

4

O Controle Social a partir do FUNDEF: O Conselho Federal, Estadual e os Conselhos dos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro

A legislação do Fundef institui mecanismos de controle social. A lei 9.424/96, em seu artigo 4º, determinou a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. Estados e municípios que não criarem seu Conselho incorrerão em sanções administrativas, civis ou penais. No manual de orientação produzido pelo MEC há a especificação de como deve ser criado o Conselho:

“O Conselho deve ser criado com o envolvimento do Poder Legislativo e tendo a participação das entidades de classe (sindicatos ou associações de professores, associação de pais e mestres, etc.) na indicação de seus membros, de modo a dar legitimidade e transparência ao colegiado.” BRASIL.MEC,2004,p.29

Analisaremos, neste capítulo, primeiramente o Conselho do Fundef na esfera federal e, a seguir, o conselho do Fundef no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, examinaremos os Conselhos municipais.

4.1

O Conselho do Fundef em âmbito federal

No artigo 4º da lei do Fundef, encontra-se assim definido o Conselho no âmbito da União:

“§ 1º Os conselhos serão constituídos de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

- I- Em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:
 - a) *O Poder Executivo Federal;*
 - b) *O Conselho Nacional de Educação;*
 - c) *O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação-CONSED;*

- d) *A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação –CNTE;*
- e) *A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;*
- f) *Os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.*

Na regulamentação da lei que instituiu o Conselho no âmbito da União, o governo Fernando Henrique ampliou a participação do Executivo. Gil (2005, p.3) problematiza a composição do Conselho:

“... ao regulamentar a lei, o Executivo ‘puxou a sardinha’ para o seu lado. O Governo de Fernando Henrique Cardoso, aproveitando-se do fato de que a redação da lei previa uma composição ‘mínima’, montou um conselho ampliado e governista: 6 (seis) indicados pelo Governo contra 5 (cinco) da sociedade civil, na interpretação otimista. Ao se manterem os questionamentos quanto à autonomia dos representantes do CNE e dos pais, teríamos 8 (oito) contra 3 (três) . Por fim, se entendermos o controle social como algo que se dá pela sociedade civil sobre o Estado, teríamos que reavaliar a posição do CONSED e da UNDIME como tais, afinal são entidades (da sociedade civil) que representam exclusivamente pessoas com funções e atribuições de gestão direta do Estado. Enfim, restaria a CNTE, como representante da sociedade civil, contra 10 (dez) representantes estatais ou pessoas subordinadas ao Estado.”

No final do prazo previsto, determinado pela lei que instituiu o Fundef, o Executivo determinou que à composição do Conselho no âmbito da União ficasse assim constituído:

Tabela 4: **Composição do Conselho do Fundef, no âmbito da União**

Representação	Quant.
Ministério da Educação (sendo 1 INEP e 1 do FNDE)	4
Ministério da Fazenda	1
Ministério do Planejamento e Orçamento	1
Conselho Nacional de Educação (CNE)	1
Conselho de Secretários de Educação (CONSED)	1
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	1
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)	1
“Pais de alunos e professores das escolas públicas de Ensino Fundamental”	1
TOTAL	11

Fonte: art.5º do Decreto 2264, de 27/06/1997.

O Conselho do Fundef no âmbito da União possui um poder de ação limitado, pois somente analisa ações do governo federal e recusa-se a fiscalizar as questões relativas aos Estados e Municípios. Tal situação é corroborada pelo número pequeno de reuniões realizadas por tal Conselho. De 1998 a 2004, foram 18 reuniões. Um dos argumentos utilizados pelo governo para a inação deste Conselho é o fato de o governo federal não possuir uma significativa rede própria de escolas de ensino fundamental e também o de não realizar compras e contratações com os recursos do Fundef. Em consequência, o Conselho transfere a responsabilidade sobre a política de financiamento ensejada pelo Fundef para o Conselho Nacional de Educação. Isto é, o CNE ao definir, mesmo que indiretamente, questões sobre o financiamento da educação, extrapola as suas obrigações constitucionais (GIL, Idem 2005).

4.2

O Conselho Estadual do Fundef no Estado do Rio de Janeiro

4.2.1

A base legal e ação do Conselho

O Conselho estadual do Fundef no Estado do Rio de Janeiro tem como objetivo acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef e supervisionar o censo escolar anual, conforme determina os Artigos 4º e 5º da Lei 9.424/96.

No estado do Rio de Janeiro este Conselho foi constituído pelo Decreto nº 24.011 de 26 de janeiro de 1998 e, desde então, não sofreu nenhuma modificação. O Decreto contém uma falha e uma omissão. A falha se refere à criação de um Conselho que se apresenta com o caráter Gestor e não um Conselho que de fato fosse de Acompanhamento e Controle Social, isto como é previsto e determinado pela Lei 9.424/96; a omissão é percebida pelo de que não é explicitado o tempo dos mandatos dos conselheiros, o que possibilita que atualmente diversos conselheiros indicados pelo Decreto nº 24.167 de 23 de maio de 1998 não tenham comparecido sequer a uma reunião e ainda permaneçam como membros do Conselho.

