

OBSTÁCULOS E PERSPECTIVAS À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DO FUNDEB EM ALAGOAS

Jailton de Souza Lira¹

Janayna Paula Lima de Souza Santos²

Valéria Campos Cavalcante³

Resumo: Este trabalho, de natureza qualitativa, traz uma discussão acerca da legislação brasileira que trata do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, comparando-a à realidade concreta da atuação destas entidades nos municípios de Alagoas. Considerando que são vários os obstáculos para a atuação efetiva dos conselheiros alagoanos no FUNDEB, elencamos aqueles que consideramos ser os principais obstáculos para o atendimento de seus objetivos no Estado, sendo eles: a legitimidade das representações; a falta de capacitação dos seus integrantes; a cultura de violência imperante e a lentidão dos órgãos de fiscalização. Como referências teóricas, além da legislação pertinente ao tema, recorre-se aos trabalhos de Molenvade & Ferreira (1997), Pereira (2007; 2012), Pinto (2002, 2007), Vasconcelos (2005; 2006), Menezes (2012), Tenório (2007), Carvalho (2014), A. Lima (1998) e F.J. Lira (1997, 2007), entre outros.

Palavras-Chave: Conselho; Participação; Legislação; FUNDEB.

INTRODUÇÃO

Considerado um avanço do ordenamento legal brasileiro com vistas à democratização dos gastos públicos na educação, principalmente desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social não têm obtido, da parte do Estado, a devida atenção e suporte para

¹ Doutorando em Educação (UFPB). Licenciado em História. Professor da Universidade Federal de Alagoas. Presidente do Conselho Municipal de Educação de Maceió. E-mail: jailtonlyra@hotmail.com

² Doutoranda em Educação (UFAL). Licenciada em Pedagogia. Professora da Universidade Federal de Alagoas. Pesquisadora do Laboratório do Manuscrito Escolar (L'ÂME). E-mail: janayna_lsantos@hotmail.com

³ Doutoranda em Educação (UFAL). Licenciada em Letras e Pedagogia. Professora da Universidade Federal de Alagoas. Pesquisadora do grupo MULTIEJA. Email: vcc1@hotmail.com

que possam realizar suas atribuições a contento. E, nesse sentido, observam-se desvios de finalidades, impossibilidade de fiscalização dos recursos públicos e um papel subalterno em relação à participação mais ampla na formulação e execução das políticas educacionais.

Este artigo elenca os principais impasses encontrados para a efetiva atuação dos Conselhos na área educacional⁴, sobretudo em Alagoas, verificando o que estabelece a legislação acerca das funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁵ e o que de fato acontece cotidianamente nos municípios alagoanos. Os impasses mencionados são referentes à esfera legal, técnica, burocrática e, em especial, política.

As fontes de informação para elaboração do presente trabalho são diversas, entre as quais podem-se citar: depoimentos prestados informalmente pelos próprios conselheiros municipais em seminários e encontros promovidos pela União dos Conselheiros Municipais de Educação (UNCME), acompanhamento das atividades dos Núcleos Regionais do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (Sinteal), notícias divulgadas pela mídia de maneira geral e pesquisa *online* das ações civis e Termos de Ajuste de Conduta (TAC) propostos pelos Ministério Público, tanto Estadual quanto Federal.

A legislação nacional define as competências e a maneira como estes Conselhos devem estar estruturados, inicialmente, expresso na Carta Magna de 1988. Posteriormente, esta importância é reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases Nacional

⁴ Os conselhos de acompanhamento e controle social específicos da educação são: os conselhos municipais de educação, os conselhos de acompanhamento e fiscalização dos recursos do FUNDEB, foco deste artigo, e os Conselhos de Alimentação Escolar, que acompanham a aplicação dos recursos e da implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas. Não é proposta deste trabalho fazer uma abordagem específica dos demais conselhos, mas traçar um panorama geral sobre as dificuldades de atuação daqueles direcionados à aplicação dos recursos do FUNDEB.

⁵ O FUNDEB substituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que subvinculou 60% dos recursos dos principais impostos e transferências previstos no artigo 212 da Constituição Federal (60% de 25% = 15%), introduzindo critérios de distribuição, baseados no número de alunos matriculados no ensino fundamental. O Fundef vigorou de 1998 a 2006.

(BRASIL, 1996) e em Emendas Constitucionais e leis complementares específicas, que tratam de áreas e recursos aos quais cada entidade precisa acompanhar.

