



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE
SISTEMAS EDUCACIONAIS

Jesse Rodrigues Ferreira

**O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e
Controle Social nos municípios de pequeno porte**

Brasília-DF/ 2013.

JESSE RODRIGUES FERREIRA

**O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e
Controle Social nos municípios de pequeno porte**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais.

Eixo de Interesse: Avaliação e Monitoramento de Planos, Programas e Projetos Educacionais.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Abádia da Silva

Brasília-DF, 2013.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1012761.

F383f Ferreira, Jesse Rodrigues.
O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte / Jesse Rodrigues Ferreira. -- 2013.
198 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Maria Abádia da Silva.

1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil).
2. Educação - Financiamento. 3. Controle social.
4. Administração municipal. I. Silva, Maria Abádia da.
II. Título.

CDU 37.014(81)

JESSE RODRIGUES FERREIRA

O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte

Dissertação de mestrado profissional apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada a área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Brasília-DF, 18 de outubro de 2013.

Comissão Examinadora

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Ranilce Guimarães-Iosif
Examinadora Externa – Universidade Católica de Brasília - UCB

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Examinador – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Olgamir Francisco de Carvalho
Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

Não se registra, na história do País, um só governo, local ou nacional, que tenha dado real importância à educação.

Anísio Teixeira

AGRADECIMENTOS

A DIALÉTICA DO AGRADECIMENTO

No movimento está implícito um jogo de forças, algumas conjugadas e outras contraditórias, nessa mecânica psicomotora da vida ninguém está definitivamente estático, todos somos ajudados ou obstaculizados, estamos sempre em movimento.

Não existe, por definição, trabalho individual. Toda ação pressupõe um contexto: histórico, social, humano. Assim este trabalho foi realizado por todos e todas que construíram minha história, meu contexto de vida.

Agradeço aos negros e negros cujo sangue derramado, nos pelourinhos, corre em minhas veias, às etnias indígenas extintas, que sobrevivem no meu DNA, onde se encontram com seus algozes, contraditoriamente formando o mesmo ser e que é denunciado na minha cor, na mistura do meu jeito de ser.

Agradeço a todos esses ausentes do passado, tão presentes na invisibilidade do meu visível presente.

Agradeço a todos os ausentes dos meus dias atuais, daqueles que já passei todo esse legado e que ainda não estão nem conscientes dele.

Agradeço a todos os que um dia trocaram parte do seu ser comigo, por meio de pensamentos, palavras, emoções: positivas ou negativas.

Agradeço a todos que, conscientes ou inconscientes, obstaculizaram, problematizaram em minha vida.

Agradeço ao movimento da vida, por mais essa ascensão, na minha Jornada, na espiral do conhecimento de si mesmo e do mundo.

Agradeço por permitirem que este escriba pudesse transcrever tudo que construímos juntos.

Obrigado!

AGRADECIMENTO ESPECIAL.

Agradeço, especialmente, à Jordanna Maria Nunes Costa, por tudo, tudo, tudo!

R.FERREIRA,Jesse.O **FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.Orientadora Profa.Dra.Maria Abádia da Silva. Brasília, 2013.

RESUMO

A pesquisa, de abordagem qualitativa, trata de investigar a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros que tenham sido objetos de mais de uma fiscalização da Controladoria Geral da União – CGU, por meio dos sorteios públicos entre 2003-2010, e que estejam dentro do recorte de pequeno porte populacional, ou seja, de até 20 mil habitantes. Esse universo de pesquisa foi identificado como sendo de 33 municípios distribuídos em todas as regiões geográficas do país. A “lente” que o pesquisador procura perceber o real, é método histórico dialético, e como instrumento desse método a categoria da unidade dos contrários, por meio da qual são analisadas as categorias do campo: a gestão pública e o controle social. Dividido em três capítulos, onde no primeiro - o Município e o financiamento da educação básica no Brasil - trata do município enquanto ente federado, resgatando a história de sua evolução desde o Brasil colônia, e contextualizando como sua atuação hodierna que está vinculada ao movimento nas relações de poder governamental, numa perspectiva de mentalidades impregnadas da ideologia capitalista. No capítulo segundo – O FNDE e o financiamento da educação básica no Brasil - trata do contexto histórico do FNDE, sua criação, sua estrutura, suas mudanças e sua relação com o desenvolvimento da educação básica no país. É analisado ainda como a gestão do FNDE repercute na atuação dos CACS-Fundeb dos pequenos municípios. No capítulo terceiro – O controle político sobre a presidência dos CACS-Fundeb nos municípios de pequeno porte: o que nos ensinamos pequenos? – são analisados os dados obtidos na pesquisa, cruzando-os com dados disponíveis em sistemas informatizados de entidades públicas. Comparando a atuação, o controle político exercido sobre esses conselhos e os indícios de desvios de recursos do Fundeb, e quanto e como a gestão do FNDE pode atuar na transformação dessa realidade. Os resultados encontrados apontam para três constatações mais importantes, em relação aos municípios pesquisados: um índice de 96% de inoperância e ineficiência dos CACS-Fundeb; 100% de irregularidades e indícios de desvios de recursos financeiros do Fundeb; e 86% de partidização da presidência dos CACS-Fundeb aos partidos políticos ou coligações que elegeram os prefeitos de suas cidades. Diante dessas constatações são sugeridos alguns instrumentos legais e proposições para a melhoria da atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios.

Palavras-chave: Controle social. Pequenos municípios. Fundeb. FNDE. Financiamento da educação.

R.FERREIRA,Jesse.O **FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.Orientadora Profa.Dra.Maria Abádia da Silva. Brasília, 2013.

ABSTRACT

The research, qualitative approach, is about investigate the management of the National Fund for the Development of Education-FNDE and action of the Councils of Monitoring and Social Control - CACS-Fundeb in small Brazilian municipalities that have target of more than one inspection of The Office of the Comptroller General (CGU), by means of public draw between 2003-2010, and which are within the cutout of small population size, i.e. up to 20,000 inhabitants. This research universe was identified as 33 municipalities distributed in all geographical regions. A "lens" that the researcher attempts to understand the real, historical method is dialectical, and as an instrument of this method the category of unity of opposites, through which the categories are analyzed field: public management and social control. Divided into three chapters , where the first - the Municipality and the financing of basic education in Brazil - comes as the a municipality while entity federated, rescuing the story of her evolution from colonial Brazil , and contextualizing his performance hodiernal that is linked to the movement in relations governmental power , a perspective of mentalities impregnated capitalist ideology . In Chapter Two - The FNDE and financing of basic education in Brazil - is the historical context of the FNDE, its creation, its structure, its changes and its relation to the development of basic education in the country. It also analyzed how management affects the performance of the FNDE - CACS Fundeb of small municipalities. In the third chapter - the political control over the presidency of the CACS - Fundeb in small municipalities: what taught the small? - Analyzes the data obtained in the research, crossing them with available data in computerized systems for public entities. Comparing the performance, the political control exercised on the advice and evidence of misappropriation of resources Fundeb, and how much and how management can act in FNDE change this reality. The results point to three major findings in relation to the municipalities researched: an index of 96 % of ineffectiveness and inefficiency of CACS - Fundeb; 100 % of irregularities and evidence of misappropriation of funds Fundeb, and 86 % of the politicization chairman - CACS Fundeb political parties or coalitions that elected mayors of their cities. Before these findings are suggested some legal instruments and proposals for improving the performance of CACS - Fundeb in small municipalities.

KEYWORDS: Social control. Small municipalities. Fundeb. FNDE. Education financing.

LISTA DE SIGLAS

ABRAFI	Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas
ABMES	Associação Nacional de Mantenedoras de Ensino Superior
ADTC	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI	Ato Institucional
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BB	Banco do Brasil
BM	Banco Mundial
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCCI	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CD	Conselho Deliberativo
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal de Defesa de Direitos Difusos
CGU	Controladoria-Geral da União
CGIMP	Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Campanha da Merenda Escolar (Extinta)

CME	Conselho Municipal de Educação
COMAP	Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Projetos Educacionais
Conade	Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPPB	Código de Processo Penal Brasileiro
CREDUC	Programa de Crédito Educativo
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDC	Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CTB	Carga Tributária Bruta
CTN	Código Tributário Nacional
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
DL	Decreto-Lei
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
DSND	Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento
EC	Emenda Constitucional
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FCC	Fundação Carlos Chagas
Fename	Fundação Nacional de Material Escolar
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Gal	General
GPEdu	Gasto Público Educacional
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHM-E	Índice de Desenvolvimento Municipal para a Educação
IDHM-L	Índice de Desenvolvimento Municipal para a Longevidade
IDHM-R	Índice de Desenvolvimento Municipal para Renda
IDP	Instituto Brasiliense de Direito Público
IE	Imposto sobre Exportação
IES	Instituição de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas

INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Créditos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos
ITCMD	Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVC	Imposto de Vendas e Consignação
IVVC	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NuFiPE	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Filosofia, Política e Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas

Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PR	Presidência da República
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMED	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
QESE	Quota Estadual do Salário-educação
QP-ICM	Quota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias
RIDEs	Redes Integradas de Desenvolvimento
RBE	Revista Brasileira de Educação
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RM	Região Metropolitana
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
Sigecon	Sistema de Gestão de Conselhos
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação do Educação Superior
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sipec	Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal
SISP	Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática
Somad	Sistema de Organização e Modernização Administrativa
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
SPO	Sistema de Planejamento e Orçamento
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USAID	United States Agency for International Development (Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos)
USP	Universidade de São Paulo
UnB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produções acadêmicas sobre Avaliação e o Monitoramento do FNDE nos Conselhos de Controle Social do Fundeb, levantamento realizado no período de janeiro a julho de 2012.	32
Quadro 2 – Municípios selecionados- Nº de habitantes x Região Geográfica.	34
Quadro 3 – Relação dos municípios selecionados mais de uma vez pela CGU	36
Quadro 4 – Sujeitos, instrumentos e critérios de escolha.	47
Quadro 5 – Evolução do número de Municípios – Brasil (1988 – 2013)	50
Quadro 6 – Variação da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPM	51
Quadro 7 – Histórico da Legislação do FPM	52
Quadro 8 – Interrelação da Legislação do FPM, Fundef e Fundeb.	52
Quadro 9 – Coeficiente por faixa de habitantes.	53
Quadro 10 – FPM Interior – Participação dos Estados no total a distribuir.	68
Quadro 11 – Impostos previstos na Constituição Federal de 1988.	83
Quadro 12 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (Fename e FAE) Período Militar (1964 – 1985).	86
Quadro 13 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (Fename e FAE) Período de Redemocratização (1985 – 1994).	91
Quadro 14 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (Fename e FAE) (1995 – 2002).	96
Quadro 15 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (2003 – 2012).	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: 1º Organograma do FNDE (Decreto nº 76.877/1975)	75
Figura 2: A criação do FNDE e a influência do Banco Mundial	80
Figura 3: Fases da trajetória do FNDE	82
Figura 4: Organograma 2012 do FNDE	98
Figura 5: Organograma da Controladoria-Geral da União – CGU	106
Figura 6: Mapa do Brasil com 33 Municípios selecionados	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos 33 municípios selecionados por região geográfica	108
Tabela 2: Pequenos Municípios fiscalizados mais de uma vez pela CGU (2003-2010)	112
Tabela 3: Relação político-partidária entre Presidentes dos Cacs-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos Prefeitos eleitos (2005-2013) Norte	120
Tabela 4: Relação político-partidária entre Presidentes dos Cacs-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos Prefeitos eleitos (2005-2013) Nordeste	121
Tabela 5: Relação político-partidária entre Presidentes dos Cacs-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos Prefeitos eleitos (2005-2013) Sudeste	122
Tabela 6: Relação político-partidária entre Presidentes dos Cacs-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos Prefeitos eleitos (2005-2013) Sul	123
Tabela 7: Relação político-partidária entre Presidentes dos Cacs-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos Prefeitos eleitos (2005-2013) Centro-Oeste	125
Tabela 8: Pequenos Municípios da região Norte fiscalizados mais de uma vez. CGU (2003-2010)	126
Tabela 9: Pequenos Municípios da região Nordeste fiscalizados mais de uma vez. CGU (2003-2010)	129
Tabela 10: Pequenos Municípios da região Sudeste fiscalizados mais de uma vez. CGU (2003-2010)	130
Tabela 11: Pequenos Municípios da região Sul fiscalizados mais de uma vez. CGU (2003-2010)	131

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. Proposição do objeto de investigação	19
2. Relevância política, social e acadêmica	27
3. Método científico: o materialismo histórico dialético	29
4. Metodologia e instrumentos de captação de dados empíricos	31
5. Estrutura e organização da dissertação	36
CAPÍTULO 1	
O MUNICÍPIO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	38
1.1 O Município: da colônia ao regime militar.	39
1.2 O ente federativo local: funções, atribuições e distorções	45
1.3 O financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb.	48
1.4 Conclusões parciais	58
CAPÍTULO 2	
O FNDE E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	60
2.1 A estrutura do financiamento da educação básica a partir do Fundeb	61
2.2 Entraves e travas do financiamento da educação pública	69
2.3 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: criação, estrutura, atribuições e funcionamento.	73
2.4 Conclusões parciais	101

CAPÍTULO 3

O CONTROLE POLÍTICO SOBRE A PRESIDÊNCIA DOS CACS-FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: o que nos ensinam os pequenos?	104
3.1	
A atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros a partir das fiscalizações da Controladoria-Geral da União.	105
3.2	
A gestão do FNDE e a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros.	114
3.3	
O controle político sobre os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS.	118
3.4	
A atuação do CACS-Fundeb nos pequenos municípios e os indícios de desvios de verbas do Fundeb.	125
Considerações Finais e proposições	139
Referências Bibliográficas	144
Anexos	161

O FNDE E OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

INTRODUÇÃO

1. Proposição do objeto de investigação

A oferta deste curso de Mestrado Profissional em Educação está fundamentada no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, e regulamentada internamente pela Portaria MEC nº 1.507, de 28 de outubro de 2010, tornou-se possível em virtude de uma política de desenvolvimento de pessoas do Ministério da Educação.

Em termos pessoais este estudo surge de uma percepção que me incomoda, por ter vivenciado as experiências em dois pontos equidistantes nas políticas públicas em educação, em um, ter sido supervisor educacional, no nível municipal, e em outro, como servidor no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, onde desenvolvi atividades no monitoramento, avaliação de programas e projetos educacionais. Essas experiências geraram algumas intuições que me levam a investigar alternativas para a melhoria da educação no país.

Assim, a questão central que incomoda é como fortalecer e/ou criar instrumentos que, ao mesmo tempo, colaborem para uma cidadania mais ativa, emancipatória (DEMO, 2001) e desmotivem a corrupção com o dinheiro público destinado à educação? Esta questão passa pela efetiva participação popular, onde os conselhos de controle social são o *locus* dessa atuação.

Essa discussão compõe a motivação acadêmica, como o governo federal, por meio do FNDE, atua no fortalecimento dos segmentos sociais dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), especificamente nos pequenos municípios brasileiros?

O estudo foi realizado analisando documentos, legislações e sistemas informatizados do FNDE: uma instituição da administração indireta, autarquia federal que operacionaliza o financiamento da educação básica no país; da Controladoria-Geral da União - CGU, órgão central do controle governamental do país; do Tribunal Superior Eleitoral; e dos CACS-Fundeb dos municípios de

pequeno porte, em número de habitantes, que tenham sido sorteados e fiscalizados pela CGU por mais de uma vez nos 33 sorteios realizados entre 2003 e 2010.

O FNDE foi criado como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, cuja principal finalidade inicial era captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação (BRASIL, 1968).

A criação desta autarquia ocorreu no governo do general Costa e Silva, em plena ditadura civil-militar¹, dentro da lógica da doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, proposta pela Escola Superior de Guerra (ESG) (GONÇALVES, 2011), tendo como seu principal formulador o general Goubery de Couto e Silva, que a adaptou da doutrina McNamara, do Secretário de Defesa norte americano em 1967, Robert McNamara (FERNANDES, 2009).

No Brasil, os conselhos de controle social são considerados como uma novidade institucional importante (DOMBROWSKI, 2008), implementados a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse processo de redemocratização do país, após o período da ditadura civil-militar, foram sendo criados, aos poucos, vários tipos de conselhos e fundos que previam a participação da sociedade civil (MARTINS, 2009), como o Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente, em 1981; o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985; previsão de criação do Conselho Federal de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), em 1985; Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC), em 1985; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 1991; Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), em 1989; Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 1993 e muitos outros.

Quanto à participação pode ser classificado em participação como voz, em que a sociedade civil é chamada a influenciar; e participação como

¹ O termo ditadura civil-militar é utilizada por Gonçalves (2011) partindo da compreensão de que não foram apenas os militares os responsáveis pelo regime ditatorial de 1964 no Brasil.

empoderamento, em que pessoas e grupos são incluídos no processo decisório (SOUZA, 2002).

Nesse caso, a prática da participação ativa desperta a consciência de sua própria exclusão e amplia os horizontes para a mobilização política. Quanto aos objetivos políticos, são utilizados tanto pelos liberais, como meros instrumentos ou mecanismos de colaboração, quanto pelos forças progressistas, como democratização das relações de poder e via de mudança social (GOHN, 2002).

Os conselhos dividem-se em setoriais, de acordo com a área de atuação e da legislação local, estadual ou nacional. Em pesquisa recente, de âmbito regional, Dombrowski (2008) relacionou 17 tipos setoriais de conselhos, em que se destacam aqueles que têm sua criação obrigatória prevista na legislação nacional, dentre eles o dos Direitos da Criança, Assistência Social, Alimentação Escolar e do Fundeb. Segundo pesquisas, há cerca de 30 mil conselhos e mais de 100 mil conselheiros. (GOHN, 2006a)

O controle social aparece como política de governo, pelo menos como proposta ou discurso, no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995).

O controle social, na legislação brasileira infraconstitucional, tem sua citação legal pela primeira vez na Lei nº 8.424/1996, do Fundef, diferenciando-se, sem excluir, do controle interno e do externo (MARTINS, 2009), iniciando a era dos conselhos de controle sociais no Brasil.

O objeto de investigação é a atuação da gestão do FNDE nos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACS-Fundeb), tomando como um dos parâmetros a análise realizada pela CGU, nos municípios sorteados mais de uma vez, no período de 2003 a 2010, dentre estes serão recortados os municípios de pequeno porte, segundo a classificação populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e regulamentado pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, com efeitos retroativos a 1º de março de 2007 e com vigência até 31 de dezembro de 2020.

Configura-se como um aperfeiçoamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14, instituído pela Lei nº 9.424/1996, haja vista as principais mudanças que dizem respeito à inclusão da educação infantil, que englobam a creche e a pré-escola, e do ensino médio, em todas as suas modalidades, como, por exemplo, a educação de jovens e adultos, além da ampliação dos profissionais de educação em que os recursos do fundo podem ser utilizados, e, no Fundef, tais recursos restringiam-se aos profissionais do magistério.

