

A stylized map of the state of Ceará, Brazil, rendered in a light blue color against a darker blue background. The map shows the state's coastline and major landmasses.

O FUNDEF no Ceará: democratização e universalização do Ensino Fundamental



Copyright©2006 by Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará

Governo do Estado

Lúcio Gonçalo de Alcantara

Vice-Governador do Estado

Francisco de Queiroz Maia Júnior

Secretário da Educação Básica

Luís Eduardo de Menezes Lima

Secretária Adjunta da Educação Básica

Eloísa Maia Vidal

Secretária Executiva

Arleida Maria de Queiroz

Coordenadoria de Planejamento e Política Educacional

Zirlânea da Silva Gonçalves

Coordenadoria de Articulação e Gestão Educacional

Maria Marlene Amâncio Vieira

Coordenadoria de Monitoramento e Controle

Edson Seabra Júnior

Coordenadoria de Desenvolvimento Técnico-Pedagógico

Silvana Gois Nogueira

Célula de Gestão de Recursos Humanos

Maria Estefânia Pinheiro Cavalcante

Unidade de Gerenciamento de Projetos

Edlourdes Pires Moura Coelho

Edições SEDUC

Coordenação Editorial

Eloísa Maia Vidal

Capa e Projeto Gráfico

Roberto Santos

Editoração Eletrônica

Edições Bagaço

Revisão

Fernanda Caldas

Catologação na Fonte

BPEP

Este projeto conta com o apoio do acordo de empréstimo N° 4591/BR do Banco Mundial

C387f

Ceará. Secretaria da Educação Básica

O FUNDEF no Ceará: democratização e universalização do Ensino Fundamental. / Secretaria da Educação Básica do Ceará – Fortaleza: SEDUC, 2006
71p.: il.

1. CONTRIBUIÇÕES DO FUNDEF AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ. – ESTUDO DE CASO. 2. ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL. – RECURSOS. I. Título

ISBN - 85-373-0173-6

CDU 37
CDD 370

Todos os direitos desta edição são reservados à Secretaria da Educação Básica.

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora

Av. Gen. Afonso Albuquerque s/n, Cambeba

60.819900, Fortaleza, Ceará, Brasil

www.seduc.ce.gov.br

Apresentação

A universalização do ensino fundamental, anseio e sonho de várias gerações de educadores, encontrou no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) a fórmula ideal, prática e engenhosa de financiar esse grau de ensino de forma consensual, a envolver os três entes federados União, Estados e Municípios. Materializa-se, assim, pela flexibilidade do modelo, como o “abre-te Sésamo” da educação brasileira dos últimos tempos.

Original na sua concepção foi a fórmula encontrada para o exercício do controle social do vultoso montante de recursos utilizados pelo Fundo. Nesse mister emerge a presença dos Conselhos do FUNDEF, nos diferentes níveis federativos, para um acurado e responsável acompanhamento e controle social do uso de seus recursos financeiro, material e humano.

No Ceará, esse Conselho, instalado desde 1998, desponta como um dos mais profícuos do Brasil, mercê da dedicação, espírito público e competência dos que integram a uma galeria ilustre de conselheiros, desde os primórdios de sua existência.

Ressalte-se, por oportuno, que a SEDUC teve sempre no Conselho, um parceiro eficaz na vigilância permanente da aplicação dos recursos do FUNDEF, apontando incorreções e sugestões que de imediato foram acatadas. Tome-se como exemplo, a divulgação mensal no portal eletrônico da SEDUC, dos Relatórios financeiros do FUNDEF, para o conhecimento de quem interessar com o propósito firme de dar transparência ao uso dos recursos públicos.

O que se tem em seguida é um razoável elenco de depoimentos de conselheiros, ex-conselheiros e outros integrantes de seus quadros; a história, tendências e lutas dessa instituição, o que lhe credencia como um órgão crítico e zeloso dos interesses da comunidade escolar. Os textos aqui transcritos exteriorizam um pouco dessa preocupação

e revelam uma notável percepção factual, com o concreto e o cotidiano de nosso mundo de vida, numa leveza de linguagem e transparência na comunicação que, não raro, contrasta com a severidade e a grandeza do desafio.

Agosto de 2006

Luis Eduardo de Menezes Lima
Secretário da Educação Básica

Sumário

Contribuições do FUNDEF ao desenvolvimento da Educação Básica Nacional: estudo de caso do Ceará

José Irineu de Carvalho e Paulo Lira	7
1. O Cenário da Educação Pública	7
2. O Financiamento da Educação	9
3. As Contribuições do FUNDEF	13
4. O FUNDEF e a Política Salarial do Magistério	22
5. Comentários sobre a Variação das Matrículas no Ensino Fundamental	26
6. Contribuições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação	30
7. O Acompanhamento e Controle Social	31
8. Conclusões	32

Minha participação no FUNDEF do Ceará

Francisco das Chagas Fernandes	34
--------------------------------------	----

O olhar do Sindicato APEOC sobre o FUNDEF e sobre o Conselho de Controle Social

Jayme Alencar de Oliveira	37
1. Lei do FUNDEF	37
2. Conselho do FUNDEF	39

O FUNDEF, os Recursos e a Participação Social

Idevaldo da Silva Bodião	42
--------------------------------	----

Meu Depoimento sobre o CACS/FUNDEF

Vera Lúcia Borges Martins	44
---------------------------------	----

Controle Social da Educação, uma experiência cearense

Carlos Alberto de Castro	46
--------------------------------	----

1. Introdução	46
2. Os fundamentos teóricos	47
3. A base legal	49
4. Estrutura e Funcionamento do CACS/FUNDEF	57
5. Considerações finais	59
5.1 Aspectos Positivos	61
5.2. Aspectos Negativos	63
 Anexo I	 66
Anexo II	67

Contribuições do FUNDEF ao desenvolvimento da Educação Básica Nacional: estudo de caso do Ceará

José Irineu de Carvalho¹
Paulo Lira²

1. O cenário da educação pública

Em dezembro de 1996, após longas e amplas discussões iniciadas por motivações do grande educador Anísio Teixeira, o Congresso Nacional teve a oportunidade de, no dia 24 de dezembro, aprovar a Lei Nº 9.424, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Produto do Projeto de Emenda Constitucional Nº 14, o FUNDEF, a partir de janeiro de 1998, pode contribuir, de forma marcante, para uma significativa transformação do cenário da educação básica nacional. Não haver sido implantado desde janeiro de 1997, por ato do então presidente da República, contrariando a vontade dos legisladores federais, atendeu, exclusivamente, circunstanciais problemas financeiros do Estado do Rio de Janeiro.

Àquela época, eram relevantes e vergonhosas as estatísticas que confirmavam uma significativa parcela de crianças e jovens fora da escola, em especial nas menores concentrações populacionais rurais, com ênfase para as regiões Norte e Nordeste do País.

Agravando o quadro de crianças fora da escola, em razão de diversos fatores, dentre os quais se destacava a limitada disponibilidade financeira, contribuía para os baixos desempenhos das redes públicas de ensino, em especial as redes municipais, a elevada parti-

¹ José Irineu de Carvalho, ex-prefeito de Pereiro-Ce, representante da APRECE no CACS/FUNDEF e atual presidente do Conselho.

² Paulo Lira, ex-subsecretário da Educação Básica do Estado Ceará, foi representante da SEDUC no CACS/FUNDEF, no período de 08.04.98 a 12.05.99.

cipação de professores não habilitados – **professores leigos** – compondo o quadro dos profissionais do magistério. Àquela época, também, poucos professores da educação básica dispunham da formação superior em licenciatura plena, registrando-se grande predominância de professores com formação de nível médio, na modalidade magistério, não atendendo a demanda de professores habilitados por área, para as últimas séries do ensino fundamental.

A baixa formação de uma parcela significativa desses profissionais, com destaque nas redes municipais, concorria para o reconhecido e condenável baixo nível de remuneração dos professores. Pagando-se salários aviltantes, pouco ou nada poderia ser exigido desses profissionais, refletindo-se nos baixíssimos índices de aprendizagem apurados por tantos quanto se dispuseram a avaliar o sucesso da educação básica brasileira.

Como já mencionado, a limitada disponibilidade financeira para a prestação de uma educação pública de qualidade foi, até a edição do FUNDEF, o principal argumento para os resultados alcançados. Tal fato, fácil se constatar, resulta da desproporcionalidade da arrecadação da receita tributária entre os entes federados, observando-se, no Brasil, uma significativa concentração da arrecadação pela União e pelos Estados, restando, aos Municípios, uma parcela bastante insignificante do “bolo tributário”.

A Tabela 1, a seguir apresentada, que trata da composição da receita nacional do FUNDEF, em 2005, demonstra, com muita clareza, as afirmações do parágrafo anterior.

Tabela 1

Receita do FUNDEF Nacional – 2005

FONTES	%	Arrecadação – Bilhões R\$		
		Total	Municípios	Estados
FPM	14,26	4,67	4,67	0,00
FPE	13,71	4,49	0,00	4,49
IPI-EXP	1,13	0,37	0,09	0,28
LEI KANDIR	1,56	0,51	0,17	0,34
ICMS	69,33	22,70	5,68	17,02
TOTAL	100,00	32,74	10,61	22,13
PARTIC. %		100,00	32,41	67,59

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

Como se pode constatar, dos recursos correspondentes ao FUNDEF, em 2005, 67,59% foram originados de receitas estaduais, restando aos municípios a participação de 32,41%.

Para agravar esta situação, merece ressaltar que, tendo em vista as práticas políticas nacionais, os municípios “ricos”, em especial as capitais, por seu peso político, são sempre privilegiadamente atendidos pelos recursos estaduais, ampliando a disparidade de recursos financeiros com os municípios mais pobres.

Em síntese, como produto deste cenário, observava-se um elevado índice de analfabetismo, baixa escolaridade do trabalhador brasileiro, um flagrante insucesso da educação nacional, refletido pelo baixíssimo índice de concludentes do ensino fundamental e, conseqüentemente, poucas matrículas no ensino médio e no ensino superior.

Preocupados, portanto, com este quadro, os legisladores brasileiros procuraram, com a edição do FUNDEF, promover:

- A inclusão das crianças e jovens fora da escola.
- Universalização das matrículas no ensino fundamental.
- A qualificação e valorização dos profissionais do magistério.
- Adequação e melhoria da rede física das unidades escolares.
- Capacitação continuada dos profissionais da educação.
- Adequação dos recursos – humanos, materiais e equipamentos – para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

2. O Financiamento da Educação

Até aquela data, o financiamento da educação básica brasileira, desde 8 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição Federal, estava fundamentado em duas exigências constitucionais, a saber:

Art. 212, caput, CF/ 88 – 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.

Art. 60, caput, ADCT, CF/ 88 – Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Todavia, como demonstrado pelo cenário descrito no item anterior, estas premissas não foram suficientes para superar os baixos índices da educação nacional. A mencionada desproporcionalidade das arrecadações tributárias, exemplificada pela Tabela 1 impossibilitava, aos pequenos municípios brasileiros, adotar as providências necessárias à superação das falhas apontadas.

O desafio de avançar na **inclusão das crianças fora de sala**, em sua grande maioria habitante das mais distantes concentrações rurais, ampliar a **municipalização** do ensino fundamental, já que aos estados seria impossível atender às matrículas dispersas e assegurar a necessária **habilitação de professores leigos**, só seria exequível com o aumento significativo de recursos financeiros por parte desses municípios.

Contudo, salvo completa revisão dos conceitos e diretrizes de redistribuição dos recursos públicos destinados à educação, estabelecidos nos artigos da Constituição antes referidos, este desafio constituiria uma eterna utopia.

Naquela oportunidade, dezembro de 1996, ao aprovar o proposto na Emenda Constitucional N° 14, os legisladores federais contribuíram significativamente para esta transformação. Em primeiro lugar, como uma das mais destacadas premissas desta nova lei, merece ressaltar a justa compreensão de que os **recursos correspondentes ao Art. 212 da CF não pertencem aos Estados nem aos Municípios, mas à educação**.

Para reforçar as contribuições desta premissa à busca da isonomia na disponibilidade de recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e considerando o propósito de desenvolver um estudo de caso do Estado do Ceará, apresenta-se, a seguir, a reprodução da Tabela 2, desta feita considerando a situação deste Estado.

Tabela 2

Receita do FUNDEF Estado do Ceará – 2005

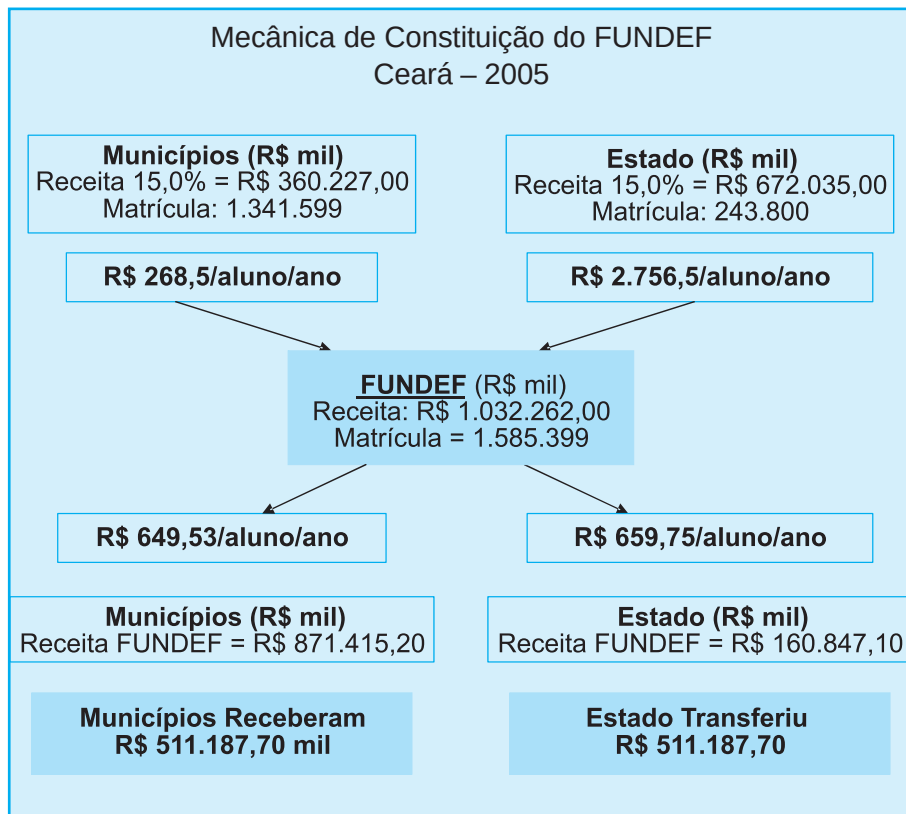
FONTES	%	Arrecadação – Bilhões R\$		
		Total	Municípios	Estados
FPM	23,84	246,10	246,1	0,00
FPE	31,94	329,70	0,00	329,70
IPI-EXP	0,47	4,80	1,20	3,60
LEI KANDIR	0,80	8,30	2,08	6,22
ICMS	42,95	443,30	110,83	332,48
TOTAL	100,00	1.032,20	360,20	672,00
PARTIC. %		100,00	34,90	65,10

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

Como se demonstra, caso não houvesse a edição do FUNDEF, os municípios cearenses só disporm de cerca de 50% dos recursos, por aluno, para o desenvolvimento do ensino fundamental, inviabilizando a inclusão, com vistas à universalização das matrículas e, consequentemente, a necessária municipalização deste nível de ensino.