Entretanto, na prática, o que se observa é uma gama de problemas de natureza comum à atuação desses colegiados, o que nos permite fazer considerações gerais sobre o caráter conjunto das suas atuações. Naturalmente, outros aspectos eventualmente deixaram de ser observados, o que não esgota a investigação do assunto.

Um elemento que nos chamou a atenção, logo de início, foi a “coincidência” dos casos em que os recursos da educação são objeto de desvio por parte dos gestores públicos, centradas, sobretudo, em duas fontes financeiras: os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a parte dos 40% das receitas do FUNDEB, destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, rubrica geral que dá margem a inúmeras manobras fiscais e contábeis para sua não-aplicação e consequente desvio das suas finalidades.

Por opção analítica, não será discutida a atuação de outros conselhos que acompanham a aplicação de recursos na educação, embora ressaltemos também a necessidade de avaliação da condução tanto dos Conselhos de Alimentação Escolar quanto dos Conselhos Municipais de Educação, fundamentais na execução das políticas educacionais, mas que igualmente, vivenciam, problemas assemelhados aos que acontecem com os Conselhos do FUNDEB⁶.

1. A Legislação Brasileira e o Controle Social

⁶ As principais: Emenda Constitucional nº 53/06, que dá nova redação aos Artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências; Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamenta o FUNDEB; Decreto nº 6.253, de 13/11/2007, que regulamenta a Lei nº 11.494/2007; Decreto nº 6.278 de 29/11/2007, que altera o Decreto nº 6.253/2007; Lei nº 9.394, de 20/12/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências e Resolução/CNE/CEB nº 1, de 27/03/2008, que define os profissionais do magistério, para efeito de aplicação do Art. 22 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2008b).

A falta de uma política de financiamento para a educação brasileira é um problema que perdurou durante toda a história do País. Desde a colônia, a educação da maioria da população foi menosprezada pelos governos nacionais e locais. Estando presente em algumas Constituições Republicanas (1934, 1945, 1967), foi somente com a CF/1988 (BRASIL, 1988) que a definição de recursos vinculados ao setor foi consolidada no âmbito dos entes federados, incluindo os municípios, que ganharam *status* de unidades autônomas, com suas respectivas responsabilidades legais (MOLENVADE & FERREIRA 1997; MONLEVADE, 2007; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007).

Segundo Pereira (2007, p. 66), a CF/1988 (BRASIL, 1988) define, em seus artigos 212, 213 e 60, as formas de financiamento da educação escolar da seguinte forma: 1) o Artigo 212 determina os percentuais de vinculação de cada esfera administrativa com vistas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; 2) o artigo 213 especifica como os recursos públicos poderão favorecer o ensino privado; 3) e o artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reafirma o compromisso do Poder Público no tocante à vinculação de percentuais mínimos com vistas à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo. Após a experiência do FUNDEF, em 2007, foi criado o FUNDEB, abrangendo toda a educação básica.

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2008b) e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007) e implantado a partir de janeiro de 2007, garantindo, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos, que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja aplicada na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades), com vistas a promover uma melhor distribuição destes recursos. Sendo assim, cada Estado e cada Município recebem o valor que lhes cabe, de acordo com o número de alunos matriculados no segmento da educação básica que lhes compete atender (BRASIL, 2008a).

Nesse aspecto, a lei define que 60% dos recursos devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério⁷, enquanto os outros 40% são direcionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos definidos oficialmente.

A vigência desse Fundo é de 14 anos (2007 a 2020) e sua formação, no âmbito de cada Estado, resulta da aplicação do percentual de 20% sobre as seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados referente às exportações (IPIEXP); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Ressarcimento pela desoneração de Exportações (LC nº 87/96, conhecida como Lei Kandir); e demais Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos (BRASIL, 2008a).

Como parâmetro de distribuição dos recursos, utiliza-se o número de alunos da área de atuação prioritária de cada ente governamental, tomando-se como base as matrículas presenciais constantes dos dados do censo escolar mais atualizado, com formas de cálculo diferenciadas, dependendo da etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica à qual a matrícula está vinculada. Disponíveis os dados do Censo Escolar e calculadas as estimativas do total de recursos que compõem o FUNDEB (parcela dos Estados e Distrito Federal e da União), são definidos os fatores de ponderação, publica-se o Valor Mínimo Nacional por aluno/ano, que representa o referencial mínimo a ser assegurado em relação a cada aluno matriculado.