A vinculação de impostos para financiar a educação pública não é inovadora na história educacional do Brasil, visto que se inicia no Império:

A Lei Geral da Educação de 1827 garantia ensino público e gratuito a todas as vilas e lugares do país, denotando a influência dos ventos democráticos europeus. Apesar de um direito positivado, pouco dizia o texto da Lei sobre quem iria garanti-lo [...]. O Ato Adicional da Constituição Imperial de 1824 desatou o nó e indicou os poderes responsáveis “pelo atendimento e garantia dos direitos educacionais” (MONLEVADE, 2001, p.32), pelo menos nos aspectos financeiros, indicando o Imposto de Vendas e Consignação (IVC) como financiador da educação pública, em um primário processo da vinculação de tributos a educação. (SILVA; BRAGA, 2010, p. 5-6)

Contudo, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932, surge a ideia de criação de um fundo e, por meio do Decreto nº 21.335/1932, a primeira medida prática no período republicano que instituiu a taxa de educação e saúde. O artigo 149, da Constituição Federal de 1934, prescreveu a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento da educação, por meio de fundos específicos por esfera de Federação, que só foi resgatado com a criação do Fundef (MARTINS, 2011).

Na transição do Fundef para o Fundeb houve um embate político e econômico durante a construção da proposta no Fundeb. Considera-se que houve maior participação dos movimentos sociais que influenciaram nos pontos de aperfeiçoamento do Fundef (MARTINS, 2009); porém, quanto aos conselhos de controle social, apesar de todas as mudanças, a realidade parece indicar uma contradição, de que não surtiram os efeitos desejados de maior transparência.

Entre os aspectos que, em minha opinião, representam aperfeiçoamento em relação ao FUNDEF podem-se mencionar: [...] preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social (criação de impedimentos para proibir que parentes de autoridades integrem conselhos, explicitação de sua autonomia, vedação de exercício da presidência por representante do órgão controlado.) (MARTINS, 2011, p. 274-275)

Os aperfeiçoamentos da legislação do Fundef para o Fundeb não atacaram o cerne da questão, que é o controle político dos CACS-Fundeb, pois a impressão que se tem é que a sociedade política utiliza de estratégias para colocar seus representantes como se fossem representantes da sociedade civil, camuflando o exercício do controle político, ao mesmo tempo em que inibe o controle social.

A questão da escolha dos pequenos municípios tem como fundamento a seguinte observação:

[...] 95% dos municípios brasileiros, ou seja, 5.307 de um total de 5.560, possuem menos de 100 mil habitantes e que esses mesmos municípios abrigam quase a metade – 49% - da população do país. Isso implica dizer que se os conselhos municipais constituem uma inovação importante na política e na organização institucional brasileiras; eles devem ter sua dinâmica e seu funcionamento analisados também nesses pequenos municípios. (DOMBROWSKI, 2008, p.270)

Além desses aspectos quantitativos o mesmo autor aponta aspectos qualitativos que, embora não especificados, indicam que possam ser elementos a serem explorados em pesquisas científicas:

[...] a análise em pequenos municípios pode revelar elementos que, ainda que sejam universais, são pouco evidentes nas regiões metropolitanas. Pensamos que o pequeno município pode funcionar para a análise sociopolítica como uma espécie de microscópio, capaz de permitir-nos a observação de elementos que se perdem quando soltos na imensidão das metrópoles, mas que são universais, quer dizer, que têm validade para pensar-se a organização democrática da sociedade brasileira como um todo. (DOMBROWSKI, 2008, p.270)

O que é corroborado por outros pesquisadores que afirmam que as grandes e as pequenas cidades brasileiras, de formas separadas, embora sobre as pequenas, sejam mais raras as pesquisas, indicam que o tamanho da cidade tem relação direta com o grau de organização da sociedade civil, fator que

aparece de forma preponderante na qualidade da atuação dos CACS-Fundeb: “[...] pequenas cidades tem sociedade civil muito pouco organizada. Quando a gente pensa na organização dos conselhos, o tamanho da sociedade civil em pequenas cidades tem impacto nessa organização.” (AVRITZER, 2009, p. 23).

O elo entre a escolha dos pequenos municípios e o estudo da gestão do FNDE sobre os CACS-Fundeb está relacionado às distinções socioeconômicas apresentadas pelos municípios de menor porte (IBGE, 2011b).

Em 2009 o Tribunal de Contas da União – TCU, proferiu o Acórdão 2576/2009 – Plenário, manifestando-se sobre a auditoria de verificação da eficácia do controle exercido, pelo FNDE, sobre os recursos repassados por meio de transferências automáticas e voluntárias. Quanto ao controle social o Acórdão afirma:

Os normativos do PNAE² e do PNATE³ conferem aos conselhos sociais, respectivamente, Conselho de Alimentação Escolar – CAE e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS – FUNDEB, a competência de zelar pelas etapas de operacionalização desses programas e de atestar a gestão dos recursos repassados pelo FNDE para as entidades executoras. [...] As constatações deste grupo levam a crer que ainda perduram conselhos de controle social formais e fictícios. (TCU, 2009, p.14-15)

² O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, mais conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado. Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>

³ O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios. Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/transp-apresentacao>

No acórdão, o TCU também faz o diagnóstico de que o fortalecimento do controle social é imprescindível e que a atuação dos conselhos sociais permanece insatisfatória (TCU, 2009). Em 2011 o FNDE, através da Portaria nº 412/2011, de 18 de novembro de 2011, constituiu uma comissão para elaborar a política de monitoramento e avaliação de desempenho das ações, projetos e programas educacionais geridas pelo FNDE. Aponta a portaria que “considerando o modelo de gestão orientado por resultados segundo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, com vistas à melhoria contínua do desempenho da utilização dos recursos públicos;” (FNDE, 2011, p.1). Com essa ação o FNDE estabelece pela primeira vez um normativo interno sobre monitoramento e avaliação de suas ações, projetos e programas.

Partindo desse diagnóstico preliminar, realizado pelo TCU, a problemática que se coloca é como a gestão do FNDE pode ser aperfeiçoada para melhorar a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACS-Fundeb) ao mesmo tempo em que evita situações inadequadas como:

Já os atos de aprovação de prestações de contas de recursos sobre cuja execução a CGU já havia comunicado a ocorrência de indícios de irregularidades com prejuízo ao erário indicam desorganização. Igualmente denota a realização de alternadas diligências ao mesmo executor a respeito de irregularidades que poderiam constar de uma só diligência. Agrava, neste último caso, o fato de que o mesmo servidor tenha expedido todos os ofícios de diligência, aparentando ignorar, ao tratar determinada irregularidade, outras que tinham sido objeto de diligências expedidas por ele mesmo. Por fim, foi observada ocorrência de servidor que assinou recomendação para aprovação de prestação de contas dos mesmos recursos objeto da diligência, que também assinou, na mesma data, solicitando ao executor a devolução em razão de irregularidades constatadas pela CGU. Esse fato, extremo, sugere que a falta de integração das atuações do FNDE torna a aprovação de prestações de contas, em alguns casos, mera formalidade. Não vislumbramos, contudo, hipótese de responsabilização individual. Não se afigura clara a imputação da ineficácia da atuação da autarquia aventada nesta análise à gestão de um responsável. Mostra-se possivelmente atribuível a deficiências estruturais, concernentes à carência de pessoal qualificado e à própria sistemática pouco integrada de atuação. (BRASIL, 2009, p.40)

As ações em duplicidade, a falta de integração das atuações sugere deficiências estruturais, mas também evidencia a ineficácia da autarquia.

Destaca-se, portanto, o objeto, a gestão do FNDE, posicionada diante das irregularidades nos recursos financeiros da educação e na relação com os CACS-Fundeb.

A gestão do FNDE consegue colaborar para uma melhor atuação dos CACS-Fundeb no controle social dos recursos para a educação básica local? Como atuam os conselheiros do segmento social dos CACS-Fundeb diante das constatações de irregularidades da fiscalização da CGU?

As fiscalizações da CGU realizadas mais de uma vez no mesmo município afetaram a atuação do FNDE, dos CACS-Fundeb e dos municípios em relação a uma melhoria do controle social? Essas são perguntas iniciais que circundam o objeto da pesquisa, e buscam analisar como esses contrários, o FNDE e os CACS-Fundeb nos pequenos municípios, podem atuar conjuntamente numa ação de cidadania por meio do controle social.

A pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa, e elegeu como objetivo analisar como a gestão do FNDE se articula com a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros selecionados mais de uma vez nos sorteios públicos entre 2003 e 2010.

Foram eleitos como objetivos específicos: I - analisar alguns aspectos da formação dos municípios e o movimento de centralização e descentralização no financiamento da educação; II – Analisar o processo de instituição do FNDE, enquanto operador financeiro da educação e a atuação do CACS-Fundeb nos pequenos municípios fiscalizados pela CGU mais de uma vez no período de 2003 a 2010; III - Analisar e relacionar os dados extraídos dos relatórios da CGU sobre a atuação dos CACS-Fundeb e, estes com a gestão do FNDE, nos pequenos municípios fiscalizados mais de uma vez no período de 2003 a 2010; IV – Apresentar sugestões de aperfeiçoamento do marco legal, e de aprofundamento da participação que fortaleça a atuação do segmento social nos CACS-Fundeb.

As questões de investigação levantadas foram geradas a partir de uma questão central: como fortalecer e/ou criar instrumentos para uma cidadania emancipatória (DEMO, 2001) e que desmotivem a corrupção com o dinheiro público destinado à educação?

No capítulo 1: a) Como foram criados os municípios brasileiros e como persistem os movimentos de centralização e descentralização no financiamento da educação? b) Como a gestão do FNDE vem sendo exercida nos CACS-

Fundeb nos pequenos municípios brasileiros, fiscalizados mais de uma vez por sorteios públicos da CGU entre 2003-2010?

No capítulo 2: a) Como atua os CACS-Fundeb dos pequenos municípios diante das constatações apontadas pelos órgãos de controle e pela gestão do FNDE? b) Como se dá a operacionalidade da gestão do FNDE em relação à atuação dos CACS-Fundeb dos pequenos municípios, fiscalizados mais de uma vez por sorteios públicos da CGU entre 2003-2010?

No capítulo 3: a) Como as diretrizes políticas de gestão do FNDE influenciam o controle social dos CACS-Fundeb dos pequenos municípios? b) Quais as influências recíprocas entre CACS-Fundeb nos pequenos municípios e o FNDE?

2. Relevância política, social e acadêmica

A relevância da pesquisa tem vários prismas, o primeiro deles, que se destaca em um mestrado profissional, é o da relevância institucional. Assim, institucionalmente, há uma iniciativa de capacitação dos gestores públicos, em desenvolver um corpo técnico de alto nível para atuar nas políticas públicas nacionais em educação. No caso desta pesquisa o FNDE é a instituição interessada, com necessidade de gestores com qualificação técnica em monitoramento e avaliação de políticas educacionais, o que se alinha com minha atuação no órgão como servidor efetivo no cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais, lotado na Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Projetos Educacionais – COMAP, subordinada à Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP da Diretoria de Gestão Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP.

O segundo prisma, a ser levado em consideração, é o da relevância política. Este aspecto está alinhado com alguns desafios atuais para a política educacional apontados por Krawczyk (2011). Segundo a autora, a pesquisa empírica é essencial no atual estágio do campo, sendo necessária uma articulação entre as diferentes abordagens metodológicas para aprofundar o

diálogo com outras áreas e a produção de conhecimento novo e socialmente significativo.

Em sentido estrito, a relevância política está em primeiro lugar no aporte financeiro transferido aos municípios por meio do Fundeb, e em segundo lugar a importância do papel dos conselhos de controle sociais da educação.

O terceiro prisma é o da relevância acadêmica, pois considerando que num levantamento preliminar⁴ sobre o tema, realizado nas bibliotecas virtuais das universidades brasileiras, foram encontradas teses e dissertações, apenas em número de onze, diretamente relacionadas ao tema, podemos considerar que a relevância acadêmica aumenta pela raridade e escassez de pesquisa sobre a gestão do FNDE e a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios, mas o desafio tornar-se ainda maior pela responsabilidade da construção de conceitos que possam interpretar os dados que possam captar uma realidade tão pouco estudada em sua especificidade.

Essa relevância tem dois pontos que se relacionam: a) o montante dos recursos em jogo na educação básica do país; b) as exigências de maior transparência no serviço público. A transparência pública ganhou maior visibilidade com a nova legislação sobre acesso à informação Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e sua regulamentação por meio do Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012).

O quarto prisma é o da relevância social. Nesse prisma parte-se de um pressuposto teórico marxista da emancipação humana em contraponto à emancipação política, onde cada ser humano reconhece suas próprias forças como forças sociais e esta é inseparável da sua força política (MARX, 2010).

Desse modo concordamos com Romão (2008) comentado por Garcia (2011) em que ambos colocam as contraposições entre objetivos econômicos e objetivos sociais e que a hegemonia dos interesses econômicos atravancam os avanços da civilização no sentido da emancipação humana.

No caso brasileiro, os interesses são instrumentalizados, por meio de mecanismos e proposições, comandados pelo Banco Mundial, a partir de critérios quantitativos de avaliação da política educativa (GARCIA, 2011) com consentimento do governo brasileiro (SILVA, 2002).

⁴ Ver Anexo A.

Assim a relevância social está: I) no papel de atuação emancipatória e de empoderamento que pode ser exercido por meio dos conselhos de controle social; II) na abrangência dos recursos do Fundeb, na distribuição e financiamento da educação básica do país; III) na diretriz de governo em capacitar técnicos de carreira.

3. Método científico: o materialismo histórico dialético

A decisão e escolha metodológica no campo das ciências sociais envolvem posicionamentos sobre a visão de ser humano e de mundo que explicitem o ponto de partida que o pesquisador utiliza para captar a realidade.

Assim para ser coerente com meu histórico de vida não há como não escolher o método histórico dialético, pelo menos como uma aproximação, e em reconhecimento à complexidade do método, tanto em seu aporte teórico quanto em sua inseparável práxis que pode ser desenvolvida a partir da percepção crítica que se desenvolve, ao entender, o ser humano em seu processo ontocriativo⁵ (KOSIK, 1985).

O processo de percepção crítica da realidade, na minha formação acadêmica, deu-se na graduação de pedagogia na Universidade Estadual do Ceará nos primeiros anos da década de 1990, ao ter acesso às principais obras de Marx, Engels, Rosa Luxemburgo, Trotsky, Lenin e outros, consegui ter um certo nível de descortinamento da realidade.

Desse embasamento teórico mínimo desenvolvi uma práxis por meio de envolvimento como liderança sindical e político-partidária. Ao rever essa trajetória e uma releitura dessa literatura é, também, difícil não aceitar que algo está faltando ao captar o movimento da história, se não no método, na minha compreensão do uso dele, daí a limitação de aproximação cuidadosa, talvez a aceitação de uma crise paradigmática não seja de todo descartável, embora compreensível.

Concordo com Sousa Santos (1995) de que uma nova ordem científica está surgindo, sinto a necessidade da superação da dicotomia entre as ciências

⁵ Processo de acesso à realidade advindo da própria existência do ser humano, de sua obra ao criar a realidade humano-social (KOSIK, 1985, p.202).

naturais e ciências sociais, entre a separação sujeito e objeto, enfim entre compreensão da realidade e a manipulação que se pode fazer com essa compreensão.

No período de 1990-2012, a conjuntura da produção científica na universidade, e especificamente nas Ciências Sociais, evidencia que estamos diante de uma sensação de uma crise de paradigma, ou melhor, vive-se essa crise na Ciência, no método e na formação profissional.

O século XX viveu duas revoluções científicas. A primeira originou-se da irrupção da desordem, especialmente com a física quântica, e levou à necessidade de tratar a desordem e de negociar com a incerteza. Essa primeira revolução teve consequências epistemológicas decisivas, pois foi a partir daí que Bachelard, que Popper passaram a refletir sobre a ciência e tiraram dela um de seus caracteres que, até então, era considerado como consubstancial: o de certeza absoluta (MORIN, 2002, p.563)

Essa certeza absoluta popperiana parece começar a ser abalada, falta compreendermos se esse movimento da história possa ser uma oportunidade de ampliação do conhecimento da realidade por meio do materialismo histórico dialético.

A categoria escolhida a partir da literatura do campo e dentro da lógica do método histórico dialético é da unidade de contrários, para Marx (2008, p.258) “O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso.”, exemplos clássicos utilizados por Marx foram: a) o trabalho humano como unidade de contrários do trabalho concreto e trabalho abstrato; e b) a mercadoria como unidade entre valor e valor de uso (CARCANHOLO,1993).

A unidade de contrários é considerada uma das mais profundas da dialética, pois permite observar o movimento entre o sujeito e o objeto investigado, “O conhecimento é o resultado da unidade dialética entre as perguntas e respostas sobre esse mesmo objeto, sob condições materiais, sociais e históricas específicas” (GAMBOA, 2009, p.11). A unidade de contrários é uma categoria que pode ser um instrumental para auxiliar na transformação da realidade social por meio de novas formas de organização do conhecimento:

Restabelecer a unidade na modalidade de conhecimento, eis o desafio, pois, pressupõe uma nova modalidade de produzir a vida social. Ou seja, a superação da fragmentação ocorre à medida que vai ocorrendo a transformação da realidade. Com as mudanças na base material também vão surgindo novas formas de organização do conhecimento. (ORSO, 2003, p.36)

A unidade dos contrários é um momento necessário da contradição, sendo portanto, temporária, representando o movimento onde os contrários mudam-se um pelo outro, eliminando o estado qualitativo anterior e fazendo surgir um novo, ou seja, a negação dialética (CHEPTULIN, 2004).

No aprofundamento do estudo sobre a categoria unidade de contrários na relação entre a gestão do FNDE e a atuação dos CACS-Fundeb espera-se entender o movimento entre o controle governamental e o controle social, por meio da unidade desses contrários, em busca de um novo estado qualitativo nessa relação.

Com essa orientação busca-se compreender o movimento das contradições existentes, por meio da unidade de contrários: Quais as dificuldades e quais as diferenças da gestão do FNDE e de atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios que possam ser identificadas e reconstruídas como alternativas para operacionalidade de transparência e efetivo controle social? Que modelo de gestão entre o FNDE e os CACS-Fundeb permite melhorar o controle social?

Sem perder de vista a compreensão de que não há como modificar a realidade social sem atuar simultaneamente nos dois polos opostos “a contradição é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos. O fato de que os contrários não podem existir independentemente de estar um sem o outro constitui a unidade dos contrários.” (TRIVINOS, 1987, p.69).