O quadro esquemático a seguir exemplifica, com muita clareza, a tese acima reforçada.

Figura 3



Como se observa, a contribuição do FUNDEF à melhor paridade na distribuição dos recursos financeiros da Educação foi extremamente importante. Seguindo-se a mecânica demonstrada acima, permanecendo as regras anteriores ao FUNDEF, o Município de Crateús (CE), em 2005, disporia apenas de R\$ 224,38 por aluno / ano e o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, por razões já amplamente referidas anteriormente, disporia de R\$ 501,12 / aluno.

A partir do FUNDEF, como exposto, Crateús e os demais municípios cearenses receberam, em média, R\$ 649,53 / aluno, em 2005 e a Capital Fortaleza recebeu R\$ 659,75. As pequenas diferenças entre os valores transferidos a cada unidade federada do Estado resulta da participação ponderada das matrículas de 1ª à 5ª e da 6ª à 9ª série, bem como da maior ou menor proporção de matrículas urbanas e rurais.

3. As Contribuições do FUNDEF

Ao discutir o estabelecimento do FUNDEF, os congressistas nacionais, cientes de que o Princípio Geral do Estado brasileiro corresponde a “gerenciar a coisa pública para maximizar os resultados da aplicação dos recursos da sociedade” e ainda, cômicos de que a legitimidade da ação do Estado exige que ela seja: seletiva, transparente, eficiente, divulgada, de custo conhecido e consensual; trataram de editar uma lei contemporânea e que atendesse a estas características.

Em primeiro lugar, reconhecendo que os desafios a cumprir iam muito além das disponibilidades do momento, estabeleceram que, na primeira década, o ensino fundamental, para a população de 7 a 14 anos, definida como obrigatório na Constituição Federal, seria selecionado como a prioridade a ser atendida.

Com a idêntica preocupação, buscando assegurar uma paridade de acesso dos recursos disponíveis, ficou estabelecido que as transferências para estados e municípios seriam proporcionais às matrículas atendidas por cada unidade federada; prevendo-se uma distribuição ponderada à participação de matrículas nas zonas rural e urbana e segundo as séries iniciais e finais do ensino fundamental.

Outra importante contribuição assegurada pelo FUNDEF está representada pela nova redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 13/09/96, ao Art. 60, dos ADCT da CF/88, cuja redação original estabelecia a aplicação mínima, no ensino fundamental, de **50%** dos recursos a que se refere o Art. 212, destinando, desta feita, **60%** desses recursos.

Ao mesmo tempo, concluindo que pouco se poderia avançar na busca de qualidade na educação pública sem rever a qualificação dos principais atores do processo de ensino-aprendizagem, o FUNDEF, corretamente, estabeleceu que 60% dos recursos deveriam ser aplicados, exclusivamente, na valorização dos profissionais do magistério. Para reverter à alta participação de professores leigos, a Lei Nº. 9424/96 permitiu, em seus primeiros cinco anos de existência, o investimento de parcela desses recursos na habilitação desses profissionais.

Por último, no que concerne ao suporte financeiro para o desenvolvimento do ensino fundamental, uma das premissas básicas do FUNDEF, igualmente louvável, foi à preocupação expressa no Art.

6º, ao estabelecer que a União complementaria os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

O valor mínimo anual por aluno será fixado pelo Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, com base no censo educacional realizado pelo Ministério da Educação, anualmente, e publicado no DOU.

Neste aspecto, todavia, recai a maior frustração de tantos quanto se envolvem com o desenvolvimento do ensino fundamental, ênfase para os municípios das regiões norte e nordeste do País, os mais pobres, tendo em vista que, desde 1998, quando foi, em caráter excepcional, dado o arbítrio ao poder executivo nacional para definir este valor mínimo, nunca se respeitou os termos da Lei.

Os prejuízos decorridos pela transferência, **sempre a menor**, dos valores destinados a esses municípios, sem que até hoje tenham sido reparados, têm contribuído para que não sejam alcançados, com a rapidez e intensidade previstas pelos legisladores, após edição do FUNDEF, na melhoria de qualidade do ensino básico nacional.

Tendo em vista a desproporcionalidade da arrecadação tributária das unidades federadas nacionais (Tabela 4), consequência de suas riquezas e potencialidades, já era admissível que houvesse diferenças entre os valores do FUNDEF em cada Estado (Tabela 4), daí a previsão do Art. 6º. Pelo exposto, o desrespeito do Tesouro Nacional ao não viabilizar a transferência de recursos federais, muito prejuízo tem acarretado.

Tabela 3

Composição da Receita do FUNDEF, por Aluno, de algumas Unidades Federadas do Brasil 2005

Estado	Matrícula	Origem da Receita				
		FPE	FPM	ICMS	Outros	Total
Acre	144.012	1.067,40	183,00	344,80	3,50	1.598,30
Roraima	75.189	1.482,60	305,00	377,70	2,90	2.168,60
Ceará	1.585.399	208,00	155,00	279,60	8,30	651,00
Rio Grande do Norte	543.826	345,20	215,00	439,20	7,90	1.007,20
São Paulo	5.091.365	8,80	122,00	1.491,30	45,5	1.667,40

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

Como se percebe, enquanto nos Estados do Acre e de Roraima, por haverem sido Territórios Federais, até recentemente, a maior parcela do FUNDEF está representada pela transferência do Fundo de Participação do Estado (FPE), em São Paulo, o maior PIB Nacional, esta posição de destaque corresponde à contribuição do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

No que se refere aos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, não obstante a maior parcela do ICMS potiguar há certo equilíbrio entre as demais fontes dos recursos do FUNDEF, justificando-se a disparidade final entre o valor do aluno nos dois estados à gritante diferença entre as matrículas nas nove séries do ensino fundamental.

Como já referido, estas discrepâncias eram conhecidas dos congressistas nacionais que, ao estabelecerem as regras e diretrizes do FUNDEF previram, logo no Art. 6º, a existência de um piso nacional, exigindo que o Governo Federal participasse com os recursos necessários à complementação do Fundo para assegurar a paridade mínima dos recursos.

Todavia, o que se observa, desde então, a que a definição anual do **valor mínimo por aluno** tem sido norteado, ao contrário do estabelecido pela Lei Nº 9424/96, pelas disponibilidades orçamentárias do tesouro nacional, concorrendo, além do **cometimento de uma ilegalidade**, para sérios prejuízos aos municípios de estados mais pobres do Norte e Nordeste do país.

Valor por Aluno Ano do FUNDEF 2005

Estado	R\$/Aluno/Ano
Roraima	2.168,60
Amapá	1.674,10
São Paulo	1.667,30
Brasília	1.643,60
Acre	1.598,30
Espírito Santo	1.520,00
Rio Grande do Sul	1.449,40
Tocantins	1.399,80
Santa Catarina	1.339,70
Mato Grosso do Sul	1.228,60
Minas Gerais	1.190,60
Paraná	1.190,60
Rondônia	1.187,80
Mato Grosso	1.168,80
Rio de Janeiro	1.136,30
Sergipe	1.078,10
Goiás	1.032,40
Rio Grande do Norte	1.007,20
Amazonas	885,10
Pernambuco	784,90
Paraíba	743,40
Piauí	709,20
Alagoas	672,30
Maranhão	667,10
Pará	659,70
Bahia	656,90
Ceará	651,00

Fonte: www.mec.gov.br

Inúmeras ações já foram impetradas, buscando ressarcimento dos valores transferidos a menor, com a interferência do Poder Judiciário, havendo, inclusive, por via de decisão administrativa, a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de que processe esta providência, todavia nada foi pago.

A relevância do cumprimento do Art. 6º da Lei, estabelecendo a exigência da complementação da União para o alcance de um valor mínimo nacional por aluno, está demonstrada na (Tabela 5), a seguir, na qual se apresenta o comportamento desta contribuição ao FUNDEF do Estado do Ceará e se confirma, pela desobediência já mencionada, o afastamento do Governo Federal às normas legais. Tal fato, demonstrado na Tabela 4 concorreu para que o Ceará, em 2005, recebesse o **menor valor por aluno do país.**

Este fato torna-se extremamente relevante quando se discute, como nesta oportunidade, que a substituição do FUNDEF por um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB) tramita no Congresso Federal, a adoção de um **piso salarial nacional.** Com valores tão discrepantes, salvo uma efetiva participação de recursos federais, de fato, não será exequível a adoção deste piso.

Tabela 5

Complementação da União ao FUNDEF do Ceará 1998 a 2005 em R\$ milhões

Ano	Complementação	Total	% Complementação
1998	46,40	466,3	9,70
1999	33,50	513,5	6,50
2000	2,90	561,6	0,50
2001	--	638,4	--
2002	--	761,7	--
2003	--	827,1	--
2004	4,50	917,9	0,50
2005	--	1.032,30	--
Total	87,30	5.718,80	1,53

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

Concluindo as considerações sobre o financiamento do ensino fundamental e a relevância da adoção do FUNDEF, por haver contribuído significativamente para uma melhor equidade na participação dos recursos públicos destinados à educação, reforça-se a grande frustração dos Estados e Municípios pelo fato do Governo Federal não cumprir sua obrigação. A Tabela 6 demonstra, que no perí-

do de 1998 a 2005 a contribuição da União à constituição do FUNDEF foi flagrantemente reduzida; em 1998 esta participação correspondeu a 3,70% do Fundo e em 2005 a participação foi de apenas 1,20%.

Tabela 6

Complementação da União ao FUNDEF Nacional 1998 a 2005 em R\$ milhões

Ano	Complementação	Total	% Complementação
1998	500,00	13.369,20	3,70
1999	609,5	15.514,70	3,90
2000	485,50	17.861,50	2,70
2001	391,60	20.188,60	1,90
2002	320,50	23.243,40	1,40
2003	362,10	25.500,00	1,40
2004	559,90	28.984,00	1,90
2005	395,30	33.183,00	1,20
Total	3.624,4	177.844,50	2,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

Por este motivo, os 9 Estados inicialmente beneficiados com transferência de recursos federais – Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia – foram reduzidos, nos últimos anos a 4 – Pará, Maranhão, Piauí e Alagoas. Apenas em 2004, o Ceará e a Bahia voltaram a integrar o grupo, pelo estabelecimento de um valor aluno mais elevado, provavelmente pelo caráter eleitoral daquele ano.

Além das contribuições, a mais justa participação da distribuição dos recursos financeiros destinados à educação básica, o FUNDEF proporcionou, como previsto pelos legisladores, significativos avanços no que concerne a:

- Inclusão de crianças e jovens fora da escola.
- Ampliação dos índices de escolaridade na faixa etária de 7 a 14 anos.
- Municipalização do ensino fundamental.
- Universalização das matrículas do ensino fundamental.

- Valorização dos profissionais do magistério, pelo acesso a cursos de graduação (habilitação) e pela edição de Planos de Cargos e Salários.

A evolução destes parâmetros, todavia, apresentou particularidades diferentes, ao longo dos anos, em cada unidade da federação, conforme demonstram as planilhas a seguir. Dentre os principais fatores que concorreram para essas diferenças entre as unidades federadas, excluídos os aspectos financeiros e de riqueza já abordados, dizem respeito, principalmente, a:

- Crescimento populacional distinto, em algumas regiões do país (sul e sudeste) onde o controle populacional teve início mais cedo.
- Taxa de escolaridade no ensino fundamental. Nessas mesmas regiões a parcela de crianças fora da escola era menos elevada.

Tabela 7

Matrículas no Ensino Fundamental Brasil

Ano	Quantidade			%		
	Total	Municípios	Estados	Total	Municípios	Estado
1996	29.389.809	10.921.037	18.468.772	100,00	100,00	100,00
1997	30.535.072	12.436.528	18.098.544	103,90	113,88	98,00
1998	32.380	15.113.669	17.266.355	110,17	138,39	93,49
1999	32.839.682	16.191.633	16.648.049	111,74	148,26	90,14
2000	32.591.935	16.728.795	15.863.140	110,90	153,18	85,89
2001	32.152.070	17.180.488	14.971.582	109,40	157,32	81,89
2002	31.980.507	17.693.073	14.287.434	108,81	162,01	77,36
2003	31.233.602	17.907.725	13.325.877	106,27	163,97	72,15
2004	30.752.379	18.007.439	12.744.940	104,64	164,89	69,01
2005	30.225.959	18.036.679	12.189.280	102,85	165,16	66,00

Fonte: INEP/MEC.

A Tabela 7 reflete a tendência observada no comportamento das matrículas no ensino fundamental, a partir da edição do FUNDEF. Inicialmente, em todo o país, foi observado um crescimento de cerca de 11,0% no período 1996 / 2000, demonstrando a inclusão das crianças fora da escola.

Confirmando, por outro lado, a tendência de municipalização do ensino fundamental, observa-se que, naquele mesmo período, o

crescimento das matrículas nas redes **municipais foi de cerca de 50%**, enquanto as redes estaduais de ensino enfrentaram uma **queda de matrículas da ordem de 15%**.

No quinquênio seguinte, 2001 a 2005, período no qual já se observava uma louvável **correção do fluxo escolar**, resultado de todos os esforços e projetos voltados ao aprimoramento da gestão escolar e das respectivas ações didático-pedagógicas, não obstante registrada uma queda de 7,26% nas matrículas nacionais do ensino fundamental, a tendência de municipalização continua a avançar.

Tomando-se o ano de 1996 como base (Tabela 7), observa-se que, no período de uma década, a participação das matrículas do ensino fundamental em redes municipais cresceu **65%** e, neste mesmo período, foi registrada uma queda de **34%** na participação das escolas estaduais neste nível de ensino.