Em função da constatação acima referida o Conselho Estadual do Fundef no Estado do Rio de Janeiro reuniu-se pouquíssimas vezes. No ano de 2005, não foi registrada nenhuma reunião. As decisões sobre a prestação de contas do Fundef ficam a cargo da Superintendência de Administração Financeira, setor ligado à Secretaria de Estado de Educação.

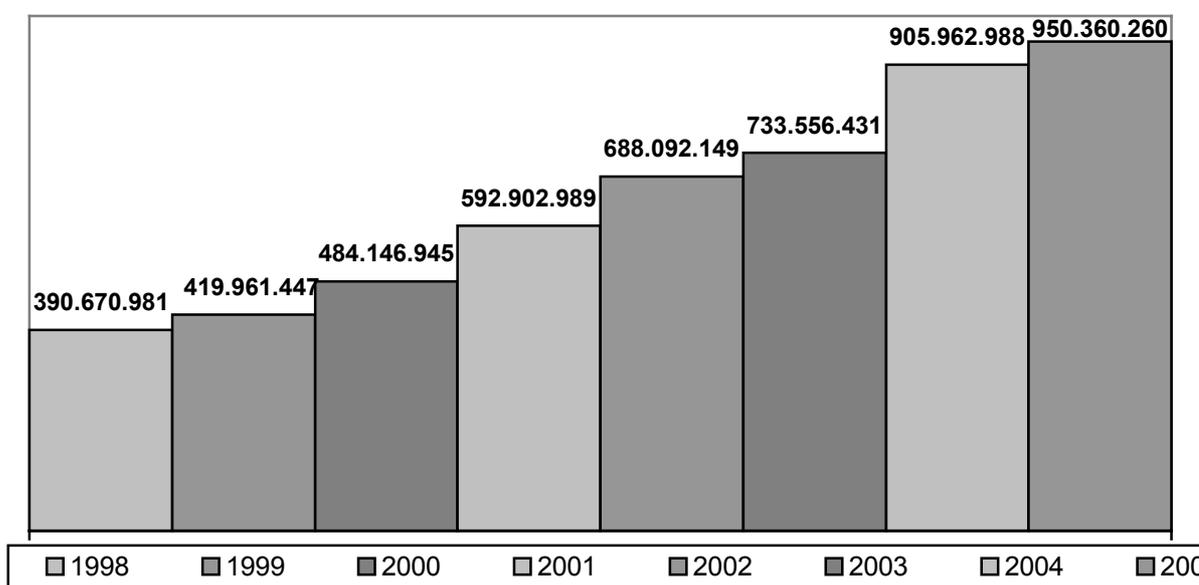
O motivo alegado pela SEE para que o Conselho do Fundef no Estado do Rio não funcione é o fato de que o Estado perde recursos com o Fundef e que todos os recursos disponíveis deste Fundo são alocados para o pagamento de pessoal da educação.

Tabela 5: FUNDEF-RJ – Resultado do Estado em 2005

DESCRIÇÃO	R\$
CONTRIBUIÇÃO DO ESTADO	1.615.930.276,67
PARTICIPAÇÃO	665.570.016,08
PERDA DO ESTADO	950.360.260,59

Fonte: SAF/SEE-RJ

Gráfico 2: Perda em R\$ - FUNDEF 1998 a 2005



Fonte: SAF/SEE-RJ

No relatório da Superintendência de Administração Financeira da SEE, assim é descrita a situação do Estado em relação ao Fundef:

“Desde a implantação do Fundef, em 1998, o Estado do Rio de Janeiro vem contabilizando perdas com o Fundef. A diferença entre o total de contribuição de um ente federado e o valor recebido do Fundef constitui o que chamamos de perda/ ganho do Fundef. No caso do Rio de Janeiro, em 2005, mais uma vez, verificamos perda no Fundef, já que a contribuição, conforme mencionado, foi maior que o recebimento.” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005, P.15)

O Conselho do Fundef em sua composição não apresenta o caráter paritário, predominando em sua composição, participantes ligados direta ou indiretamente ao poder executivo estadual.

Tabela 6: **Conselho – FUNDEF/RJ**

REPRESENTAÇÃO	MEMBROS
Secretaria de Estado de Educação	2
Secretaria de Estado e Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Turismo	1
Secretaria de Estado de Fazenda	1
Procuradoria Geral do Estado	1
Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação	1
Executivos Municipais	2
Conselho Estadual de Educação	1
União dos Dirigentes Municipais	1
Rede Pública Estadual	1
Responsável Legal por Alunos das Escolas Públicas	1
Ministério de Educação no Estado do RJ	1
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	1
TOTAL	14

Fonte: SAF/SEE-RJ

Como o Conselho, no âmbito da União, a sociedade civil não consegue ou é impossibilitada de acompanhar e fiscalizar os recursos do Fundef. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, a SEE-RJ, através de um órgão interno, concentra para si todas as informações e deliberações sobre o Fundef no Estado. Neste sentido, podemos constatar a inexistência de qualquer forma de acompanhamento sobre as ações dos diversos Conselhos municipais existentes no Estado.