4. Metodologia e instrumentos de captação de dados empíricos

Os critérios de escolha do universo da pesquisa são: a) os 33 municípios foram selecionados entre os 53 municípios que foram sorteados mais de uma vez pela CGU. Desde a criação dos sorteios públicos de fiscalização, já ocorreram 33 sorteios, de 2003 até 2010; b) os municípios foram discriminados por tamanho em número de habitantes, em quatro categorias definidas pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística – IBGE⁶, destes foram selecionados apenas os menores A, B e C, denominados pequenos municípios.

A busca dos dados, por um lado, foi feita em 68 relatórios de fiscalização⁷ dos CACS-Fundeb por meio dos sorteios da CGU, considerando os pequenos municípios brasileiros que tiveram mais de uma fiscalização dos sorteios públicos, desde o início em 2003 até 2010, e pelo lado oposto foram coletados dados de documentos, legislações e sistemas informatizados da CGU, FNDE e TSE que revelam a relação com os CACS-Fundeb nos 33 pequenos municípios selecionados.

Foram analisados 68 relatórios e extraídos os itens de constatação, evidências e recomendações⁸: da atuação do CACS-Fundeb quanto ao controle social; elementos da atuação do controle governamental municipal com a gestão do FNDE, que sejam relacionados aos repasses de recursos do Fundeb.

Quadro 1 - Municípios selecionados- Nº de habitantes x Região Geográfica.

Região	Centro oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Brasil
NºHab	%	%	%	%	%	%
Até 5 mil	0	6,06	6,05	3,03	3,04	18,2
5.001 a 10 mil	3	9,09	12,12	9,09	0	33,3
10.001 a 20 mil	0	12,1	15,25	9,08	12,16	48,5
Total	3	27,2	33,4	21,2	15,2	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CGU (2013b)

Cada município selecionado foi fiscalizado pela CGU duas ou três vezes, gerando em cada fiscalização, um relatório que foi enviado, aos gestores do

⁶ A= até 5mil hab.; B= de 5.001 a 10mil; C = DE 10.001 a 20mil; D = 20.001 a 50mil. (IBGE, 2011a)

⁷ São 68 relatórios pois temos 2 municípios fiscalizados 3 vezes e 31 duas vezes, somando-se 6 com 62, teremos os 68 relatórios de fiscalização dos 33 municípios.

⁸ A evidência constitui-se na prova que sustenta a opinião da auditoria. Constatação é um achado ou uma conclusão de auditoria. Recomendação é a sugestão de ação de correção ou de melhoria. Quando a constatação ou achado tiver conotação negativa, este pode ser denominado também de falha, irregularidade, impropriedade, deficiência, ponto fraco ou ocorrência. (AUDIN, 2011, p.14)

FNDE para providências e para os CACS-Fundeb do próprio município fiscalizado.

Os dados coletados foram cruzados com os dados da presidência dos conselhos desses pequenos municípios, contidos nos sistemas do FNDE com os dos registros do Tribunal Superior Eleitoral – TSE para identificar articulações e caracterizações de controle político sobre os CACS-Fundeb.

Quadro 2 – Relação dos municípios fiscalizados mais de uma vez pela CGU (2003-2010)

N	Região	Estado	Município	NºHab ⁹	Tipo ¹⁰	Nº dos Sorteios
1	CO	GO	Inaciolândia	5.699	B	2 e 22
2	N	AC	Assis Brasil	6.072	B	4 e 19
3	N	AM	Alvarães	14.088	C	2,16 e 30
4	N	AP	Amajari	9.327	B	2,17 e 31
5	N	AP	Flexeiras	12.323	C	3 e 33
6	N	PA	Bannach	3.431	A	4 e 12
7	N	RO	Cerejeiras	17.029	C	5 e 32
8	N	RR	Caracaraí	18.398	C	4 e 18
9	N	RR	Normandia	8.940	B	15 e 32
10	N	TO	Pau D'Arco	4.588	A	4 e 12
11	NE	AL	Jacuípe	6.997	B	5 e 18
12	NE	AL	Japaratinga	7.754	B	2 e 23
13	NE	BA	Gentio de Ouro	10.622	C	21 e 30
14	NE	BA	Wagner	8.983	B	21 e 30
15	NE	CE	Itatira	18.894	C	11 e 30
16	NE	MA	Água Doce do Maranhão	11.581	C	21 e 31
17	NE	PB	Várzea	2.504	A	5 e 12
18	NE	PE	Lagoa do Carro	16.007	C	14 e 31
19	NE	PE	Venturosa	16.052	C	19 e 30
20	NE	RN	Sítio Novo	5.020	B	22 e 30
21	NE	RN	Viçosa	1.618	A	4 e 23
22	S	PR	Bocaiúva do Sul	10.987	C	4 e 30
23	S	PR	Borrazópolis	7.878	B	7 e 21
24	S	PR	Congonhinhas	8.279	B	19 e 32
25	S	PR	Guaraniaçu	14.582	C	12 e 33
26	S	PR	Iporã	14.981	C	3 e 22
27	S	PR	Prado Ferreira	3.434	A	6 e 20
28	S	RS	Pedro Osório	7.811	B	6 e 31
29	SE	ES	Laranja da Terra	10.826	C	16 e 33
30	SE	MG	Cachoeira de Minas	11.034	C	3 e 30
31	SE	MG	Taquaraçu de Minas	3.794	A	4 e 33
32	SE	SP	Pirapora do Bom Jesus	15.733	C	22 e 30
33	SE	SP	Ribeirão Branco	18.269	C	13 e 32

Fonte: elaborado pelo autor a partir de www.cgu.gov.br

⁹ Censo 2010.

¹⁰ Tipo das cidades pequenas por nº de habitantes. A = até 5 mil; B = 5.001 até 10 mil; C= 10.001 até 20 mil. (IBGE, 2011)

A análise dos dados prioriza o qualitativo, colocando cada dado dentro do seu contexto de produção e de interpretação do seu processo histórico, do seu movimento dentro da unidade da contradição.

O conhecimento dialético da realidade [...] é um processo em espiral de mútua compenetração e elucidação dos conceitos, no qual a abstratividade (unilateralidade e isolamento) dos aspectos é superada em uma correlação dialética, quantitativo-qualitativa, regressivo-progressiva. (KOSIK, 1985, p.42)

Os sujeitos e instituições são os que compõem os polos da unidade dos contrários, de um lado os gestores do FNDE e, do outro, os conselheiros dos CACS-Fundeb. Juntamente com estes sujeitos, as instituições relacionadas às suas atividades serão analisadas quanto a historicidade de suas atuações, que além do FNDE e dos próprios CACS-Fundeb, também a atuação da CGU por meio de seus relatórios.

Uma postura adotada no tratamento da análise dos dados na perspectiva qualitativa é não se permitir cair na lógica positivista: “[...] a realidade, sendo histórica e dialética, não se repete propriamente, pois é processo irreversível: não retoma o passado. Todavia, sendo a realidade dinâmica histórico-estrutural, há nela o que persiste mais e o que persiste menos” (DEMO, 2005, p.35), assim, serão considerados critérios de relevância qualitativa do dado de acordo com seu contexto histórico da unidade de contrários, alinhando-se assim, o método com as ferramentas apropriadas da metodologia, pois “as categorias expressam formas de ser, determinações de existência.” (MARX, 2001,p59).

Quadro 3 – Sujeitos, instrumentos e critérios de escolha.

Instrumentos	Sujeitos/instituições	Crítérios de escolha	Quantidades
Análise documental (Relatórios CGU)	Controle governamental da CGU	Pequenos municípios fiscalizados mais de uma vez entre 2003-2010	(68 Relatórios) 33 municípios
	Controle social nos municípios CACS-Fundeb	Conselhos que tem competência legal para realizarem o controle social.	Documentos relacionados aos 68 relatórios da CGU
	Gestão do FNDE em relação ao controle social dos CACS-Fundeb	Órgão do governo que atua como operador financeiro do Fundeb.	Documentos relacionados aos 68 relatórios da CGU, no âmbito do FNDE
	Sistemas do TSE	Tribunal Superior Eleitoral.	Documentos, dados e informações referentes aos 33 municípios selecionados.
	Sistemas do FNDE	Órgão do governo que atua como operador financeiro do Fundeb.	Documentos, dados e informações referentes aos 68 relatórios da CGU, no âmbito do FNDE.
	Sistemas da CGU	Órgão central do controle governamental federal.	Documentos, dados e informações referentes aos 68 relatórios da CGU.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. Estrutura e organização da dissertação

Este estudo tem o objetivo geral de analisar como a gestão do FNDE se articula e impulsiona a operacionalidade do controle social por meio dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros, a partir da análise dos relatórios da CGU, gerados pelas fiscalizações entre 2003 a 2010.

O capítulo 1 – *O município e o financiamento da educação básica no Brasil*, trata do contexto histórico do FNDE, sua criação, sua estrutura, suas mudanças e sua relação com o desenvolvimento da educação básica no país. O foco do capítulo é tentar encontrar subsídios para questionamentos como: qual o reflexo no financiamento da educação básica no país a partir da criação e atuação do FNDE? Como o FNDE operacionaliza o financiamento da educação básica por meio dos seus programas e projetos?

A partir dessas indagações pretende-se entender o percurso da relação do FNDE com os movimentos sociais em torno do financiamento da educação, bem como de investigar o movimento histórico que formatou o FNDE como está em 2012, seu papel de agente financiador da educação.

No capítulo 2 – *O FNDE e o financiamento da educação básica no Brasil*, temos uma análise da relação da gestão do FNDE com os CACS-Fundeb dos pequenos municípios e como se reflete na atuação dos conselhos que foram fiscalizados pela CGU por mais de uma vez entre 2003 a 2010, buscando problematizar questões como: Como se dá a operacionalidade da avaliação e monitoramento do FNDE quanto aos CACS-Fundeb? Como se caracteriza a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios fiscalizados por meio de sorteio da CGU?

No capítulo 3 – *O controle político sobre a presidência dos CACS-Fundeb nos municípios de pequeno porte: o que nos ensinam os pequenos?* Objetiva analisar os dados obtidos na pesquisa, tendo em vista a atuação dos CACS-Fundeb dos pequenos municípios fiscalizados por meio dos sorteios da CGU em 2011. Analisar a relação entre controle político exercido sobre esses conselhos e os indícios de desvios de recursos do Fundeb, e, principalmente, como a gestão do FNDE pode atuar na transformação dessa realidade.

CAPÍTULO 1 – O MUNICÍPIO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL.

As principais políticas públicas de financiamento da educação básica geridas pelo FNDE têm como foco o município. Para compreendermos essa relação entre o FNDE, por meio de sua gestão e o município como ente federado que implementa e executa as políticas públicas diretas aos cidadãos, e o papel dos conselhos sociais do Fundeb nessa relação, precisamos historicizar o que é o município no Brasil.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira apresenta uma reflexão sobre o município no Brasil, desde a colônia até a transição do regime militar para a redemocratização, procurando entender como se formou o município, suas atribuições e responsabilidades conjuntas com o FNDE e depois com CACS-Fundeb municipal na gestão dos recursos públicos para a educação básica sob sua competência.

Na segunda parte tratamos da questão do município como ente federado, situação conquistada com a Constituição Federal de 1988. Aqui é discutido o uso político da descentralização em direção ao município, tanto por forças liberais quanto neoliberais e seus representantes políticos, e todo o reflexo na relação entre FNDE – CACS-Fundeb nos pequenos municípios.

Na terceira parte aprofundamos a análise do financiamento da educação básica pública, por meio do Fundef e do Fundeb, fundos criados após a Constituição Federal de 1988 e foco, tanto da ação da gestão do FNDE quanto da ação de controle dos CACS-Fundeb.

Assim analisamos ações que as forças políticas fazem por meio do município como entidade política que pode ser observada, de uma perspectiva dialética, no movimento entre centralização e descentralização, e dentro deste último, em duas perspectivas opostas.

[...] a descentralização tem duas vertentes: a primeira, utilizada por tendências democratizantes, considera a descentralização uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social; e a segunda, focalizando apenas os processos de modernização gerencial da gestão pública, entende

a descentralização como a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. (RONILK; SOMEK,2000, p.83).

Nessa compreensão apreende-se o movimento dialético para desvendar a prática discursiva, que favorece a reprodução da sociedade quanto sua transformação (FAIRCLOUGH, 2008).

[...] a realidade social não se dá a conhecer a não ser pela reflexão demorada, reiterada, obstinada... eu acho bom insistir nessas palavras, “reiterada”, “obstinada”, porque essa observação, de fato, se demora sobre o objeto, para desvendar no objeto, dimensões que não são visíveis, que não são dadas. (IANNI,2011, p.398).

No desenrolar da história do Brasil, desde a colônia até a Constituição de 1988, tivemos a centralização como um instrumento político do conservadorismo em contraponto a descentralização como progressista. Quando o liberalismo se renova, por meio do neoliberalismo, a descentralização mostra uma faceta, a da eficiência do governo local, eficiência em seu viés gerencial, sem criticidade, sem movimento de participação política e de cidadania, características que serão defendidas pelos partidos e movimentos populares.

Assim a descentralização, após a Constituição de 1988, é utilizada por forças que atuam em lados opostos do espectro político, mas de formas distintas, enquanto os neoliberais, no poder, tentam desonerar a União e repassar custos e responsabilidades aos entes subnacionais, as forças populares tentam ocupar os espaços públicos de participação social.

1.1 O município da colônia ao regime militar

O Estado, como entidade representativa de um coletivo, surge como cidade, para depois evoluir para estados regionais que englobam cidades-estados e depois para estados nacionais com diversas formas de divisões.

Na realidade, o primeiro Estado de expressão histórica surgiu sob a forma de governo municipal. Assim, a “polis” dos gregos, a “urbs” e a “civitas” dos romanos. As primeiras manifestações

ponderáveis de Estado constituído, idealizado ou imaginado, como a “Cité Antique”, de fustel de Coulanges; a “Cidade de Deus”, de Santo Agostinho; a “Cidade do Sol”, de Campanella; a ilha de Utopia, de Thomas Morus – todas tem forma de organização municipal. A própria República ideal de Platão, como a República real de Roma, tem mais de município que de Estado, na sua acepção moderna. Não passaram de constelações de governos locais a Liga Hanseática, as Repúblicas Italianas e todo o sistema de circunscrições típicas de origem feudal: condados, marquezados, ducados, etc. E ainda hoje André Maurois, ao escrever a história da Inglaterra, assinala que, antes da Inglaterra, como país ou nação, existem o condado e o burgo como gleba e família, prevalecendo o aspecto local sobre o aspecto nacional, tanto social como politicamente. (ARAGÃO,1959, p.106).

No Brasil, o município surge no período colonial, seguindo o modelo português, por meio, das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, cuja denominação era de vila e para instalar sua câmara municipal necessitava de ato régio (LEAL, 2012). Esse modelo representava uma cadeia de comando com três elos da administração colonial: o vice-rei (governador-geral), o capitão-general e o governador. Na base dessa pirâmide cria-se a vila administrada pela Câmara municipal ou Senado da Câmara municipal (FAORO,2008).

A criação de uma vila necessitava da confirmação régia. A coroa precisava expedir a carta régia criando o município, o antigo foral português. Entretanto, o símbolo de sua criação, de sua existência era o pelourinho. Simbolizava também a justiça municipal. Coluna de madeira ou de pedra erguida na praça principal da vila, ostentando a força do município. Era utilizado, ademais, para castigar os faltosos e os criminosos. A carta de confirmação era expedida por ato régio direto ou para atender ao pedido dos governadores quando desejavam criar vilas. Estas foram as formas mais comuns de criação de vilas durante a colônia. O pelourinho só era erguido após a expedição do foral. (FAUSTINO; BASTOS, 2008, p.200)

O pelourinho¹¹ era o símbolo de poder do rei, ali representado pela administração municipal nascente, cuja autonomia de poder será uma gangorra

¹¹ “O Regimento de Tomé de Sousa fixa a dicotomia administrativa entre o governo-geral e o governo municipal, com funcionários próprios de uma e outra circunscrição. O

dependente da centralização e descentralização do governo central. Mas o destaque nesse período histórico é que uma prática política começa a ser desenvolvida e perpassa de tempos em tempos de distintas formas, entre elas o uso da repressão ou da conciliação, as duas opções sempre com o intuito de esvaziar o poder político popular.

Com a progressiva autonomia do poder doméstico, a outorga de autoridade se constituiu em ameaça à disciplina das ordens superiores. Intervinha a camada governante, nessa emergência, pela repressão violenta e impiedosa ou pela transação conciliadora, com o amoldamento do rebelde em potencial à ordem política. Os dois processos serão uma constante da obra colonial, legada ao Império e à República, como mecanismo permanente de ajustamento das tensões. (FAORO, 2008, p.174)

A partir da separação política do Brasil, iniciando seu próprio império com a Constituição Imperial de 1824, uma das principais mudanças no papel dos municípios foi uma maior perda de autonomia, com subordinação ao presidente da província¹² (SANTIN, 2005). Muito embora a Constituição do Império tenha sido unitária e municipalista (CUNHA, 2007).

Com a República e o federalismo, a Constituição Federal de 1891 retornou simbolicamente a autonomia municipal, pois na prática foi fortalecido o coronelismo¹³ (SANTIN, 2005), e depois confirmado formalmente com a reforma

pelourinho simbolizava o núcleo legal: instrumento e símbolo da autoridade, coluna de pedra ou de madeira que servia para atar os desobedientes e criminosos, para o açoite ou o enforcamento. Com o pelourinho se instalava a alfândega e a igreja, que indicavam a superioridade do rei, cobrador de impostos, ao lado do padre, vigiando as consciências”. (FAORO, 2008, p.172-173)

¹² “[...] a figura dominante no cenário provincial continuaria a ser o presidente, delegado do imperador, cuja função política mais importante era garantir a vitória eleitoral dos candidatos apoiados pelo governo. A lei de interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e, em larga medida, a jurisprudência do Conselho de Estado foram os principais instrumentos que garantiram a preeminência dos presidentes de província.” (LEAL, 2012, p.89)

¹³ “O conceito de coronelismo incorporava, sim, traços de mandonismo local, mas era mais que isso, fazia parte de um sistema, de uma trama que ligava coronéis (mandões), governadores e presidentes da República. [...] era a ideia de sistema que distinguia seu

constitucional de 1926 (CUNHA, 2007) que centraliza novamente o poder, a primeira na República.

A Constituição Federal de 1934 ensaia uma nova descentralização a favor do município, por ter concedido competência tributária¹⁴ exclusiva a esse ente, mas é obliterada pelo golpe militar de Getúlio Vargas (SATIN, 2005). Analisando com mais profundidade observa-se que a descentralização defendida nesse período histórico estava dentro do ideário ideológico do liberalismo, com o objetivo principal de fazer as cidades serem mais econômicas e produtivas, por meio da criação, no nível dos estados, de departamentos de municipalidades (LEAL, 2012), tudo isso dentro da doutrina de tutela em desfavor da autonomia do município.