Esta análise, no âmbito de cada região do País e de cada Estado, como já lembrado, apresenta resultados particulares. Nas regiões Sul e Sudeste, historicamente mais ricas e culturalmente mais avançadas e, principalmente, com maiores concentrações urbanas, tanto a taxa de escolaridade já era mais significativa, quanto maior era o controle populacional.

Nas regiões Norte e Nordeste, por sua vez, com uma maior dispersão populacional, registrando assentamentos rurais bastante afastados dos maiores centros urbanos, pouco beneficiados pelos serviços públicos sociais – educação e saúde – e ao mesmo tempo, apresentando índices de crescimento populacional mais elevados, tanto os indicadores de inclusão (crescimento das matrículas) quanto à tendência de municipalização foram bem distintos. O caso do Estado do Ceará, a seguir, bem exemplifica estas conclusões.

Matrículas no Ensino Fundamental – Ceará

Ano	Quantidade			%		
	Total	Municípios	Estados	Total	Municípios	Estado
1996	1.333.829	807.507	526.322	100,00	100,00	100,00
1997	1.499.510	964.301	535.209	112,42	119,42	101,69
1998	1.634.121	1.112.462	521.659	122,51	137,76	99,11
1999	1.660.368	1.180.875	479.493	124,48	146,24	91,10
2000	1.698.971	1.252.140	446.831	127,38	155,06	84,90
2001	1.659.062	1.289.668	369.394	124,38	159,71	70,18
2002	1.666.055	1.339.488	326.567	124,91	165,88	62,05
2003	1.629.478	1.357.607	271.871	122,17	168,12	51,65
2004	1.585.399	1.341.599	243.800	118,86	166,14	46,32
2005	1.531.674	1.324.584	206.790	114,83	164,07	39,28

Fonte: INEP/MEC.

Como se conclui da observação da Tabela 8, no Estado do Ceará a tendência de **inclusão** se registrou até 2002, com especial destaque para o ano de 2000.

Por sua vez, o processo de **municipalização**, sem que se registre um ano específico de maior destaque, mantém, por toda a década em estudo, um processo regular de crescimento. Cabe registrar, nesta oportunidade, que esta tendência se justifica porque, ao contrário de outros estados, por exemplo, São Paulo, a participação de matrículas do ensino fundamental nas redes municipais **sempre foi superior às matrículas estaduais**.

Tomando-se o ano de 1996 como base (Tabela 8), observa-se que, no período de uma década, a participação das matrículas do ensino fundamental em redes municipais cresceu **64,07%** e, neste mesmo período, foi registrada uma queda de **60,72%** na participação das escolas estaduais neste nível de ensino.

Esta tendência, como observado desde o início do FUNDEF, tem concorrido, ao longo do período, para crescentes transferências de recursos estaduais para os Municípios cearenses. Já em 1997, quando o FUNDEF não pode ser iniciado pelo desequilíbrio financeiro que provocaria no tesouro estadual do Rio de Janeiro, o Ceará se destacava como um dos estados onde estas transferências seriam mais impactantes.

Tabela 9

Transferência de Receita do Estado para os Municípios Estado do Ceará						R\$ 1.000,00
Ano	Receita FUNDEF	Depósito Estadual	% Receita	Receita % do Estado	Receita Efetiva	Transferência para os Municípios
1998	466.261,33	272.912,90	58,31	35,69	167.056,33	105.856,57
1999	513.480,87	313.348,10	61,02	32,27	169.710,55	143.637,55
2000	561.638,53	372.346,55	66,30	29,29	164.475,84	207.870,71
2001	638.447,90	424.162,85	66,44	26,74	170.727,35	253.435,50
2002	761.745,60	503.952,83	66,16	22,67	172.664,88	331.287,95
2003	827.081,35	547.081,35	66,15	19,97	165.135,06	381.946,29
2004	917.926,00	604.175,75	65,82	17,00	156.038,24	448.137,51
2005	1.032.262,27	672.034,81	65,10	15,58	160.847,10	511.187,71
TOTAL	5.718.843,85	3.710.015,14			1.326.655,35	2.383.359,79

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ

A Tabela 9, acima, demonstra que a participação do tesouro estadual, ao longo da existência do FUNDEF, tem correspondido a cerca de **64,40%** das receitas gerais do Fundo. Como a participação das matrículas municipais sempre foi superior à participação das matrículas estaduais e esta tendência tem crescido anualmente e, principalmente, considerando a extrema concentração das receitas tributárias no tesouro estadual, tem sido significativamente representativa e crescente a justa e necessária **transferência de recursos do Estado para os Municípios**.

4. O FUNDEF e a Política Salarial do Magistério

Uma das principais metas do FUNDEF, fundamental aos avanços e transformações pretendidas e necessárias, corresponde à valorização e fortalecimento do quadro de profissionais do magistério, superando o perfil e as limitações registradas antes de sua edição, como já mencionado, um elevado contingente de professores leigos e o pagamento de salários aviltantes.

Esta política de valorização do magistério foi concebida segundo etapas predefinidas. Inicialmente, em atenção ao Art. 62 da LDB, buscou-se garantir a exigência de que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de

educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Para tanto, privilegiando e respeitando a contribuição dos professores já envolvidos nas redes municipais de ensino, não obstante leigos, o Art. 7º da Lei Nº 9424/96 previu que dos recursos correspondentes à parcela 60% para remuneração dos profissionais do Magistério, nos primeiros cinco anos, poderia ser aplicado na capacitação de professores leigos.

Complementando esta ação de habilitação dos professores, ficaram as redes municipais obrigadas, embora alguns questionamentos em discussão, a rever ou providenciar a edição de Planos Municipais de Carreira e Remuneração desses profissionais, assegurando, dentro dos limites financeiros de cada município, o pagamento de salários mais dignos e compatíveis com a missão do magistério.

Não obstante a observância desta exigência, por parte de todos os municípios cearenses, à semelhança dos demais municípios brasileiros, muitas discussões continuam a mobilizar os gestores municipais de educação, os professores e seus sindicatos de classe.

As tabelas a seguir apresentadas demonstram a evolução da receita por aluno (Tabela 10), no Estado do Ceará, no período de 1998 a 2005, bem como a variação do valor do salário mínimo nacional (Tabela 11), neste mesmo período.

Como se observa, o índice de correção do valor aluno, **35,96%** foi praticamente o mesmo observado na correção do salário mínimo, corrigidos os valores anuais com base no IPCA (30/04/05).

Pelo exposto, é fundamental que os gestores das políticas municipais dos profissionais do magistério tenham ciência deste fato, em especial os próprios profissionais e sindicatos que os representam, para que entendam que as correções do valor aluno foram, no período, absorvidas pela correção do salário mínimo.

Tabela 10

Varição da Receita e do Valor/Aluno Ceará

Ano	Matrícula	Receita IPCA	Receita/ Aluno	Índice	Salário Mínimo IPCA	Receita em Salário Mínimo
1998	1.634.121	828.312	506,89	100,00	219,34	2,31
1999	1.660.368	893.007	537,84	106,11	222,04	2,42
2000	1.698.971	897.074	528,01	104,17	231,86	2,28
2001	1.659.062	948.995	572,01	112,85	259,69	2,20
2002	1.666.055	1.020.364	612,44	120,85	267,79	2,29
2003	1.629.478	978.353	600,41	118,45	275,66	2,18
2004	1.585.399	1.006.184	634,66	125,21	280,98	2,26
2005	1.531.674	1.055.595	689,18	135,96	300,00	2,30

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ.

Conforme se observa na tabela acima, com referência ao ano de 1998, primeiro da existência do FUNDEF, houve uma correção de **35,96%** no valor aluno. No primeiro ano, o valor aluno correspondia a 2,31 salários mínimos e, sete anos após, se mantém a mesma relação, ou seja, 2,30 salários. A tabela a seguir demonstra que o Sslario Mínimo, no período, variou 36,72%.

Tabela 11

Varição do Salário Mínimo Nacional

ANO	Valor Nominal	Valor Corrigido*	Índice
1998	130,00	219,34	100,00
1999	136,00	222,04	101,23
2000	151,00	231,86	105,71
2001	180,00	259,69	118,40
2002	200,00	267,79	122,09
2003	240,00	275,66	125,68
2004	260,00	280,98	128,10
2005	300,00	300,00	136,72

* = corrigido pelo IPCA, de 30/04/06.

Novamente, ao se discutir a adoção de um **piso salarial nacional** para os profissionais do magistério, além dos aspectos de arrecadação já tratados no presente estudo, é fundamental considerar, como

demonstra a Tabela 12, que a **variação da receita por aluno**, no período em referência, tem comportamento completamente distinto em cada unidade da federação.

Tabela 12

FUNDEF – Variação da Receita por Aluno

Estado	Variação da Receita por Aluno – 2005/08
Tocantins	110,03
Distrito Federal	94,9
Minas Gerais	93,3
Mato Grosso do Sul	93,2
Espírito Santo	89,0
Rondônia	76,0
Goiás	71,6
Rio Grande do Norte	67,3
Paraná	63,7
Santa Catarina	61,7
Mato Grosso	59,7
Sergipe	57,2
Acre	51,4
Rio Grande do Sul	48,5
São Paulo	45,9
Pernambuco	43,9
Amapá	39,6
Roraima	38,4
Piauí	36,0
Paraíba	32,9
Maranhão	27,9
Pará	26,5
Bahia	25,9
Ceará	24,8
Amazonas	19,8
Alagoas	15,2
Rio de Janeiro	5,6

5. Comentários sobre a Variação das Matrículas no Ensino Fundamental

Uma das principais contribuições do FUNDEF, ao desenvolvimento da educação, em especial aos pobres estados das regiões Norte e Nordeste do país, está representada pela vertiginosa inclusão escolar, principalmente de crianças e adolescentes residentes nas distantes zonas rurais.

Tabela 13

Evolução da Matrícula de Ensino Fundamental

Estado	Matrícula no Ensino Fundamental			Índice de Crescimento – %	
	1997	2004	2005	2005/1997	2005/2004
Tocantins	323.127	263.208	260.218	- 19,5	- 1,1
Goiás	1.003.255	915.092	888.973	- 11,4	- 2,9
Dist. Federal	337.306	294.440	300.965	- 10,8	2,2
São Paulo	5.710.410	5.091.365	5.101.498	- 10,7	0,2
Minas Gerais	3.468.839	3.257.717	3.176.706	- 8,4	- 2,5
Paraná	1.651.437	1.558.298	1.527.232	- 7,5	- 2,0
Espírito Santo	533.965	501.939	497.527	- 6,8	- 0,9
R. G. do Sul	1.578.410	1.541.054	1.503.456	- 4,7	- 2,4
R. G do Norte	544.131	543.826	522.335	- 4,0	- 4,0
Santa Catarina	888.794	878.422	868.134	- 2,	- 1,2
Bahia	2.822.720	2.886.955	2.782.645	- 1,4	- 3,6
Pernambuco	1.511.462	1.556.767	1.493.544	- 1,2	- 4,1
Sergipe	371.886	378.202	368.317	- 1,0	- 2,6
M. G do Sul	393.004	404.776	396.990	1,0	- 1,9
Ceará	1.499.510	1.585.339	1.531.674	2,1	- 3,4
Piauí	602.303	663.490	639.212	6,1	- 3,7
Rondônia	275.003	300.173	295.378	7,4	- 1,6
Paraíba	691.314	773.710	745.405	7,8	- 3,7
Maranhão	1.338.452	1.475.516	1.447.560	8,2	- 1,9
Pará	1.394.025	1.554.289	1.533.369	10,0	- 1,3
Acre	128650	144.012	146.626	14,0	1,8
Mato Grosso	493594	575.299	565.348	14,5	- 1,8
Rio de Janeiro	1729001	2.002.925	2.005.935	16,0	0,2
Amapá	108368	124.616	127.625	17,8	2,4
Roraima	62375	75.189	79.194	27,0	5,3
Alagoas	530316	686.155	674.321	27,2	- 1,7
Amazonas	543515	737.073	745.772	37,2	1,2
Total	30.535.072	30.770.598	30.225.959	- 1,0	- 1,8

Esta inclusão escolar foi resultado, como visto, da crescente municipalização das matrículas do ensino fundamental, com diferentes índices em cada estado, conforme Tabela 13, tendo em vista diferentes índices de natalidade de cada região e estado, bem como, dos diferentes momentos de intensificação deste processo de inclusão escolar.

No período em avaliação percebe-se que, a partir do início da atual década, a taxa de crescimento das matrículas no ensino fundamental, como era de se esperar, passa a apresentar índices negativos, resultado do êxito dos programas de correção do fluxo escolar e consequente redução das taxas de defasagem da idade / série.

Particularizando-se estas avaliações para municípios de perfis semelhantes observa-se que o esforço para alcance da qualidade desejada, com a universalização das matrículas e com a eliminação do desvio idade / série ainda é diferenciado entre unidades da federação. Assim e justo prever, consequentemente, velocidades e resultados também diferenciados quando da migração (transformação) do FUNDEF para FUNDEB, ampliando-se esta atenção aos alunos da educação infantil e do ensino médio.

Tabela 14

Evolução da Matrícula no Ensino Fundamental

Estado	1996	2000	2004	2005
Alagoas	324.369	667.007	686.155	674.321
Bahia	2.629.058	3.527.787	2.886.960	2.780.556
Ceará	1.334.948	1.698.971	1.585.366	1.531.674
Maranhão	1.218.439	1.544.447	1.475.516	1.447.560
Pará	1.300.050	1.546.627	1.554.285	1.533.369
Paraíba	585.859	814.623	773.710	745.405
Pernambuco	1.473.165	1.579.456	1.429.101	1.493.544
Piauí	539.869	723.848	663.490	639.212
Total	9.405.757	12.102.766	11.054.583	10.845.641
Crescimento %	100,00	128,70	117,50	115,39

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC

Para este conjunto de Estados, 7 da região Nordeste e 1 da região Norte, que recebem ou receberam complementação da União, por apresentarem os **menores valores/aluno do país**, percebe-se que, ado-

FUNDEF no Ceará

tando-se como referencial 1996, último antes da implantação do FUNDEF, as matrículas do ensino fundamental, em 2005, ainda foram 15,39% superior àquela do início do período em análise. Esta avaliação, para cada uma destas unidades federadas apresenta o seguinte resultado.