O Artigo 24 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2008b) e o Artigo 10 do Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007) estabelecem a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, um colegiado com a função principal de proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do

⁷ Docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica" (Art. 22, inciso II, do parágrafo único).

Fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual, distrital ou federal. Os componentes não são remunerados e o mesmo não integra a estrutura administrativa do governo (BRASIL, 2008b).

Sua ação deve ser independente e caberá ao poder executivo oferecer apoio material e logístico, de forma a assegurar condições para que o Colegiado desempenhe suas atividades. O Conselho deve encaminhar “situações que requeiram providências por parte do poder executivo ou dos órgãos de controle e fiscalização [...] para que [...] adotem as providências que cada caso venha a exigir” (BRASIL, 2008a, p. 21)⁸.

Esses Conselhos devem ser compostos por, no mínimo, nove membros, sendo dois representantes do poder executivo Municipal, um representante dos professores da educação básica pública, um representante dos diretores das escolas básicas públicas, um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública, dois representantes dos estudantes da educação básica pública e um representante do Conselho Tutelar (BRASIL, 2008b).

De modo geral, Pereira (2012, p. 114) acentua que enquanto o FUNDEF foi criado pelo governo FHC com vistas a atender as exigências de organismos internacionais de crédito, o FUNDEB representa um mecanismo de financiamento, diferente: o atendimento das reais necessidades educacionais da população brasileira, em todos os níveis e modalidades, independente da faixa etária, da condição socioeconômica e cultural. No tocante ao controle social, a lei do FUNDEF já previa esse mecanismo de representação, uma importante conquista para a democratização das políticas públicas educacionais, na avaliação de Ubirajara Lima (2009).

2. A Realidade do Controle Social em Alagoas

Não obstante o ordenamento legal, os obstáculos (e desafios) dos integrantes destes colegiados em Alagoas são inúmeros, dos quais destacaremos alguns: a) a

⁸ Para conferir as atribuições detalhadas dos Conselhos do FUNDEB, conferir a íntegra da lei nº 11.494/2007.

legitimidade das representações; b) a falta de capacitação dos seus integrantes; c) a cultura de violência imperante e d) a lentidão dos órgãos de fiscalização. Vejamos esses itens condicionantes da atuação dos conselheiros com mais detalhes.

a) *A legitimidade das representações*

Inicialmente, ressalta-se que a constituição dos Conselhos de Controle Social, em Alagoas, esbarra na ausência de quadros profissionais e da sociedade civil. Cada vez mais, a participação nas instâncias colegiadas se torna comprometida pela cultura individualista disseminada pelos valores neoliberais, em que a competitividade é a máxima e a aferição de ganhos pecuniários dita o grau de envolvimento de uma quantidade crescente de pessoas, um evidente paradoxo em relação à ampliação dos espaços de democratização da esfera pública.

Apesar das reivindicações históricas dos segmentos progressistas bastante forte no início da Nova República, parece que os avanços legais são limitados pela falta de participação concreta; os espaços de intervenção são geralmente ocupados pelos mesmos atores, com uma taxa mínima de renovação, a julgar pelo cruzamento dos nomes que compõem cada entidade fiscalizadora.

Nesse sentido, sabe-se há algum tempo que os segmentos dos discentes e dos pais/representantes de alunos (ou representantes) são os mais críticos, no entanto, pelo enfraquecimento das entidades estudantis da educação básica ao longo das décadas, no primeiro caso (grêmios estudantis e entidades municipais ou estaduais), e pela quase inexistência das “associações de pais e mestres”, no segundo. Resultam daí problemas semelhantes: a falta de legitimidade das indicações dos representantes de ambos os segmentos.

Em relação ao segmento estudantil, essa questão assume contornos desoladores, posto que os estudantes assumiram o papel de protagonistas em diversos momentos históricos fundamentais no País⁹. A massificação e ampliação dos

⁹ Lembramos aqui de atuações memoráveis do segmento estudantil, que ajudou na definição de rumos da história política do País, como nas mobilizações da década de 1960 durante o governo progressista de João Goulart, nos protestos de 1968 no País (a exemplo do que acontecia no mundo) e

veículos de comunicação e informação parecem não ser suficientes para proporcionarem a formação política condizente com as necessidades da participação social. As indicações para composição dos conselhos são formalizadas através de assembleias convocadas pelas direções das escolas (no caso dos conselhos escolares) ou pelas secretarias municipais de educação (no caso dos conselhos municipais), o que demonstra não apenas a falta de organicidade e articulação das entidades estudantis, mas praticamente a sua inexistência no âmbito das escolas públicas.

