



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS III  
CENTRO DE HUMANIDADES OSMAR DE AQUINO  
CURSO DE LICENCIATURA PLENA EM PEDAGOGIA**

**SILVANEIDE FERREIRA DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB NA  
GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO  
DE LAGOA DE DENTRO-PB**

**GUARABIRA-PB  
2012**

**SILVANEIDE FERREIRA DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB NA GESTÃO  
DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LAGOA  
DE DENTRO-PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Pedagogia da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Licenciado em Pedagogia.

Orientador: Prof. Ms. José Otávio da Silva

**GUARABIRA-PB  
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL DE  
GUARABIRA/UEPB

O48p

Oliveira, Silvaneide Ferreira de

A participação do conselho do FUNDEB na  
gestão dos recursos da educação no Município de  
Lagoa de Dentro – PB / Silvaneide Ferreira de  
Oliveira. – Guarabira: UEPB, 2012.

29f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação  
em Pedagogia) – Universidade Estadual da Paraíba.

“Orientação Prof. Msc. José Otávio da Silva”.

1. Educação 2. Financiamento 3. FUNDEB

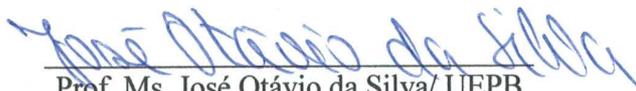
I.Título.

22.ed. 370

**SILVANEIDE FERREIRA DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB NA  
GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO  
DE LAGOA DE DENTRO-PB**

Aprovada em: 05 / 06 /2012.



Prof. Ms. José Otávio da Silva/ UEPB  
Orientador



Prof. Ms. Mônica de Fátima Guedes de Oliveira/ UEPB  
Examinadora



Prof. Ms. Rita de Cássia da Rocha Cavalcante/ UEPB  
Examinadora

## **RESUMO**

O presente artigo elegeu como objeto de pesquisa a participação social na gestão dos recursos financeiros destinados à educação e tem como objetivo explicitar a participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – o FUNDEB no acompanhamento da gestão dos recursos deste Fundo no município de Lagoa de Dentro – PB. Os objetivos específicos foram verificar a composição, as atribuições e a organização do Conselho do FUNDEB no município selecionado; examinar a participação do Conselho no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo e tecer uma reflexão sobre a relação do conselho com o gestor municipal de educação no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo (distribuição, transferência e aplicação). O estudo apresenta uma revisão documental das legislações que definem o financiamento da educação no Brasil, em particular a legislação que criou o FUNDEB, assim como, dados provenientes de entrevistas com os membros do Conselho (o presidente, um representante dos pais e um representante dos diretores e um do Poder Executivo). O resultado da pesquisa mostra o atendimento ao número mínimo de conselheiros estabelecido na legislação; indicação dos conselheiros por seus pares pelo Poder Executivo; apresentação pelos conselheiros de dificuldade no conhecimento técnico, quanto ao entendimento dos demonstrativos da aplicação e da própria dinâmica de funcionamento do Fundo e ausência dos representantes do segmento de alunos, do Conselho Tutelar e do representante do segmento dos diretores às reuniões do Conselho. Dessa forma, pode-se concluir que o Conselho buscou timidamente acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB, porém não tiveram uma participação efetiva no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Financiamento, Educação, FUNDEB.

## SUMÁRIO

### RESUMO

INTRODUÇÃO.....	6
1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: A LUTA POR RECURSOS E A COMPOSIÇÃO DE FUNDOS.....	8
2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA ATUAL CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	12
2.1 A INSTITUIÇÃO DE FUNDOS: DO FUNDEF AO FUNDEB.....	14
3. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	18
3.1 PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB NA GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LAGOA DE DENTRO-PB.....	19
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
ABSTRACT.....	28
REFERÊNCIAS.....	29

## INTRODUÇÃO

A temática do financiamento da educação tem assumido um papel importante na compreensão da organização e da gestão da educação, na garantia do direito a uma educação de qualidade e no fortalecimento das ações dos movimentos e órgãos colegiados. A questão do direito à educação se fez presente nas diversas Constituições brasileiras, as referências à educação e seu sistema de financiamento sempre apareceram em seus textos, ora de forma abrangente, ora mais restrita.

A Constituição Federal de 1988 teve grande importância no propósito de instaurar a democracia no país e de institucionalizar os direitos humanos, é nela que a questão do direito à educação aparece de forma mais ampla, estabelecendo uma organização específica de financiamento à educação pública no Brasil, definindo a educação em seu Art. 205 como direito de todos, e o Estado e a família como responsáveis pelo seu atendimento.

Além das Constituições também é necessário destacar outras legislações que asseguram o financiamento da educação no Brasil, como a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9.394/96), aprovada em dezembro de 1996, o Plano Nacional de Educação – PNE (2000-2010) e também as legislações estaduais e as Leis Orgânicas dos municípios.

A organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. Em seu Art. 212 a Constituição de 1988 define os percentuais a serem investidos pela União em 18% e pelos Estados e Municípios em 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Quanto ao que se refere ao processo de democratização a Constituição de 1988 instituiu um conjunto de direitos sociais e políticos, centrados na institucionalização de mecanismos de participação, fundamentais para uma sociedade democrática e com poder de participação. Neste sentido, ela consolida no capítulo que trata da Seguridade Social, o Artigo 194, Parágrafo Único, inciso VII o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. No processo de gestão democrática esses órgãos constituem a expressão da sociedade organizada e devem exercer uma função

mediadora entre o governo e a sociedade, efetivando um ponto importante e necessário na organização das políticas públicas. Atualmente, existem Conselhos nas diversas esferas de poder e áreas, atendendo os grupos sociais ou programas governamentais específicos.

No contexto atual, o sistema de financiamento da educação no Brasil criou o Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação – o FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, este vigorou durante dez anos (1997-2006) surgiu num contexto educacional, em que se percebia a necessidade de maior equidade e controle na distribuição de recursos para educação. A Lei nº 11.494/2007 regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, que é um fundo especial de natureza contábil formado por recursos provenientes dos impostos, transferências e contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e complementado por recursos federais.