Tabela 14 A

Evolução % da Matrícula no Ensino Fundamental

Estado	1996	2000	2004	2005
Alagoas	100,00	205,6	221,5	207,9
Bahia	100,00	134,2	109,8	105,8
Ceará	100,00	127,3	118,8	114,7
Maranhão	100,00	126,3	121,1	118,8
Pará	100,00	119,0	119,6	117,9
Paraíba	100,00	139,0	132,1	127,2
Pernambuco	100,00	107,2	97,0	101,4
Piauí	100,00	134,1	122,9	118,4
Crescimento %	100,00	128,7	117,5	115,3

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC

Comparando-se esta avaliação para estados cujo valor aluno dispensa a complementação da União, identifica-se a seguinte situação.

Tabela 15

Evolução da Matrícula no Ensino Fundamental

Estado	1996	2000	2004	2005
Goiás	957.884	1.044.232	915.092	888.973
Amazonas	511.330	630.642	737.073	745.772
Minas Gerais	3.405.938	3.433.497	3.257.691	3.176.706
R. G. do Norte	497.888	594.181	543.826	522.335
Sergipe	353.635	395.309	378.202	367.608
Total	5.726.675	6.097.861	5.831.884	5.701.394
Crescimento %	100,0	106,50	101,8	99,6

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC

Tabela 15 A

Evolução % da Matrícula no Ensino Fundamental

Estado	1996	2000	2004	2005
Goiás	100,00	109,0	95,5	92,8
Amazonas	100,00	123,0	144,1	145,8
Minas Gerais	100,00	100,8	95,6	93,3
R. G. do Norte	100,00	119,3	119,2	104,9
Sergipe	100,00	111,8	106,9	10,4
Crescimento %	100,00	106,50	101,8	99,6

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC

Para este outro grupo de estados, excluindo-se o Amazonas, o processo de universalização das matrículas do ensino fundamental já foi alcançado. A transição para o FUNDEB, por seu turno, será provavelmente muito mais rápida e os níveis de educação infantil e do ensino médio serão igualmente beneficiados.

O Ceará, conforme Tabelas 14 e 14A, deverá desenvolver mais esforços, nos próximos anos, para alcançar o desafio. Como se observa atualmente, este quadro tem comprometido os avanços necessários para inclusão e universalização das matrículas da educação infantil. Em muitos municípios cearenses, não obstante os esforços despendidos desde o início do FUNDEF, que repercutem em todo o sistema, a situação atual da educação infantil assemelha-se àquela observada no ensino fundamental, antes do FUNDEF.

Concluindo este tópico do presente estudo, demonstra-se na Tabela 16, a tendência de crescimento da receita do FUNDEF, no Estado do Ceará, resultante do crescimento das matrículas antes demonstrado e das atualizações promovidas pelo Governo Federal no valor/aluno/ano. Comparando-se as tabelas 16 e 16A, percebe-se que a evolução dos valores do FUNDEF, no Estado do Ceará, não apresentou a mesma taxa de crescimento observada no Brasil, tendo em vista que a União não vem complementando, como definido em Lei, o FUNDEF cearense. Em **2005 o tesouro da União ficou devendo ao Ceará cerca de 14.000 milhões de reais.**

Tabela 16

Evolução das Receitas do FUNDEF – Ceará			(R\$ milhões)
Ano	Valor Nominal	Correção IPCA (12/95)	Evolução
1998	476,15	828,31	100,00
1999	538,77	893,01	107,80
2000	579,08	897,07	108,30
2001	653,75	949,00	114,60
2002	762,05	1.020,36	123,20
2003	837,78	978,35	118,10
2004	917,93	1.006,18	121,50
2005	1.032,26	1.055,60	127,40

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ.

Tabela 16 A

Evolução das Receitas do FUNDEF – Brasil			(R\$ milhões)
Ano	Valor Nominal	Correção IPCA (12/95)	Evolução
1998	13.222,29	22.996,60	100,00
1999	15.346,53	25.443,63	110,64
2000	17.649,19	27.327,74	118,83
2001	19.948,75	28.936,56	125,83
2002	22.950,80	30.668,06	133,36
2003	25.176,61	29.360,86	127,67
2004	28.536,75	31.189,12	135,62
2005	32.437,52	33.185,67	144,31

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MINFAZ.

6. Contribuições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Antecipando-se quatro dias à edição do FUNDEF, uma outra significativa contribuição ao marco legal que regulamenta a educação básica brasileira foi editada, a Lei Nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu, de forma inovadora e inédita, em diversos aspectos, as diretrizes e bases da educação nacional.

Dentre as principais contribuições da LDB ao ordenamento da educação básica nacional, foi a definição clara das atribuições de cada ente federado.

Tais normas, em caráter inédito e extremamente positivo foram expressas nos artigos 10 e 11, que definiram respectivamente, que os Estados incumbir-se-ão de assegurar o ensino fundamental e oferecer, **com prioridade, o ensino médio** e os **Municípios**, por sua vez, incumbir-se-ão de oferecer a **educação infantil** em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

Esta definição, além de contribuir para a racionalização do emprego dos recursos humanos, financeiros e, principalmente, da infra-estrutura física, foi definitiva para o encaminhamento do processo de municipalização do ensino fundamental e para a formalização de parcerias entre estados e municípios, para ampliação das matrículas do ensino médio, em especial na zona rural.

Outra importantíssima contribuição da LDB, em suporte à legislação do FUNDEF aprovada logo a seguir, está contida nos artigos 70 e 71 que, de forma bastante clara e inovadora definiram, respectivamente, o que poderia ser considerado como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, portanto passíveis de financiamento com a parcela dos **40% do FUNDEF**, e o que não poderia ser considerado no rol dessas despesas.

7. O Acompanhamento e Controle Social

Antecipando-se às definições e regras para arrecadação e transferências dos recursos públicos para financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, a Lei N° 9.394, em seu art. 4º, introduziu uma grande e inovadora contribuição ao acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação.

Este Art. 4º estabeleceu que o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Os Conselhos serão constituídos, de acordo com normas de cada esfera editada para esse fim, nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente
- b) Os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental.
- c) Os pais de alunos.
- d) Os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Decorridos quase 10 (dez) anos de existência, muitas e sérias falhas são identificadas no exercício do acompanhamento e controle social do FUNDEF. A novidade do ferramenta e as práticas de gestão municipal, sem a necessária e desejada transparência, concorrem para este fato.

Todavia, mantidos os programas federais e estaduais de capacitação desses conselheiros, com destaque aqueles promovidos pelo TCU e pelo MEC, admite-se que, quando da implantação do FUNDEF, novas e mais exitosas práticas serão alcançadas da ação dos Conselhos.

8. Conclusões

Como se pode concluir, após a edição do FUNDEF, a partir de janeiro de 1998, muitas e marcantes transformações foram vivenciadas no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental brasileiro e, em especial, nos mais pobres Estados da Federação, como o Estado do Ceará.

A soma de recursos destinada ao ensino fundamental, nestes quase 10 anos, correspondeu a mais do dobro que os municípios cearenses investiriam, em respeito ao Art. 212 da Constituição Federal, em todo o sistema municipal de educação.

Todavia, como também se confirmou ao longo do desenvolvimento deste estudo, muito ainda há que se avançar, desta feita, com o foco na **qualidade**, tendo em vista os fracos resultados obtidos nos diversos sistemas aplicados, nos últimos anos, para avaliação da aprendizagem do ensino básico nacional.

Sem dúvida, parte deste baixo desempenho pode ser creditada ao Governo Federal que, ao não cumprir as exigências constitucionais, no que se refere à transferência dos valores previstos no Art. 6º da Lei N.º 9.424/96, prejudicou seriamente os Estados e Municípios

do Nordeste e Norte brasileiros, dentre os quais o Ceará, que deixaram de receber somas significativas de recursos financeiros, indispensáveis aos financiamentos para manutenção e valorização do magistério do ensino fundamental.

Estados e municípios brasileiros deram entrada em diferentes ações judiciais, na expectativa de verem reparados os prejuízos financeiros resultantes das transferências a menor, as quais, sem dúvida serão objeto de longo e duvidoso processo legal. Por outro lado, os danos causados à qualidade da educação fundamental, flagrantes nas avaliações desenvolvidas, são praticamente irreparáveis, de custo e conseqüências sociais elevadíssimas.

Desta forma, cumpre aguardar, a partir de publicações desta natureza e do melhor acompanhamento por parte das Casas Legislativas e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF que, quando da edição do FUNDEB, cujas contribuições e resultados financeiros deverão ser ainda melhores que o do FUNDEF, por atender a toda educação básica, o Governo Federal transfira os recursos destinados aos municípios e estados brasileiros observando, rigorosamente, a determinação legal.

Minha participação no FUNDEF do Ceará

Francisco das Chagas Fernandes¹
Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação

O financiamento da Educação no Brasil, nos últimos anos, tem sido bastante discutido, seja por ocasião da Constituição de 1988, que garantiu a vinculação de, no mínimo, 25% da arrecadação de impostos dos Estados e Municípios para a Educação, seja em 1994, com a discussão da *Década da Educação para Todos*, que culminou com um Acordo Nacional do Governo Brasileiro e as entidades dos Trabalhadores em Educação, liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O acordo garantiria um piso salarial nacional de R\$ 300,00 para os professores. Nos anos seguintes, a Emenda Constitucional N° 14 de setembro de 1996 cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que culmina com a Lei N° 9424 de dezembro do mesmo ano que o regulamenta, indicando a aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados à educação.

Na realidade, o FUNDEF foi a grande novidade sobre o financiamento constitucionalmente assegurado nos últimos anos. Ou seja, ele fez a redistribuição de 15% dos 25% dos impostos de transferências aos Estados e Municípios – ICMS, FPE, FPM, IPI e Exportação exclusivamente para o Ensino Fundamental, deixando de fora a Educação Infantil e o Ensino Médio desde a sua origem e recebendo o Veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a modalidade do Ensino Fundamental de Educação de Jovens e Adultos.

A outra novidade do FUNDEF foi ter sepultado a possibilidade do cumprimento do Acordo Nacional para o estabelecimento de um Piso Salarial para os Profissionais da Educação, em que pese o salário

¹ Francisco das Chagas Fernandes foi conselheiro do CACS/FUNDEF, em 2000/2001, como representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

dos professores, em algumas regiões do país, ter melhorado devido à garantia de, no mínimo, 60% do FUNDEF serem destinados obrigatoriamente ao pagamento dos professores. Mas, sem sombra de dúvida, uma inovação importante introduzida pelo FUNDEF, foi o do Controle Social, através da criação dos Conselhos de Acompanhamento em nível Federal, Estadual e Municipal. Mesmo com os limites que a legislação impõe, a possibilidade de a sociedade, através da participação nos conselhos, “fiscalizar” e acompanhar os investimentos realizados com os recursos do Fundo têm sido muito importante para ajudar na transferência de uma parte dos recursos para a Educação.

Participei desde o primeiro momento dessa experiência como representante do CNTE no Conselho Nacional do FUNDEF, e, assim, pude não apenas defender um aporte maior da complementação da União para os Estados e Municípios, de acordo com o Art. 6º da Lei 9424/96, como também lutar naqueles anos, para que se discutisse a proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Mas não fiquei apenas nas reivindicações, fui propositivo para avançar ainda mais no controle social, criando as condições para a integração dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional. Esta foi a forma que encontrei para facilitar a capacitação dos conselheiros no sentido de enfrentar os vários tipos de impedimentos impostos pela maioria dos executivos para não se avançar nem na composição, nem no funcionamento dos Conselhos do FUNDEF, cuja criação era obrigatória por Lei.

A minha experiência aumentou quando pude, através da indicação do CNTE, ser o representante do Conselho do FUNDEF no Estado do Ceará. Digo que minha experiência aumentou porque pude participar do acompanhamento em um outro nível, o Estadual e num dos Conselhos mais atuantes do país. Eram os mesmos participantes de quando íamos aos encontros regionais ou nacionais, os mesmos que sempre apresentavam proposições e experiências. Aliás, foi no Ceará que funcionou a única CPI – relatada pelo Deputado Artur Bruno. O Deputado ajudou o Conselho e por ele foi ajudado na consecução desta CPI.

Participei do Conselho do FUNDEF no Ceará, de 19 de outubro de 2000 a 28 de fevereiro de 2002, e, nesse período, pude comprovar como a sociedade, junto com os entes federados, podem e devem acom-

panhar, participar, controlar e propor melhores caminhos para o uso dos recursos da educação. Mas para que isso aconteça é necessário que os executivos ofereçam as condições necessárias. E isso não faltou no Ceará, cujos membros indicados tinham compromissos e o Conselho tinha total autonomia, o que permaneceu durante o período em que participei representando a CNTE.

A experiência que adquiri veio da organização do Conselho, sob a responsabilidade do Prof. Carlos como Secretário Executivo, e das condições criadas através da democracia interna sob a presidência do Prefeito José Irineu de Carvalho (Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE) e da participação do Prof. Jayme Alencar (Associação dos Professores dos Estabelecimentos Oficiais do Ceará – APEOC), de Joseleide Magalhães (Secretaria de Administração – SEAD), Marilce Ribeiro (Suplente da Secretaria de Educação) e Vera Martins (Representante dos Pais) e também de Ana Cristina Parahyba (Procuradoria Geral da Justiça – PGJ) e Francisco Reginaldo (Secretaria de Fazenda – SEFAZ).

Essa convivência democrática, fraterna e ética entre os membros do Conselho ajudou na condução das reuniões, das tarefas e na amizade que criamos para seguir em frente.

Continuo acreditando na participação da sociedade através dos Conselhos e acho que devem ser cada vez mais fortalecidos.

O Olhar do Sindicato APEOC sobre o FUNDEF e sobre o Conselho de Controle Social

Jayme Alencar de Oliveira¹

Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação no Ceará – CNTE (Indicação do Sindicato APEOC)

1. Lei do FUNDEF

Antes da aplicação da lei já nos preocupávamos, enquanto sindicato em refletir com a categoria nas reuniões em escolas da rede estadual em todo o território cearense.

Acreditávamos ser esta lei, mesmo que alcançando apenas um dos níveis em que se divide a educação básica, o Ensino Fundamental, de um significativo avanço para ampliar este nível de ensino.

Na prática, esta nossa expectativa confirmou-se, considerando a natureza do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Profissional do Magistério (FUNDEF) (Lei Nº 9424, de 24 de dezembro de 1996).

Ocorreu um fato que em certo aspecto trouxe prejuízo à aplicação dessa Lei. Os prefeitos em larga escala negligenciaram na chamada à população em idade de matrícula no ensino fundamental (7 aos 14 anos) no ano letivo de 1997.