4.3 Os Conselhos Municipais do Fundef

4.3.1 A base legal

No artigo 4º da lei 9424/96, o item que define a composição e função do Conselho do Fundef nos municípios é assim explicitado:

“§ 1º - Os Conselhos serão constituídos de acordo com norma de cada esfera, editada para esse fim.

IV - Nos municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- 1) A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;*
- 2) Os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental;*
- 3) Os pais de alunos;*
- 4) Os servidores das escolas públicas de ensino fundamental.*

§ 3º - Integrarão ainda os Conselhos Municipais, onde houver, representante do Conselho Municipal de Educação.”

A lei determina que os representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas, devem organizar a escolha de seus membros para participarem do Conselho.

Ainda, segundo a mesma lei, modificada pela Medida Provisória nº 173/2004, os CACSS do Fundef têm as seguintes atribuições básicas :

- acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef;*
- supervisionar o censo escolar anual;*
- aprovar (até 28 de fevereiro) o programa de aplicação dos recursos a serem recebidos por meio do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), apresentado pelo município, bem como consolidar e encaminhar ao FNDE (até 30 de abril do ano*

subseqüente) as prestações de contas referentes ao mesmo Programa;

- *acompanhar e controlar a transferência e a aplicação dos recursos repassados à conta do Programa de Apoio ao Sistema de Ensino e Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e ao Programa Nacional ao Transporte Escolar (PNATE). Além disso, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).*

A mesma Medida Provisória 173/2004 estabelece outras atribuições aos CACSS do Fundef, que têm o objetivo de facilitar a consecução de suas tarefas de fiscalização e controle social:

- *informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do Fundef, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) destinada à remuneração dos profissionais do magistério;*
- *exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;*
- *reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual e Municipal) sobre os recursos do Fundef, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do Fundef junto ao Banco do Brasil;*
- *dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas (Estado ou Município), que contenham informações relativas ao Fundef, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o Fundef;*

- *exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações;*
- *aprovar o programa de aplicação dos recursos do PAED, apresentado pelo município, bem como consolidar e encaminhar ao FNDE as prestações de contas referentes ao mesmo Programa;*
- *requisitar do Poder Executivo (dos Estados, do DF e dos Municípios) dados, informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos a título do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e do PNATE, além de formular e encaminhar ao FNDE pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos.*

Quando da existência de irregularidades na aplicação dos recursos do Fundef, os Conselhos têm as seguintes atribuições:

- *primeiramente, deve o Conselho reunir provas das denúncias a partir da base legal, para que possa ser caracterizada a irregularidade ou a 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 possam ser sanados;*
- *na seqüência, se necessário, o Conselho 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;

- *se necessário, o Conselho deve recorrer ao Ministério Público (Promotor de Justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos comprobatórios disponíveis.*

4.3.2

Problematizando a ação dos CACSS do Fundef

Diante das exigências impostas legalmente aos CACSS do Fundef, bem como da expectativa sobre o exercício do controle social, algumas observações e constatações se tornam importantes para o aprimoramento deste espaço. Matos apud Bello Souza (2005, P.4) afirma que a complexidade da tarefa do conselheiro exige uma independência política do Conselho, fato que nem sempre é percebido. Em muitos municípios, verifica-se que o prefeito, ao tomar a iniciativa de nomear os conselheiros, acaba interferindo nas ações de fiscalização.

Segundo Davies apud Souza (2005, P. 4) apresenta outro empecilho à atuação eficaz do Conselho. Na fala de Davies, “*os Conselhos do Fundef são inócuos, pois eles tendem a ser limitados por fatores como a disponibilidade de tempo para um acompanhamento eficiente, a falta de acesso à documentação detalhada e pertinente e a falta de capacitação ou assessoria técnica para análise da documentação contábil*”.

A pouca representatividade de usuários dos serviços de educação, no caso os pais, torna-se também um fator de pouca efetividade dos CACSS. Normalmente faltam representatividade e organização política a este setor e, em muitos casos, o segmento dos pais está ligado diretamente a diretores e a Secretaria de Educação.

Souza Junior (2004), em pesquisa realizada no Estado da Paraíba, a partir da análise de vários municípios, percebeu que um dos maiores problemas na ação dos Conselhos do Fundef reside na escassa documentação legal disponibilizada para os Conselhos. A falta de acesso a extratos bancários e comprovantes de saques da conta do Fundef, bem como a dificuldade política imposta pelo

Executivo, especialmente pelo setor contábil e financeiro das prefeituras, dificultam em muito o exercício do controle social a partir do Conselho. Em sua pesquisa, na maioria dos municípios, o Poder Executivo não mostra interesse em tornar transparentes os gastos públicos.

A periodicidade das reuniões do Conselho, em muitas situações, depende do desejo do conselheiro que o preside, geralmente indicado como representante do Poder Executivo, que marca as reuniões a partir da conveniência de seus interesses. A UNDIME apud Davies, 2005, p.81 em avaliação realizada sobre o funcionamento dos Conselhos, afirma: *“Os Conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação de recursos públicos”*.