Compreendemos que o acesso e a qualidade da educação, também estão diretamente ligados a uma efetiva distribuição dos recursos financeiros destinados a educação, mas eles não são garantia automática do direito a educação e de propiciar uma educação de qualidade para todos. A falta de valorização do professor, escolas mal estruturadas, escassez de material didático, ainda são realidades presentes na sociedade brasileira, vivenciamos um sistema educacional que ainda sofre com problemas de qualidade, os recursos financeiros ainda são insuficientes para promover uma educação de qualidade e igualitária, além de convivemos com a constante corrupção dos gestores públicos. É imprescindível que haja a intervenção dos cidadãos, individualmente ou em grupo para a construção de uma educação mais justa e igualitária, e que os investimentos sejam aplicados em melhores condições da manutenção do ensino.

Instigada a partir das discussões realizada durante as aulas do componente curricular Gestão Educacional e dos debates sobre a importância da participação social nos Conselhos do FUNDEB no acompanhamento dos recursos destinados à educação, realizados durante o curso Formação pela Escola no município onde trabalho (Lagoa de Dentro – PB). Procuramos neste estudo fazer um levantamento sobre as especificidades do financiamento da educação no Brasil e do atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, evidenciando a importância da participação da sociedade na gestão dos recursos destinados à educação, sobretudo nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, o (CASC/FUNDEB), que tem como principal atribuição a participação no acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo em todas as esferas de poder Municipal,

Estadual e Federal, conforme estabelecido no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/ 2007 e configura o objeto central de estudo desta pesquisa que foi realizada com os representantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – FUNDEB, do Município de Lagoa de Dentro - PB.

## **1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: A LUTA POR RECURSOS E A COMPOSIÇÃO DE FUNDOS**

Ao falarmos sobre a política de financiamento da educação em nosso país precisamos lembrar que as mudanças efetuadas foram conseqüências de um lento processo histórico, pois a luta por recursos para a educação e a composição de fundos para sua implementação vem sendo conquistada ao longo dos anos. Fazendo uma retrospectiva dos principais fatos que marcaram a história da educação no Brasil, podemos inferir como se apresentou o financiamento público da educação nos últimos tempos e como se estrutura a política de financiamento atualmente.

No período colonial, a educação no Brasil fez-se sem escolas e sem despesas, Portugal não investia no financiamento da mesma. Quando a educação foi entregue aos jesuítas, o sistema de ensino esteve baseado na religião e no tradicionalismo e seu financiamento era garantido a partir das rendas da Igreja. Em 1758, com a expulsão dos jesuítas, alguns anos depois foram introduzidas as Aulas régias oferecidas a crianças e adolescentes, neste período foi criado o primeiro imposto exclusivo para financiar a manutenção dos ensinos primário e médio, inclusive o pagamento dos professores, era o conhecido por “subsídio literário”, era um imposto que incidia sobre a carne, o vinho, o vinagre e a cachaça, porém nem 5% da população escolar era de fato atendida ( Caderno Conselho Escolar, 2006).

No período Imperial, em 1823 foi criada a primeira Assembléia Constituinte e Legislativa do Brasil para preparar a nossa Constituição de 1824 que vigorou até a Proclamação da República em 1889. Em relação à educação, a Constituição colocava a educação primária como gratuita a todos os cidadãos, com o Ato adicional de 1834 definiu-se a instrução elementar como responsabilidade dos estados, prevendo a escolarização primária gratuita e obrigatória. Neste período, em relação ao financiamento da educação, cada província contava com um imposto cobrado sobre a circulação de mercadorias para sustentar o sistema educacional. Com a expansão das cidades, aumentou a demanda tanto por escolas como pelo comércio de mercadorias, viabilizando a cobrança de tributos correspondente ao

atual ICMS, multiplicando-se assim as escolas primárias e secundárias (Caderno Conselho Escolar, 2006).

Com aprovação do Ato adicional de 1834 as províncias tinham o poder de legislar sobre a instrução pública e repassava ao poder local o direito de criar estabelecimentos escolares, além de regulamentar a educação. Novas idéias conduziram o Brasil a adotar o sistema republicano em 1889. Nesse contexto de mudanças, em 1891 foi promulgada a primeira constituição republicana que consagrou o sistema educacional que já existia no Brasil desde a época do Império.

Com a urbanização e o crescimento das atividades comerciais e industriais, lentamente a sociedade brasileira passou a exigir mudanças no sistema educacional, pois a situação educacional era marcada pela insuficiência de oferta de vagas, pelo baixo rendimento e pela manutenção de uma estrutura escolar que não atendia a uma sociedade mais complexa. Em 1930 houve uma expansão educacional com uma grande oferta de escolas públicas estaduais e municipais financiadas por seus tributos, porém sem condições de atender a demanda existente.

A política de financiamento da educação já era uma necessidade expressa pelos pioneiros da Educação Nova. Em 1932 foi redigido o Manifesto dos Pioneiros, este movimento pedagógico defendia a educação como uma função essencialmente pública, a escola deveria ser única e comum a todos, sem privilégios econômicos de uma minoria, pautava o debate em torno da democratização do acesso à educação e a criação de uma política educacional. Além disso, os pioneiros, dentre os quais, Fernando Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho disseminarão a idéia da criação de um fundo de financiamento da educação, influenciando nas diretrizes do financiamento da educação a vinculação de recursos inaugurada na Constituição de 1934. O documento do Manifesto dos Pioneiros sinalizou para autonomia do financiamento da educação com a instituição de um Fundo especial para educação expressando que:

[...] a autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, sendo administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos órgãos de ensino incumbidos de sua direção (MANIFESTO DOS PIONEIROS, Coleção educadores 2010, p. 47).