[...] o liberalismo assume duas funções típicas. De um lado, preencheu a função de dar forma e conteúdo às manifestações igualitárias diretamente emanadas da reação contra o “esbulho colonial”. [...] De outro lado, desempenhou a função de redefinir, de modo aceitável para a dignidade das elites nativas ou da nação como um todo, as relações de dependência que continuariam a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo e as grandes potências da época. (FERNANDES, 2005,p.52-53)

Já na nova Carta Magna de 1937, sob a ditadura de Vargas, apesar da manutenção da competência tributária criada na constituição anterior, foi criado o sistema de intervenção nos estados e municípios (SANTIN, 2005). Mesmo com a manutenção da competência tributária foi reduzida a receita municipal, além de conservados os departamentos de municipalidades e com um agravante, a criação de um departamento administrativo federal em cada estado para controlar os governos estaduais e municipais, utilizando o subterfúgio de prestar assistência, mas que a principal tarefa nos municípios era dar aprovação prévia aos decretos dos interventores e prefeitos (LEAL,2012).

conceito e lhe conferia originalidade.” (LEAL,2012, p.10). Palavras de José Murilo de Carvalho no prefácio à 7ª edição da obra de Leal.

¹⁴ Artigo 13 da CF de 1934.

Com o movimento de redemocratização pós-período ditatorial de Vargas, temos a Constituição Federal de 1946 que desenvolve um sistema político municipal com a instituição do Poder Executivo e do Legislativo municipais (SANTIN,2005), além de fortalecer a receita municipal com o aumento da renda da competência tributária privativa dos municípios (LEAL, 2012), introduziu-se, ainda, o primeiro mecanismo de transferência intergovernamental entre o governo federal e o municipal (MARTINS, 2011). Ao analisar as contradições desse movimento de retorno a descentralização e o fortalecimento do municipalismo, identifica-se por trás dessas intenções uma ampliação do mercado interno, interligando interesses da burguesia emergente alinhando uma estratégia entre o ruralismo, o industrialismo e o comércio urbano.

[...] nem todos quantos se deixaram envolver pela atmosfera municipalista dos nossos dias estarão conscientes de que o aumento da receita dos municípios é, com muita probabilidade, uma consequência indireta da necessidade de ampliarmos o mercado interno [...] Nem todos, portanto, estarão conscientes de que esse ruralismo do presente tem íntimas ligações com o industrialismo, por sua vez tão estreitamente relacionado com as atividades comerciais e bancárias (LEAL, 2012,p.173).

Com o regime militar no Brasil, os seus Atos Institucionais modificaram a Constituição Federal de 1946, numa forma crescente de centralização do poder, como o Ato Institucional nº 4 (AI-4), que afastou a oposição no Congresso Nacional e transformou-o em Assembleia Constituinte, semi-outorgando a Constituição Federal de 1967 no intuito de legitimar e institucionalizar o golpe militar de 1964.

Nesse período os municípios brasileiros conheceram a maior perda de sua autonomia, seja administrativa, financeira e política, principalmente a partir do Ato Institucional nº 5/1968 (AI-5), que dentre outras arbitrariedades concedia ao poder executivo federal intervir em Estados e Municípios sem as limitações previstas na Constituição, decretar recesso parlamentar assumindo as funções legislativas; e

do Ato Complementar¹⁵ nº 40/1968 (AC-40) que subordinou diretamente ao Exército às polícias militares dos Estados, dentre outras medidas de fortalecimento do poder central.

Por detrás da cortina de fumaça do golpe militar há o cumprimento da nova palavra de ordem do capitalismo - sem estabilidade política não há cooperação econômica – a determinação aos países do capitalismo periférico é por a casa em ordem com o intuito de um desenvolvimento associado (FERNANDES, 2005), um exemplo foi o primeiro acordo de empréstimos do Banco Mundial, no governo do general Dutra, em 1946 (SILVA, 2013).

Os governos das nações hegemônicas e as organizações ou alianças ligadas à comunidade internacional de negócios desencadeiam simultaneamente (às vezes de maneira coordenada) vários tipos de projetos de assistência, uns econômicos, financeiros, de saúde pública ou hospitalares etc. A função de tais projetos é diretamente política: acima de seus alvos explícitos, o que eles visam é a súbita elevação do poder de decisão e de controle das burguesias e dos governos pró-capitalistas das nações periféricas (FERNANDES, 2005, p.297-298).

Podemos observar que o movimento de institucionalização do município no Brasil, da colônia até o regime militar, caracteriza-se por uma alternância entre centralização e descentralização, onde a autonomia esteve sempre na berlinda ou em resgate, em ambas as situações houve interesse do poder hegemônico em utilizar recursos financeiros e o poder político local para a manutenção ou aprofundamento do sistema vigente.

De fato, observa-se a atuação das forças liberais, pois aperfeiçoaram sua atuação nos momentos de descentralização, utilizando-a como estratégia de ampliação de produtividade, por meio da eficiência na gestão em detrimento da participação e da ampliação da cidadania ativa.

Essa atuação, em particular, condiciona o modelo de descentralização pós Constituição Federal de 1988, tendo a descentralização que ser defendida pelas

¹⁵ Atos Complementares tem natureza jurídica de ato jurídico-normativo e foram utilizados como complementos dos Atos Institucionais no regime militar. “[...]os atos complementares estão para os atos institucionais, assim como as leis complementares estão para a Constituição” (BRITTO, 1977, p.8)

forças democráticas progressistas. Assim o liberalismo consegue infiltrar sua ideologia e *modus operandi* no nascente modelo de descentralização municipalista da nova ordem social.

1.2 O ente federativo local: funções, atribuições e distorções

Com o fim do regime militar no Brasil em 1985, as forças democráticas participam das disputas na formação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito¹⁶ no país. Pela primeira vez o município é elevado a ente federado, com autonomia, administrativa, política e financeira, além da capacidade tributária e um rol de competências cumulativas, suplementares e exclusivas previstas constitucionalmente, utilizando o município como estratégia de descentralização (SANTIN,2005, p.8).

É nesse clima, de retomada do ambiente democrático, desta feita de maneira mais profunda, por meio de uma carta constitucional mais avançada quanto aos direitos humanos fundamentais, que o debate sobre uma nova gestão pública com a participação da sociedade civil por meio de conselhos é retomado.

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. [...] Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. (GOHN, 2002, p.12).

No embate entre as forças políticas dos movimentos populares e as do liberalismo, agora consideradas conservadoras do *status quo*, o município passou a ser um *locus* mais privilegiado ainda, como palco de disputas políticas, e principalmente, de manutenção da composição política hegemônica que se mantém no poder, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

¹⁶ O Estado Democrático de Direito, instituído no art.1º da CF de 1988, tem por base a identidade pluralista da sociedade brasileira representada nos Princípios Constitucionais estabelecidas na carta Magna (GALUPPO, 1999, p.205).

Enquanto os movimentos populares, e as forças políticas que os representam, defenderam a estratégia de criação dos conselhos sociais como espaços de ampliação da cidadania e de transformação social e política, os liberais, e depois se juntando os neoliberais, utilizaram e utilizam os espaços políticos, abertos pelos conselhos, como instrumentos de gestão impedindo o processo de participação política.

Esse processo também parece ter colaborado para outro fenômeno, o crescimento do número de municípios, realizados sem planejamento. Esta dinâmica ainda não foi equacionada, pois de 1990 até 2013 cresceu 33% o número de municípios (ver quadro 4).

Esse crescimento do número de municípios, permite na verdade uma multiplicação de pequenos municípios, onde um pequeno é desmembrado¹⁷ em dois ainda menores, são ações realizadas buscando a sustentação financeira com base na cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), política distributiva e descentralizadora aprofundada na Constituição de 1988, mas que aponta uma lógica inversa da experiência mundial dos países federados desenvolvidos.

Estes incentivos à fragmentação presentes na federação brasileira vão contra a corrente internacional em prol da descentralização que ganha força a partir da década de 80. Ao contrário da multiplicação dos municípios, o instrumento utilizado para fortalecer o poder local tem sido o da redução do número de municipalidades. Países federativos, como a Alemanha, ou unitários, como a Suécia, adotaram essa estratégia. Neste último, por exemplo, houve uma redução de 2.000 para 284, municípios (Mendoza, 1966:77). Caso os consórcios e outras formas associativas intermunicipais tivessem maior efetividade no Brasil, seria possível obter um resultado semelhante ao da redução dos entes locais; afinal de contas a unidade de ação alcançada por meio destes instrumentos, potencializando as capacidades administrativas e financeiras de diversas municipalidades – antes dispersas -, é o que se obteve através da diminuição do número de municípios em vários países (ABRUCIO;COUTO, 1996, p.45).

¹⁷ Situação na qual o novo Município passará a receber percentual individual de participação; como a cota de um Estado do total do FPM é fixa, os percentuais individuais de participação dos Municípios existentes anteriormente naquele Estado certamente cairão. (BRASIL, 2012d,p.10).

Quadro 4 – Evolução do número de Municípios – Brasil (1990 – 2013)

Estado	1990	2000	2001	2005	2009	2013
Acre	12	22	22	22	22	22
Alagoas	94	101	102	102	102	102
Amapá	5	16	16	16	16	16
Amazonas	44	62	62	62	62	62
Bahia	336	415	417	417	417	417
Ceará	141	184	184	184	184	184
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1
Goiás	223	242	246	246	246	246
Espírito Santo	53	77	78	78	78	78
Maranhão	130	217	217	217	217	217
Mato Grosso	38	126	139	141	141	141
Mato Grosso do Sul	55	77	77	78	78	79
Minas Gerais	722	853	853	853	853	853
Pará	83	143	143	143	143	144
Paraíba	171	223	223	223	223	223
Paraná	290	399	399	399	399	399
Pernambuco	165	185	185	185	185	185
Piauí	114	221	222	223	224	224
Rio de Janeiro	64	91	92	92	92	92
Rio Grande do Norte	150	166	167	167	167	167
Rio Grande do Sul	232	467	497	496 ¹⁸	496	497
Rondônia	7	52	52	52	52	52
Roraima	7	15	15	15	15	15
São Paulo	571	645	645	645	645	645
Santa Catarina	197	293	293	293	293	295
Sergipe	74	75	75	75	75	75
Tocantins	-	139	139	139	139	139
Total	3.974	5.507	5.561	5.564	5.567	5.570 ¹⁹

Fonte: IBGE (BRASIL,2013c)

É a partir dessa conjuntura de formação de pequenos municípios e da relação de descentralização e distribuição de recursos que o governo federal atua, no âmbito da educação básica pública, por meio da gestão do FNDE. Assim este estudo busca compreender esse intrigado liame entre FNDE, CACS-Fundeb e municípios e, de como os recursos públicos da educação não são controlados

¹⁸ Em 2001 foi criado o Município de Pinto Bandeira, desmembrado de Bento Gonçalves, em 2002 foi reincorporado por meio de ADI nº 2.381 e será criado novamente em 2013.

¹⁹ 5.570 Municípios em vigor, sendo 5.568 Municípios propriamente ditos, 1 Distrito Federal (Brasília) e 1 Distrito Estadual (Fernando de Noronha).

pela sociedade local, apesar das responsabilidades legais e sociais desses três sujeitos.

Para compreendermos esse liame vamos adentrar e compreender o mecanismo de financiamento da educação básica pública brasileira, entendendo o que são o FPM, o Fundef e o Fundeb.

1.3 O financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb

O financiamento na educação brasileira, no movimento histórico, sempre foi um calcanhar de Aquiles, entre centralização e descentralização, nos aspectos dos recursos financeiros, entre o governo central e o município. As repercussões no financiamento da educação foram uma constante, que somado à descontinuidade administrativa e projetos inacabados construíram um complexo sistema de financiamento como podemos observar abaixo.

A literatura sobre o assunto indica que o nível de gastos com a educação no País é baixo e que o sistema de ensino, como um todo, sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade. Dentre os problemas mais importantes, destacam-se: a complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e uso dos fundos públicos. Dentre as consequências destes e de outros problemas relacionados, estão os níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política dos recursos financeiros públicos, no sistema educacional brasileiro. (VERHINE, 2003, p.97).

Para entendermos um pouco essa complexidade faremos um percurso pela legislação que vem formatando essa intrincada rede normativa. A fonte de recursos para a educação no município mais antiga, mas que ainda permanece, provém do FPM. Esse fundo teve origem na Emenda Constitucional nº 18, datada de 1º de dezembro de 1965, na então vigente Constituição Federal de 1946 que em seu artigo 21 exigia Lei Complementar para regulamentação do FPM. No ano seguinte, em 25 de outubro de 1966, a Lei Federal nº 5.172, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), regulamentou o FPM.

O critério de distribuição do FPM era baseado unicamente na população do município e teve seu início a partir de 1967 (BRASIL, 2012d, p.1), formado por 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essa lógica de repasse foi modificada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, já sob a égide da Constituição Federal de 1967, que recepcionou o CTN. A mudança ocorrida foi a diferenciação entre capitais e os municípios do interior, ficando as capitais com 10% da arrecadação do FPM.

[...] nos 21 anos de regime militar, houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica [...] reduziu-se a autonomia política, financeira e tributária dos estados e municípios, retirando destes o direito de cobrança de uma série de tributos. [...] Para compensar a perda que estados e municípios tiveram em suas receitas, foi criado um sistema de transferências [...] Entre essas transferências, estão o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE (compostos pelos IR e IPI, mostrando a dependência das transferências da União) e a Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – QP-ICM (transferidos dos estados para os municípios tendo como principal critério o Valor Adicionado) (ROSSINHOLI, 2010, p.33-35).

O regime militar, por meio do Ato Complementar nº 40/1968 diminuiu o percentual a ser redistribuído, passando dos 10% para 5%, somente por meio da Emenda Constitucional nº 5/1975 esse índice ficou escalonado a subir 1% ao ano até chegar a 9% em 1979, vigorando esse percentual até 1980, quando a Emenda Constitucional nº 17/1980 para 10% para o ano de 1980.

Em 1981, a Lei nº 1.881 modificou novamente a lógica da distribuição criando um terceiro tipo de município, o de reserva, classificados assim os que possuísem população superior a 156.216 habitantes. Estes municípios ficaram com 3,6%, os do interior com 86,4% e as capitais com 10% da arrecadação do FPM. Com a Emenda Constitucional nº 23/1983, a porcentagem foi ampliada para 13,5% para o ano de 1984 e 16% para o ano de 1985. Observa-se que a medida que o regime militar foi enfraquecendo ampliava-se a distribuição, chegando no fim do regime, por meio da Emenda Constitucional nº 27/1985, a 17%, permanecendo com esse índice até 1988.

Com a Constituição Federal (CF) de 1988 o FPM foi previsto constitucional no artigo 159, Inciso I, alíneas “b” e “d” e no artigo 34, § 2º, incisos I e III dos Atos

das Disposições Constitucionais Transitórias – ADTC, além da própria recepção do CTN. A CF de 1988, também, previu em seu artigo 161 a regulamentação do FPM por meio de Lei Complementar (LC), o que ocorreu por meio das LC's nºs 62/1989, 71/1992, 72/1993, 74/1993, 91/1997 e 106/2001.

A partir da CF de 1988 o índice já começou com 20% e foi subindo gradativamente por meio de legislação infraconstitucional chegando a 22,5% em 1993, sendo somente alterada recentemente pela Emenda Constitucional nº 55/2007 para 23,5%, conforme quadro a seguir.

Quadro 5: Variação da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPM.

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
	20,0	1988 ^(a)
Constituição Federal de 1988	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	a partir de 1993
Emenda Constitucional 55/2007	+ 1,0	a partir de 2007 ^(b)

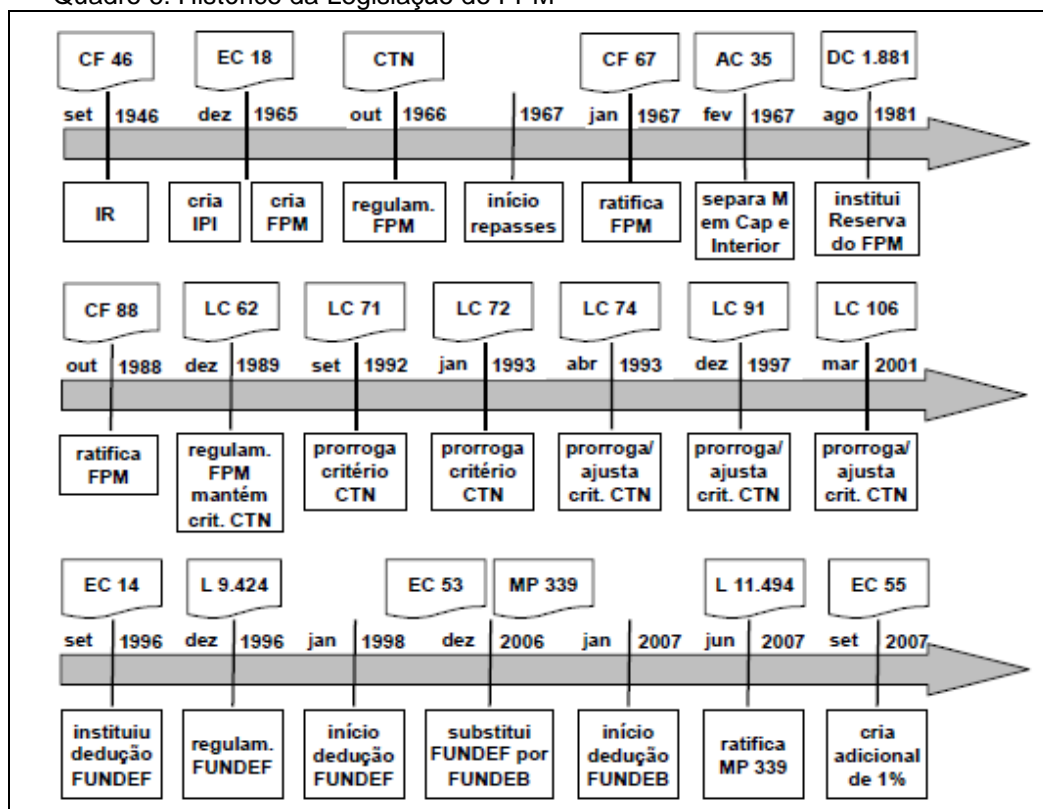
(a) A partir da promulgação da Constituição.
(b) Em 2007, a partir da arrecadação do mês de setembro.

Fonte: Cartilha do FPM (BRASIL,2012d, p.5)

Em 1996 o Fundef foi instituído intrincado com o FPM com a Emenda Constitucional nº 14/1996 que modificou o artigo 60 dos ADTC, formando com outros impostos, além dos que compõem o FPM, a chamada cesta de impostos do Fundef.

A regulamentação do Fundef ocorre com a Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), em seus oito primeiros artigos, a essência do cálculo é tratada. Esse núcleo da cesta de impostos foi modificado com a Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Medida Provisória (MP) nº 339/2006, extinguindo o Fundef e criando o Fundeb, cuja MP foi convertida na Lei nº 11.494/2007 (ver Quadro 6).