A implantação do FUNDEF em termos de recursos aconteceu a partir de 1º de janeiro de 1998, conforme estabelecido no artigo 1º da referida lei.

O valor, por aluno matriculado neste nível de ensino, retroage aos matriculados no ano anterior. As prefeituras com matrículas significativas no ano de 1997, não tiveram dificuldades no primeiro ano de implantação do FUNDEF, considerando que as matrículas pouco oscilaram para mais no ano de 1998 (ano de implantação do Fundo),

¹ Jayme Alencar de Oliveira é ouvidor da APEOC, foi seu representante no período de 1998/2002 e atualmente representa o CNTE no CACS/FUNDEF

enquanto que as prefeituras que desacreditaram na existência de recursos para implantação do fundo, tiveram dificuldades de manter a rede de ensino de seus respectivos municípios pelo crescimento do número de matrículas em 1998, quando se deram conta que teriam que manter a rede com esse acréscimo de alunos com os recursos calculados sobre as matrículas do ano anterior.

O município X que matriculou em 1997, por exemplo, 7.000 alunos, e, em 1998, matriculou 10.000 alunos, teve que manter sua rede de ensino com recursos calculados sobre a matrícula do ano anterior; ou seja, no município de nosso exemplo, este teve um déficit de recursos em relação ao acréscimo da matrícula (3.000 alunos).

Os recursos do FUNDEF provêm do somatório de 15% de parte dos impostos dos Estados (unidades da federação) somados a 15% de parte dos impostos dos municípios do seu território; destacando-se, entre esse impostos, o FPE (Fundo Participação dos Estados), o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços).

Logo no primeiro ano da aplicação desse financiamento para o ensino fundamental, o sindicato APEOC detectou distorções na aplicação dos recursos.

De diversos municípios chegavam informações de que o mínimo reservado para remuneração dos profissionais do magistério, 60% dos recursos do Fundo, conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei do FUNDEF, estavam sendo desviados para outras finalidades, tais como: financiamento da merenda escolar; serviços de limpeza pública (um dos exemplos é a própria capital, Fortaleza), construção de quadra de esporte fora da escola, pagamento de bandas de forró para animar comícios (o município de Caucaia é um caso exemplar). Este conjunto de irregularidades foram levadas à Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, provocando a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), mesmo contando com a resistência de alguns deputados (Fernando Hugo-PSDB/CE, dentre outros); muitas das denúncias foram diretamente encaminhadas à CPI pelo sindicato APEOC (durante a primeira administração da Professora Penha Alencar), enquanto outras denúncias foi encaminhada diretamente pelos municípios à Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI (Jaguaretama, Morada Nova, entre outros). Destaca-

mos os seguintes municípios, com apresentação de denúncias gravíssimas: Umirim, Moraújo e Itatira.

Os trabalhos dessa CPI (FUNDEF) foram concluídos ao apagar das luzes do ano legislativo do ano de 1999. Seu relatório foi aprovado incriminando 107 prefeitos, com faltas graves, faltas leves e faltas gravíssimas; sendo que o Ministério Público Estadual denunciou criminalmente 21 prefeitos por faltas gravíssimas, encaminhando os processos para julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJC).

Na data prevista para o julgamento, auditório do TJC lotado pelos denunciantes e pelos deputados membros da CPI, todos foram surpreendidos pela decisão do TJC: julgou-se ele “imcompetente” para julgar os processos; decidindo encaminhá-los ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, localizado em Recife, Pernambuco.

Até hoje (abril / maio de 2006), nenhum dos prefeitos denunciados foi julgado. E, em alguns casos, no pleito eleitoral de 2000, alguns dos denunciados foram candidatos a cargos legislativos e foram eleitos. Prova de que a atual legislação eleitoral carece de modificações urgentes.

2. Conselho do FUNDEF

O Conselho do FUNDEF, por força da Lei, organizar-se-á nas três esferas administrativas, segundo o artigo 4º. da referida Lei: conselhos nacional, conselhos estaduais, conselho do Distrito Federal e conselhos municipais.

Estes conselhos, não são órgãos fiscalizadores. Funcionam como controle social de aplicação dos recursos do Fundo.

A estrutura de cada conselho é definida por lei específica aprovada por cada Câmara Municipal e Assembléia Legislativa de cada unidade da federação, mas respeitando-se a legislação federal em vigor.

Em alguns municípios, os conselhos do FUNDEF são fragilizados a partir da sua composição. Senão, vejamos.

A Lei que os concebeu afirma que devem ser constituídos por pelo menos, quatro conselheiros. Um representante da secretaria de educação, um representante dos professores / diretores, um representante dos servidores, um representante dos pais dos alunos e um quinto representante indicado pelo conselho de educação do município, em este existindo.

A partir da abertura concedida na legislação federal, de que no mínimo devam ser quatro os seus membros, a lei municipal pode definir a composição do Conselho com um número bem maior de componentes; inclusive estabelecendo um representante dos professores e outro representante dos diretores.

Com tal composição, as secretarias municipais de educação, a quem é dado o direito de indicar um representante, na prática, ficará com dois representantes; considerando-se que, via de regra, o diretor exerce cargo em comissão, demissível *ad nutum* (cargo demissível a qualquer momento, dentro das prerrogativas do Prefeito); portanto, sem as condições do exercício do controle social dos recursos do Fundo.

Além dessa situação, que já fragiliza o Conselho, a escolha dos conselheiros, pelos diversos segmentos, deve ser realizada em assembléias nas quais os pares devem decidir quem deverá representá-los. Na prática, não acontecem as escolhas dessa maneira. Forjam-se atas como se o processo tivesse acontecido, quando, na verdade, são indicações do poder local.

Durante os trabalhos da CPI do FUNDEF, surgiu um projeto na Assembléia Legislativa (AL-CE), que objetivava fortalecer os conselhos obrigando que na composição destes fosse garantida a presença de um representante indicado pela Câmara Municipal e mais outro pelo Ministério Público Estadual.

No nosso entendimento, a “emenda saiu pior do que o soneto”. Considerando que o Ministério Público Estadual, por ser órgão de controle externo, decidiu não participar da organização dos Conselhos; portanto, não indicou nomes para sua composição. Enquanto que as Câmaras Municipais, em obediência à lei estadual, indicaram seus representantes. Via de regra, um nome representante da maioria; quase sempre ligado ao prefeito, reforçando, assim, a fragilidade do conselho para exercer o controle social.

Em decorrência de tal fragilidade, aconteceram os desvios de recursos apurados pela CPI a qual nos referimos; práticas constatadas em anos posteriores.

No momento em que se discute a substituição do FUNDEF por um novo Fundo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), é importante ficarmos atento, e cobrarmos, uma composição dos conselhos com garantia de que eles terão uma organização administrativa mais consistente dando-lhes mais poderes para exercitar o controle social.

Mesmo com toda a fragilidade da legislação, é forçoso reconhecer que a estrutura, e o funcionamento, do Conselho Estadual do FUNDEF (Ceará), foi concebido de forma a garantir o efetivo controle social dos recursos desse Fundo. Observe-se que na composição do conselho a lei estadual garantiu espaço para dois professores: um, por indicação do Sindicato APEOC; e outro, por indicação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); além do suporte técnico oferecido ao Conselho desde a sua instalação.

O FUNDEF, os recursos e a participação social

Idevaldo da Silva Bodião¹

Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará

Neste ano em que se comemoram os 10 anos da lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, quero salientar dois traços importantes da sua existência.

De início, gostaria de lembrar que a Lei Nº 9424, de 20 de dezembro de 1996, explicita, de forma clara, como deveria ser calculado o valor anual mínimo por aluno, ao afirmar que este nunca seria “inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (Art. 6º, §1º), com exceção para o primeiro ano de vigência da Lei; definia-se, dessa forma, que o valor mínimo a ser praticado em cada unidade seria igual ao valor médio nacional, obtido a partir dos recursos dos Fundos estaduais.

Abriam-se, assim, as portas para que o governo federal exercesse o seu papel equalizador das oportunidades educacionais (CF. Art. 211, §1º), uma vez que à União caberia complementar os recursos daqueles Fundos que, com valores próprios, não lograssem atingir o mínimo legal.

Como essa prescrição da Lei nunca foi cumprida – para o exercício de 2005, por exemplo, o valor legal básico deveria ser de R\$ 975,79, enquanto o decreto presidencial, estipulava o valor de R\$ 620,56 – a dívida federal com um conjunto de 14 estados, que inclui o Ceará, cresceu ano a ano, atingindo a cifra de 19 bilhões de reais.

Ainda que a sociedade civil tenha se mobilizado pela reposição desses recursos, as gestões dos presidentes Fernando Henrique Car-

¹ Idevaldo da Silva Bodião, ex-secretário da educação do município de Fortaleza, representou a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, no CACS/FUNDEF, no período de maio de 2004 a junho de 2005.

doso e Luis Inácio Lula da Silva mostraram-se insensíveis aos desrespeitos à Lei, ajudando a consolidar, em muitos estados, a redistribuição dos poucos recursos locais.

A mesma Lei N° 9424 também criou (Art. 4º) mecanismos de participação da sociedade civil no acompanhamento e controle dos Fundos, ao instituir Conselhos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, com fins específicos de fiscalizar repartições, transferências e aplicações dos recursos, bem como supervisionar os censos escolares anuais.

É fato corrente que em muitos municípios, seja por fragilidades nas suas constituições, seja em função das dinâmicas próprias das práticas políticas locais, como, por exemplo, a imposição de dificuldades operacionais aos Conselhos, estes não têm conseguido cumprir suas funções com o rigor que seria desejável. A constatação da existência de denúncias consideradas graves, apresentadas no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), constituída para apurar possíveis irregularidades no uso dos recursos do FUNDEF, na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, é uma indicação de que várias despesas, que não deveriam, foram consideradas regulares.

Tais fatos não devem ser vistos como desabonadores da existência desses Conselhos, mas como argumentos a favor tanto das suas consolidações, quanto do fortalecimento de suas ações, necessariamente autônomas.

Mesmo com todos os limites da Lei do FUNDEF, amplamente comentado em literatura sobre o tema, se tivéssemos conseguido o seu cumprimento na prática efetiva dos valores mínimos e nas atuações independentes e firmes dos Conselhos, teríamos conseguido avanços importantes no campo da educação, seja pela incorporação de novos recursos ao financiamento do ensino fundamental, seja pela introdução de práticas mais transparentes e democráticas na utilização desses recursos.

Ao tempo em que o FUNDEF está sendo sucedido pelo FUNDEB, é de vital importância, para avançarmos a passos firmes e contínuos rumo à efetivação do direito à educação, que a sociedade brasileira incorpore, de forma mais ampla, o seu papel de sujeito nos processos políticos, organizando-se, como forma eficiente de pressionar gestores e legisladores, numa luta que deve ser contínua e que se fortalece com a imprescindível participação de muitos.

Meu depoimento sobre o CACS/FUNDEF

Vera Lúcia Borges Martins
Representante dos Pais no CACS/FUNDEF

Durante esse período em que fui eleita para representar os pais de alunos de ensino fundamental da escola pública da rede estadual no Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e que tenho participado ativamente de suas atividades, pude constatar que o Conselho funciona muito bem no tocante ao acompanhamento, através, de suas reuniões mensais (sempre nas últimas quintas-feiras), pois, é fácil observar como os conselheiros são atuantes e atentos ao Relatório Financeiro encaminhado, mensalmente, pela SEDUC, em que consta basicamente:

- Registros demonstrativos de receita e despesas.
- Extratos de conta do Banco do Brasil e do BEC.
- Receita analítica do mês e acumulado do ano.
- Demonstrativo das despesas com pessoal.
- Despesas por elemento no mês e acumulado no ano.
- Extrato (MP 173).
- Idem, Salário Educação / Cota Estadual.

Além do encaminhamento dos relatórios financeiros, a SEDUC envia, anualmente, uma equipe de técnicos para apresentar as conclusões do Censo Escolar do ano, em reunião do Conselho convocado para esse fim.

Sobre estes aspectos eu diria que a missão do Conselho tem sido cumprida até de forma exemplar. Já quanto ao **controle social**, outra obrigação legal do CACS/FUNDEF, lamento dizer que o mesmo deixa muito a desejar, tendo em vista, principalmente, a ausência de uma estrutura própria para cumprir essa finalidade e, sobretudo, em ficar na dependência da SEDUC para que seus conselheiros possam fazer visitas periódicas às escolas financiadas pelo FUNDEF. No que diz respeito a minha atuação como representante dos pais no Conselho dependo de transporte cedido pela Secretaria da Educação para

me deslocar de minha residência com a finalidade de participar das reuniões. Falta, contudo, condições de apoio (principalmente transporte) para que eu possa fazer um trabalho de mobilização com os pais de alunos a fim de debater sobre as instalações das salas de aula, qualidade do material pedagógico, assiduidade e pontualidade dos professores, enfim, exigir um ensino e aprendizagem de qualidade para nossos filhos. A bem da verdade, só foi realizado até hoje, uma reunião com os pais, por ocasião da assembléia geral que me elegeu sua representante no CACS/FUNDEF. Tenho percebido, também, que nos encontros e reuniões, a grande preocupação é se o Estado perde aluno e conseqüentemente dinheiro, já que os municípios recebem mais alunos, embora com pouco tempo para estruturar suas escolas e proporcionar aos seus professores, um salário condizente e um horário de trabalho mais humano. Outra coisa que eu pude observar é a excessiva presença no Conselho de representantes de órgãos governamentais com um peso muito grande para favorecer as suas reivindicações. Essas são as minhas modestas observações.

Controle Social da Educação, uma experiência cearense

Carlos Alberto de Castro
Secretário Executivo do Conselho Estadual de Acompanhamento
e Controle Social do FUNDEF

1. Introdução

A longa permanência na Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF / CE (1998 - 2006) possibilitou-nos uma percepção, um olhar privilegiado sobre as ações, procedimentos e da própria dinâmica de seu funcionamento no período acima declinado. O CACS / FUNDEF, com todas as suas imperfeições é de longe, um dos melhores conselhos estaduais hoje existentes no Brasil, mercê das qualidades profissional e moral de seus componentes, pelo patrimônio cívico de que todos eles são dotados.

Esse horizonte anima-nos a dissertar o presente artigo, sobretudo, como uma contribuição para os estudiosos do controle social, com foco na educação, numa perspectiva democrática, de sorte a ensejar uma interação saudável e muito profícua no âmbito da comunidade (acadêmica ou não) com vista a disseminar idéias e fortalecer as relações sociais, a teia que perpassa por todos os escaninhos da sociedade, no rumo de um estado democrático, transparente, e sobretudo, oposto às práticas clientelistas, despóticas e do nepotismo, vícios tão profundamente arraigados na cultura da vida brasileira.