A Constituição de 1934, em seu artigo 149, define que “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos” e estabeleceu a vinculação de recursos para a educação, em seu artigo 156 instituindo que “ a União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de

vinte por cento, da renda resultante dos impostos”, além do que prevê no artigo 156, em seu artigo 157 a Constituição dispõe que:

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934)

Com o surgimento do Estado Novo, Vargas iniciou seu governo ditatorial e promulgou a Constituição de 1937 estabelecendo em seu artigo 125 que a educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais, sendo que Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular, em seu Art. 130 a Lei também dispõe que o ensino primário é obrigatório e gratuito, a sua gratuidade, porém, não excluía o dever de solidariedade, assim, por ocasião da matrícula, era exigido aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

A Constituição de 1937, em seu texto legal não definia claramente o papel da União, dos Estados e Municípios em relação à educação e suprimiu a vinculação constitucional de recursos destinados à educação, sendo reintroduzida com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário – FNEP, instituído pelo Decreto nº 4.958/42 de que tinha por objetivo a ampliação e a melhoria do sistema escolar primário. Constituído por tributos federais criados para este fim, previa a aplicação dos recursos pelos Estados e territórios, mediante assinatura de convênios. Esses convênios pressupunham assistência financeira da União no desenvolvimento do ensino nos Estados, estes por sua vez, assumiam o compromisso de aplicarem em educação 15%, e os municípios 10% a partir de 1944, ampliando suas alíquotas em 1% ao ano, até atingir-se no ano de 1949 o percentual de 20% e 15% respectivamente (OLIVEIRA apud CABRAL, 2009).

A Constituição de 1937 restringiu o debate acerca da política educacional, no âmbito da educação e do seu financiamento foi um visível retrocesso em relação à Constituição 1934, que contemplava a proposta dos liberais inscritas no Manifesto dos Pioneiros, de 1932, e que

permitiu o debate e a mobilização da sociedade civil em torno da questão da educação (LIBÂNEO, 2007, p.135).

A Constituição promulgada em 1946 inaugurou um regime “liberal democrático”, pautado no “direito de todos” e define em seu Artigo 166 que “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve-se inspirar nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Em termos gerais, a Constituição de 1946 aumentou a responsabilidade da União e dos Municípios em relação à educação, referente à vinculação de recursos orçamentários ela prevê em seu Artigo 169 que “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, e o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante aos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61, prevista pela Constituição de 1946 e que só foi promulgada em 1961. No que se refere à vinculação de recursos para a educação a LDB de 1961 aumentava a vinculação de recursos por parte da União, em relação a Constituição de 1946 e preceituava em seu Artigo 92 que “A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo”(LDB/1961, Art.92).

O Golpe de Estado de 1964 deu início a outra fase da nossa história, outra Constituição foi outorgada sob a vigência do regime militar (1963-1985) que revogou as vinculações de porcentagens de arrecadação de impostos para educação. Com a Constituição de 1967 os Estados, não estando mais em obrigação de aplicar recursos mínimos da receita de impostos em educação, passaram a lançar mão dos recursos do Salário-Educação (criado com fonte adicional de financiamento pela Lei nº 4.440/64) para cobrir despesas de manutenção do ensino. Com isso, a receita de impostos destinados à educação era diminuída e aplicada em outras funções (MELCHIOR, 1987 apud SANTOS, 2003). A emenda Constitucional de 1969, no que se refere ao financiamento do ensino, mais uma vez revogava as vinculações de porcentagens de arrecadação de impostos, ficando limitada apenas à esfera municipal à vinculação de 20% dos recursos, favorecendo assim o ensino privado.

A restauração da vinculação de recursos, só ocorreu quase ao final do regime militar, em 1983, no contexto da abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon – Emenda Constitucional nº 24 de autoria do Senador João Calmon, foi regulamentada em 1985 pela lei 7.348, sendo consolidada pela Constituição Federal de 1988. A Emenda Constitucional de 1983 instituiu que a União aplicará nunca menos de (13%) treze por cento, e os Estados, o

Distrito Federal e os municípios (25%) vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, estes percentuais vigoraram até a promulgação da Constituição de 1988, quando foram então ampliados.

Rompendo com o autoritarismo militar, em 1984 iniciou-se a “Nova República”. Esse período foi marcado por intensa mobilização social nos debates em torno da aprovação de uma nova Constituinte, no propósito de instaurar a democracia no país e de institucionalizar os direitos humanos. Conhecida como a “Constituição Cidadã”, a nova e atual Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

## **2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA ATUAL CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A garantia constitucional de recursos financeiros para educação pública, se deu de forma muito particular em cada momento da história da educação brasileira, verificando-se a fixação de percentuais mínimos a serem investidos obrigatoriamente no ensino, como também a sua não obrigatoriedade. Santos (2003, p. 211) aponta que, “atualmente, no Brasil, a política educacional tem contado, para seu financiamento, com uma estrutura de captação e canalização de recursos baseada na vinculação constitucional fiscal e da receita proveniente de contribuições sociais (salário-educação)”.

O Estado, para realizar suas políticas educacionais disponibiliza recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do sistema educacional nos níveis federal, estadual e municipal. As políticas educacionais têm no financiamento um importante instrumento para a sua execução, constituído pelos mecanismos empregados ou definidos pelo Estado para captar, destinar e utilizar recursos tendo em vista, o financiamento torna-se um dos fatores determinantes do próprio escopo das políticas educacionais praticadas (VELOSO, 1987 apud SANTOS, 2003, p.211).

A Constituição de 1988 estabeleceu importantes direitos aos cidadãos brasileiros, é nela que a questão do direito à educação aparece de forma mais ampla, proclamando que a educação é um direito de cada cidadão, também foram asseguradas importantes conquistas como o ensino fundamental obrigatório e gratuito e o direito público subjetivo, e em seu Art. 205 estabelece que:

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Constituição Federal de 1988).

Para garantir a educação como direito de todos os cidadãos e a responsabilidade de cada esfera do poder na oferta da educação, a atual Constituição Federal de 1988, expressa os percentuais mínimos a serem investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente governamental, em seu Artigo 212 define que:

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Constituição Federal de 1988).

Portanto, a Constituição de 1988 reiterou o estabelecido pela Emenda Calmon, aumentando, entretanto o percentual a ser aplicado pela União de 13% para 18% das receitas resultante de impostos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 -, prevista na Constituição de 1988 e aprovada em 20 de dezembro de 1996, reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal e estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No que diz respeito ao financiamento da educação, nossa segunda LDB, dedicou o título VII, nos Artigos 68 a 77, às questões dos recursos financeiros destinados à educação.