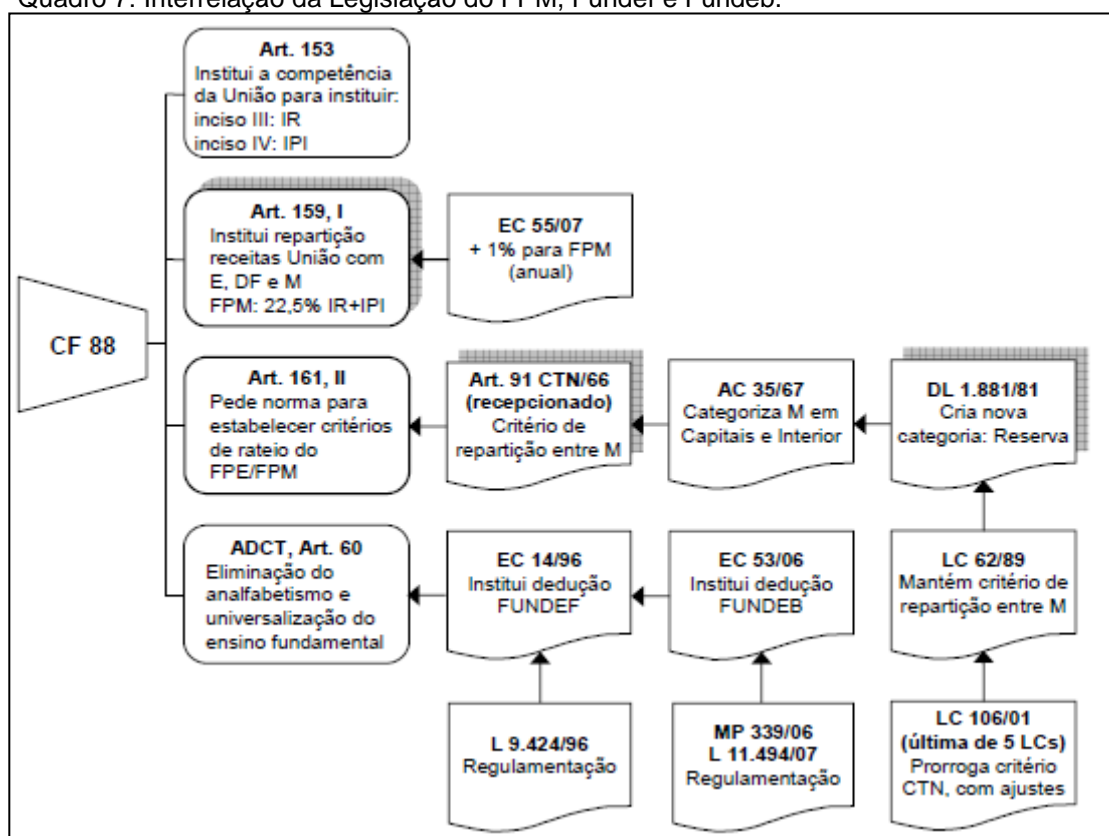
Quadro 6: Histórico da Legislação do FPM



Fonte: Cartilha do FPM (BRASIL,2012d, p.2)

O FPM foi previsto na CF de 1988 num conjunto de artigos, os art.153, 159, inciso I, 161, inciso III e do art.60 dos ADTC (ver Quadro 7). Originalmente o art.60 dos ADTC indicava o uso dos recursos para a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, num prazo de 10 anos, ou seja, até outubro de 1998. Com a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundef, alterando o art.60, mas sem alterar o prazo, que somente com a Emenda Constitucional nº 53/2006 ampliou o prazo para outubro de 2002, retirou a eliminação do analfabetismo, mas incluiu a garantia do padrão mínimo da melhoria da qualidade do ensino e atribuindo aos Planos Nacionais de Educação as metas de universalização da educação básica, dispendo a Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 48, que o prazo de existência do Fundeb é até 31 de dezembro de 2020.

Quadro 7: Interrelação da Legislação do FPM, Fundef e Fundeb.



Fonte: Cartilha do FPM (BRASIL,2012d, p.3)

O sistema tributário brasileiro possui uma estrutura fragmentada, parcelada. A evolução do FPM demonstra como critérios formulados em outras conjunturas políticas foram se mantendo simplesmente porque os repasses de recursos foram ampliados beneficiando as forças políticas locais. Foi o que gerou a formulação do FPM – Interior (ver quadro 9, abaixo) onde o critério quantitativo da população define o percentual a receber, quanto menor o município menos recebe.

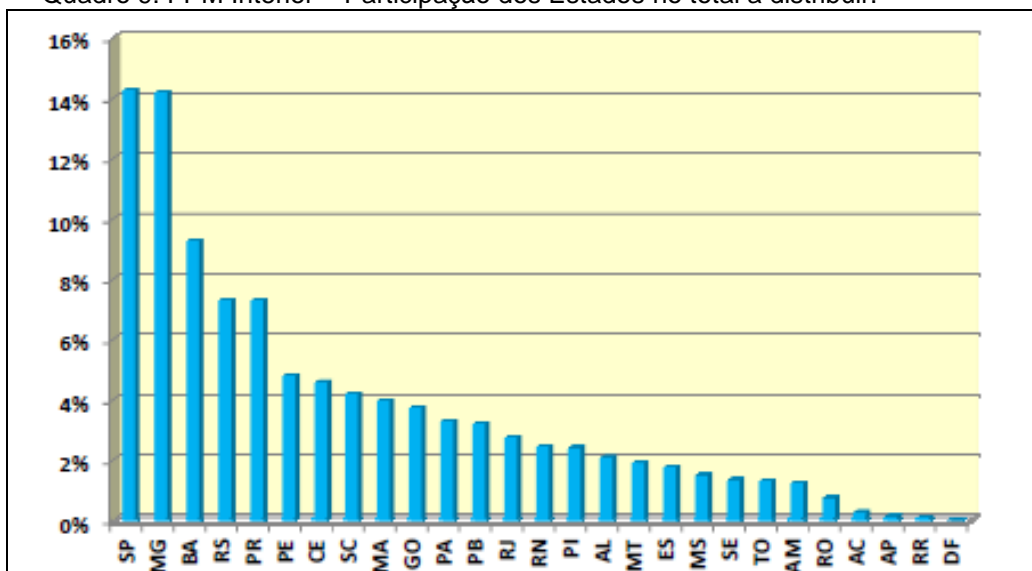
Quadro 8: FPM Interior – Coeficiente por faixa de habitantes.

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Cartilha do FPM (BRASIL,2012d, p.8), com base no Decreto nº 1.881/81.

Além dessa disparidade que foi sendo ampliada com o tempo, entre o pequeno e o grande município, também os estados que possuem as maiores cidades acabam recebendo mais, como podemos observar no quadro 15, a seguir.

Quadro 9: FPM Interior – Participação dos Estados no total a distribuir.



Fonte: Cartilha do FPM (BRASIL,2012d, p.8), com base na Resolução TCU Nº 242/90.

O quadro 9 apresenta as disparidades existentes entre São Paulo e Acre e são reforçadas por esse modelo de repasse. Com a ampliação de criação de novos municípios após a Constituição de 1988, em especial na década de 1990, aquele pequeno município, pobre, sem recursos próprios, viu-se tendo seus recursos sendo divididos e assim formando-se dois pequeníssimos municípios, mais pobres ainda.

O que podemos inferir desse conjunto de informações sobre a instituição de fundos de financiamento da educação básica, no âmbito dos municípios brasileiros, com ênfase nas pequenas cidades, é que, de um lado, a complexidade do nosso sistema tributário dificulta a apreensão de conhecimentos que possibilitem um controle social mais eficaz.

Até nos aspectos fiscalizatórios, e de outro lado, a pouca e tardia experiência no exercício da cidadania, principalmente, nas pequenas cidades, acaba com uma atuação fragilizada dos conselhos sociais do Fundeb, que em sua grande maioria, não conseguem prevenir os indícios de desvios de verbas na educação.

Assim no processo de municipalização da educação, a partir da Constituição Federal de 1988, os conselhos sociais foram difundidos para possibilitarem maior participação da sociedade (OLIVEIRA, 2003), porém, a contradição está presente, desde sua idealização política, pois ao mesmo tempo em que há oportunidade de maior participação da sociedade, há, também, a legitimação das hierarquias e das estruturas de poder.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda (GOHN, 2002, p.11).

Os conselhos de controle social foram criados para acompanhar e fiscalizar, na busca de garantir a aplicação da lei, não foram concebidos para ampliar a participação popular (OLIVEIRA, 2003, p.103-104). Segundo Gohn (2002) os conselhos como forma de gestão pública estão inseridos em pelo menos três correntes que utilizam essa categoria: o primeiro parte de teorias tradicionais do conceito de governo local que consideram a sociedade como consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária; a segunda advém do conceito de esfera pública (AVRITZER, 2000) onde os espaços construídos no público não estatal, conquistado por setores organizados da sociedade civil como “[...] estratégia de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em lutas pela hegemonia do poder” (GOHN, 2002,p.16-17); e a terceira no conceito de governança local que diz respeito ao universo de parcerias, da gestão compartilhada entre agentes e atores, tanto da sociedade civil quanto da sociedade política (GOHN,2002).

A corrente que considera os conselhos como parte do governo local embasam a atuação contraditória dos conselhos, pois ao se defrontarem com os complexos desafios dos problemas da educação brasileira limitam-se à mera fiscalização legitimadora.

São vários os fatores externos e internos que contribuem para os problemas educacionais brasileiros, tais como: políticas públicas focalizadas e verticalizadas; gestão educacional pouco democrática; febre consumista; processo neocolonizador da globalização; influências neoliberais na educação e demais

políticas sociais, como a redução de verbas para esses setores; pobreza; desigualdade social; sociedade que pouco exige do Estado educação pública de qualidade; famílias ausentes do contexto escolar; alunos oriundos de famílias pobres, desestruturadas; escolas abandonadas; gestão antidemocráticas e até mesmo os resquícios de longos anos de ditadura militar. (GUIMARÃES-IOSIF, 2009, p.25).

Apesar disso é no controle social que enxergamos uma brecha em que a sociedade e a escola possam encontrar e desenvolver uma educação de qualidade, crítica e emancipadora, e que passa também por mais conhecimento técnico e de cooperação entre todos que fazem a escola e seus conselhos sociais. Desde a criação do conselhos do Fundef as pesquisas já apontavam a falta de conhecimento técnico para simples fiscalização (ARAGÃO, 2003) e pesquisas mais recentes continuam apontando essa fragilidade.

[...] a finalidade do controle popular é evidenciar se as ações dos gestores estão pautadas em fundamentação legal e visando o interesse coletivo, o bem comum. Entretanto, para que essas atribuições rotineiras e necessárias sejam realizadas como legítimo dever oficial e com a devida confiabilidade técnica, é fundamental salientar o terceiro grande desafio dos conselhos de controle social: capacitação e qualificação contínua, profissional (técnica) e corporativa para o exercício da função. (COSTA, 2012, p. 7)

Fazer nascer uma nova escola criativa e democrática a partir de uma escola estática e antidemocrática é um pré-requisito para desenvolver o país com justiça e igualdade social. No âmbito dos conselhos de controle social é necessário combater os fatores inibidores das ações de eficácia dos conselhos identificados desde as primeiras pesquisas sobre a atuação dos conselhos do Fundef (ARAGÃO, 2003,p.126).

Uma educação fundada no princípio da neutralidade, antidialógica, sem compromisso e responsabilidade social limita o poder de participação da sociedade civil, enfraquece as instituições democráticas e colabora para a proliferação de práticas e políticas públicas inadequadas ou corruptas que agravam a situação de pobreza, injustiça e desigualdade social (GUIMARÃES-IOSIF, 2009, p.19-20).

A atuação da sociedade civil, por meio dos conselhos de controle sociais, em especial os CACS-Fundeb, atuando crítica e democraticamente para uma

mudança qualitativa na educação do país, pode ser um indicativo de solução. Parte dessa solução pode está em descobrir mecanismos onde a ideia de os excluídos do poder sejam os atores da participação popular (GOHN, 2002,p.11).

Os Conselhos de Controle Social podem vir a corresponder aos principais instrumentos de cidadania do Brasil no século XXI, que apresenta uma economia em franco crescimento e sustentabilidade, mas que infelizmente pode ter seu projeto de desenvolvimento abortado pelas mazelas e gargalos sociais, principalmente no campo da educação, por conta, também, da corrupção política como principal fonte dos desvios de verbas públicas.

Uma das alternativas democráticas é fazer desses conselhos as células de uma democracia viva, e para tanto um novo modelo de atuação dos conselhos precisa surgir, que tenha inspiração em um novo paradigma, e que proporcione alternativas viáveis e práticas. (R.FERREIRA, 2012, p.21)

Uma mudança paradigmática, que aprofunde as relações de atuação da sociedade com a escola e com os governos, em especial, os municipais, que favoreça o movimento de melhoria da qualidade da educação na escola pública brasileira pode ser o contraponto à situação atual de um sistema educacional sem participação crítica “[...]sem uma educação de qualidade para todas as pessoas, seja essa educação formal ou não-formal, fica difícil se falar em superação da pobreza e desigualdade social e na construção de uma cidadania democrática, global e emancipada no Brasil e no mundo” (GUIMARÃES-IOSIF, 2009, p.34).

No Brasil, quanto menor é o município, há uma tendência de que menor seja a receita orçamentária *per capita* do município.

A distribuição da população segundo categorias de receita orçamentária per capita mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional. As categorias foram estabelecidas arbitrariamente, a partir de valor próximo das receitas orçamentárias per capita dos municípios com população acima de 5 milhões de habitantes e daqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes. Este valor era de R\$ 2.100,00 em 2008. As categorias de receita são: situação de pobreza, abaixo da metade do mínimo considerado ideal (abaixo de R\$ 1.050,00); situação razoável (abaixo de R\$ 2.100,00); e situação boa (acima de R\$ 2.100,00). Vivem em municípios pobres 32,38% da população brasileira, enquanto que 53,59% vivem em municípios em situação razoável e 14,03% em municípios com boa situação financeira. Os extremos negativos acontecem nas regiões Nordeste e Norte. Na Nordeste, 60,32% da população vive em

municípios pobres e na Norte, 53,57%. (BREMAEKER, 2011, p.59-60)

A situação dos pequenos municípios no Brasil, com base nos dados de 2008, é que no Norte e Nordeste existem os extremos negativos de populações vivendo em municípios pobres e que dependem dos recursos do FPM, daí a influência do Fundef e do Fundeb no financiamento da educação desses pequenos municípios.

O Fundef foi criticado por ter um baixo valor mínimo por aluno, municipalização da educação de forma acelerada com desresponsabilização e baixa complementação da União, e acompanhamento e controle social ineficaz (ROSSINHOLI, 2010). Mas com o advento do Fundeb, contraditoriamente enquanto estas questões foram relativamente solucionadas outras surgiram.

O aumento do montante de recursos oriundos da transição do FUNDEF para o FUNDEB era da ordem de 37,3%. Mas o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%. Isto significa dizer que tanto os estados como os municípios passaram a desembolsar mais recursos dos seus respectivos tesouros (caixas) caso queiram manter o mesmo padrão de recursos per capita do tempo do FUNDEF para o FUNDEB. Mas existe um terceiro aspecto em jogo. A filosofia do FUNDEF e do FUNDEB é no sentido de destinar os recursos do fundo aos estados e aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. Isto representou outro tipo de prejuízo, principalmente para os municípios de menor porte demográfico. Como estes municípios recebem em valores per capita um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do FUNDEF/FUNDEB é relativamente elevada. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo – crédito do FUNDEF/FUNDEB – é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas. (BREMAEKER, 2011, p.63)

Do caminho que percorremos neste capítulo, iniciamos a compreensão sobre os elos entre o município, o controle social dos recursos para a educação básica e o FNDE, este como órgão operacional do Ministério da Educação na gestão dos recursos repassados para os municípios.

1.4 Considerações parciais

Neste capítulo procurou-se compreender o município e o papel dos CACS-Fundef/Fundeb. Analisou-se o município como ente federativo, *status* conquistado com a Constituição Federal de 1988, o uso político da descentralização de poder e recursos financeiros e o reflexo na relação da gestão do FNDE nos pequenos municípios no Brasil.

Assim, na primeira parte analisamos o movimento entre a centralização e a descentralização do poder e dos recursos públicos entre os entes federados, que no Brasil teve, internamente, um movimento dialético, ora utilizado pelas forças políticas conservadoras, ora pelas progressistas.

Na segunda parte, identificamos que o movimento dialético entre centralização e descentralização foi se modificando de acordo com os interesses políticos de manutenção do poder, assim a descentralização antes combatida pelos liberais foi, a partir da Constituição Federal de 1988, defendida só que de maneira que os favorecessem. Dessa forma, enquanto apoiaram a descentralização de recursos financeiros para os municípios, apoiaram também o repasse de maiores responsabilidades do que os recursos poderiam dar conta. E mais, como as forças políticas progressistas conseguiram criar na Constituição Federal de 1988, os conselhos sociais, como espaços de empoderamento da população, as forças conservadoras movimentaram-se na criação de novos municípios que já estavam no seu poder, assim duplicaram os espaços políticos e seus respectivos recursos financeiros.

Na terceira parte, o aprofundamento sobre o financiamento da educação básica pública nos municípios, por meio dos fundos contábeis: fundef e fundeb, demonstrou que a complexidade do sistema tributário nacional é um elemento complicador da compreensão do financiamento da educação básica pública, principalmente por parte dos CACS-Fundeb, em especial nos pequenos municípios, dificultando sua atuação com meios de eficácia.

Assim podemos considerar que o pouco tempo de experiência no exercício da cidadania tornando os CACS-Fundeb mais fragilizados e permeáveis à cooptação política por parte dos executivos municipais.

Com esse aprofundamento sobre o município no Brasil, analisamos um dos sujeitos deste estudo, no capítulo seguinte vamos entender o FNDE, seu contexto de criação, suas atribuições e funcionamento, principalmente seu papel de operador financeiro do financiamento da educação básica no Brasil.

CAPÍTULO 2 – O FNDE E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Este capítulo trata do contexto histórico do FNDE, sua criação, estrutura, mudanças e a relação com o financiamento da educação no país. Busca analisar a instituição do FNDE, como operador financeiro da educação brasileira, sua atuação no período de 2003 a 2010, e sua relação com o controle social exercido pelos municípios fiscalizados mais de uma vez nesse período. O foco do capítulo é tentar evidenciar a unidade dos contrários por meio das questões: que mudanças estruturais e jurídicas ocorreram, a partir da criação e atuação do FNDE, no financiamento da educação básica no país? Como o FNDE operacionaliza o financiamento da educação por meio dos seus programas e projetos?