Com o intuito de compreender com maior objetividade à situação concreta dos CACSs do Fundef nos municípios, propomo-nos a perceber a ação efetiva destes Conselhos em dois municípios fluminenses: Rio de Janeiro e Duque de Caxias.

Esta pesquisa estabelece uma linha de investigação em que tentamos verificar se estes Conselhos cumprem de fato aquilo que é determinado na lei 9424/96, ampliada pela Medida Provisória 173/2004, na qual é definida a função destes Conselhos que compreende o acompanhamento da aplicação dos recursos e o controle social.

Analisamos a atuação destes Conselhos durante o ano de 2005 e, no caso específico do município do Rio de Janeiro, a nossa presença nas reuniões foi vetada pela representante da Secretaria Municipal de Educação, alegando ser proibida a presença de pessoas estranhas ao Conselho. Este fato foi, posteriormente, contestado pelo representante do segmento dos professores ao apresentar o regimento interno do Conselho, especificamente na resolução nº 678 de setembro de 1999, capítulo IV, artigo 16, que afirma: *“a convite do Presidente, por indicação de qualquer membro, poderão participar das reuniões, com direito a voz, mas sem voto, representantes de instituições da sociedade civil, para fornecer esclarecimentos e informações.”* Contudo, apesar do apelo do representante dos professores, a presença do pesquisador não foi permitida durante as reuniões .

Nesta pesquisa, realizamos um estudo de documentos produzidos pelos Conselhos, tais como atas e relatórios gerados durante o ano de 2005, na medida que os atuais Conselhos iniciaram a sua gestão neste período. Desenvolvemos

entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros, procurando perceber a capacidade de compreensão, a partir da ação concreta dos conselhos, daquilo que diz respeito ao exercício da fiscalização sobre a destinação dos recursos do Fundef, bem como da prática do controle social.

4.3.3

O CACSs do Fundef no Município do Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro, o CACSs do Fundef, instituído pela lei municipal nº 2618 de 15 de janeiro de 1998, é assim definido em sua composição :

Artigo 2º - O Conselho será constituído por sete membros e seus respectivos suplentes:

- a) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- b) um representante dos diretores das unidades escolares que compõem a rede municipal de ensino público;
- c) um representante de pais de alunos;
- d) um representante dos professores em efetivo exercício nas unidades escolares do ensino fundamental na rede municipal de ensino público;
- e) um representante do Conselho Municipal de Educação;
- f) um representante dos servidores das unidades escolares que compõem a rede municipal de ensino público;
- g) o Presidente da Comissão Permanente de Educação da Câmara dos Vereadores, que será considerado membro permanente convidado pelo Conselho, sem direito a voto.

Segundo informações da SAF/SEE, contidos no relatório do Conselho Estadual do Fundef, a rede municipal de Educação no município de Rio de Janeiro contava com 601.204 alunos matriculados no ano de 2005, e os valores transferidos a partir da distribuição realizada pelo Banco do Brasil foram da ordem de R \$ 681.275.204,17. A participação do município no Fundef estadual foi em 2005 de 29.93 % do total. A rede é composta por 1059 unidades e mais 203 creches.

Na apreciação da representante da SME, o maior ganho deste Conselho é a pluralidade. Isto por contar com a presença atuante de diversos segmentos ligados à educação municipal; no entanto, ressalta que existe um entrave na ação do Conselho, que seria o preparo insuficiente para o exercício efetivo do controle social, pois, em sua opinião, com exceção daqueles que lidam diariamente com as questões contábeis e financeiras, a atuação dos outros conselheiros fica bem comprometida.

Segundo esta representante, além do Conselho do Fundef, existe, na estrutura da SEE, a Comissão Gestora do Fundef, composta por representantes da Secretaria Municipal de Fazenda, da Controladoria Geral do Município, além de representante da própria SEE. Esta Comissão é responsável diretamente pelas verbas do Fundef e se encontra pelo menos três vezes ao ano com membros do Tribunal de Contas do Município. Note-se que, durante esta pesquisa, pudemos observar que os outros conselheiros do Fundef, com exceção da representante da SEE, não tinham informações sobre a realização e nem sobre o conteúdo destes encontros.

Outra informação da conselheira ligada a SEE é o fato da inexistência de qualquer troca de informações entre o Conselho Estadual do Fundef e o Conselho Municipal.

A periodicidade das reuniões do Conselho é mensal, porém, no ano de 2005, foram realizadas onze reuniões. Na primeira reunião, realizada em abril, na abertura dos trabalhos do atual Conselho, esteve presente a Secretária Municipal de Educação como presidente do CACSs do Fundef.

Na fala da representante da SME, a idéia de controle social está diretamente relacionada a uma concepção “oficialista”, pois quem melhor pode exercer tal tarefa é a Controladoria Geral do Município. Isto através de auditorias internas e externas. Como pode-se perceber, o conceito de controle social, na visão da representante da SME, não acontece a partir da sociedade civil e, sim, pela ação “competente” do Estado.

Indagada sobre a transparência das informações relativas ao uso dos recursos do Fundef, a representante da SME aludiu à responsabilidade maior dos segmentos pais, professores e diretores das unidades. A SME, neste sentido, atuaria somente patrocinando cursos de gestão para diretores, nos quais enfatiza aspectos relacionados com o financiamento da educação.