A LDB, em seu artigo 68 preceitua as fontes de recursos para educação, sendo os provenientes de receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receitas de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros previstos em lei (LDB/1996, Art.68). Uma das novidades da LDB lei 9.493/96 em relação à Constituição Federal de 1988 foi mencionada em seu Artigo 69, trata-se de um percentual mínimo válido a ser estabelecido, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; Portanto, o percentual é estipulado como mínimo, podendo as autoridades estabelecer um percentual igual ou superior ao mínimo, que atendam as necessidades educacionais da população e as obrigações constitucionais.

Uma outra importante inovação foi estabelecida nos artigos 70 e 71, os quais dispõem sobre o que se pode ou não ser considerado, respectivamente, como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, indicando que os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não podem ser gastos com outras despesas, nesse aspecto, vale salientar, o papel de uma gestão participativa dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social na efetivação da gestão dos recursos de forma adequada.

O Plano Nacional de Educação (PNE), decorrente da LDB e aprovado pela Lei 10.172/2001 estabeleceu como objetivo:

“a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e; democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” ( PNE, Lei nº 10.172/2001).

O Plano Nacional de Educação também definiu as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino, para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação e para gestão e financiamento da educação para o prazo de dez anos. Entre as quinze metas relacionadas ao financiamento do ensino, destaca-se o interesse em implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB e também mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4 (PNE, Lei 10.172/2001).

## **2.1 A INSTITUIÇÃO DE FUNDOS: DO FUNDEF AO FUNDEB**

A Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei 9.424/96 estabeleceram a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - o FUNDEF. Tratava-se de um fundo de natureza contábil, caracterizado pelo crédito e pela movimentação dos recursos em conta bancária especial, na qual eram creditados exclusivamente os recursos do fundo, destinados ao financiamento do ensino fundamental.

Segundo Negri apud Santos (2003), o Fundef representou uma minirreforma tributária, pois introduziu nos critérios de distribuição e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional, que é o número de alunos, equalizando o valor por aluno a ser aplicado, no âmbito da unidade da Federação. Os recursos do Fundo eram distribuídos entre cada estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados

nas respectivas redes de ensino fundamental e também com a obrigatoriedade da elaboração de um Plano de cargos e carreiras para o magistério.

Os recursos do Fundo deveriam ser distribuídos de maneira automática e equânime entre o governo estadual e seus municípios. Assim Santos (2003) afirma que a Lei 9.424/96 que regulamenta a instituição do FUNDEF promoveu a desestadualização e uma municipalização selvagem do ensino fundamental. Como o próprio nome já diz, o FUNDEF priorizava o ensino fundamental e era constituído por 15% dos impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; Fundo de Participação do Estado – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – Exportação; e, 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC nº 87/96).

Outro aspecto importante determinado pela Lei foi a criação de um mecanismo de acompanhamento e controle social do Fundo, a ser efetivado mediante a criação de “Conselhos” instituídos em cada esfera de governo, contribuindo para a transparência e visibilidade na aplicação dos recursos para educação, embora muitas vezes este conselho não funcione na prática, participando da gestão dos recursos de forma passiva.

Segundo Barboza (2010), este fundo vigorou por nove anos (1998 a 2006) apontando aspectos negativos como a prática do baixo valor mínimo por aluno/ano, a ineficiência dos conselhos de acompanhamento e por não financiar a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos, sendo que as principais limitações do Fundo foi o fato de só contemplar o Ensino Fundamental, oferecer um patamar de despesa aluno/ano abaixo da necessidade real e por não ter a mesma repercussão para todo o Brasil, o FUNDEF causou um maior impacto sobre as regiões menos desenvolvidas.

Para FRANÇA (2005), o FUNDEF, enquanto política pública estabelece a universalidade, e enquanto programa de financiamento, a vinculação de recursos para manutenção do ensino fundamental, caracterizando-se desta forma, como uma proposta inovadora de descentralização financeira, tendo como meta desenvolver uma boa gestão educacional. De fato, um dos principais objetivos do fundo era criar um sistema de financiamento que assegurasse um ensino de qualidade, promovendo uma política nacional de equidade, de valorização do magistério e de descentralização dos recursos para as redes estaduais e municipais de ensino.

A criação do FUNDEF mesmo com pontos negativos a serem observados, contribuiu para impulsionar a educação no país, durante sua vigência até dezembro de 2006, quando foi substituído pelo FUNDEB. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da educação – o FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, é um fundo de financiamento da educação básica pública, de natureza contábil, formado por recursos provenientes dos impostos, transferências e contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação como dispõe o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Os objetivos do fundo estão indicados no artigo 2º da Lei, o qual define que “os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (FUNDEB, Lei 11.494/2007). Quanto a sua vigência, a Emenda Constitucional nº 53, que o criou, estabeleceu o prazo de quatorze anos, a partir de sua promulgação.

Como explicita Barboza 2010, o FUNDEB tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação, ampliando o universo de beneficiados para em torno de 48 milhões de alunos da educação básica. O novo Fundo atende não só ao ensino fundamental, como também da educação infantil ao ensino médio e a educação de jovens de adultos.

Os impostos que compõem o novo fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, tem um percentual de vinculação de 20%, a partir do terceiro ano de vigência do Fundo, das seguintes fontes de recursos constitucionais: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações (LC 87/96), Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR e a Complementação da União, se caso necessário. Percebemos que algumas receitas faziam parte do FUNDEF, em relação às novas receitas, as mesmas foram incorporadas ao Fundo de forma gradual, na forma prevista na lei. Vale lembrar que todos os recursos mencionados são provenientes da parcela de 25% dos impostos e transferências constitucionalmente vinculados à educação, não significando, portanto em recursos novos para educação, mas apenas de uma subvinculação ao FUNDEB, assim como era no FUNDEF.

Os recursos do Fundo serão distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de educação básica pública, assim como fica estabelecido, no Artigo 9º da Lei do FUNDEB, que diz “para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais

atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis” (Lei 11.494/ 2007). No caso do FUNDEB, a educação básica foi desdobrada em dezenove segmentos, e sabemos que as matrículas realizadas nestes segmentos e declaradas no Censo Escolar influenciaram diretamente na distribuição dos recursos.

Em relação à Complementação da União, evidencia-se outro diferencial do FUNDEF para o FUNDEB. Foi fixado um valor de, no mínimo, dez por cento de complementação aos Estados e Municípios, que não atingirem o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, a partir do quarto ano de vigência do FUNDEB.