A consequência dessa forma de indicação é a falta de legitimidade dos estudantes e suas bases, inviabilizando uma correspondência entre sua atuação nos colegiados e as demandas do segmento, que, em muitos casos, esses representantes apenas supõem qual seja. Suas intervenções acabam sendo, portanto, personalizadas, descontextualizadas e pontuais, quando não um simples reflexo da visão dos diretores escolares, que endossaram a formalização de pessoas que estavam dentro do seu círculo próximo de amizade e influência.

O mesmo pode se dizer no caso do segmento dos pais e representantes de alunos. Percebe-se a falta de representação e legitimidade, salvo alguns poucos exemplos localizados e efêmeros; as indicações são feitas também em assembleias convocadas pela direção ou pela secretaria de educação, onde ocorrem duas situações extremas: ou são eleitos aqueles representantes mais independentes, que geralmente estão na condição de opositores (a minoria) ou aqueles mais passivos, que devem alguns “favores” à gestão e que estão dispostos a defenderem apaixonada e acriticamente as medidas de governo.

Nos dois exemplos de indicação do segmento dos pais de alunos, faltam elementos importantes para melhorar a qualidade da “liderança”: a legitimidade, a relação política e ideológica, que confere autoridade aos representantes, as “causas”

nas manifestações favoráveis ao *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992. Ressalva feita aos protestos de junho de 2013, devido à complexidade daquele movimento e à identificação clara das suas lideranças, ainda que de extrema grandeza para a história política contemporânea do Brasil. Por outro lado, não estamos excluindo a importância da ação das entidades nacionais estudantis, principalmente a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), esta última bem mais enraizada no segmento universitário mediante as movimentações dos Diretórios Acadêmicos e Centros Acadêmicos. No caso da UBES, essa capitalização é praticamente inexistente.

do movimento. Nesse vácuo de representação, as atuações desses conselheiros não seguem o princípio da imparcialidade, devido ao compromisso assumido com quem os indicou; sendo assim, são marcadas pelo viés individual e personalista.

Na prática, não há a vinculação orgânica imprescindível para o amadurecimento democrático em todos os segmentos representados nos conselhos, a não ser nos representantes do poder executivo, observados de perto pelos gestores educacionais. Mesmo no segmento dos trabalhadores educacionais (professores e funcionários de escolas), essa vinculação é parcial e episódica: seus representantes são chamados a prestarem contas da sua participação à categoria apenas nas campanhas salariais, quando sua base pede os “resultados do trabalho”, traduzido em explicações sobre a totalidade dos recursos existentes para concessão dos reajustes salariais; no restante do tempo, os representantes não contam com o apoio e acompanhamento da categoria, preocupada com os afazeres profissionais cotidianos¹⁰.

b) A falta de capacitação dos seus integrantes

É por conta da falta de capacitação dos integrantes dos Conselhos do FUNDEB que muitas irregularidades não são detectadas. A formação insuficiente dos seus conselheiros é estimulada pelos gestores públicos que se recusam em proporcionar uma capacitação aos seus membros, situação conveniente para a perpetuação dos desvios de recursos observados regularmente. Essa questão não deve ser atribuída tão-somente à parcela da sociedade civil presente nos conselhos, até porque os integrantes da carreira docente e administrativa de modo geral também carecem de uma preparação técnica mínima.

¹⁰ Situações assim não ocorrem apenas na educação. Envolve mesmo as demais categorias do serviço público. Basta observar o desinteresse – e até mesmo desconhecimento – sobre a composição e conduta dos representantes municipais nos fundos de previdência dos municípios, onde são repassados os valores das contribuições previdenciárias dos funcionários ao longo da vida. A descoberta de que esses fundos “não tem fundos” para o pagamento das aposentadorias causa sempre muita indignação e uma tentativa de culpabilização dos representantes dos servidores nestes órgãos, cenas repetidas a cada mudança de prefeito.

Qual a lógica então dos legisladores de tornar responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos pessoas que, com importantes exceções, desconhecem sua dinâmica de gastos e das prestações de contas?