Podemos constatar, no contato com os conselheiros, que, no ano de 2005, houve um estímulo para a participação em atividades de formação. Uma das situações foi a participação do representante dos funcionários municipais no Conselho que esteve presente na cidade de Cordeiro (RJ), onde o MEC, através do FNDE, organizou o Encontro Intermunicipal de Conselheiros do PNDE, Fundef e CAE. No relatório apresentado por este conselheiro, foram obtidas informações acerca da *“execução direta, transferências de recursos (estados e municípios): PDDE, PNAE e PAED e também o programa Brasil Alfabetizado”*. Para este representante, o encontro foi produtivo especialmente porque *“aprendemos como são feitas as previsões de arrecadação na prática e de onde são gerados estes recursos, já no Programa de Licitação Pública por ser extenso, nos foi passado como é feito o processo licitatório (Lei 8666/93).”*-(Conselheiro representante dos funcionários)

A segunda atividade, desenvolvida por outro conselheiro, e, neste caso, pela representante dos diretores das unidades, foi a participação no 1º Colóquio Nacional sobre Financiamento da Educação, realizado no mês de junho, na Universidade Federal do Paraná. Na percepção desta conselheira, o encontro *“teve como objetivo auxiliar o fortalecimento da rede de pesquisadores na área de financiamento da educação”*-(Conselheira representante das Direções das unidades escolares). Os temas abordados no encontro foram: financiamento da educação e política de Fundos/ Fundef e Fundeb, o custo aluno da Educação Pública, financiamento da educação no sistema de ensino e o controle social.

O representante dos professores no Conselho é ligado à rede municipal desde 1988, lotado na 8ª. CRE e também participante do SEPE. Este representante, como os demais, não tem liberação de carga horária para acompanhar as questões referentes ao Fundef, o que, em sua opinião, acaba sendo um entrave para o exercício da fiscalização e controle social. As principais debilidades do Conselho foram assim descritas por este representante: *“as reuniões do conselho não são abertas para a participação da sociedade civil, diminuindo com isso a transparência das ações do Conselho”*; *“a falta de formação técnica dos conselheiros diante do aparato da SME, que concentra as informações, aliado a isto, o Conselho não pode construir uma assessoria técnica independente”*; *“não se sabe o que a gestão anterior realizou, a passagem de um período para outro não é bem feita, a impressão é que tudo recomeça novamente*

no início de cada gestão”; “o impedimento da recondução é um obstáculo ao bom desempenho, pois em dois anos, não há tempo suficiente para os conselheiros dominarem o tema com eficiência”; “os atos do conselho não são disponibilizados para a população” (Conselheiro representante dos professores).

O representante dos professores no Conselho, apesar de ser militante sindical, não representa formalmente o SEPE. Sua escolha se deu através do processo interno da SME, realizado com o segmento dos professores em todas as CREs. Em sua opinião, o Sindicato está dividido em relação à participação no Conselho. Alguns setores são contrários a esta participação, pois entendem que este espaço é inócuo, não representando nenhum avanço em relação ao controle social. Outros setores defendem o aprimoramento desta participação e, para isto, sugerem a criação de um Fórum Popular do Orçamento Participativo, que deve incluir a questão do Fundef.

A representante do segmento dos diretores das unidades escolares, pertence à 10^a. CRE e exerce o cargo há quinze anos, eleita pelos seus pares. Sob o seu ponto de vista, o processo foi altamente democrático.

No início da atual gestão, sentiu dificuldades em relação à complexidade do tema, mas aos poucos foi se familiarizando com as questões sobre financiamento da educação. Neste sentido, a participação no Colóquio Nacional sobre Financiamento da Educação na UFPR foi decisiva para que pudesse qualificar a sua participação no espaço do Conselho.

Os principais problemas apontados por esta representante são: *“o pouco tempo do conselheiro, pois tenho que me dividir com a direção da escola e não há liberação para esta participação”; “o preparo dos conselheiros poderia ser bem melhor se houvesse possibilidade de recondução”*. (Conselheira representante das Direções das unidades escolares).

No que diz respeito à transparência das informações, esta representante afirma que existe mensalmente reunião com diretoras das unidades e, neste espaço, em algumas ocasiões, o tema sobre o Fundef surge, porém não é uma constante.

Como sugestão, afirma que os Conselhos devem estar sintonizados sobre a rede de financiamento e devem manter contato com a produção acadêmica nesta área.

O representante do segmento de pais e responsáveis tem uma ligação com a 1ª. CRE e, até participar do CACs do Fundef, desconhecia por completo o tema sobre financiamento da educação. Hoje se interessa bastante e considera que, de fato, exercita a fiscalização e o controle social. Como forma de aprofundamento sobre o tema, o conselheiro estuda cartilhas e documentos fornecidos pelo Conselho e pela SME.