Para Dourado 2007, atualmente, articulam-se esforços em todas as esferas para garantir a regulamentação do FUNDEB, cujo desenho pode representar um avanço na dinâmica e lógica do financiamento da educação básica nacional, sobretudo quanto à sua caracterização que é direcionado à educação infantil, ensino fundamental e médio (educação básica). O mecanismo de captação e redistribuição de recursos do FUNDEB é semelhante ao do FUNDEF, as principais mudanças dizem respeito ao tempo de vigência, abrangência nas modalidades e níveis de ensino, quanto ao montante de recursos e sua progressiva expansão e as fontes de recursos que compõem o novo Fundo.

O FUNDEB, como já observado, é um fundo formado por receitas específicas, possui objetivos determinados e regras próprias para aplicação de seus recursos. A distribuição dos recursos leva em consideração algumas informações muito importantes como os critérios definidos na legislação específica, os dezenove segmentos da educação básica, os fatores de ponderação, os dados do Censo Escolar, os valores por aluno/ano nacional e por Estado, dentre outros.

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido, da sua duração, da idade dos alunos, do turno de atendimento e da localização da escola, além disso deve particularmente ser empregado na valorização do magistério, conforme determinação legal do Artigo 22 da Lei 11.494/2007, “Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”. Quanto ao restante do Fundo de até 40% do total dos recursos podem ser aplicados com despesas caracterizadas como Manutenção de Desenvolvimento do Ensino, na forma prevista no Artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Com relação à valorização dos profissionais da educação, a Lei dispõe sobre a

implantação de Planos de Cargos e Carreiras e remuneração dos profissionais da educação básica, na busca de garantir uma remuneração adequada, bem como a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, a Lei do FUNDEB nº 11.494/ 2007 estabelece nos artigos:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei 11.494/ 2007).

Diante disso, sabemos que os recursos do FUNDEB devem ser investidos integralmente na educação básica, bem como o devido acompanhamento e controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto a isso a legislação estabelece a criação de instâncias colegiadas como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

### **3. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB**

Assim como acontecia no FUNDEF, apenas com algumas alterações, o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, serão exercidos pelos governos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos instituídos legalmente, especificamente para esse fim, conforme a Lei 11.494/2007. No âmbito de cada esfera de governo, portanto, deve-se criar o correspondente Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, não só porque a lei assim determina, mas porque é necessário que a sociedade exerça acompanhamento e controle social sobre a utilização que cada governo faz dos recursos públicos recebidos do Fundo.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um órgão colegiado formado por representações variadas e sua atuação deve ser autônoma, é uma representação capaz de exercer controle sobre a ação do Estado, supervisionando e avaliando as decisões e ações administrativas, exigindo dos gestores públicos a comprovação da aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho foi criado na intenção de estabelecer um canal de

comunicação entre a “sociedade civil” e a gestão pública. Para tanto, é um mecanismo criado por legislação específica que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual exerce suas competências.

Em cada âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, os conselhos em suas atribuições devem supervisionar e acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados financeiros que alicerçam o mecanismo dos Fundos, principalmente se esta contemplando a educação básica e o mínimo de 60% do total anual assegurado para a remuneração dos profissionais do magistério (FUNDEB, Lei nº 11.494).

Um aspecto importante na lei deve ser lembrado, diz respeito à mudança nas regras de composição do seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social, possibilitando mais transparência e autonomia para os conselheiros realizarem o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos. A Lei do FUNDEB nº 11.494/2007 definiu a eleição ou indicação dos membros por seus pares e ampliou o quantitativo, também incluiu membros da sociedade civil e proibiu a presença de Gestores do Fundo ou de pessoas ligadas a eles, ou seja, parentes até 3º grau presidindo o Conselho.

O Controle a ser efetuado pelo Conselho é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, as demais instâncias fiscalizadoras, as falhas ou irregularidades eventualmente cometidas no processo de distribuição, transferência de aplicação dos recursos. Desta forma, Teixeira (2004) afirma que na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade.

Entretanto, por mais que se estabeleçam mecanismos de controle na legislação, o seu real cumprimento depende essencialmente do grau de organização da sociedade para defender seus direitos. Não basta uma legislação emancipadora dos Direitos civis, temos que formar uma sociedade disposta a defendê-la enquanto prática social.

### **3.1 PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB NA GESTÃO DOS RECURSOS NO MUNICÍPIO DE LAGOA DE DENTRO-PB**

A lei do FUNDEB define que os Conselhos desse Fundo deverão ser instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência do Fundo, inclusive mediante adaptações dos Conselhos do FUNDEF existentes na data de publicação de sua Lei. Os Municípios poderão

ainda integrar, nos termos da legislação local específica, bem como da Lei do FUNDEB, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Para analisar a organização e o funcionamento do Conselho do FUNDEB no município de Lagoa de Dentro - PB e sua participação no acompanhamento e controle social na gestão dos recursos deste Fundo foram realizadas entrevistas com o atual presidente do Conselho do FUNDEB e com os conselheiros representantes do segmento de pais de alunos, do poder executivo e dos diretores.

O município de Lagoa de Dentro optou pela instituição de Conselho próprio do Fundo, especificamente com a finalidade de realizar o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transparência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em 28 de fevereiro de 2007, publica-se a Lei nº 368 que dispõe sobre a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (o CACS-FUNDEB), aprovada pelo Poder Legislativo Municipal e sancionada pelo Poder Executivo Municipal, cumprindo, assim, o prazo disposto no Artigo 34 da Medida Provisória nº 339/2006.

Com a conversão da Medida Provisória nº 339/2006 na Lei Federal nº 11.494, aprovada em 20 de junho de 2007, foram introduzidas modificações em alguns dispositivos, entre os quais o aperfeiçoamento da estrutura e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. A composição do Conselho do FUNDEB de Lagoa de Dentro - PB ficou e esta atualmente constituída com onze membros, sendo dois indicados pelo Poder Executivo Municipal, ou seja, representantes diretos da esfera governamental, um do segmento dos diretores, um do segmento dos servidores técnico-administrativo, um do segmento do Conselho Municipal de Educação, um do segmento dos professores e um representante do Conselho Tutelar, e quatro representantes da sociedade civil (dois representantes de pais de alunos e dois do segmento de estudantes).