Metodologicamente, parte-se da análise da legislação de criação do FNDE, e das alterações desses normativos, além do uso da literatura sobre o período histórico, para assim, buscar capturar as motivações políticas do financiamento da educação básica no país por meio do FNDE.

Deste modo pretende-se compreender a estratégia de criação do FNDE, a relação com a evolução do financiamento da educação no país, a partir da atuação dessa autarquia, seja originalmente a partir da lei que a criou, ou mesmo com as mudanças legais e na incorporação de outros órgãos e programas educacionais.

Para alcançar esse objetivo busca-se entender o que representou o governo do general Costa e Silva, de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969, dentro do regime militar, e quais as mudanças estratégicas que ocorreram com a deposição do presidente João Goulart em 1964.

Busca-se, ainda, compreender como se dá a operacionalidade das políticas educacionais de financiamento da educação por meio dos programas e projetos educacionais, sob a gestão do FNDE.

Parte-se do movimento histórico que modifica com o tempo a estrutura, o funcionamento e a atuação do FNDE para explicitar o jogo de forças políticas e econômicas envolvidas nas disputas por financiamento público no Brasil.

2.1 A estrutura do financiamento da educação básica a partir do Fundeb.

Para compreendermos o movimento da política de financiamento da educação no Brasil tornar-se necessário retomar a Constituição Imperial brasileira de 1824, que em seu artigo 172 prevê a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, legislação avançada, se comparada as da Europa. No entanto, a maioria da população do país era de escravos e os cidadãos uma minoria (OLIVEIRA, 2007).

De fato, durante o Império era constante nos discursos do Ministro da Instrução Pública as evidências da desorganização, insuficiência de recursos financeiros destinados ao ensino, além do descaso das autoridades quanto a sua oferta de ensino para a maioria da população trabalhadora. (SILVA, 2009, p.97).

A Constituição Republicana de 1891 foi omissa nas questões sobre obrigatoriedade/gratuidade, apesar disso a ideia tornou-se hegemônica durante a República Velha. Foi com a Revolução de 1930 e sua promessa de modernização do país que foi criado o Ministério da Educação e Saúde na busca de construção da nacionalidade por meio de um papel central da educação. A Constituição de 1934 incorporou o ideário liberal da escola nova, pela primeira vez, um capítulo à educação, o que será uma constante em todas as constituições posteriores (OLIVEIRA, 2007). O que o movimento de 1932, Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, pregava era que a escola fosse o local onde as mudanças ocorreriam e as soluções para os problemas sociais fossem resolvidos, para isso ela teria que ser laica, obrigatória e pública (TIESENHAUSEN, 2013). Mas mesmo assim, no que concerne ao financiamento da educação, os direitos à educação estão restritos a uma minoria.

A própria divisão igualitária dos recursos federais para a educação superior, média e primária, que se apresenta como progresso democrático, só engana a quem deseja enganar-se. Sendo de 12 milhões o número de crianças de escola primária, a quem se deve educação, e de 6 milhões o número de alunos matriculados; de 1 milhão o número de alunos da escola média; e de 70 mil, o de ensino superior – a divisão dos recursos em partes iguais só ilude a quem quiser iludir-se. Na realidade, está-se ajudando o ensino médio seis vezes mais do que o primário e o superior cerca de mil vezes mais. (TEIXEIRA, 1960, p.29).

Na Constituição Federal de 1937, a escola particular foi priorizada e ao Estado coube apenas um papel subsidiário na efetivação do direito do cidadão à educação, além disso a gratuidade foi tratada como exceção e que o primeiro dever com a educação era dos pais, tanto que no texto constitucional encontra-se na parte do direito de família (OLIVEIRA, 2007).

Na Constituição de 1946, promulgada no período de redemocratização pós-guerra, a educação foi considerada um direito de todos, a ser ministrada no lar e na escola, mas a gratuidade e a obrigatoriedade são restritas ao ensino primário (OLIVEIRA, 2007). Mas em termos de financiamento público da educação não há tanta novidade:

A educação é assunto privado, a ser resolvido pela Família. Ao governo compete apenas pagar. É engano, pois, pensar que tal orientação seja nova, e que venha agora redimir-nos. A nova lei vem consolidá-la, santificá-la, exaltá-la, pois já domina ela a ação, melhor diria, a inação dos poderes públicos desde de sempre e, com particular intensidade, desde 1946 (TEIXEIRA, 1960, p.31).

Nesse período o governo Vargas desenvolveu uma política econômica intervencionista que favorecia os interesses da burguesia industrial, mas com a vitória dos Aliados, comandada pelos EUA, acentuou-se a dependência do Brasil ao capitalismo norte-americano, o que favoreceu a deposição de Vargas, em 1945, pelas forças oposicionistas da UDN²⁰ e apoio dos Estados Unidos, o que levou a vitória de Eurico Gaspar Dutra e o retorno da hegemonia da oligarquia (FÉLIX, 1989).

As forças políticas internas, movimentaram-se para se manterem no poder, enquanto o próprio capitalismo internacional buscou fortalecer sua hegemonia e

²⁰ A União Democrática Nacional (UDN) e o seu movimento, o udenismo, para a historiadora Maria Victória Benevides, era “menos uma ideologia do que a representação de uma certa cultura política que, parecendo confusa aos incautos, não revela para os pesquisadores fundamentados nenhuma surpresa, bastando que se estudem as trajetórias políticas dos “notáveis” do partido, seus interesses e suas convicções. Seriam, para a autora, as principais características da cultura política udenista: 1 - elitismo: a presciência das elites, princípio glorificado nas recorrentes afirmações de que os melhores não podem perder; 2 - golpismo: ênfase na defesa da ordem e do golpe; defesa da democracia e da ordem, que justificava o combate ao comunismo e a aliança com os militares; 3 - moralismo: UDN como “o chão limpo da nação”; auto-imagem: qualidades morais inspiradas numa ética de vergonha, decência e dignidade; 4 - antipopulismo: UDN como veículo de moralização dos costumes políticos; 5 - autoritarismo: A UDN privilegiava os meios e secundarizava os fins.” (GAIO, 2002, p.34-35).

expansão contínua dos lucros, ocasionaram, no Brasil, nesse período, a passagem da etapa do capitalismo concorrencial, no governo Vargas, para a etapa do capitalismo monopolista, no governo Dutra.

No caso do governo Dutra, ao contrário, configurou-se um Estado que criou condições para a expansão do capitalismo no Brasil, através da associação, em diversos setores do capital nacional e do capital estrangeiro. Essa situação favorável ao investimento do capital estrangeiro na economia nacional, iniciava o processo de transformação da estrutura econômica do país, para a etapa do capitalismo monopolista, da qual resulta a forma de Estado intervencionista (FÉLIX, 1989, p.129).

Com o Movimento dos Educadores de 1959²¹, o debate entre defensores da escola pública gratuita e defensores dos estabelecimentos privados de ensino, com destaque para a atuação da igreja católica, ganha grande proporção que repercutirá na Constituição Federal de 1967, que em pleno regime militar, a gratuidade foi restringida pela idade, dos 7 aos 14 anos. A novidade foi a introdução da ideia de bolsas restituíveis que deu origem ao crédito educativo no ensino superior (OLIVEIRA, 2007), inicialmente o Creduc²² que deu origem ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi reconhecida, pela primeira vez, numa Constituição, a educação como direito de todos e dever do Estado (OLIVEIRA, 2007).

Com a Constituição Federal de 1988 a educação destaca-se entre os direitos sociais explicitados pela primeira vez numa constituição brasileira, no Título VIII, Capítulo III, da educação, mais precisamente no art.205, onde o dever de educar do Estado é afirmado, e uma nova estrutura de financiamento do ensino público foi prescrita repercutindo nas esferas federal, estadual e municipal.

²¹ O Movimento dos Educadores de 1959 foi redigido por Fernando de Azevedo, que também redigiu o Manifesto de 1929, e assinado por 164 personalidades, 13 deles também assinaram o Manifesto de 1932, destacam-se Paulo Freire, Fernando Fernandes, Anísio Teixeira e Lourenço Filho.

²² O CREDUC – Programa de Crédito Educativo foi criado em 23 de agosto de 1975 e implementado em 1976, operacionalizado inicialmente pelo Banco do Brasil (BB) e depois pela Caixa Econômica Federal (CEF), teve sua reformulação determinada pela Lei nº 8.436/1992, que passou a administração para o MEC. (OLIVEIRA; CARNIELLI, 2010, p.36)

Pode-se afirmar que nos últimos vinte e dois anos (1988 a 2010) o processo de financiamento da educação modificou de forma estrutural a maneira como os governos, em todos os níveis, passaram a ordenar e realizar as políticas educacionais, em função da nova estrutura de financiamento do ensino público. Nesse sentido, o financiamento da educação logrou destaque na agenda política dos governantes, na atuação de setores da sociedade civil, principalmente, com a imposição das legislações do Fundef e do Fundeb, da necessidade de criação dos CACS (conselho de Acompanhamento e Controle Social), na redefinição e ampliação das ações de fiscalização e verificação da prestação de contas empreendida pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, e até mesmo a mídia passou a destacar notícias que tratam do tema. (SANTOS, 2011, p.1).

Com esse novo *ethos* em formação, sobre o financiamento da educação, evidenciam-se as disputas entre os entes federados, as desigualdades regionais, o federalismo, a gestão do FNDE e sua relação com os municípios.

Em termos específicos, o financiamento da educação na Constituição Federal de 1988 é tratado nos artigos 212, 213 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), e detalhado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu Título VII – Dos Recursos Financeiros, divididos em quatro temas: fontes dos recursos, artigo 68; vinculação de recursos, artigos 69 a 73; padrão de qualidade, artigos 74 a 76 e transferência de recursos públicos para a escola privada, artigo 77 (OLIVEIRA, 2007).

As fontes de recursos definidos na LDB são as receitas: dos impostos próprios dos entes federados; das transferências constitucionais e outras transferências; do salário-educação e de outras contribuições sociais; de incentivos fiscais e de outros recursos definidos em lei.

A primeira fonte de recursos, os impostos, segundo o Código Tributário Nacional (CTN) são espécies do gênero tributo, e este subdivide-se em: impostos, taxas e contribuições de melhoria, destes apenas os impostos podem financiar a educação.

A segunda fonte de recursos, as transferências constitucionais, são transferências de recursos “realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública.” (OLIVEIRA, 2007, p.86).

Essas transferências são feitas por meio de fundos de participação, onde o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) repassa os recursos federais para estes entes e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) repassa os recursos federais para os municípios.

Essa nova estrutura de financiamento da educação tem vinculação de recursos via fundo como o Fundef e Fundeb. Essa definição está prevista no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, onde a União arrecada da sociedade os impostos vinculados à educação: Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre a Exportação (IE), Imposto sobre a Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) e Imposto Territorial Rural (ITR).

A União então repassa diretamente para os Estados e o Distrito Federal nos seguintes percentuais: 21,5% do IPI, 10% sobre o IPI cobrado de exportações; 21,5% do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos, 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Estados e do Distrito Federal; 30% do IOF das operações com ouro (AMARAL, 2012).

Já a transferência da União diretamente para os municípios ocorre com 22,5% do IPI; 23,5% após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos, 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos municípios; 70% do IOF das operações com ouro e 50% do ITR (AMARAL, 2012).

Os Estados arrecadam da sociedade o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A transferência dos Estados para os Municípios ocorre com 25% do ICMS e 50% do IPVA (AMARAL, 2012).

Os municípios ainda arrecadam da sociedade o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A terceira fonte de recursos, o salário-educação e outras contribuições sociais, são de competência da União, e no momento apenas o salário-educação, enquanto contribuição social tem vinculação com o financiamento da educação. O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao

financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades constituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição.

O salário-educação tem como base a folha de contribuição da empresa para a previdência social. É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), daí remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa para o Ministério da Educação. Este remete a verba correspondente a 60% para o estado arrecadador, em cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário-educação (Qese). Os 40% restantes, a cota federal, constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais. (OLIVEIRA, 2007, p.88).

Esta sistemática apresentada pelo autor acima já foi modificada pelo Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. O recolhimento é realizado pela Secretaria da Receita Previdenciária e repassado ao FNDE, as quotas são divididas em três partes iguais entre as esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2006e). Um equívoco é considerar o FNDE um fundo contábil como o Fundeb, ao se afirmar que a quota federal constitui o FNDE, ora este é uma autarquia cujos recursos são provenientes de onze²³ fontes especificadas em sua lei de criação, incluída a do salário-educação.

²³ Art. 4º Para fazer face aos encargos de que trata o art. 3º, o FNDE disporá de:

A quarta fonte de recursos são os incentivos fiscais e outros recursos definidos em lei, estes outros recursos são apenas uma previsibilidade, uma abertura legal para que o governo possa estabelecer outras fontes que achar necessárias. Já os incentivos fiscais são:

[...] isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos. Concede-se um abatimento, ou mesmo, a isenção, por um determinado período de tempo, de certo tributo a fim de que investimentos sejam feitos pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse. (OLIVEIRA, 2007, p.89).

Para compreender a atuação do Estado no financiamento da educação utiliza-se o conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu) que “compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais.” (CASTRO, 2010, p.176).

Contudo por meio da análise da evolução do GPEdu pode-se observar a descentralização de recursos, e constatar uma ampliação dos recursos aos municípios, entre 1995 a 2005, subindo de 27,9% a 38,9%, o que significa quase o dobro, ao mesmo tempo houve uma perda do poder de gasto dos estados que foi transferido aos municípios, o que se deu pela estratégia de vinculação do financiamento da educação ao número de alunos como elemento central que define a alocação dos recursos (CASTRO, 2010).

-
- a) recursos orçamentários que lhe forem consignados;
 - b) recursos provenientes de incentivos fiscais;
 - c) vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal (Lei número 5.525, de 5 de novembro de 1968);
 - d) trinta por cento (30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, de que trata o art. 3º, letra c, do Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969;
 - e) recursos provenientes do salário-educação a que se refere a alínea b do art. 4º da Lei número 4.440, de 27 de outubro de 1964, com as modificações introduzidas pelo art. 35 da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965;
 - f) as quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, conforme se dispuser em regulamento;
 - g) as quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, na forma e para os fins previstos no parágrafo 4º do art.27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, na redação dada pelo Decreto-lei número 523, de 8 de abril de 1969;
 - h) recursos decorrentes de restituições relativas as execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso;
 - i) receitas patrimoniais;
 - j) doações e legados;
 - l) juros bancários de suas contas;
- Fonte: Lei nº 5.537/68

Quadro 10 – Impostos previstos na Constituição Federal de 1988.

Ente	Imposto	Sigla
União (artigo 153)	sobre Importação	II
	sobre Exportação	IE
	sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	IR
	sobre Produtos Industrializados	IPI
	Operações de Crédito, Câmbio e Seguros	IOF
	sobre a Propriedade Territorial Rural	ITR
	Sobre Grandes Fortunas	IGF ²⁴
Estados (artigo 155)	sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação	ITCMD
	sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS
	sobre Propriedade de Veículos Automotores	IPVA
Municípios ²⁵ (artigo 156)	sobre a Propriedade Territorial Urbana	IPTU
	sobre a Transmissão de Bens Inter vivos	ITBI
	sobre Serviços de Qualquer Natureza	ISS

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da CF/88.

Essa lógica explica, em parte, a dificuldade de alterar os mecanismos de financiamento da educação no Brasil, porque altera o poder de gastos dos entes

²⁴ O IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 como de competência da União, demanda lei complementar para a sua regulamentação que não foi aprovada até hoje, existindo projetos de lei engavetados no Congresso Nacional (KHAIR, 2008).

²⁵ Em 1993 com a Emenda Constitucional nº 3 foi extinto o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), O IVVC tinha como fato gerador a venda, a varejo, de combustíveis líquidos ou gasosos, exceto vendas de óleo diesel e gás liquefeito para uso domiciliar. A grande fonte de arrecadação sobre os derivados de petróleo, no entanto, não foi deixada pelo Brasil. Além da incidência do IPI, sobre os produtos industrializados, e do ICMS, sobre mercadoria, hoje se cobra ainda o CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) especificamente sobre os derivados em petróleo. Fonte: www1.caixa.gov.br/gov/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/sistn/perguntas_frequentes.asp

federados e os governantes sentem-se menos influentes e poderosos politicamente.

Os dados apresentados por Castro (2010), utilizando o indicador GPedu demonstram que em 11 anos, de 1995 a 2005, houve apenas o crescimento de 1%, ou seja, que o gasto educacional foi igual ao crescimento da economia, praticamente nulo. “Portanto, não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período, ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional.”(CASTRO, 2010, p.186).

O autor também indica que uma forma de acompanhar essa relação é comparar os dados do gasto educacional, por meio do GPedu, com a Carga Tributária Bruta (CTB). Mesmo assim, segundo o autor, os dados existentes ainda não permitem avaliar os resultados das modificações do Fundeb como mecanismos de financiamento da educação brasileira, mas aponta uma oportunidade única:

[...] algumas projeções demográficas indicativas de que a população brasileira está em plena transição demográfica, com grande repercussão para a área da educação e seu financiamento. Os números mostram que, se for bem apresentado, esse momento pode significar uma grande oportunidade para a melhoria da educação, pois haverá uma diminuição das pressões de acesso pelo efeito demográfico, abrindo espaço para a ampliação do gasto *per capita* na oferta de bens e serviços de educação. (CASTRO, 2010, p.189).

A compreensão dessas fontes de financiamento tem o propósito de demonstrar que os discursos dos conselheiros dos CACS-Fundeb, identificados em várias pesquisas (MARTINS, 2011; SOUZA, 2005) que afirmam despreparo e desconhecimento para lidar com o acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundeb, tem procedência diante da complexidade do nosso sistema tributário.

2.2 Entraves e travas do financiamento da educação básica no Brasil

Quais e como são estabelecidos os entraves no financiamento da educação pública no Brasil? Dourado e Amaral (2011), apontam que complexas questões não se resolverão de forma isolada, sendo necessário a combinação de

vários elementos e ações articuladas dos sujeitos para que sejam superados os entraves nos compartilhamentos de responsabilidades e atribuições entre os entes federados.

A gestão da educação, articulada ao financiamento, envolve um rol de atividades que permeia as mais diversas facetas do mundo educativo: o regime de colaboração, a gestão democrática, a avaliação, as diretrizes e organização curricular, a autonomia da escola, etc. (DOURADO; AMARAL, 2011, p.297).

Diante da complexidade do financiamento da educação no Brasil, um dos sujeitos, que atua fortemente na formulação, implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas da educação, inclusive como agente financiador, quase desconhecido em sua forma de atuar e gerir os programas e projetos educacionais em todos os níveis de ensino, é o FNDE, criado em 1968.