Este conselheiro discorda do representante dos professores em relação à concentração de informações nas mãos da representante da SME, pois, segundo suas próprias palavras, *“nas reuniões eu não percebo que exista desnível na participação entre os segmentos do Conselho, o representante da SME esclarece tudo aquilo que é necessário.”*(Conselheiro representante dos pais e responsáveis). Desta forma, ele reconhece no Conselho a possibilidade de melhoria de qualidade da educação no município, porém, como sugestão, afirma que o acesso às informações sobre o Fundef através da Internet é fundamental.

O repasse de informações para o seu segmento de representação é feito em reuniões periódicas com os pais ligados à 1ª. CRE. Indagado se haveria uma organização formal deste segmento, no município ou mesmo na sua região, ele nos respondeu que não. Os encontros são convocados sem uma periodicidade determinada.

Este representante mantém uma sintonia maior dentro do Conselho com a representante da SME e, em relação aos outros segmentos, existe uma discordância com algumas opiniões e iniciativas do representante dos professores.

O segmento dos funcionários municipais é representado por um funcionário lotado na 4ª. CRE, Pólo 6. Para ele, *“o Conselho mostra transparência e desempenha bem o seu papel.”* Sob seu ponto de vista, *“o aprimoramento do Conselho é necessário, os eleitores e a população em geral devem ter mais informações sobre o financiamento da educação”*; *“as informações não devem estar centradas no Conselho.”*(Conselheiro representante dos funcionários municipais)

O curso promovido em Cordeiro (RJ) foi de grande valia para este representante. Hoje, ele se sente mais capacitado para o exercício da fiscalização e controle social.

A relação com outros membros do Conselho é muito boa, pois *“todos falam e todos opinam.”* No entanto, segundo ele, *“deveria haver maior*

profissionalização do Conselho”; “*o desnível entre os segmentos é visível , em especial, a representante da SME possui muitas informações*”(Conselheiro representante dos funcionários). Uma outra dificuldade apontada por este representante é o pequeno ou inexistente acesso dos conselheiros às resoluções do TCM-RJ. Sugere que “*a possibilidade de recondução dos conselheiros seria um avanço para a consolidação do exercício do controle social.*”(Conselheiro representante dos funcionários)

Em relação à preocupação com o retorno das informações para o seu segmento, revelou que não existe um espaço formal para que isto, de fato, aconteça e que, geralmente, isso ocorre informalmente.

Mantivemos contato com a representante da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, a assessora da vereadora Pastora Márcia (PL). Uma das tarefas desta Comissão é acompanhar os gastos do Fundef.

Indagada sobre a relação da Comissão com o TCM, ela nos relatou que existe o envio mensal, por parte da CAD, de um documento de aplicação sobre o Fundef. Para ela, o Conselho do Fundef tem um limite na sua atuação, pois “o Conselho, por ser constituído por diversos segmentos, não adquire uma visão global, ou seja, a representação é artificial”.

A partir da análise das atas, observou-se que a representante da Comissão de Educação participou apenas uma vez durante o ano de 2005 e, pelo fato de não ter direito a voto, acaba sendo limitada esta atuação.

Quando questionados sobre a questão da implantação do Fundeb, nenhum dos conselheiros, com exceção da representante da SME, soube definir aspectos relacionados à discussão sobre o novo Fundo e o impacto na estrutura da rede municipal de Educação, bem como na configuração do Conselho a partir do fim do Fundef e do início do Fundeb. Em 2005, não houve qualquer debate sobre a implantação do novo fundo. O Conselho, no ano de 2005, não provocou em nenhuma ocasião o debate sobre a implantação do novo fundo.

Outro aspecto importante é que os representantes dos segmentos no CACSs, com exceção da representante da SME, desconhecem a atuação do TCM-RJ em relação à fiscalização do Fundef. Quando apresentados à cartilha do TCM-RJ sobre o Fundef, estranharam o fato de não terem tido acesso a tal documento.

4.3.4

O CACSs do Fundef no município de Duque de Caxias

O CACSs do Fundef foi criado em Duque de Caxias pela lei nº 1331 de 18 de julho de 1997. No seu artigo 2º fica assim composto o Conselho:

Art 2º - O Conselho será constituído de 4 (quatro) membros, sendo:

- I. um representante da Secretaria Municipal de Educação;*
- II. um representante dos Profissionais de Educação;*
- III. um representante de pais e alunos;*
- IV. um representante dos Diretores das Escolas Municipais;*
- V. um representante do Conselho Municipal de Educação;*

Art 3º - Os membros do Conselho, salvo o representante da Secretaria Municipal de Educação, serão indicados por seus pares ao Prefeito, que os designará para exercer suas funções.

A lei municipal, ao definir as competências do CACSs do Fundef, estabelece:

Art 4º - Compete ao Conselho:

- I. acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;*
- II. supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;*
- III. examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados (ou recebidos) à conta do Fundo.*

O primeiro elemento que nos chama atenção é a constatação sobre a incoerência na indicação do representante dos diretores para o Conselho. Em Duque de Caxias, não existe eleição para este cargo. A escolha é feita pela Secretaria Municipal de Educação e a indicação deste representante para o Conselho passa pelo crivo da SME. Com este fato, percebemos que o artigo 3º não é respeitado.