O artigo em referência contempla no caso em espécie, apenas, uma vertente do controle social, ou seja, **o controle que os cidadãos exercem sobre o Estado** e não a sua outra dimensão, também, existente na sociedade moderna relacionada com o controle social exercido pelo o Estado, objeto de farto material bibliográfico.

Ateremos-nos aqui, portanto, somente à primeira vertente.

Nesse horizonte, hoje em dia, é consensual aceitar a intervenção da sociedade civil organizada na definição de políticas públicas,

avaliar a sua qualidade, monitorar e fiscalizar as ações governamentais, como mecanismo de fortalecimento da democracia, papel outra reserva, num passado recente, apenas aos parlamentos. Cabe, pois, aos Conselhos de Controle Social essa desafiante e promissora função delegada pelas sociedades democráticas modernas, pela sua capilaridade (posto que ele é possível existir em qualquer lugarejo, por mais distante que seja) pela sua praticidade (considerando a agilidade das tomadas de decisões no *vis-à-vis* das pequenas comunidades), e sobretudo, a legitimidade das ações dos Conselhos de Controle Social pela proximidade do exercício da democracia direta.

2. Os fundamentos teóricos

Uma questão é-nos imposta sempre quando remetemos à sociedade civil à condição de guardião dos pressupostos democráticos, na fiscalização das ações públicas nas diferentes instâncias da vida cotidiana. Enfim, o que caracteriza essa sociedade civil, quais suas bases e *leitmotiv*?

Embora o termo remonte a Hegel, mas é a Gramsci a quem recorreremos nesse esboço pela melhor adequação de suas teses ao propósito dessas reflexões. Para que se possa ter uma categorização da sociedade civil, Gramsci¹ utiliza um conjunto de idéias fiel ao arcabouço marxista da estrutura e superestrutura, cujas relações dinamizam a dialética dos modos de produção na gestação ontológica do homem, seu pensar, agir e viver. É na constelação do **Bloco Histórico**, como viés da superestrutura, que se situa a) Sociedade Política e b) a Sociedade Civil.

Não obstante essas duas categorias estarem sempre em tensão, elas se ajustam, se concertam, e com frequência entram em conluio, para emergir e fazer prosperar a trama social. Na Sociedade Política agregam-se as principais ferramentas do poder: o aparelho coercitivo (a polícia, justiça, parlamento) que asseguram a legitimidade das ações emanadas do Estado, coibindo com o aparato bélico a sua disposição, quaisquer atos de contestação dos grupos sociais que se opõem entre si.

Com a emergência do capitalismo tardio, *pari passu* com o Estado do Bem-Estar Social e mais recentemente com o advento da sociedade do conhecimento, percebe-se que a atividade fabril, a mão-de-

¹ Vr. especialmente, cap. 6 -Hegemonia, Bloco Histórico, Estado, pg.146/184, in Maria-Antonietta Macciocchi, "A Favor de Gramsci", Paz e Terra, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1977.

obra operária, perde substancial relevância na condução da luta de classe, e a sociedade civil, sobretudo, os novos extratos sociais que florescem nessa nova ordem social, passa a exercer papel preponderante no arbítrio das demandas e na administração dos conflitos no chão histórico do mundo de vida concreto que emerge a partir da assim chamada era pós-moderna.

Não faz mais sentido a compreensão, hoje em dia, de um poder coercitivo, pelo menos nos moldes do período em que surgiu a revolução industrial, na qual a acumulação do capital, e por via de consequência, a apropriação de mais valia se dava de forma brutal na exploração da mão de obra da classe trabalhadora. Não se infira dessa avaliação que desapareceram os pressupostos da crise social com todo o seu cortejo de miséria, desemprego e injustiça social. O mais provável é que, com a nova ordem jurídica estabelecida, a tendência de fixar as relações de trabalho ou outras ações, mediante contratos, mutuamente, consentidos e respeitados pelas partes em cena, além da políticas sociais compensatórias, a sociedade civil doravante apropria-se de um poder nunca antes registrado na História, favorecendo as classes subalternas na correlação de forças dos atores sociais em disputa.

Nesse horizonte proliferam milhares de organizações não governamentais e outras tantas no bojo do próprio Estado com a incumbência de postular suas demandas, acompanhar e fiscalizar as ações do próprio Estado, evento impensável num passado recente do país.

Essas instituições invadem cada vez mais o espaço público, arena por excelência aonde vai se desenvolver a ação política, o embate das discussões oriundas da opinião pública, mediante o discurso radical intersubjetivo e de caráter interativo (entre vários indivíduos) fundado numa racionalidade comunicativa, no sentido utilizado por Habermas², abrindo-lhe um horizonte emancipatório.

Decerto, a ocupação da esfera pública é processual e sofreu, ao logo da história, profundos reveses, desde o clientelismo que favorece a desmobilização política dos indivíduos, corrompendo assim o espaço público, o controle da *mass média*, desvirtuando destarte a forma-

² “Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa”, Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984

ção da opinião pública, até a existência dos governos autoritários de passado recente que inibiram as ações consubstanciadas no discurso racional harbemasiano.

No presente contexto há toda uma gama conjuntural que favorece as discussões na perspectiva democrática e nessa direção é animadora a inserção, particularmente, no âmbito da educação (foco do presente trabalho) os inúmeros conselhos escolares, com raio de ação nas unidades de ensino de todo país e os Conselhos Estaduais e Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituídos pela Lei Nº 9.424/96.

Com efeito, essa efervescência participativa é fruto da Constituição de 1998, conhecida como a “constituição cidadã”, que sinaliza para a participação popular nos processos de decisão, a força motriz da sociedade democrática, a fiadora da legitimidade dos pleitos coletivos. Embora entre nós, esse evento seja recente, malgrado uma longa história de autoritarismo da monarquia à vida republicana, é fácil perceber que crises institucionais são cada vez remotas, em razão do amadurecimento de expressivos segmentos da população que postulam, protestam, contestam sem provocar uma reação contrária, não raro na história recente do país, traduzidas por reações arbitrárias (golpe de estado, censura, descontinuidade da vida institucional).

Nesse sentido é saudável essa invasão do espaço público pelas organizações oriundas da sociedade civil que fortalecem o debate democrático, higienizam os canais de irrigação entre governo e cidadão, minimizando as potencialidades do uso da força de um lado e do recrutamento das ações paternalistas de outro, possibilitando assim, a concretização da esperança do assentamento de um novo modelo de poder baseado na racionalidade comunicativa. O desafio é gigantesco, mas, como há pouco nos ensinava Ítalo Calvino “O único herói capaz de decepar a cabeça de Medusa é Perseu, que voa com sandálias aladas”³

3. A base legal

A criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, tanto no âmbito da União, dos Estados, como igualmente dos Muni-

³ Calvino, Ítalo. “Seis propostas para o próximo milênio”, Companhia das Letras, São Paulo-SP, 2003.

cípios, tem uma referência jurídica fundamental e já mencionada acima – a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. É em quase uma dezena de seus artigos, parágrafos e incisos que inspira uma concepção participativa da sociedade, daí seu oportuno título de “constituição cidadã”. Nessa linha de pensamento e ação é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que consagra o princípio participativo no texto abaixo transcrito, *in verbis*:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (grifos nossos)

Fica aqui não só recomendado um princípio, mas, sobretudo garantido um modelo de convivência democrática que daria sentido a vida societária nas escolas. Inspirado nesse princípio institui-se a partir da vigência da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, diploma legal que cria o FUNDEF, a obrigatoriedade dos Conselhos de acompanhamento e controle social, a seguir escrito:

Art. 4º. O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Ainda no mesmo texto legal, no §1º define-se a composição dos conselhos nas diferentes áreas de jurisdição e no §2º atribui-se-lhe, também, competência para a supervisão do censo escolar anual.

Posteriormente, com o advento de outros programas governamentais incumbe-lhe a tarefa de acompanhamento e controle social das transferências e aplicação dos recursos repassados à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do

Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, conforme artigo 5º da Lei Nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que institui ambos programas.

No Ceará, com vista à coerência dos textos legais oriundos do Poder Central acima declinados elaborou-se uma legislação estadual em sintonia com os mandamentos prescritos acerca do FUNDEF. Isso posto, o Governo Estadual promulgou a Lei Nº 12.746 de 3 de novembro de 1997 que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, sua composição, mandatos e finalidades, sempre em consonância com os ditames estatuídos pela Lei Federal Nº 9.424/96. Ato contínuo, edita o Decreto Nº 24.873 de 8 de abril de 1998, designando os membros do referido Conselho, assim constituído para o primeiro mandato:

Conselheiro	Instituição
Ana Cristina de Paula Cavalcante Parahyba	Procuradoria Geral da Justiça – PGJ
Augusto Álvaro Jerônimo Gomes	Seccional / União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
Cid Ferreira Gomes	Associação Cearense de Prefeituras – ACEPRE
José Fábio Rodrigues Nogueira(1)	Assoc.dos Professores de Ensino Oficial do Ceará – APEOC
José Irenildo da Silva	Seccional/Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE
Joseleide Magalhães Souza	Secretaria da Administração – SEAD
Marcondes Rosa de Sousa	Conselho Estadual de Educação – CEC
Marcos Augusto Vasconcelos Coelho	Secretaria da Fazenda – SEFAZ
Maria do Carmo Correia Lima Linhares	Delegacia Regional do Ministério da Educação e Desporto – MEC
Paulo P. Lira Cavalcante	Secretaria da Educação Básica – SEDUC

(1) Esse conselheiro foi substituído no início de seu mandato por Jayme Alencar de Oliveira, mediante o Decreto Nº 25.022, de 3 de julho de 1998 (D.O.E de 03.07.98).

Em 24/06/98, na Sala de Reunião do Gabinete do Secretário ocorre a primeira reunião do CACS/FUNDEF, presidida pelo então secretário da Educação Básica, Antenor. Napolini Nessa oportunidade é eleita a Dra. Ana Cristina da Paula Cavalcante Parahyba, promotora-representante da Procuradoria Geral da Justiça, para presidir referido Conselho nesse primeiro mandato. Decide-se, igualmente, que as reuniões serão mensais, mediante uma agenda prévia a ser comunicada aos conselheiros.

Ainda no mesmo ano de 1998 é editado o Decreto N° 25.265, de 23 de outubro de 1998 que reitera as designações emanadas do Decreto N° 24.873 de 8 de abril de 1998 alterado pelo Decreto N° 25.022, de 3 de julho de 1998. A novidade desse diploma legal é que ele define no seu artigo 2° a duração dos mandatos dos conselheiros por representação, porquanto a Lei N° 12.746/97 só estipulava a duração dos mandatos entre 2 e 3 anos, porém, omitia quais representantes teriam dois ou três anos de mandato. O Decreto em referência sana essa omissão e estabelece 3 (três) anos para os representantes de instituições governamentais e de 2 (dois) anos para os das organizações não governamentais, de sorte que não houvesse descontinuidade nas ações do Conselho quando do término dos mandatos.

Com a exoneração de Paulo Parente Lira Cavalcante da então subsecretaria da Educação Básica, o Decreto N° 25.454, de 12 de maio de 1999, altera o Decreto N° 25.265/98, para substituí-lo por Jaime Cavalcante Albuquerque Filho na representação da Secretaria da Educação Básica.

Em julho do mesmo ano, o Governo inclui na Lei N° 12.746/97 que criou o CACS/FUNDEF, através da Lei N° 12.926, de 07 de julho de 1999, um artigo aditivo, isto é, o art.5º, para assegurar a participação de um representante do Ministério Público e outro da Câmara Municipal na constituição dos Conselhos Municipais do FUNDEF.

Após mais de um ano de atividades o CACS/FUNDEF carecia de um regimento que norteasse suas ações enquanto colegiado. Essa carência foi suprida com a publicação do seu Regimento, no D.O.E. de 25 de fevereiro de 2000.

Importante ressaltar a edição de outro dispositivo legal, a Lei N° 13.047, de 17 de julho de 2000, que autoriza a capacitação dos membros do Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEF. Embora o diploma não faça alusão à territorialidade do Conselho, se municipal ou estadual, a prática haveria de demonstrar quão frágil foi a constituição desses Conselhos no âmbito municipal, não raro influenciado pelas ingerências de uma política paroquial, retardando assim, de forma inquestionável o desenvolvimento de uma ação participativa e fiscalizadora da sociedade. Os efeitos da Lei far-se-iam importantes no futuro, como será visto no decorrer desse trabalho.

Com a renúncia, em reunião do dia 26.04.99, do conselheiro João Irenildo da Silva, representante do SINDIUTE, na época afiliado da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a quem cabia representação no CACS/FUNDEF, foi designado por ato do Decreto 26.005, de 12 de setembro de 2000, o professor Francisco das Chagas Fernandes na qualidade de titular do CNTE com assento no Conselho. No mesmo Decreto acima declinado são igualmente designados Francisco Reginaldo Pinto Pinheiro, na representação da SEFAZ, em substituição a Marcos Augusto Vasconcelos Coelho; Expedito Morais Mesquita, na representação da UNDIME, em face do término do mandato de Augusto Álvaro Jerônimo Gomes e Júlio César Lima Batista, na representação da APRECE, em virtude da conclusão do mandato de Cid Ferreira Gomes; renova por mais 2 (dois) anos, mandato do representante da APEOC, Jayme Alencar de Oliveira e reitera designação de Jaime Cavalcante Albuquerque Filho, da SEDUC. Nesse interregno é extinta a Delegacia Regional do MEC e com essa medida perde, igualmente, o direito de representação no CACS/FUNDEF, assegurada pela alínea h, do artigo 2º da Lei Nº 12.746/97. Nesse sentido, o decreto já aludido revoga no seu artigo 4º, os Decretos 25.022/98, 25.265/98 e 25.454/99, no entanto, convalida todos os atos praticados sob sua vigência.

Em 08/03/2001, Ana Cristina de Paula Cavalcante Parahyba renuncia a presidência do CACS/FUNDEF e à representação da Procuradoria Geral da Justiça, por força da Resolução Nº 00089129-0/CP/PGJ que determinou o afastamento de todos os promotores de justiça dos conselhos governamentais.

Acrescente-se, ainda, que o Decreto Nº 26.005/2000 foi alterado pelo Decreto Nº 26.295, de 30 de julho de 2001, para substituir o representante da APRECE, Júlio César Lima Batista, por José Irineu de Carvalho e por outro lado corrigir uma lacuna na composição do Conselho, designando Vera Lúcia Borges Martins, na qualidade de representante dos pais de alunos de escola pública do ensino fundamental, representação prevista na alínea d, do Art. 2º, da Lei Nº 12.746/97.