Sobre as competências deste colegiado o Art. 5º da Lei municipal nº 368/2007 estabelece que é dever do Conselho do FUNDEB:

I – acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; II – supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB; III – examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; IV – emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizados

mensalmente pelo Poder Executivo Municipal; e V - outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça (LEI n° 368/2007, Lagoa de Dentro-PB).

O Conselho do FUNDEB desde sua criação, ainda não possui um Regimento Interno, o que pode interferir no bom funcionamento e organização das atividades do conselho, uma vez que deve ser elaborado para definir os procedimentos e critérios de funcionamento. Um dos representantes entrevistado, afirmou que atualmente estão num processo de discussões e debates nas reuniões, para elaborarem o Regimento Interno do Conselho (ENTREVISTADO 3).

Segundo o ENTREVISTADO 1, as reuniões acontecem bimestralmente, mas quando necessário, os conselheiros se reúnem mensalmente. Portanto não existe nenhum Calendário estabelecido de reuniões ordinárias. Mas há uma contradição nas falas dos conselheiros, pois o ENTREVISTADO 3 alega que “o maior entrave para poderem desenvolver de forma mais efetiva a atuação do conselho, é a falta de reuniões regulares, que atualmente não tem ocorrido conforme determina a legislação”.

As reuniões são comunicadas aos conselheiros por meio de convites e muitos representantes não comparecem, é o caso dos representantes de alunos que já não fazem parte da rede de ensino municipal e o representante do Conselho Tutelar municipal, que mesmo fazendo parte da atual formação do Conselho do FUNDEB, não tem frequentado as reuniões. Quanto a essa questão, o ENTREVISTADO 1, ainda confirma que uma das grandes dificuldades do Conselho é a pouca participação dos conselheiros, afirmando que:

A baixa participação ainda de muitos conselheiros é um ponto negativo na atuação do conselho, por serem maioria indicados pelo poder executivo [...], não conseguimos formar uma consciência participativa da sociedade que cuida do dinheiro público, através da participação no conselho. As pessoas que vão para o conselho são encargos políticos, geralmente partidários do grupo político que esta no poder [...] o conselho fica quase como um órgão público, podendo haver favorecimentos. Muitos conselheiros dizem que vão perder o dia, porque discutem assuntos que não sabem direito, conhecimentos embasados em leis, orçamento público, do próprio fundo, e muitos conselheiros não tem, então a pessoa fica lá calada, sem conhecimento (ENTREVISTADO 1).

Verifica-se que existe uma mínima participação dos conselheiros e dificuldades na compreensão da própria dinâmica de funcionamento do Fundo, há também um processo de indicação de pessoas para participar do Conselho do FUNDEB em sua maioria são pessoas com vínculo partidário com o grupo que esta no poder executivo, acredita-se que o ENTREVISTADO 1 quando se refere ao Conselho, ele o coloca como quase um órgão político e não público como menciona na entrevista, podendo desta forma haver algum tipo de favorecimento, já que as pessoas indicadas para participar deste são ligadas ao grupo.

Os conselheiros foram questionados se receberam alguma formação para o exercício de suas funções dentro do Conselho. Um representante conselheiro, afirmou que no primeiro trimestre de 2011, os conselheiros puderam se matricular no curso oferecido pelo FNDE, o Formação pela Escola, que garante a capacitação destes conselheiros, porém, nem todos se interessaram pelo curso e não quiseram se capacitar, somente alguns estão concluindo o curso (ENTREVISTADO 1).

Outro representante do Conselho, disse não ter conhecimento de que houve alguma vez capacitação para os conselheiros, e afirma ainda que “há um conhecimento mínimo da legislação por parte dos mesmos” (ENTREVISTADO 2). Já o ENTREVISTADO 3, afirmou que “atualmente não só os conselheiros do FUNDEB, como os demais conselheiros freqüentam o Curso Formação pela Escola”. O ENTREVISTADO 4 relata ter participado de uma formação em apenas um dia, realizada na Secretária de Educação do Município, porém os demais entrevistados desconhecem esta formação.

Através do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE o curso Formação pela Escola visa fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. Este curso é voltado, portanto, para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada. Constata-se que há um curso on-line a disposição dos membros do conselho, pela Secretaria de Educação do Município de Lagoa de Dentro - PB, para uma melhor compreensão das funções dos conselheiros e das atribuições do Conselho do FUNDEB, o que contribui para uma melhor participação no acompanhamento e controle social na gestão dos recursos do Fundo. Mas, não houve a procura ou o conhecimento deste, por parte de alguns conselheiros, alguns membros ainda necessitam de estudo, de formação para entenderem a sistemática financeira do FUNDEB e não atuarem passivamente por falta de conhecimento técnico sobre o assunto.

Sobre a participação do Conselho do FUNDEB, um conselheiro afirmou que:

tem se resumido a identificar a previsão anual dos recursos do FUNDEB, em discutir o reajuste salarial dos professores para cumprir o percentual de 60%, que deve ser gasto com a remuneração do magistério, e também analisa os extratos bancários, para ter conhecimento de quanto está sendo recebido e o quanto está sendo gasto dos recursos do Fundo, [...] também tem supervisionado o Censo Escolar, tomando conhecimento da quantidade de alunos matriculados na rede pública municipal, mas admite que o conselho não tem fiscalizado a aplicação dos 40% dos recursos (ENTREVISTADO 1).

Um dos representantes entrevistados demonstrou não ter clareza sobre os trabalhos desenvolvidos no Conselho, afirmando que “o conselho do Fundeb é responsável pelo que acontece nas escolas, com o que entra e o que sai” (ENTREVISTADO 4).

O ENTREVISTADO 2 relatou que “o Conselho tem se reunido para saber como foram gastos os dinheiros do CACS FUNDEB, também acompanhar a previsão de recursos anuais e ao justo e legal aumento da remuneração dos professores dentro da margem legal dos 60% para os docentes”. Compreendemos que há um entendimento equivocado na fala deste conselheiro quanto a atribuição deste colegiado, pois os recursos que o Conselho deve acompanhar a aplicação, se refere aos depositados na conta do FUNDEB e que não constituem dinheiro do CACS FUNDEB, como o entrevistado menciona. O Conselho do Fundeb é responsável pelo acompanhamento e controle social dos gastos efetuados pelos gestores públicos com os recursos do Fundo.