Um outro aspecto refere-se à periodicidade das reuniões. No artigo 5º da lei nº 1331, existe a determinação para a realização mensal das reuniões

ordinárias. No entanto, no ano de 2005, constatamos que somente quatro reuniões foram efetivamente realizadas, sendo que, desde de agosto, não acontecia a convocação para a reunião seguinte, e a prestação de contas do mês de dezembro de 2005 ocorreu apenas em fevereiro de 2006.

Um outro elemento a ser observado é a ausência, durante o ano de 2005, da representação do Conselho Municipal de Educação nas reuniões efetivamente realizadas. Em Duque de Caxias, o Conselho Municipal atua com bastante visibilidade e a falta de representatividade no Conselho do Fundef não foi justificada pela SME.

No artigo 2º, quando é citada a representação dos Profissionais da Educação, a exemplo do município de Rio de Janeiro e de tantos outros municípios, esta representação não é explicitamente definida como pertencente exclusivamente ao sindicato da categoria. Em Duque de Caxias, motivada pela boa organização e atuação do SEPE, o conselheiro ligado ao CACSs é indicado diretamente por este sindicato, isto com a plena anuência da SME.

A presidência do conselho do Fundef em Duque de Caxias pertence a um quadro técnico da SME, responsável pelo setor contábil e financeiro da mesma Secretaria e conta com o apoio permanente do setor dos conselhos escolares, em que cinco conselhos municipais relacionados à área da educação estão concentrados. São eles: Conselhos do PNAE (alimentação escolar); PNAC (creches); PNTE (transporte escolar); Fundef e o Conselho Municipal de Educação.

Na percepção do representante da SME, a preocupação com o Conselho está na apresentação mensal do Relatório do Fundef em que os seguintes itens estão presentes: balancete financeiro, gráfico financeiro, origem da receita demonstrativo e gráfico da Cota-Parte.

A representante da SME afirmou que “*o antigo conselho não funcionava bem, era muito centralizado e existia pouco acesso aos documentos*” e que, hoje, na atual administração municipal, existiria maior transparência. Para ela, “*temos um bom relacionamento com o SEPE*”, “*os outros representantes no conselho conhecem mais a legislação, o que facilita a atuação de fiscalização*”. Ainda em relação ao Conselho, esta representante afirma que “*todos os representantes podem ter acesso aos documentos*”.(Conselheira representante da SME)

Questionada sobre o processo de formação dos conselheiros para uma prática mais qualificada, a representante da SME afirmou que, de fato, não existia uma proposta neste sentido que partisse da presidência do Conselho.

Os representantes dos professores são diretores do SEPE no município. Representantes pois há um revezamento na participação no conselho, um rodízio entre o titular e o suplente. Segundo a visão destes participantes, existem problemas sérios no exercício do controle social, pois “*a sociedade civil é minoria no conselho e o conselho somente se limita à prestação de contas, que normalmente é muito técnica*”. (Conselheiro representante dos professores)

O SEPE tem a preocupação com a fiscalização e, para isso, mantém uma parceria permanente com o Ministério Público. A grande preocupação atual é referente aos contratos de terceirização que são firmados pela SME. Em relação ao exercício de fiscalização, o SEPE, através de seus representantes no Conselho do Fundef, entrou em junho de 2004 com uma requisição junto ao Tribunal De contas do Estado (TCE-RJ nº 202.765-0/04) alegando os seguintes fatos: “*o Conselho do Fundef no município, desde a sua criação, sempre teve suas reuniões convocadas e realizadas de forma irregular e esporádica, contrariando o que determina a legislação do Fundef*”. (Conselheiro representante dos professores). As contas do ano de 2002 foram enviadas aos representantes dos profissionais da educação no Conselho do Fundef somente no dia 7 de junho de 2004, sendo que o SEPE tomou conhecimento da aprovação das contas de 2002 pelo próprio TCE no ano de 2003. Até junho de 2004 o Conselho do Fundef em Duque de Caxias não havia se pronunciado oficialmente sobre esta irregularidade.

Outro exemplo da fiscalização exercida pelo sindicato e que transcende às reuniões do Conselho relaciona-se com a notícia, publicada pelo jornal “*Extra*” de 17 de agosto de 2005, na qual é apresentada a denúncia contra a prefeitura de Duque de Caxias. Na ocasião, a empresa *Service Clean* assinou um contrato de mais de R\$ 22 milhões, sem licitação, com a prefeitura de Duque de Caxias. Os serviços prestados por esta empresa foram pagos com os recursos do SUS e do Fundef. O SEPE acompanha a apuração realizada pelo Ministério Público. Já o Conselho não se manifestou oficialmente sobre estes fatos que atingem diretamente os recursos do Fundef no município.

Em relação ao processo de formação dos conselheiros, o representante do SEPE diz que não há nenhuma iniciativa que parta do Conselho, e o sindicato

organiza o seu próprio processo formativo, especialmente trocando as experiências com outros conselhos. O curso promovido pelo MEC em Cordeiro (RJ), no ano de 2005, foi elogiado pelos representantes do sindicato, mas eles consideram ainda insuficiente esta iniciativa.