Arriscamos uma hipótese. Durante muitos anos, sobretudo durante o regime militar brasileiro, a formulação e a execução das políticas públicas ficavam a cargo dos técnicos e burocratas dos órgãos executivos das instâncias federativas. Uma área de difícil compreensão, principalmente para o conjunto da sociedade, que recebia péssimos serviços pelos tributos pagos. A inevitabilidade da expansão dos serviços, consequência do crescimento urbano-industrial, além de piorar a qualidade destes serviços, tornou a escassez dos recursos mais aguda; a essência da ampliação democrática nasceu daí: a população não poderia mais relegar a produção, execução – e principalmente o acompanhamento destas políticas aos “entendidos”.

Com o fim do regime militar, a própria sociedade passou a reivindicar a democratização dos serviços, como forma de aperfeiçoar sua qualidade e garantir sua concreta efetivação. Por isso, uma formação dos integrantes dos Conselhos do FUNDEB é fundamental, sendo, portanto, oportuno lembrar a advertência oficial do Ministério da Educação em relação a este ponto:

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não se constitui numa nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo (quando este dispõe de unidade administrativa com essa atribuição), nem como controle externo executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete à apreciação das contas do Poder Executivo (BRASIL, 2008a, p. 210).

Do lado dos gestores públicos, o que se observa é uma contínua tentativa de sonegação das informações solicitadas. Mesmo quando as informações são prestadas, invariavelmente, são entregues de modo intencionalmente incompleto ou confuso: são cópias de folhas de pagamentos sem os nomes dos seus beneficiários; com a carga horária e os nomes, mas sem os valores correspondentes; documentos repletos de códigos e rubricas não explicadas; documentos diferentes a cada solicitação, entre

outros itens que não contribuem para um razoável acompanhamento por parte das entidades.

c) *A cultura de violência*

Característica presente em Alagoas e nos demais estados nordestinos, marca singular das classes dominantes em Alagoas, a violência política é objeto de variados estudos (VASCONCELOS, 2005; 2006; MENEZES, 2012; TENÓRIO, 2007), que enfatizam desde os aspectos culturais (LINDOSO, 2005; VERÇOSA, 2006) aos econômicos (CARVALHO, 2014; LIMA, A. 1998; LIRA, F.J, 1997, 2007) no esforço de compreensão analítica que mobiliza diversos autores.

Sobretudo em Alagoas, a necessidade da ampliação dos espaços democráticos, frequentemente, limita-se pelas relações oligárquicas que recorrem ao uso da força e da violência para manutenção dos seus poderes e privilégios seculares, perseguindo opositores, vitimando os denunciante. Estes crimes não raras vezes são acobertados pelos poderes públicos instituídos, pela estreita ligação familiar e pessoal que alimenta a impunidade e multiplica os delitos.

Símbolo de uma sociedade atrasada, mas que convive com a contemporaneidade e os ares de sofisticação das suas classes dominantes, a violência existente em Alagoas é, sobretudo, *a violência política*. Violência muitas vezes patrocinada e protegida pelas autoridades, em que as pessoas comuns acabam desprotegidas, reféns de uma estrutura de dominação cruel; uma violência que desconhece limites, senão a conveniência dos próprios autores.

Há, evidentemente, grandes riscos ao funcionamento do processo democrático. Entretanto, Moisés (2008) acredita que não se pode avaliar a solidez das instituições democráticas unicamente contrapondo-se os pressupostos subjetivos ou culturais aos graus de desempenho e formato em contextos históricos considerados. O nível de eficácia das instituições democráticas em satisfazer aos interesses e aspirações dos participantes do jogo democrático é fator determinante para a adesão e comprometimento da sociedade com estas instituições.

d) *A lentidão dos órgãos de fiscalização*

Em uma cartilha direcionada aos integrantes do Ministério Público¹¹ já mencionada (BRASIL, 2008a), o Ministério da Educação apresentou uma série de orientações sobre os procedimentos a serem adotados para apuração das eventuais irregularidades na aplicação das receitas do Fundo. As medidas propostas vão desde a expedição de uma simples recomendação administrativa, o firmamento Termos de Ajuste de Conduta (TAC) ou a proposição de Ação Civil Pública, com pedido de ordem de fazer ou de não fazer sob pena de multa, ressarcimento de danos causados ao erário, dentre outras penalidades previstas em lei.