Para desvelar o financiamento da educação torna-se necessário entender o contexto histórico, estrutura e funcionamento dessa autarquia e sua atuação como operador financeiro dos programas e projetos da educação brasileira.

Assim, o financiamento da educação vem sendo, ao longo da história, um campo de lutas políticas, de disputa por hegemonia e poder. Um primeiro entrave origina-se desde a fundação da República Federativa Brasileira com uma polarização de unidade de contrários, com a utilização do mecanismo do federalismo para preservar o poder, mudando apenas a representatividade, polarizando-se o estamento²⁶ contra as forças políticas dos movimentos populares (FAORO, 2008).

No debate sobre federalismo e educação no Brasil (ARRETCHE,2002; CURY,2008; DOURADO,2007) as discussões são sobre as formas, os modelos e as espécies que vão se formando no embate social. O federalismo brasileiro enquanto construção histórico social se insere na discussão da dialética da unidade dos contrários, pois apesar de teoricamente ser um modelo cooperativo, os constantes conflitos denominados de guerras fiscais entre os entes federados ocorrem dentro da lógica das contradições, onde uma ação de um ente federado

²⁶ É uma corporação de poder que se estrutura numa comunidade. O estamento político constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo fechado, qualificado para o exercício do poder. (FAORO, 2008, p.60-61)

que lhe favorece ao mesmo tempo pode prejudicar a federação e assim ao ente também.

Um segundo entrave, pode ser representado no conflito de interesses que vão historicamente se formando entre forças externas e internas ao Estado brasileiro, uma polarização de unidade de contrários entre os interesses internacionais do capitalismo norte-americano em conjunto com o projeto de governo do regime militar em polarização às forças populares que se organizavam em torno do governo do presidente João Goulart, deposto pela ditadura.

Esses dois entraves unificados formam uma estrutura, em que a polarização se estabiliza na luta entre o capital internacional, representado no país por forças políticas repressoras que utilizam os entraves, e o capital nacional industrial, representado pela burguesia que por sua vez aloca-se no Estado.

A dominação da burguesia irradia-se de modo muito fraco na minoria dominante para o resto da sociedade [...] Ela se concentra no tope, 10, 15,20 ou 25% que têm rendas altas, monopolizam a cultura e o poder político, o que faz com que o poder político indireto, nascido do poder econômico puro e simples, e o poder especificamente político se confundam, atingindo o máximo de aglutinação, e o Estado se constitua no veículo por excelência do poder burguês. (FERNANDES, 2005, p.312).

As disputas internas decorrentes do modelo federativo foi sendo historicamente construído na prescrição e pelo ordenamento jurídico do financiamento da educação, bem como pelo conjunto da sociedade civil brasileira representado pelas forças populares que lutam por políticas públicas que atendam os interesses do país.

Assim vão se formando as travas dessa luta histórica no âmbito do financiamento da educação brasileira: público x privado, centralização x descentralização, vinculação x desvinculação. Essas polarizações em alguns momentos históricos parecem obscuras e, em outras se tornam muito nítidas.

Temos, portanto, dois entraves estruturais: 1.Federalismo desalinhado: com desproporções entre os entes federados, seja em sua autonomia, seja nos limites ao poder de tributar, em disputas pela hegemonia, principalmente ao poder central; 2. Permeabilidade das políticas nacionais aos interesses do

capital externo: onde a agenda governamental do país fica a reboque das deliberações do capital internacional.

Nesses entraves percebemos três travas: 1. Destinação dos recursos públicos, expressos pelos conflitos entre público x privado; 2. Vinculação x desvinculação: que é mais uma faceta da disputa do público x privado, do capital internacional com as forças progressistas nacionais; 3. Centralização x descentralização: também uma outra estratégia de disputa entre esses polos em busca de hegemonia no poder, numa gangorra que se movimenta de acordo com os interesses do poder central.

Em disputa, nesse jogo de interesses, está o projeto político e econômico do país colocado *pari passu* com o projeto político de hegemonia do capital internacional.

A busca da superação das travas e dos entraves se dá em conjunto com outros, nos movimentos sociais que também assumem sua autonomia e cidadania, na construção de um projeto político para o país em que as forças sociais, em sua representação nos partidos, sindicatos, associações sejam determinadas e determinantes de sua própria história.

A superação desses contrapontos está na compreensão dialética da unidade de contrários. A teoria e a prática têm especificidades e diferenças, mas são aspectos inseparáveis da ação humana, já que tanto a prática se faz em relação à teoria, como a teoria em relação à prática. (GAMBOA, 2009, p.11).

A unidade dos contrários está na própria gênese do ser humano, ser social, ontologicamente construtor de sua história, bens materiais e culturais.

Compreende-se o homem enquanto determinado e determinante social, um mediador entre a realidade e as idéias, compreendidas como unidade. O homem, enquanto ser histórico é produto do meio e faz parte dele. O incessante movimento da matéria o produziu como homem, diferente dos demais seres. [...] o homem adquiriu a capacidade de fazer ciência e de fazer desta um instrumento de ação intencional sobre o mundo; adquiriu a capacidade de transformar intencionalmente o mundo. (ORSO, 2003, p.28-29).

A unidade dos contrários é um momento no desenvolvimento da contradição, portanto, de caráter relativo, pois os polos da relação vão se aproximando e transformando-se um no outro, resolvendo a contradição. Diferente da luta dos contrários que é de caráter absoluto, pois representa o movimento de eterno retorno da contradição, posto que quando resolvida a contradição entra-se num novo estado qualitativo até surgir uma nova contradição (CHEPTULIN, 2004).

Deste modo, considerando essas disputas, que caracteriza a luta dos contrários, busca-se agora descortinar o contexto histórico em que se criou o FNDE e como ocorre a sua atuação como operador e financiador da educação brasileira.

2.3 O Fundo de Desenvolvimento da Educação – FNDE: criação, estrutura, atribuições e funcionamento

Para compreendermos o movimento histórico, por trás das alterações legais na lei de criação do FNDE, faremos uma digressão a cada momento de mudança no desenvolvimento desta instituição, buscando revelar a natureza e finalidade do FNDE, o seu lugar na política educacional, sua lógica funcional enquanto órgão de governo.

Para auxiliar na exposição dividimos em 4 fases a trajetória do FNDE:

- 1) Fase desenvolvimentista: de criação e estruturação (1968-1985)
- 2) Fase consolidação e expansão: busca de predominância de aspectos técnicos sobre os políticos (1985-1994)
- 3) Fase de Gerencialista-racional: busca de conciliar aspectos técnicos e interesses políticos com o papel de financiador de políticas sociais em educação (1995-2002).
- 4) Fase de planejamento racional burocrático e alinhado: desde 2003.

2.3.1 1ª fase desenvolvimentista: de criação e estruturação (1968-1985)

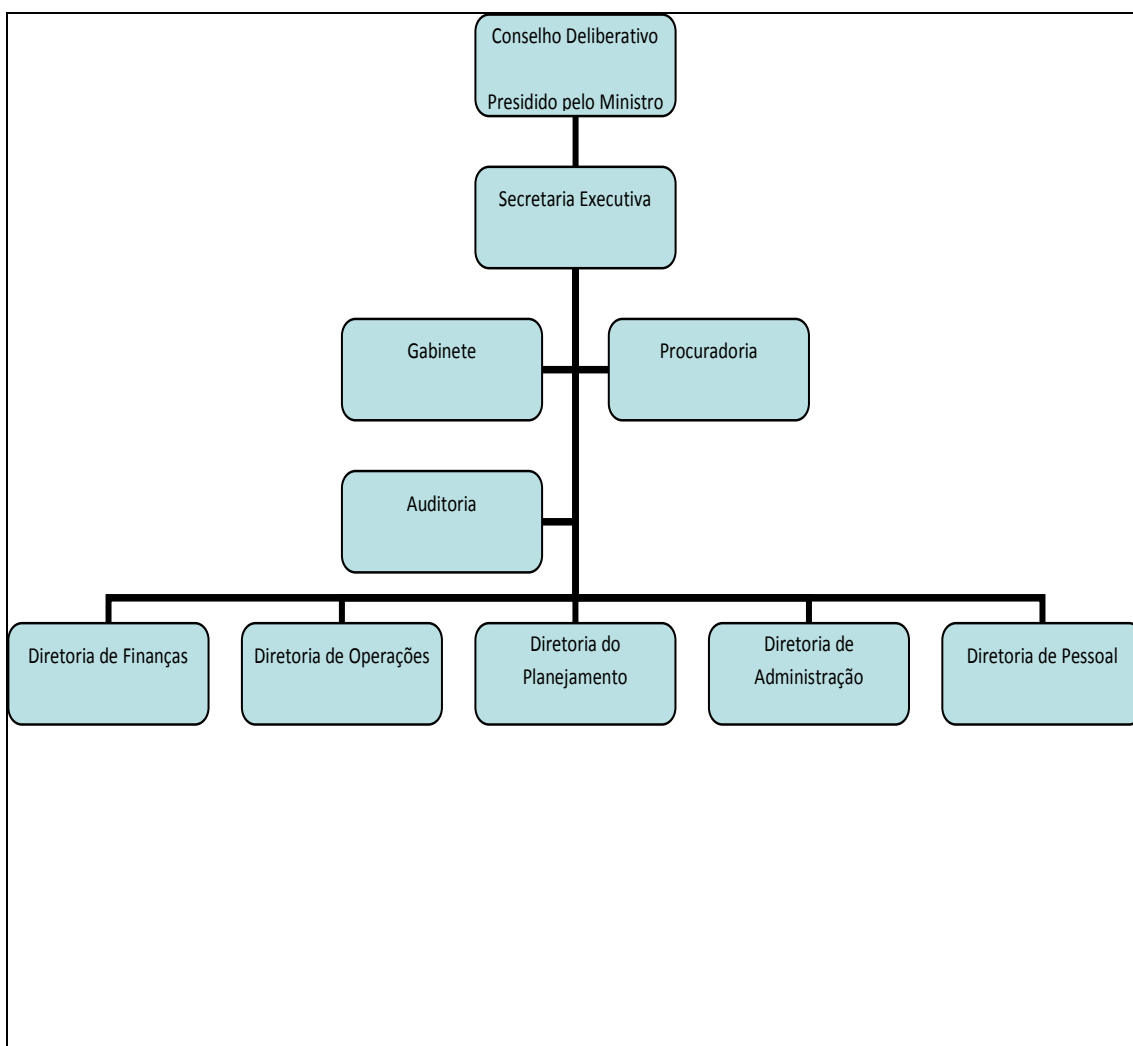
O FNDE foi criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, com a denominação de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), tendo assim sua origem na filosofia do desenvolvimentismo

implementado pelo regime militar, no governo do general Costa e Silva, que impôs consequências graves de aprofundamento da mercantilização da educação no país (FRIGOTTO, 2007).

O FNDE foi criado no momento conjuntural da história política brasileira de forte influência e interferência do modelo de política externa americana, iniciada com a polarização entre os sistemas econômicos capitalistas e comunistas na guerra fria.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento da Guerra Fria, a perspectiva norte-americana de projetos políticos para a América Latina foi pautada pelo princípio da contenção da União Soviética a fim de evitar a expansão do comunismo [...] dois expedientes foram lançados em 1947 para o fortalecimento do sistema capitalista. Primeiro, o Plano Marshall, elaborado para reconstruir a economia europeia, visando barrar o avanço do comunismo nessa região através de reformas sociais e econômicas que mirassem o bem-estar social dos trabalhadores. Segundo, a Doutrina Truman e a sua política de contenção, através da qual os Estados Unidos se comprometiam a enviar forças militares a qualquer país do mundo ameaçado pela União Soviética ou pela subversão interna insuflada pelo comunismo. (FERNANDES, 2009, p.831-832).

Figura 1: 1º Organograma²⁷ do FNDE (Decreto nº 76.877/1975)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1975).

Naquele período histórico, como uma das ações da Doutrina Trumann aplicada à conjuntura política específica da América Latina, em 1947, foi criado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e em 1948 foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) responsável por impor e manter a ordem hegemônica capitalista nos países latino-americanos, por meio de um Sistema Militar Interamericano e de um programa de ajuda militar, aplicados em 1952 com a aprovação da Lei de Segurança Mútua e na elaboração e disseminação, pelo Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) difundida pelas escolas militares (FERNANDES,2009).

²⁷ O 1º organograma do FNDE só foi criado em 1975, sete anos depois da criação do órgão.

No Brasil a DSN chega com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), por meio da Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, com inspiração no *National War College*, fundado em 1946, sediado em Washington e vinculado ao Pentágono.

Nesse mesmo ano de 1948, celebra-se a assinatura de um contrato entre os governos dos EUA e do Brasil, para a vinda de uma missão militar norte-americana ao país para propiciar o estabelecimento e o funcionamento de um curso sobre Operações Combinadas. A missão terminou por sugerir a criação de uma Escola Nacional de Guerra no Brasil, inspirada no *National War College*, para tratar de questões relativas a “política, ciências puras e economia”, além das militares.

Em 1948, por determinação do governo Dutra, foi formada uma comissão, presidida por Cordeiro de Farias, para elaborar o anteprojeto de regulamento da Escola, cujo objetivo seria realizar estudos para a fixação da política, da estratégia e da doutrina militar, além de elaborar e coordenar os planos e programas decorrentes. O trabalho do grupo resultou na formulação dos Princípios Fundamentais da ESG, redigidos pelo então tenente-coronel Idálio Sardenberg. No ano seguinte, o general Cordeiro de Farias foi nomeado comandante da escola. (ASSUNÇÃO, 1999, p.39).

Essa atuação militar, no caso brasileiro, e sua doutrina, segundo Dreifuss (1981), foram instrumentos de um golpe de classe de uma elite orgânica, de empresários, intelectuais e militares que representaram os interesses financeiros de multinacionais, e que tomaram corpo político por meio do Instituto Brasileiro de Ação Democrática²⁸ (IBAD) e pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais²⁹ (IPES). “Para as multinacionais interessa, num país em desenvolvimento, que o Estado assuma um papel empresarial forte, o único promotor das grandes obras de infra-estrutura”. (BENEVIDES, 2003, p.259).

Mas além do instrumento militar a estratégia de hegemonia do capitalismo norte americano elaborou outro instrumento, o econômico, e o elo que os une

²⁸ O IBAD foi fundado em 1959 com a finalidade de combater as políticas desenvolvimentistas do presidente Juscelino Kubitscheck, interessados na inserção do capital internacional no país e de caráter anticomunista, criaram um braço político a Ação Democrática Popular. (FERNANDES,2009).

²⁹ O IPES foi criado assim que João Goulart assumiu a presidência da República em 1961, patrocinado por empresários nacionais e pelo capital internacional, financiou instituições formadoras de opinião e mapeou comportamentos das camadas médias do país. (FERNANDES,2009).

está representada numa figura emblemática para as políticas públicas brasileiras a partir do golpe civil-militar de 1964, Robert McNamara³⁰.

A partir do discurso do Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, em 1967, e com a publicação da sua obra *A essência da segurança*, em 1968, um novo elemento foi acrescentado à Doutrina de Segurança Nacional: o desenvolvimento. [...] Com essa nova aquisição ao seu corpo doutrinário, a reelaboração da DSN feita pela ESG foi designada “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento”. Esses dois conceitos passaram, dessa forma, a ser utilizados durante o período da ditadura brasileira como legitimadores tanto das políticas econômicas vinculadas à exploração dos trabalhadores e à associação a empresas multinacionais e ao capital internacional quanto das técnicas repressivas que foram postas em prática contra os “inimigos internos” que estavam impossibilitando o desenvolvimento do país. (FERNANDES, 2009, p.850-851).

Estrategicamente esse Secretário de Defesa, e ex-presidente da Ford, exerceu o comando do Banco Mundial (BM)³¹ de 1968 até 1981, cria meios de implementar a DSN sob a vertente do desenvolvimentismo, privilegiando as áreas de financiamento, o que efetivamente fez por meio dos documentos de política setorial do BM, Memoranda, de 1962 e Memorandum de 1963 (SILVA, 2000).

No país nessa conjuntura, durante o período do governo do general Costa e Silva (BRASIL, 1968) e da Junta Militar (BRASIL, 1969a), há uma forte influência da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND), do BM, por meio da ESG, tendo como um braço operacional na política educacional,

³⁰ Robert Strange McNamara nasceu na Califórnia em 9 de junho de 1916 e morreu em Washington a 6 de julho de 2009, foi político e empresário norte-americano, foi presidente da Ford, sendo secretário de defesa dos EUA entre 1961 a 1968, durante a guerra do Vietnã, presidente do Banco Mundial de 1968 a 1981, foi o mentor da doutrina de segurança nacional que desencadeou as ditaduras na América Latina durante sua gestão como secretário de defesa.

³¹ O Grupo Banco Mundial é hoje composto por um conjunto de organismos, dentre os quais o principal é o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), que abrange cinco outras agências: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Cooperação Financeira Internacional), o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos), a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais) e o GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente). (CROSSO;AZZI;BOCK, 2007,p.8)

o FNDE, um misto de instituição financeira e viabilizador dos planos da Agência Internacional de Desenvolvimento (USAID³²).

Os economistas do BIRF³³ tentaram estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica dos investimentos sociais, como a educação, e suas conclusões revelam que os lucros obtidos podem variar consideravelmente. [...] Cabe ao BIRF determinar em cada caso exatamente qual será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em consequência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado, e não financiaremos no futuro, projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico. (MACNAMARA, 1974, p.118-119).

Os planos do grupo BM é clara, obter lucro com seus empréstimos aos países pobres e em desenvolvimento, além da imposição sua lógica econômica de desenvolvimento, onde conceitos como o de indústria da educação fazem parte das condicionalidades contratuais dos empréstimos.

Também nesse período localiza-se a própria mudança do nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), em menos de 10 meses da criação, para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), observe-se o texto legal sobre as competências iniciais:

Art 3º Compete ao INDEP:

- a) financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares; (Redação dada pelo Decreto -Lei nº 872, de 1969)
- b) financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior e médio;
- c) apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus

³² Série de acordos produzidos, nos anos 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976. (ROMANELLI, 1998)

³³ BIRF – Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, fundado em 1944 é o antecessor do BIRD.

programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.(Redação dada pelo Decreto -Lei nº 872, de 1969) (BRASIL, 1968).

Destaca-se a assistência financeira aos estabelecimentos particulares, o financiamento de um sistema de bolsas de estudo e o controle orçamentário de todo o sistema federal de ensino, inclusive das universidades federais. Observe-se agora uma análise da concepção de educação do Banco Mundial sob a mesma conjuntura histórica:

A concepção de educação fixada foi a de investimento industrial, expressa na racionalização dos custos; na política da concorrência e da competitividade, na abertura de mercado para a educação privada, no estímulo aos empresários de equipamentos técnicos, de informática e de produção do livro didático (SILVA, 2000, p.37).