É incumbência deste Conselho, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – o FUNDEB. Para tanto o ENTREVISTADO 1, acrescenta que:

O Conselho funciona quase exclusivamente nas costas de um presidente, os demais membros não se interessam em fiscalizar, em visitar escolas, fiscalizar questões de contratos, isso prejudica um pouquinho, mas o Poder Público tem passado as folhas de pagamento para agente, quando agente solicita, as discussões do reajuste dos professores, para localizar algum contrato irregular, para economizar recursos. Então, agente já solicitou isso e foi atendido, num houve nenhuma dificuldade (ENTREVISTADO 1).

Questionados sobre os documentos fornecidos pelo Poder Executivo, e a relação deste com o Conselho para analisar a aplicação dos recursos. Um dos representantes, afirmou que:

os documentos que solicitamos é a folha de pagamento para análise, quando há suspeitas de irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo e emite um parecer anual, embora com muita dificuldade em detectar irregularidades devido a baixa qualificação técnica para fazê-lo, por isso tenta evitar fraudes consultando a folha de pagamento e solicitando os extratos bancários (ENTREVISTADO 2).

O ENTREVISTADO 4, afirmou não ter conhecimento de quais são os documentos fornecidos pelo Poder executivo ao Conselho. Já o ENTREVISTADO 3, disse que “conforme solicitação do Conselho do FUNDEB, o município tem disponibilizado todos os dados e informações para que o Conselho possa analisar e emitir o seu parecer sobre a prestação de contas”, mas não mencionou quais documentos são solicitados.

Em relação à supervisão no levantamento do Censo Escolar, um conselheiro representante declarou que “o conselho tem supervisionado o Censo Escolar, tem tomado conhecimento da quantidade de alunos matriculados, e cada ano tem aumentado o que é bom,

pois tem aumentado os recursos do FUNDEB para o município” (ENTREVISTADO 1).

A Lei do FUNDEB, em seu parágrafo único Art. 25, inciso IV, assegura aos conselheiros deste Fundo alguns direitos; entre eles, o de poderem sempre que julgarem necessário realizar visitas e inspetorias “in loco” para verificar: o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, assim como verificar a adequação do serviço de transporte escolar, e ainda a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo (Lei nº 11.494/2007).

O ENTREVISTADO 3 afirmou que neste atual mandato, não teve conhecimento de visitas às escolas. Outro conselheiro representante também afirmou que não tem participado de visitas nas escolas, mas alega que “seria muito bom onde estejamos informados com o objetivo de verificara efetiva e regular aplicação dos recursos e a adequabilidade, finalidade e utilidade do bem ou serviço resultante dessa aplicação” (ENTREVISTADO 2). Já outro representante, relatou que “o Conselho faz visitas nas escolas, mas não fui a nenhuma” (ENTREVISTADO 4).

Sobre a participação no acompanhamento do PNATE, o ENTREVISTADO 1 esclareceu que:

O Conselho tem acompanhado pouco o PNATE, nessa área o conselho ta devendo a sua atuação, mas agente tomou conhecimento de algumas denúncias (...), então conversamos com o Poder Executivo, para que fosse mudado as condições de transporte, que fosse oferecido transporte mais seguro ao aluno, essa orientação do Conselho foi discutido com a Gestora Municipal e o Secretario de Educação. (ENTREVISTADO 1).

Quanto a participação do Conselho do FUNDEB no município de Lagoa de Dentro - PB, no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo, os dados e informações reunidos nesta pesquisa mostram que o município procura atender aos dispositivos legais, quanto ao cumprimento dos prazos de criação dos Conselhos, assim como nomeando o número mínimo de conselheiros e segmentos determinados na Lei nº 11.494/2007.

Verificou-se, a falta de assiduidade por parte de alguns representantes do Conselho e a falta de participação total às reuniões dos representantes do segmento de alunos e do Conselho Tutelar, também se constatou a inexistência de um Regimento Interno, o que dificulta a dinâmica organizacional do Conselho.

Evidenciaram-se, nos dados da entrevista que os conselheiros apresentam dificuldades para análise dos documentos, no entendimento da dinâmica do Fundo e a função deste, devido claramente, a falta de formação técnica. Porém, vale ressaltar que um curso on-line “Formação pela Escola” é ofertado aos conselheiros do município pela Secretaria de Educação, mas poucos tiveram interesse em participar.

Alguns poucos conselheiros demonstraram interesse e tentam efetivar suas funções, mas a participação na gestão dos recursos do FUNDEB ficou restrita a supervisionar a elaboração da proposta anual e ao acompanhamento e controle da aplicação dos recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação. No atual mandato, não foi registrada nenhuma visita às escolas ou obras realizadas com os recursos do Fundo e não se verificou o real acompanhamento dos 40% dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Dessa forma, é inquietante a fragilidade do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, na medida em que ainda não se constituiu uma instância “forte” de acompanhamento e controle social deste fundo, no município pesquisado.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer dos anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000, muitas transformações ocorreram no âmbito das políticas educacionais. Após aprovação da atual Constituição, algumas alterações nos textos legais foram de grande importância na área da educação, destacamos a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) Lei nº 9.394/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 10.172/2001 e a aprovação das leis nº 9.424/1996 e nº 11.494/2007 que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A LDB reestruturou e definiu Diretrizes e Bases Educacionais Nacionais no país, o Plano Nacional de Educação apontou novas orientações para as políticas e ações do governo e o FUNDEF, definiu uma política de Fundos, destinados ao ensino fundamental, substituído em 2007 pelo FUNDEB, que ampliou o financiamento para toda a educação básica e suas modalidades.

A lei do FUNDEB preservou pontos positivos do FUNDEF, dentre eles podemos destacar: a ampliação da abrangência de atendimento para toda a educação básica, suas etapas e modalidades; ampliação do percentual dos recursos de 15% para 20%; reitera a obrigatoriedade de elaboração ou adequação dos Planos de carreira e remuneração para os profissionais do magistério; dispõe prazo para fixar em lei específica, o piso salarial nacional para os profissionais da educação; especifica valores pecuniários a complementação da União e aperfeiçoa a composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo e suas atribuições.