Esta designação ocorrida, tardiamente, foi resultante da omissão da Lei original, por não determinar a forma de seu preenchi-

mento. O Conselho por decisão de seu colegiado, em reunião de 19/10/2000 aprova os procedimentos para escolha do representante dos pais, através, de eleição por maioria simples em Assembléia Geral convocada para esse fim, pelo CREDE 21, que provocou a expedição do Ofício N° 011/2000, de 30/10/2000 encaminhado àquela Regional para a adoção das medidas pertinentes. Assim é que a Sra. Vera Lúcia Borges Martins é eleita na forma da recomendação supra do CACS/FUNDEF, em Assembléia Geral, no dia 18/12/2000, ao tempo em que elege, igualmente, sua suplente na pessoa de Maria do Socorro Guilherme Pereira.

Com a saída de Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho da SEDUC, assume Luis Eduardo de Menezes Lima, como representante da Secretaria da Educação Básica, através do Decreto N° 27.007, de 15 de abril de 2003.

Pouco antes de concluir seu mandato como representante da SEFAZ, Francisco Reginaldo Pinto Pinheiro solicita sua substituição, em virtude de ter sido transferido para a Secretaria da Controladoria. Por designação do Decreto N° 27.010, de 17 de abril de 2003 assume Francisco Xavier de Vasconcelos, na qualidade de representante da SEFAZ.

Com o advento do Decreto N° 27.218, de 20 de outubro de 2003, Marta Cordeiro Fernandes Vieira substitui Marcondes Rosa na representação do Conselho de Educação do Ceará; Cleidimar Barbosa dos Santos passa a representar a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em virtude da vacância ocorrida em 12/09/2002; Francisco Reginaldo Ferreira Pinheiro assume a representação da APEOC, também, em virtude da conclusão do mandato do representante da entidade em 12/09/2002. Pelo mesmo motivo (vacância) é designada M^a do Perpétuo S. Teixeira Lopes, na representação da UNDIME. Pelo Decreto em epígrafe, José Irineu de Carvalho tem seu mandato renovado por mais um período de 2 anos, como representante da APRECE.

Em 14 de novembro de 2003 entra em vigor a Lei N° 13.316, de 13 de novembro de 2003 que altera substancialmente a Lei N° 12.746/97 ao introduzir na composição do CACS/FUNDEF um representante da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Ceará, posto que o Conselho se ressentia de um representante

de uma instituição do Governo Central, desde a extinção da Delegacia do MEC no Ceará que dispunha de assento neste colegiado. Outra novidade introduzida foi a inclusão de um representante dos estudantes de ensino fundamental de escola pública estadual. Finalmente, o diploma legal em referência modifica substancialmente a forma de designação dos conselheiros, antes nomeados por Decreto para Portaria assinada pelo titular da pasta da Educação, tornando dessa maneira, mais ágil a mecânica de nomeação e substituição dos conselheiros.

Com a emergência da Lei Nº 13.316/03, inicia uma nova sistemática de designação através de Portarias acima já comentadas. Assim é que Idevaldo Bodião foi designado para representar a FAGED/UFC, na condição de titular e Jacques Therrien, como suplente, mediante a Portaria Nº 0238/2004-GAB, de 14 de maio de 2004, publicada no D.O.E. de 26/05/04, pg. 13.

Na representação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Cleidimar Barbosa dos Santos é substituída por Jayme Alencar de Oliveira, na condição de titular, sendo seu suplente Joaquim Juscelino Linhares Cunha, em virtude da Portaria 507/2004, de 16 de julho de 2004, publicada no D.O.E. de 27/07/04, pg. 32.

Com o término do mandato de Joseleide Magalhães, da representação da SEAD, Carmen Sílvia de Castro Cavalcante, assume na condição de titular, e Egberto Costa Brito, suplente, através da Portaria Nº 515/2004-GAB, de 19 de julho de 2004, publicada no D.O.E. de 27/07/04, pg. 32.

Com a Portaria Nº 648/2004-GAB, de 09 de outubro de 2004, publicada no D.O.E. de 14/09/04, Sérgio Bezerra e Silva Neto, passa à condição de suplente na representação do Sindicato APEOC.

Em face das renúncias de Carmen Sílvia de Castro Cavalcante e Egberto Costa Brito, respectivamente titular e suplente da representação da Secretaria da Administração (SEAD), assumem para completar o mandato Maria Jeane Peixoto Sampaio, como titular, e Célia Pereira de Souza, como suplente, por força da Portaria Nº 187/2005-GAB, de 20 de junho de 2005, publicada no D.O.E. de 04/07/05, pg. 19.

Ato contínuo ocorre a renúncia de Idevaldo Bodião, titular da representação da FAGED/UFC, para assumir a Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza. Isso posto, Jacques Therrien, então seu suplente,

assume a titularidade para complementar mandato, e Isabel Filgueira Lima Ciasca, como suplente, mediante Portaria N° 188/2005-GAB, de 20 de junho de 2005, publicada no D.O.E. de 04/07/05, pg. 19.

Em 03/11/2005, os dirigentes do CACS/FUNDEF Irineu Carvalho, presidente e F^{co} Reginaldo Ferreira Pinheiro, vice-presidente, são reconduzidos por mais um período administrativo em reunião convocada, especialmente, para esse fim e a aprovação do Regimento do CACS/FUNDEF que passa a vigorar a partir de 03/11/05, com publicação no DOE, de 11 de agosto de 2006.

Vigora a partir de 26/05/2006 a Lei N° 13.773, de 23 de maio de 2006, publicada no D.O.E. de 26 de maio de 2006, que altera e acrescenta dispositivos ao art. 2° da Lei N° 12.746, de 3 de novembro de 1997, ampliando a recondução de mandato dos conselheiros de 1 para 2 mandatos

Finalmente, após um longo período da UNDIME sem representação no CACS/FUNDEF são designadas Lindomar da Silva Soares, na condição de titular e Maria Nair Soares, como suplente, para representarem a UNDIME, conforme Portaria N° 118/2006-GAB, de 14 de junho de 2006, publicada no DOE de 14/06/06, pg. 10.

Pela Portaria N° 136/2006-GAB, de 10 de julho de 2006, publicada no DOE de 31/07/06, pg. 177 (Reproduzida por incorreção) o conselheiro Luis Eduardo de Menezes Lima (titular) e sua suplente Gláucia Maria Borges Monteiro, da Secretaria da Educação Básica são reconduzidos para mais um mandato, a partir de 18/04/06 até 18/04/2009.

Para substituir M^a Jeane Peixoto Sampaio da representação da Secretaria da Administração, a Portaria N° 137/2006-GAB, de 10 de julho de 2006, publicada no DOE de 11/07/2006, pg. 09, designa Marísia Ferreira Guerra a fim de concluir o mandato a que faz jus a SEAD.

Com vista a reconduzir os conselheiros José Irineu de Carvalho, Francisco Xavier de Vasconcelos, Francisco Reginaldo Ferreira Pinheiro, Jayme Alencar de Oliveira, Vera Lúcia Borges Martins e Jacques Therrien e seus respectivos suplentes para outro mandato é editada a Portaria N° 138/2006-GAB, de 10 de julho de 2006, publicada no DOE de 31/07/2006, pg. 177, (Reproduzida por incorreção) cujo período de mandato e respectivas representações seguem abaixo:

Titular	Suplente	Entidade	Vigência do mandato
José Irineu de Carvalho	Raimundo Weber de Araújo	Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE)	24/10/05 a 24/10/07
Francisco Xavier de Vasconcelos	Rosana Catunda Resende de Sousa	Secretaria da Fazenda (SEFAZ)	18/04/2006 a 18/04/2009
Francisco Reginaldo Ferreira Pinheiro	Sérgio Bezerra e Silva Neto	Sindicato Associação dos Professores Oficiais do Ceará (APEOC)	24/10/2005 a 24/10/2007
Alencar de Oliveira	Joaquim Juscelino Linhares Cunha	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	24/10/2005 a 24/10/2007
Vera Lúcia Borges Martins	Maria do Socorro Guilherme Pereira	Pais de Alunos do Ensino Fundamental	24/10/2005 a 24/10/2007
Jacques Therrien	Maria Isabel F. Lima Ciasca	Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará	24/10/2005 a 24/10/2007

Enfim, para corrigir uma lacuna existente no quadro legal do CACS/FUNDEF, o seu colegiado aprova em 03/11/2005, o novo Regimento do Conselho, publicado no DOE, de 11/08/2006, pg. 53/54 (Republicado por incorreção) com as atualizações que se faziam necessárias, em face da extinção da DEMEC/CE e a saída da Procuradoria Geral da Justiça (PGJ) e a respectiva inclusão da Universidade Federal do Ceará (UFC) e representante estudantil, este último *sub judice*, aguardando pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado.

4. Estrutura e Funcionamento do CACS/FUNDEF

O CACS/FUNDEF é uma instituição pública, autônoma, de jurisdição estadual, e com funções definidas pela Lei Federal Nº 9.424/96, Lei Estadual Nº 13.316/03 e atos normativos pertinentes.

Ao longo de sua existência teve como sede a Procuradoria Geral da Justiça, então na Avenida Santos Dumont, 1789, Ed. Potenza, 8º andar, durante o mandato da promotora Dra. Ana Cristina de Paula Cavalcante Parahyba, na primeira fase de vida do Conselho (1998/2001). Com a eleição do Dr. José Irineu de Carvalho, representante da APRECE, para a presidência do CACS/FUNDEF, e vice-presidente Jayme Alencar de Oliveira, na época representante da APEOC (2001/2003) substituído por Francisco Reginaldo Ferreira

Pinheiro, da APEOC (2003/2005), a sede passou para o prédio da APRECE, a Avenida Oliveira Paiva, 2621, Cidade dos Funcionários, até os dias de hoje.

Funciona como suporte do Conselho, por determinação do §1º do art. 4º, da Lei Nº 13.316/03, uma secretaria executiva, ocupada desde sua fundação pelo prof. Carlos Alberto de Castro.

À Secretaria Executiva compete:

- a) Elaborar e expedir as atas das reuniões.
- b) Registrar todas as ocorrências relevantes para a memória do Conselho.
- c) Redigir e expedir toda a correspondência.
- d) Receber o expediente e encaminhar à Presidência para o despacho pertinente e adotar as providências subsequentes.
- e) Coordenar a ordem de inscrição e de tempo a ser utilizado por cada conselheiro nas reuniões do Conselho.
- f) Zelar pela conservação e segurança da documentação do Conselho.
- g) Proceder a convocação, por ordem da presidência, de todos os conselheiros para as reuniões ordinárias e extraordinárias e informando-os as suas respectivas pautas.

O Conselho escolhe dentre seus membros titulares, no início de cada período administrativo, 1 presidente e 1 vice-presidente para um mandato de 2 anos, sendo permitida duas reconduções por igual período.

Compete ao presidente:

- a) Convocar, instalar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias.
- b) Representar o Conselho em juízo ou fora dele.
- c) Assinar a correspondência do Conselho.
- d) Despachar documentos encaminhados ao Conselho.
- e) Designar conselheiros para relatar ou oferecer Parecer sobre matéria encaminhada ao Conselho.
- f) Exercer o voto de Minerva.

As reuniões ordinárias ocorrem, mensalmente, sempre nas últimas quintas-feiras, salvo em caso de absoluta impossibilidade, quando então, a reunião prevista será transferida para outro dia da semana, mediante o assentimento prévio da maioria absoluta dos conselheiros.

Quanto à dinâmica das reuniões são obedecidos os seguintes requisitos:

- I – As reuniões poderão ser instaladas com qualquer número, mas, só decidirão sobre quaisquer matérias com a presença de, pelo menos, a metade e mais um de seus integrantes.
- II – Caso persista a falta de *quorum* para decisões até o final da reunião, será convocada uma outra, no prazo máximo de 7 (sete) dias, com a notificação dos ausentes. Se ainda ocorrer falta de *quorum* nesta reunião, as decisões serão tomadas com qualquer número de conselheiros presentes.

Compõe, atualmente, o CACS/FUNDEF, por determinação da Lei Nº 13.316/03, e Portarias pertinentes, os seguintes conselheiros e seus respectivos suplentes:

Conselheiro	Suplente	Instituição
Francisco Xavier de Vasconcelos	Rosana Catunda Resende de Sousa	SEFAZ
Francisco Reginaldo Ferreira Pinheiro	Sérgio Bezerra e Silva Neto	APEOC
Jacques Therrien	M ^a Isabel F. Lima Ciasca	UFC
Jayme Alencar de Oliveira	Joaquim Juscelino Linhares Cunha	CNTE
José Irineu de Carvalho	Raimundo Weber de Araújo	APRECE
Luis Eduardo de Menezes Lima	Gláucia M ^a Borges Monteiro	SEDUC
M ^a Jeane Peixoto Sampaio*	Célia Pereira de Souza	SEAD
Marta Cordeiro Fernandes Vieira	Regina Maria Holanda Amorim	CEC
Lindomar da Silva Soares	Maria Nair Soares	UNDIME
Vera Lúcia Borges Martins	Maria do Socorro Guilherme Pereira	Conselho de Pais

* Substituída por Marísia Ferreira Guerra a partir de 11.07.2006

5. Considerações Finais

Pela natureza representativa de sua composição, em que não raro interesses específicos se conflitam, o Conselho eleva-se à condição de uma legítima caixa de ressonância das demandas educacionais na área do ensino fundamental de natureza pública. A seu crédito deve-se assinalar, por força do ecletismo de seus representantes, o rigoroso acompanhamento da utilização dos recursos públicos no ensino fundamental do Estado do Ceará. Mister reconhecer, por um

dever de justiça, a disponibilidade da Secretaria da Educação Básica em atender todos os questionamentos formulados pelo colegiado, encaminhando mensalmente minucioso relatório financeiro de todas as dotações utilizadas no período com o ensino fundamental oriundas do FUNDEF.

Cumpra esclarecer que o controle e o acompanhamento social do CACS/FUNDEF dos recursos utilizados pela SEDUC contempla, tão somente, 15% da matrícula pública do ensino fundamental, posto que 85% da rede do mesmo ensino está sob a dependência municipal, que é acompanhada pelos Conselhos Municipais do FUNDEF criados para esse fim.