Mas a lentidão das ações do Ministério Público Estadual (MPE) ou Federal (MPF) sustenta a impunidade dos infratores e agrava os problemas mencionados anteriormente. Quando, finalmente, as denúncias são apuradas e encaminhadas ao MPE, isso não significa o fim da jornada. Primeiramente, cabe ao MPE decidir sobre a competência para acolhimento da denúncia e posterior diligência. Como os Conselhos do FUNDEB fiscalizam também recursos federais, vez ou outra o MPE sugere que a denúncia seja encaminhada ao Ministério Público Federal, resultando daí em um claro impasse. Os recursos que compõem a totalidade dos recursos do FUNDEB são oriundos de fontes dos três entes federativos e uma argumentação dessa natureza, a princípio, não caberia. O MPF poderia, nesse caso, alegar a mesma questão e a denúncia então não seria investigada¹².

São poucas as cidades que assinaram TAC para apresentação das informações aos órgãos de controle social (ou correção de algumas irregularidades que

¹¹ Observamos o que diz o MEC sobre esta questão: “[...] as transferências Voluntárias da União para os Estados e Municípios decorrentes de convênios firmados com o FNDE e o MEC [...] são, a princípio, de atribuição do Ministério Público Federal, nos termos da Súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça. Todavia, se a verba pública correspondente é aplicada ao fim a que se destina, mas o produto é distribuído com desvio de finalidade, a atribuição passaria a ser do Ministério Público Estadual, nos termos da Súmula 209 do Superior Tribunal de Justiça” (BRASIL, 2008, p. 25). No entanto, esse entendimento não é pacífico, gerando uma série de inconveniências.

¹² É competência do Ministério Público exercer a função fiscalizadora, enquanto instituição autônoma, independente e defensora da ordem jurídica, dos interesses sociais, difusos e coletivos, com base nos Artigos 127 e 129, III, da CF, e no Art. 29 da Lei nº 11.494/2007.

comportem a execução correta das receitas do FUNDEB, como a contratação abusiva de profissionais temporários).

Em Alagoas, conforme informações do ano de 2014 obtidas junto ao Sinteal, que acompanhou e indicou representantes para os conselhos do FUNDEB nos municípios, as prefeituras que assinaram TAC junto ao MPE, referentes à entrega de informações aos Conselhos de Controle ou correção de algum ato administrativo irregular, foram: Batalha, Belo Monte, Boca da Mata, Maceió, Maravilha, Matriz do Camaragibe, Monteirópolis, Rio Largo, Roteiro, Santana do Ipanema, Satuba, Palestina, Palmeira dos Índios e Traipu¹³. Como se percebe, uma quantidade de municípios muito pequena, se comparadas as denúncias veiculadas constantemente pela mídia.

Houve situações em que, mesmo acolhida a denúncia, a mudança de jurisdição dos promotores que as aceitaram interromper o processo investigativo e tudo voltar à estaca zero. Mesmo que o promotor proceda às investigações até o fim, essas demoram para serem encaminhadas ao poder judiciário, que pode, eventualmente, não acolhê-las, optando pelo arquivamento. E, mesmo com a denúncia acolhida pelo Poder Judiciário, é público a infundável quantidade de medidas de postergação do julgamento buscada por bem pagos escritórios de advocacia. Ou seja, no Brasil – em particular, em Alagoas – não é fácil a punição dos gestores públicos que praticam crimes contra o erário.

Conclusão

As questões relacionadas ao financiamento educacional são bastante complexas. Os problemas verificados para o efetivo funcionamento dos Conselhos do Fundeb também podem ser estendidos à atuação dos demais Conselhos de Controle Social dos municípios alagoanos, sujeitos aos problemas comuns verificados nas demais unidades da federação e agravados pelos problemas específicos comentados.

¹³ A relação de municípios é praticamente a mesma daquela apresentada por J. S. Lira (2011) em trabalho anterior, conforme dados daquele ano.

Entretanto, algumas iniciativas de formação vêm sendo implementadas nos últimos anos, o que significa algumas mudanças, mesmo que tímidas nesse cenário. Como exemplo pode-se citar o recente curso de formação de conselheiros municipais de educação (Proconselho), que capacitou os integrantes destas entidades, assim como o curso de formação dos conselheiros escolares, ambos financiados com recursos do governo federal. Ainda longe de uma política sistemática de formação dos membros dos conselhos de controle social, mas certamente iniciativas promissoras.

