ano nacional, complementação e calote da União.....	34
Tabela 2	– Dívida total e pagamento de encargos da dívida pública da União...	35
Tabela 3	– Participação no FUNDEF/RJ dos 12 maiores municípios .....	56
Tabela 4	– Composição do Conselho do Fundef, no âmbito da União.....	64
Tabela 5	– FUNDEF-RJ – Resultado do Estado em 2005.....	66
Tabela 6	Conselho – FUNDEF/RJ .....	67

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – os municípios que mais perderam com a distribuição do FUNDEF .....	39
Gráfico 2 – perda em R\$ - FUNDEF 1988-2005 .....	66