Conforme demonstrou a pesquisa, alguns conselheiros mencionaram fragilidades na participação e dificuldades quanto ao entendimento da dinâmica de funcionamento do Conselho, dos demonstrativos de aplicação do FUNDEB, bem como da legislação pertinente. Dessa maneira, a participação na gestão desses recursos ficou um tanto que descomprometida, porém a Secretaria de Educação tem buscado uma melhor preparação dos representantes dos segmentos deste Conselho no município, infelizmente nem todos os conselheiros tiveram interesse em aperfeiçoar os conhecimentos a cerca das atribuições e funções do Conselho do FUNDEB. Algumas limitações apresentadas pelos conselheiros quanto a interpretação das funções e do papel dos membros do Conselho dificultaram o exercício de suas atribuições. Por outro lado, propiciaram o exercício do direito do cidadão em acompanhar as ações do Poder Executivo, obrigando-o a prestar contas e tornar público os recursos que o município vem arrecadando para serem gastos com educação, das despesas e investimentos realizados com os recursos do FUNDEB. E desta forma, contribuindo através do controle da própria sociedade para uma gestão dos recursos educacionais eficaz, livre de corrupções ou eventuais irregularidades, em defesa da melhoria da qualidade do ensino.

Quanto à participação dos representantes dos segmentos de pais, alunos e do Conselho Tutelar, estes constituem os segmentos com menor assiduidade nas reuniões e desistência. Podemos inferir que a falta de conhecimento sobre a legislação do Fundo e as atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social deste Fundo, pode ser a razão para o desinteresse e descaso na participação desses representantes em integrar algo que não possui conhecimento.

Nas falas dos entrevistados, demonstrou-se que há um bom relacionamento estabelecido entre o Conselho e o Poder Executivo, os prazos de entrega das documentações são cumpridos e as solicitações feitas de extratos ou documentos afins, quando solicitados são providenciados pelos executores do Fundo, alguns representantes demonstraram pouco conhecimento sobre quais são os documentos, mas não apontaram nenhuma insatisfação.

A pesquisa mostrou que a participação do Conselho no acompanhamento da gestão dos recursos do FUNDEB é realizada debilmente. A participação restringiu-se ao acompanhamento da aplicação dos 60% dos recursos do Fundo que são destinados a remuneração dos professores e do levantamento do censo escolar do município. Não houve por parte do Conselho, por exemplo, acompanhamento dos recursos do PNATE, dos 40% dos recursos do Fundo destinados a manutenção do ensino, assim como não houve visitas as escolas e obras realizadas com recursos do Fundo.

Verificou-se que o Conselho não teve uma participação efetiva no acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB, atuou timidamente e com dificuldades, mas apesar da necessidade de expandir o nível de conscientização política dos cidadãos, a ação desse Conselho abriu a possibilidade de participação dos segmentos representativo da sociedade civil, no controle das ações dos gestores públicos e na construção da democracia participativa.

## **ABSTRACT**

This article was elected as a research social participation in the management of financial resources for education and aims to clarify the participation of the Monitoring and Control of the Fund for the Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals - FUNDEB in monitoring the management of this fund in the municipality of Lagoa de Dentro - PB. The specific objectives were to verify the composition, functions and organization of the Council of the municipality selected FUNDEB, examine the Council's participation in monitoring and social control of the Fund and for weaving a reflection on the relationship with the board of education in the city manager monitoring the management of Fund resources (distribution, transfer and application). The study presents a documentary review of the laws that define the funding of education in Brazil, in particular the legislation that created the FUNDEB, as well as data from interviews with members of the Council (the president, a parent representative and a representative of directors and an executive branch). The search result shows the attendance of the minimum number of directors established in legislation; indication of the counselors for their peers by the Executive Branch, presentation by the directors of difficulty in the technical knowledge to the understanding of the application and demonstration of the dynamics of the Fund and absence of representatives of the segment of students, the Guardian Council and the representative segment of the directors at Board meetings. Thus, we can conclude tentatively that the Council sought to monitor the implementation of the resources FUNDEB, but have not had an effective participation in monitoring and social control of the Fund.

**KEY WORDS:** Finance, Education, FUNDEB.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. [et al.]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.122 p. – (Coleção Educadores).

BARBOZA, Pedro Lúcio. **Educação em Questão: recortando temas e tecendo idéias**. Editora Latus, 2010.

CABRAL, Manuelina Martins da Sila Arantes. **A Participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na gestão dos recursos em Municípios de Mato Grosso do Sul (2007-2008)**. Campo Grande, 2009. p. 188. Dissertação (mestrado). Universidade Católica Dom Bosco.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil** – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.92 p.: il. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; 7).

DOURADO, Luis Fernando. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100-Especial, p. 921-946, out. 2007.

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da educação: o que mudou na escola? programa dinheiro direto na escola**. FUNDEF/ Magna França. -Natal, RN: EDUFRRN - Editora da UFRN, 2005.

LIBÂNIO, José Carlos. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo-SP. 5 ed. Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política e Gestão da educação**/ organizado por Dalila Andrade Oliveira e Maria de Fátima Felix Rosar. - 3 ed. - p. 180, Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate. In: **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**/ organizado por Dalila Andrade Oliveira e Marisa R. T. Duarte-3 ed-. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisas. São Paulo, v. 34. 2004.

BRASIL. Lei nº 10.172. Plano Nacional de Educação, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_ Constituições do Brasil: 1934, 1937, 1946 e 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm). Acesso em 05 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_ Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 05 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_ Constituição (1988). Emenda constitucional nº 14, de dezembro de 1996. Modifica o art. 34 e o Título VIII, Capítulo III da C.F. e o art. 60 do ADCT. 1996.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 21 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_ Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em 05 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_ Lei nº 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 do ADCT, e dá outras providências. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_ Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. 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 Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.394, de 24 de dezembro de 1998, 10.880, de 9 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_ Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm). Acesso em 10 de novembro de 2011.

LAGOA DE DENTRO. Lei nº 368 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho do Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, do Município de Lagoa de Dentro, Estado da Paraíba, e dá outras providências. Lagoa de Dentro: 2007.