Outra circunstância importante que não fora aprofundada neste trabalho é a precarização de estrutura dos Conselhos no Estado de Alagoas, ditada pela racionalização dos recursos públicos, assim como do interesse dos gestores mal-intencionados em inviabilizar a atuação dos Conselhos do FUNDEB – e dos demais –, não oferecendo as condições mínimas para o seu funcionamento.

Diante disso, os conselhos funcionam em sedes improvisadas, normalmente nas secretarias de educação, não dispendo de computadores próprios, acesso à internet, veículos para fiscalização etc., mesmo quando existem recursos orçamentários previstos.

Ressaltamos, no entanto, que, com a promulgação do Plano Nacional de Educação, lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o aumento do volume dos gastos na educação pública se tornou uma realidade, tendo como parâmetro o Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQUI) e o Custo-Aluno Qualidade (CAQ), constantes na meta nº 20, onde se lê: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir [...], no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Certamente, o aumento das receitas redundará em maiores esforços de fiscalização.

Não restam dúvidas de que a maior qualificação dos conselheiros do FUNDEB, associada ao imprescindível apoio material e uma maior articulação com os órgãos fiscalizadores são imperativos urgentes para que o acompanhamento da sociedade produza os resultados esperados. Somente com essas providências, será

possível a melhoria dos indicadores educacionais, que começam pela modificação da realidade das escolas.

OBSTACLES AND PROSPECTS THE PERFORMANCE OF ADVICE IN THE FUNDEB ALAGOAS

144

Abstract: This work, qualitative, brings a discussion about the Brazilian legislation referred to the Board of Monitoring and Social FUNDEB control, comparing it to the concrete reality of the performance of these entities in the municipalities of Alagoas. Considering that there are several obstacles to the effective performance of Alagoas advisers in FUNDEB, we selected those we consider to be the main obstacles to the fulfillment of its objectives in the state, namely: the legitimacy of representations; the lack of training of its members; the culture of violence prevailing and the slowness of the supervisory bodies. As theoretical references, in addition to the pertinent legislation, it is through the work of Molenvade & Ferreira (1997), Pereira (2007, 2012), Pinto (2002, 2007), Vasconcelos (2005, 2006) Menezes (2012), Tenorio (2007), Carvalho (2014), A. Lima (1998) and F.J. Lira (1997, 2007), among others.

Keywords: Council. Participation. Legislation. FUNDEB.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, nº 248, 1996.

_____. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2006.

____ **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasil: Ministério da Educação, 2007.

____ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. **Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB.** Brasília: Ministério da Educação, 2008a.

____ **Lei nº 11.494/2007.** 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 Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2008b.

____ Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014,** que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

CARVALHO, Cícero de. **Economia popular:** uma via de modernização de Alagoas. 6. ed. Maceió: Edufal, 2014.

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política:** um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

LIMA, Araken Alves. **A crise que vem do verde da cana:** uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-1996. Maceió: Edufal, 1998.

LINDOSO, Dirceu. **A interpretação da província:** estudo da cultura alagoana. Maceió: Edufal, 2005.

LIRA, Fernando José de. **Crise, privilégio e pobreza:** Alagoas no limiar do terceiro milênio. Maceió: Edufal, 1997.

____. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas.** Maceió: Edufal, 2007.

LIRA, Jailton de Souza. **Os conselhos de controle social em Alagoas:** uma fiscalização comprometida. VI Encontro de Pesquisa em Educação em Alagoas. Maceió, 2011.

MENEZES, Priscila Emanuele Falcão de Oliveira. Reflexões ético- filosóficas sobre a cultura de violência e os Direitos Humanos em Alagoas. In: **Educação em Direitos Humanos e Diversidade: Diálogos Interdisciplinares**. Maceió: Edufal, 2012.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia**: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23, n. 66. Fevereiro/2008.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Mudanças na política de financiamento da educação básica no Brasil: 1996-2006**. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2007.

_____. **Financiamento da Educação Básica no Brasil**: os efeitos do FUNDEB no Estado da Paraíba. 2012. Tese (Doutorado em Educação). – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

_____. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

TENÓRIO, Douglas Aplatto. **A tragédia do populismo**: o impeachment de Muniz Falcão. Maceió: Edufal: 2007.

VASCONCELOS, Ruth. **O reverso da moeda**: a rede de movimentos sociais contra a violência em Alagoas. Maceió: Edufal, 2006.

_____. **O poder e a cultura da violência em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2005.

VERÇOSA, Elcio de Gusmão. **Cultura e educação nas Alagoas**: História, histórias. Maceió: Edufal, 2006.