Na visão destes representantes dos professores, o atual governo municipal tem um melhor diálogo com o SEPE. No entanto, não se percebe com nitidez como os gastos do Fundef, realizados a partir dos 40% que não são destinados ao pagamento dos profissionais, estão sendo utilizados.

Em relação ao Fundeb, a perspectiva não é muito positiva, pois *“a proposta do governo de limitar em 60% os recursos destinados à valorização do magistério torna-se insuficiente, seriam necessários 80% para a real valorização dos profissionais.”*(Conselheiro representante dos professores)

Como proposta para o aprimoramento do Conselho, estes representantes sugerem que haja um processo de formação conjunta entre os diversos conselhos municipais e que as discussões possam ter um caráter mais voltado para a política educacional e não apenas como um espaço de repasse de decisões técnicas.

A representante dos diretores das unidades escolares é diretora há 19 anos e foi indicada pela SME para compor o Conselho do Fundef. Ela revelou que não compreende muito sobre financiamento da educação e foi *“eleita”* representante em uma confraternização de final de ano promovida pela SME. A diretora entende que *“os professores do SEPE são questionadores”* e afirma que *“a SME ofereceu um manual para que os conselheiros compreendessem melhor sobre o Fundef, entretanto nenhum curso foi de fato oferecido”*.(Conselheira representante dos diretores das unidades escolares). Na reunião que acontece com os(as) diretores(as) das unidades escolares promovidas pela SME, o tema do Fundef não é discutido, são discutidas somente questões burocráticas.

Questionada sobre o real exercício de fiscalização e controle social do conselho, esta representante entende que a presença de especialistas da SME é fundamental: *“o Fundef é um tema técnico, que exige um detalhamento que professores, pais e diretores não conseguem alcançar”*. (Conselheira representante dos diretores das unidades escolares).

Sobre o Fundeb, a diretora diz desconhecer a discussão. Espera que a SME oficialize o seu ponto de vista sobre o tema.

A representante dos pais no Conselho do Fundef é mãe de um aluno que estuda em uma escola de educação especial. Seu interesse pelas questões sobre financiamento da educação levou-a a ser convidada pelos diretores das escolas de educação especial a participar do Conselho. Ela diz que por própria iniciativa repassa para os pais das escolas de educação especial as informações sobre o Fundef. Não existe uma organização dos pais dos alunos da rede municipal de educação.

Para esta representante, o Conselho não consegue cumprir a tarefa de fiscalização e controle social. Ela justifica esta opinião da seguinte maneira: *“falta uma assessoria para os conselheiros e uma prestação de contas mais detalhada e em uma linguagem mais acessível para as pessoas”*; *“as informações são passadas apenas no dia das reuniões e os conselheiros não têm como se preparar para discuti-las”*.(Conselheira representante dos pais).

A representante dos pais não participou de nenhum curso de capacitação para conselheiros e observa que existe, de fato, um desnível de informações e de capacidade de intervenção dos membros do Conselho. Apesar desta constatação, o relacionamento entre os membros do Conselho é de boa qualidade, em especial com os representantes do SEPE, que a convidam para falar sobre sua experiência em reuniões promovidas pelo sindicato.

Sobre o Fundeb, ela acompanha pelo portal do MEC na internet as discussões sobre a implantação do novo Fundo para a educação básica.

Como propostas para a melhor qualificação do Conselho, esta representante afirmou: *“a prefeitura deveria manter na internet informações sobre o Fundef e também a respeito das decisões do Conselho”*; *“os conselheiros deveriam receber uma remuneração para participarem do Conselho”*; *“sou favorável à recondução do mandato, isto contribuiria para a qualificação do trabalho”*.(Conselheira representante dos pais).

Depois da 4 ° reunião do Conselho do Fundef, realizada em agosto de 2005, somente houve uma nova convocação em fevereiro de 2006. Encontro este que teve o objetivo de apresentar os resultados financeiros e contábeis do mês de dezembro de 2005. Tal fato revela que, na atual administração, permanece o mesmo descompromisso do governo anterior em relação à aplicação da lei que instituiu o Conselho no município. É bom ressaltar que as incumbências estabelecidas para o funcionamento do atual Conselho ignoram, em grande parte,

as determinações estabelecidas pela modificação da lei 9.424 /96, contidas na Medida Provisória nº 173/2004, e mesmo uma das determinações contidas na lei do Fundef, a supervisão do censo escolar que não se realiza efetivamente.

Um outro elemento observado no contato com os membros do Conselho e também com pessoas da SME envolvidas com o Fundef é o desconhecimento sobre o impacto da criação do Fundeb para a educação municipal, especialmente naquilo que atinge a estrutura de funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

Analisando o Conselho do Fundef podemos concluir que a atual administração trata os Conselhos como espaços meramente burocráticos, com um teor técnico financeiro-contábil predominante, no qual a discussão mais abrangente sobre o financiamento da educação no município não adquire a importância necessária que o tema exige. Por outro lado, alguns representantes no Conselho, professores e os pais dos alunos, demonstram a vontade política para tornar o Conselho do Fundef um espaço de exercício de fiscalização e controle social.