Nesse sentido emerge uma consideração que deve ser refletida: se o Estado do Ceará foi a unidade da federação que mais municipalizou o ensino fundamental, portanto, credor de uma ação elogiosa, por outro lado padece de razoáveis críticas quanto a esse processo, porquanto, a municipalização careceu de um planejamento a longo e médio prazo, refletindo na renúncia de recursos creditados pelo Fundo, na ociosidade do corpo docente do ensino fundamental do Estado, hoje sem função, já que os quantitativos de professores permanecem os mesmos da época em que a rede estadual de ensino atingia um atendimento bem maior.

A respeito do mundo de vida e dos valores que inspiram os votos e ações dos conselheiros, pode-se dizer que duas grandes linhas de ação disputam a hegemonia filosófica do Conselho. De um lado estão os **tributaristas** que reivindicam uma postura fiscalizadora contábil do CACS/FUNDEF, atendo-se ao exame de documentos que digam respeito à legitimidade dos gastos, à austeridade da sua aplicação, e à correção técnica da escrituração contábil.

Por outro lado perfilam os **controladores sociais** que postulam uma ação mais rigorosa na fiscalização **in loco**, isto é, na ponta do sistema, das ações realizadas com recursos do FUNDEF, seja de natureza física ou pedagógica, com vista aos seus resultados para a qualidade do ensino.

Em meio a essas questões de fundo doutrinário, tem prevalecido sempre a camaradagem entre seus integrantes e uma atuação conciliadora, em que diferentes posicionamentos têm sido contemplados. Assim é que, tanto o rigor no exame contábil dos documentos, como a fiscalização das ações educacionais financiadas com recursos do FUNDEF tem sido considerados.

Nesse mister o CACS/FUNDEF se ressentia de um maior apoio logístico, visto que, por um equívoco da Lei, não lhe é permitido uma estrutura própria. Isso posto, o acompanhamento social exigido realizava-se mediante sucessivas audiências e sabatinas com os integrantes dos conselhos escolares das diferentes unidades de ensino fundamental do Estado, sobretudo de Fortaleza, onde a rede de ensino dessa modalidade é maior. Nesses encontros são encaminhadas denúncias e postulações para que o CACS/FUNDEF adote as providências cabíveis. No final dessa exposição, o leitor tem em anexo, a relação de Conselhos Escolares e suas respectivas unidades de ensino que os representam.

5.1 Aspectos Positivos

Do exposto acima é possível delinear alguns aspectos que configuram a vida do Conselho, suas motivações, qualidades e imperfeições que numa avaliação mais atenta pode-se lhe atribuir conceitos de eficiência, eficácia ou os seus opostos. Assim é que iniciamos esse pequeno esboço avaliativo pelas ações positivas realizadas pelo CACS/FUNDEF, abaixo declinadas:

- Em primeiro lugar assinala-se a regularidade e pontualidade da realização das reuniões do Conselho ao longo desses sete anos e meio de vida, dos quais ocorreram 62 (sessenta e duas) reuniões mensais, excluídas obviamente, o período de recesso em cada ano, quase sempre no mês de janeiro. Merece destaque essa frequência, pelo elevado índice do *quorum* alcançado na média das reuniões, não raro em torno de 80% dos conselheiros, inobstante a sua alta qualificação profissional e por via de consequência, o pouco tempo disponível para afazeres dessa natureza.
- Ressalte-se, também, nesse horizonte o elevado nível de relacionamento entre a SEDUC e o CACS/FUNDEF, embora sabidamente desejável numa democracia, mas nem sempre comum entre o gestor e quem o fiscaliza. Nesse sentido, os gestores da SEDUC ao longo desses períodos, têm acatado as críticas e os questionamentos levantados pelos conselheiros, disponibilizando-os toda natureza de informações para um melhor exame da aplicação dos recursos.
- Significativa na história do Conselho foi seu envolvimento **na CPI do FUNDEF, instituída pela Assembléia Legislativa do Estado**

do Ceará, em abril de 1999, tendo na pessoa da promotora Ana Cristina de Paula Cavalcante Parahyba, então presidente do CACS/FUNDEF, uma participação atuante e competente, contribuindo com o desenvolvimento dessa CPI, praticamente de abril a dezembro de 1999, quando encerraram os trabalhos. É salutar constatar que após os resultados dessa CPI os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, no âmbito dos municípios, começaram a funcionar efetivamente, e o rigor nas prestações de contas do FUNDEF passou a ser a nota dominante.

- Credite-se ao Conselho sua índole societária e participativa ao patrocinar, em parceria com a SEDUC, de 14 a 28/06/2002, em todas as regiões do estado, um inusitado Encontro Estadual dos Conselhos Municipais do FUNDEF, reunindo cerca de 665 conselheiros, ou seja, 72,3% dos existentes à época, em todo o Ceará, conforme quadro abaixo:

Macrorregião*	Data	Local	Nº de conselheiros existentes	Nº de participantes efetivo
B	14/06/02 (sexta)	Sobral	210	162
A	17/06/02 (segunda)	Maracanaú	150	95
C	19/06/02 (quarta)	Quixadá	140	85
D	24/06/02 (segunda)	Jaguaribe	170	130
E	25/06/02 (terça)	Crateús	110	78
F	28/06/02 (sexta)	Juazeiro do Norte	140	115
Total			920	665

Importante mencionar o fato de que dos 184 municípios do Estado do Ceará todos se fizeram representar com maior ou menor densidade de representantes na sede da sua macrorregião, onde se realizava o evento. Evidente que uma operação dessa envergadura só seria possível com um amplo leque de parceiros no apoio logístico dos encontros em diferentes regiões e, a bem da verdade, nele estiveram envolvidos todos os CREDE, a UNDIME, APRECE e a APEOC.

Nos diferentes locais de Encontro foram servidas refeições à conta da SEDUC, lanches por cortesia das Prefeituras Municipais anfitriãs e traslados dos conselheiros municipais de seus locais de residência para a sede do Encontro e retorno, por gentileza das Secretarias Municipais de

Educação da origem do participante. A temática mais questionada na época dizia respeito ao Plano de Cargo e Carreira, Transporte Escolar e composição dos conselhos, além de outros assuntos menos relevantes.

Pelo inusitado do fato, a sua característica de mega evento e os resultados altamente positivos, credenciaram o CACS/FUNDEF em todo o Brasil como uma das entidades mais operosa e eficiente.

Essa índole participativa já se revelara um pouco antes por ocasião do Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais do FUNDEF, realizado em junho de 2000, em Brasília (DF). A bancada do Ceará, certamente, foi a mais numerosa, pois todos os seus integrantes, exceto o da UNDIME, estiveram presentes aquele evento. Mister faz-se acrescentar que as teses defendidas pela bancada cearense foram acolhidas pelo plenário, além da participação especial da representante cearense dos pais de alunos, Vera Lúcia Martins, que teve uma atuação profícua nas negociações para a formação de uma entidade representativa dos pais de alunos em âmbito nacional.

Nessa mesma trilha o CACS/FUNDEF fez-se representar no Encontro Regional dos Conselhos do FUNDEF – Região Nordeste, realizado em julho de 2001, em Natal (RN), com a mesma dedicação e alto senso cívico de suas responsabilidades.

5.2. Aspectos Negativos

Se o CACS/FUNDEF notabilizou-se pela eficiência e o alto padrão de qualidade de seus membros e respectivas ações, por outro lado careceu de procedimentos e realizações que, certamente, elevaria em muito sua atuação como colegiado, resultando na melhoria do ensino fundamental, dos quais citamos abaixo:

- Ausência de uma estrutura administrativa própria, equivocadamente negada pelo §4º do Art. 4º da Lei Nº 9.424/96, como igualmente a proibição dos conselheiros de perceberem quaisquer formas de remuneração pela sua participação no colegiado. Essa percepção moralista do legislador redundava numa menor eficiência dos Conselhos, porquanto, eles sempre carecerão de um ponto de referência logístico para cumprir com eficácia seus objetivos. Nesse contexto faltam-lhe transporte para um maior acompanhamento das ações na ponta do sistema, recursos or-

çamentários para fazer face às despesas decorrentes desse acompanhamento e outras atividades pertinentes. Atribuir à Secretaria da Educação essa obrigatoriedade legal de suprir tais necessidades, força o CACS/FUNDEF a ficar atrelado à instituição fiscalizada, com prejuízos a sua independência de ação ou então viver a mercê da generosidade do ocupante da Pasta.

Nessa perspectiva inclua-se, igualmente, a total ausência de remuneração dos conselheiros como fator de desestímulo e desmotivação. Esse tratamento, sem nenhum critério de valor de juízo, mede todos conselheiros com os mesmos pesos e medidas, e tal percepção não é realista, porquanto os representantes da sociedade civil (UNDIME, APRECE, pais de alunos e professores) assumem o ônus financeiro de tempo dedicado às reuniões e despesas com transporte, ao passo que esse aspecto não ocorre, com a mesma intensidade, com os representantes das instituições públicas. Esse é um equívoco que deve ser corrigido.

- Impasse jurídico para designação de um representante estudantil. Com o advento da Lei Nº 13.316/03, mais precisamente o seu inciso I do art. 2º, que inclui um aluno de ensino fundamental de escola pública na representação do CACS/FUNDEF, embora saudável sobre todos os aspectos, já que o estudante é o usuário mais importante do sistema. Faltou, contudo a regulamentação da lei, posto que se entendeu ser um estudante desse nível de ensino, pela sua faixa etária (7 / 14 anos) imputável civilmente para responder pelos seus atos no colegiado. A ausência dessa representação estudantil acarreta obstáculos para uma atuação mais autêntica e legítima do Conselho.
- O excesso de representantes das entidades públicas na composição do Conselho é outro elemento que o constrange, enquanto instituição que se propõe ser caixa de ressonância dos interesses da comunidade. No nosso entendimento, deveria haver um peso maior da sociedade civil com assento no Conselho e menor representação dos entes estatais. Essa providência aparelharia o CACS/FUNDEF para dar-lhe melhor transparência e maior densidade política com vista à defesa do legítimo interesse da sociedade.
- Finalmente, emerge nesses relatos, a bem da verdade, uma breve consideração sobre o desinteresse com que algumas entidades,

embora com um excelente desempenho estadual e não raro nacional, conhecidas pelo entusiasmo, disposição e persistência na execução de seus atos, infelizmente, não transferem para o Conselho toda a experiência de luta para agregar à dinâmica de funcionamento do CACS/FUNDEF, porquanto, demandam um período excessivo de tempo para indicar seus representantes ao Conselho, e com inusitada frequência não comparecem às reuniões as quais são convocados. Atribuo essa displicência, por um lado ao desestímulo para sua participação, já que os conselheiros custeiam suas presenças às reuniões, sobretudo os que residem no interior do Estado e por outro, a cultura da falta de sociabilidade tão marcante na história brasileira, que ainda carece de um reconhecimento da potencialidade que os Conselhos podem trabalhar no sentido das mudanças, sobretudo na inserção da sociedade civil no acompanhamento dos projetos que lhes digam respeito.

Isso posto, aguardamos com justificadas esperanças que ao instituir o FUNDEB, brevemente, muito desses pequenos óbices sejam removidos, a fim de que se possa ter uma atuação mais legítima e representativa dos interesses da sociedade.

Anexo I

Nome	Escola	Segmento
Valdenísio Leite	EEFM Lions Jangada	Funcionário
Maria dos Santos	EEFM Lions Jangada	Pais
Francisco Jean Vasconcelos	EEFM Lions Jangada	Aluno
Maria Gláucia Ribeiro	EEFM Presidente Roosevelt	Núcleo Gestor
Mª Aparecida Souza de Aragão	EEFM Presidente Roosevelt	Professor
Silvana Carvalho Ribeiro	EEFM Presidente Roosevelt	Professor
Joary da Silva Gomes	EEFM Presidente Roosevelt	Aluno
Maria Selma Queiroz	EEFM Presidente Roosevelt	Pais
João Berchmans Lopes. Albano	EEF Fernando C. Mota	Professor
Carlos Augusto S.B.J.	EEF Fernando C. Mota	Aluno
Francisco Joélio Xavier	EEFM Moema Távora	Aluno
Francisco Raimundo	EEFM Moema Távora	Funcionário
Maria de Jesus S. Dias	EEFM Moema Távora	Professor
Aila Oliveira Cordeiro	EEFM Walter Sá	Funcionária
Maria Lucíola do Prado Honorato	EEFM Walter Sá	Professor
Maria Marlene Magalhães Moura	EEFM Walter Sá	Professor
Berenice Vereidiana	-	Dep. Pais
Maria do Socorro de L. Brilhante	EEF Prof. D. Brasileiro	Professora
Regina Maria Salomão Costa	EEF Prof. D. Brasileiro	Funcionária
Marta Mª Rocha da Silva Duarte	EEF Prof. D. Brasileiro	Professor
Livia Félix Mendes	EEFM Cristo Redentor	Aluna
Maria Dulce F. Carvalho	EEFM Cristo Redentor	Professor
Damião Nogueira Maia	EEFM Cristo Redentor	Núcleo Gestor
José Maria Tabosa	Comunidade Esc. do Cristo Redentor	Soc. Civil

Anexo II

Fotos do Encontro dos Conselhos Estadual e Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nas Macrorregiões de Fortaleza, Sobral, Quixadá, Crateús e Jaguaribe e Juazeiro do Norte, no período de 14 a 28 de junho de 2002.



Abertura do Encontro dos Conselhos no auditório da UVA, em Sobral (CREDE 6).



Momento de debate do Encontro, em Jaguaribe (CREDE 11).

FUNDEF no Ceará



Palestra do Presidente Irineu Carvalho, no CACS/FUNDEF, em Quixadá (CREDE 12)



Exposição do prof. Jayme Alencar, do CACS/FUNDEF sobre Plano de Cargos, em Maracanau (CREDE 1)

Democratização e universalização do ensino fundamental



Trabalho de grupo das comissões temáticas do encontro dos Conselhos.



Discurso de Abertura da profa. Nailê Feitosa então orientadora do CREDE 19, em Juazeiro do Norte.

FUNDEF no Ceará



Solenidade de Abertura do Encontro, em Crateus (CREDE 13).



Flagrante de uma plenária do encontro estadual dos Conselhos do FUNDEF.



Participação de um representante municipal do encontro estadual dos Conselhos do FUNDEF.

Este livro foi composto na fonte Arial, corpo 6,5; 9; 10; 12; 18 – Palatino, corpo 8; 9; 10,5; 11,5; 13; 14; 20.
O miolo foi impresso em papel off-set 75g e a capa em cartão supremo 250g/m².
Editoração Eletrônica, impressão e acabamento nas Edições Bagaço em 2006