Para alinhar com as diretrizes do BM sobre a produção do livro didático, a Junta Militar modifica as competências da Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), criada no governo do general Costa e Silva, pela Lei Nº 5.327/1967, por meio do Decreto-Lei Nº 979/1969, incluindo essa diretriz onde essas competências serão incorporadas ao FNDE em consonância ao modelo centralizador da ditadura.

Talvez o alinhamento na criação do FNDE com as diretrizes do BM, esteja no art.11 da Lei Nº 5.537/1968:

Art 11. Em consonância com o disposto no art.168, § 3º, inciso III, da Constituição, o Ministério da Educação e Cultura estabelecerá sistema através do qual, em relação às novas matrículas nos estabelecimentos federais de ensino, seja cobrada anuidade, daqueles alunos de alta renda familiar, financiando-se bolsas de estudo, de manutenção e de estágio, reembolsáveis a longo prazo, aos alunos de curso superior de menores ou insuficientes recursos (BRASIL, 1968).

Esse artigo da Lei de criação do FNDE está em consonância com as estratégias do BM para os países latino-americanos:

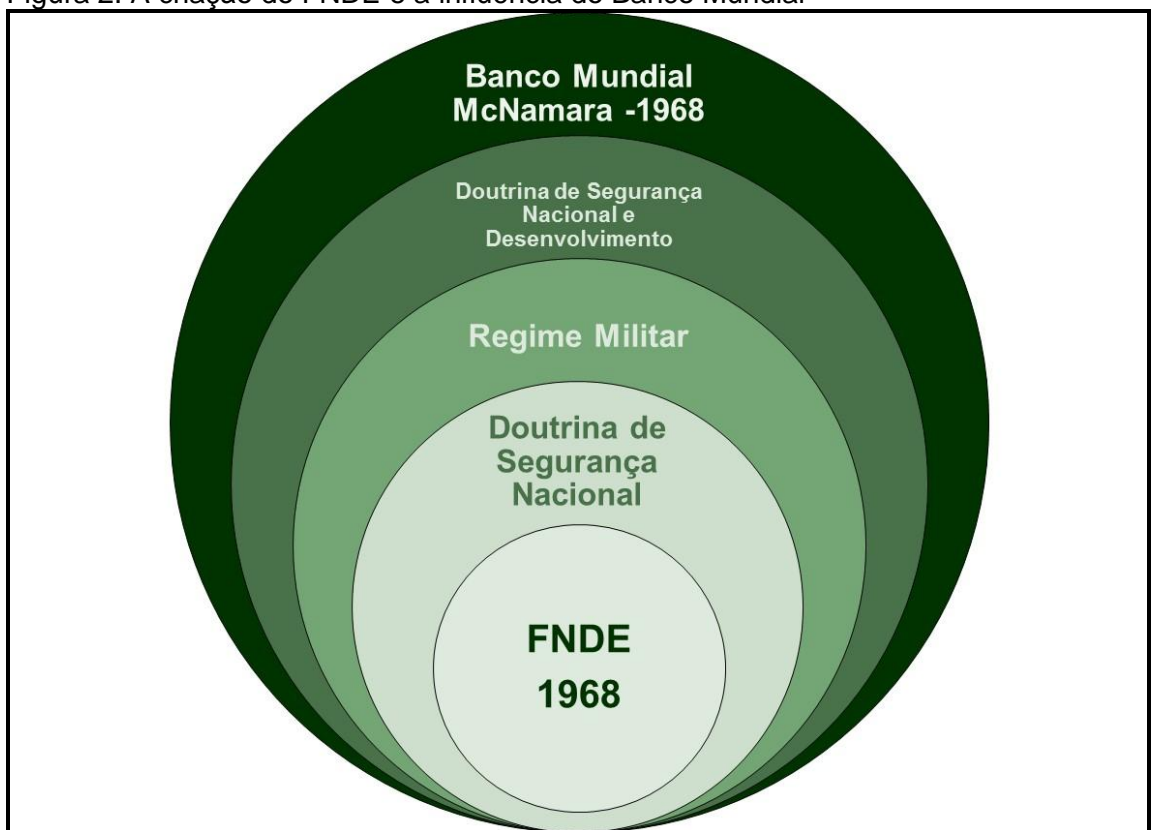
[...] sería viable un aumento de la financiación privada em el nivel secundário. Em muchos países, los estudiantes de secundaria

reciben pensión completa em escuelas gratuitas, políticas que dan origen a um excesso de demanda de las plazas disponibles em tales escuelas que es preciso racionar (BANCO MUNDIAL, 1986, p.20).

Outros estudos apontam esse alinhamento:

De maneira contundente, o Banco Mundial opõe-se às políticas de gratuidade para os níveis médio e superior, determinando que contenha-se a demanda, particularmente, no nível superior; divulgando amplamente, como política para o ensino superior, procedimentos fundados na produtividade e na racionalidade técnica para aferir produção de conhecimento. Assim, propõe o fim da gratuidade para os estudantes, incluindo: cobrança de taxas, pagamento para participação em cursos e contenção de recursos para serviços de alimentação e moradia. Tangencialmente, prevê bolsa de estudo para os estudantes pobres e talentosos e auto-financiamento gradual. (SILVA, 2000, p.45).

Figura 2: A criação do FNDE e a influência do Banco Mundial



Fernandes (1989) já afirmava que uma das formas de dominação do imperialismo sobre o Brasil foi por meio da reorientação da ordenação jurídica do nosso sistema educacional, com a introdução de concepções que degradam o ensino público e valorizam o ensino privado, fortalecendo a ideia da educação como um privilégio, o que foi concretizado pelos acordos MEC-Usaid.

Foi neste movimento que o FNDE foi criado, a Lei Nº 5.537/1968 também definiu a finalidade do FNDE que é “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional de educação.” (BRASIL, 1968).

Ao analisar a lei de criação (5.537/1968) percebe-se somente seis alterações legais, mas investigando os decretos, que foram regulamentando essa lei, temos, na verdade, dezoito³⁴ alterações nas competências e finalidades do FNDE ao longo do período de 1968 até 2012, fazendo com que se percebam melhor os fatores políticos que historicamente influenciaram e foram influenciando no formato dessa autarquia.

A primeira mudança da lei ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 872/1969, que, além de modificar o nome, de INDEP para FNDE, incluiu o objetivo de centralizar os recursos financeiros do sistema federal de ensino, e, principalmente, ter legalmente domínio sobre o orçamento das universidades.

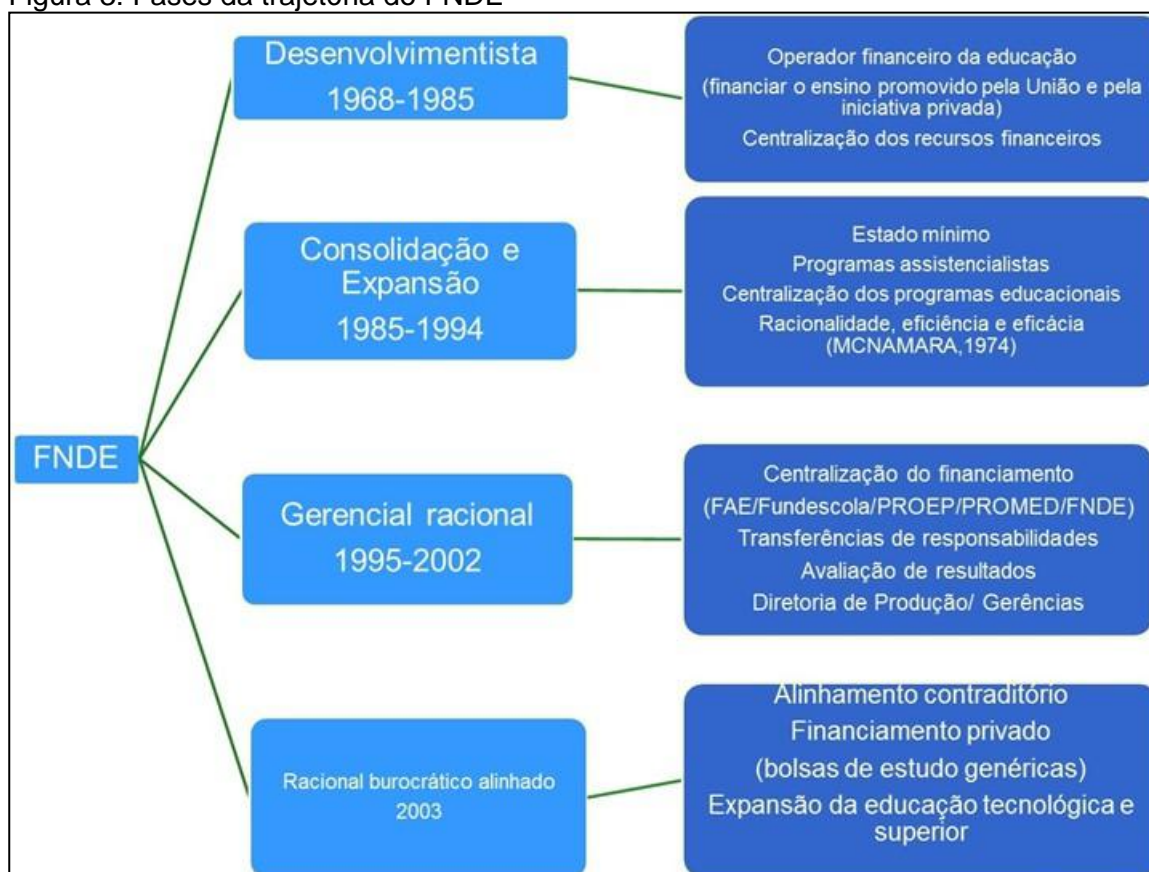
Art 3º Compete ao INDEP: [...] c) apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.(Redação dada pelo Decreto -Lei nº 872, de 1969) (BRASIL, 1968).

Esse artigo, ainda em vigor, estabelece que o governo pode, legalmente, modificar a proposta de orçamento de qualquer instituição de ensino federal, inclusive as universidades, para “compatibilizá-lo” às diretrizes educacionais do governo.

³⁴ Ver Quadros 6,7,8 e 9 , incluindo as normas da Fename e da FAE são 23 normas que modificam e se relacionam com as funções e competências do FNDE.

Também por meio desse Decreto-Lei nº 872/1969, inclui outra competência: centralizar o financiamento da educação no país, por meio da alínea “a” do artigo 3º que inclui entre as competências do FNDE o financiamento dos programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares. Além disso o artigo 3º § 2º, cria a possibilidade de financiamento indireto das instituições particulares por meio de bolsas (BRASIL, 1969a). Ainda por meio das alterações definidas por esse decreto-lei, ocorre a vinculação das principais receitas orçamentárias do então INDEP, que em seu artigo 4º determina dentre outras, vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal; trinta por cento (30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal e recursos provenientes do salário-educação.

Figura 3: Fases da trajetória do FNDE



Quadro 11 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (Fename e FAE) - Período Militar (1964 – 1985).

Legislação	Ministro da Educação	Presidente da República	Principais competências/alterações(FNDE)
Lei 5.327/1967 (Cria a Fename –Fundação Nacional de Material Escolar)	Tarso de Morais Dutra	Gal.Costa e Silva	a) produção e distribuição de material didático de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, preço e utilização. b) não visará fins lucrativos e o material por ela produzido será distribuído pelo preço de custo.
Lei 5.537/1968 (Cria o INDEP)	Favorino Bastos Mércio	Gal.Costa e Silva	a) finalidade de financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo. b) Preferência aos financiamentos de formação de RH para o desenvolvimento nacional. c) Financiar o ensino superior, médio e primário e estabelecimentos particulares. d) Apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias dos estabelecimentos de ensino médio e superior da União. e) Estabelecer sistema de cobrança de anuidade nos estabelecimentos federais de ensino. f) Designar agentes financeiros nas regiões do país.
Decreto Lei 872/1969 (Renomeia INDEP-FNDE)	Favorino Bastos Mércio	Junta Militar	a) acrescentou “promovidos pela União”. (art.3º, “a” da Lei nº 5.537/68) b) acrescentou “com as diretrizes educacionais do governo”. (art.3º, “c” da Lei nº 5.537/68) c) Mudança de INDEP para FNDE. (art.1º Lei nº 5.537/68)

Decreto Lei 979/1969 (Altera Lei da Fename)	Favorino Bastos Mércio	Junta Militar	a) Inclui na lei da Fename “inclusive livro” e “formulação de programa editorial e correspondentes planos de ação”. (art.3º da Lei nº 5.327/67) b) inclui “facultada a distribuição gratuita, estabelecida em convênio com entidades públicas e privadas que proporcionem recursos para essa finalidade”. (art.3º p.u da Lei nº 5.327/67)
Decreto Lei 1053/1969 (Mandato do CD/FNDE)	Favorino Bastos Mércio	Junta Militar	a) Mandato do Conselho Deliberativo em 3 anos.
Decreto 76877/1975 (Composição do CD/FNDE)	Nei Braga	Gal.Geisel	a) Conselho Deliberativo/FNDE de 11 membros: 6 MEC, 1 da Fazenda, 1 da presidência da República, 1 professor, 1 estudante e 1 empresário. b) Estrutura básica da secretaria executiva do FNDE.
Lei 7091/1983 (muda Fename para FAE)	Esther Ferraz	Gal.Figueiredo	a) Muda a denominação de Fename para FAE – Fundação de Assistência ao Estudante. b) A FAE tem a finalidade de assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus. c) Facultada, inclusive, a prestação de serviços e a distribuição de material escolar e didático e de alimentação a título gratuito.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação citada no quadro.

Observe-se que ocorreram duas modificações da Lei de criação, ao introduzir alimentação escolar e o financiamento do material escolar pelo FNDE.

Essa mudança procura alinhar e fortalecer o papel do FNDE como operador financeiro de todas as políticas de educação, ainda seguindo as diretrizes do BM. Assim a alimentação escolar, que sempre esteve limitada a campanhas, e o material escolar que estava com sua execução a cargo da Fename, são exemplos desse alinhamento. Nesta lógica, a Fename tem suas competências ampliadas pela Lei nº 7.091/1983, no governo do general João Baptista Figueiredo, modificando também a denominação para Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) com finalidade e objetivos:

Art. 3º A Fundação de Assistência ao Estudante, terá por finalidade assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus, constituindo seus objetivos básicos:

I - a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;

II - a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação;

III - o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1983).

Assim, a alimentação e o material escolar estão centralizados operacionalmente num órgão só, a FAE, e o financiamento e controle centralizados em outro, o FNDE. Essa contradição gerou a necessidade de mudanças, iniciando uma nova fase institucional.

2.3.2 2ª fase Consolidação e expansão (1985-1994)

No governo Sarney temos a transição do regime militar para a democracia, para o FNDE representou uma fase de consolidação e expansão, que começará a ser delineada a partir do governo Collor, quando ocorreu uma alteração nas finalidades do FNDE e no financiamento da educação, com a inclusão dos termos “alimentação e material escolar” entre os itens a seres financiados.

Mas qual a origem dessa inclusão? Segundo o discurso do presidente do FMI, em 1983, “[...] devem os governos adotar medidas para assegurar que as oportunidades de emprego e o poder aquisitivo dos pobres não sejam limitados pela doença, pela insuficiência alimentar e pela carência de educação.” (SILVA, 2000, p. 40). Não foi portanto uma criação, um planejamento do governo brasileiro, mas um alinhamento, uma diretriz advinda do BM e protocolos externos. Assim, do governo dos militares, constatou-se uma continuidade de interesses ao que é elaborado, planejado e deliberado pelos EUA, via FMI e BM, junto com a anuência do governo brasileiro.

A partir dos anos oitenta, o Banco Mundial tem sido o principal organismo internacional de financiamento para a educação na América Latina e, em especial, no Brasil. Em quase todos, o sistema educacional nacional está sob a égide das políticas setoriais estabelecidas pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento -BIRD-, que prescrevem políticas, estratégias, programas e reformas educacionais a fim de consolidar a hegemonia ideológica, militar e financeira comandada pelos Estados Unidos, confinando os governos latino-americanos a submissão e a dependência sempre renovadas. (SILVA, 2000, p.40)

Quadro 12 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (Fename e FAE) - (1985 – 1994).

Legislação	Ministro da Educação	Presidente da República	Principais competências/alterações
Decreto 92248/1985 (composição do CD/FNDE)	Marco Maciel	Sarney	a) composição do Conselho Deliberativo/FNDE: 6 membros = Ministro, 4 secretários do MEC e o Secretário Executivo do FNDE.
Decreto 94140/1987 (composição do CD/FNDE)	Jorge Bornhausen	Sarney	a) incluído na composição do CD/FNDE o termo “Diretor-Geral” da Secretaria Executiva do FNDE. [(4) a)]
Decreto 144/1991 (Estrutura regimental FNDE)	Carlos Chiarelli	Collor	a) alterou o art.2º da Lei 5.537/1968 “finalidade o financiamento de projetos educacionais , ensino, pesquisa, alimentação , material escolar e bolsas de estudo”. b) Alterou o art.3º “a” da Lei 5.537/1968 “financiamento dos cursos superiores e do ensino médio e fundamental ”.(retirou o primário).
Decreto 723/1993 (composição do CD/FNDE)	Murílio Hingel	Itamar	a) Composição do CD/FNDE: 11 membros – ministro, o secretário-executivo do FNDE, 7 secretários do MEC, presidente da FAE e presidente da Fundação Roquette Pinto.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação citada no quadro.

Desde sua criação, em 1944, o BM tem como características principais nas suas relações: o caráter não-democrático, não-transparente, resistência ao multilateralismo e à participação da sociedade civil (CROSSO;AZZI;BOCK, 2007). Práticas que vão sendo replicadas pelos Estados nas suas relações com seus entes subnacionais e com a sociedade, implícitos nas Metas Anuais de Eficiência Gerencial (FIGUEREDO, 2009), cujo “gerente” para a educação no Brasil foi o FNDE:

Esse órgão se tornou um loci decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário educação. Funcionava como órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, podendo realizar a aplicação dos recursos arrecadados do salário educação, em Títulos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central e com a atribuição de transferir 2/3 da arrecadação deste salário aos estados e ao Distrito Federal, execução do Sistema de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (SME), financiamento de projetos educacionais, Plano de Trabalho Anual (PTA) (de diversas instituições federais, estaduais, municipais e não-governamentais), gerenciamento dos programas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) de Apoio Tecnológico (PAT). (CASTRO, 2000, p.67)

A proposta de racionalidade, eficiência e eficácia (MACNAMARA, 1974) na gestão pública em geral, viabilizada por meio da reforma administrativa de Bresser Pereira, em 1995, já tinha uma forma embrionária como pode ser analisado no Processo de Gasto Público do MEC — 1990/97, de onde fazia parte de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA sobre a avaliação do processo de gasto público do FNDE (CASTRO, 2000). Esse estudo gerou a justificativa para uma reformulação do FNDE, inaugurando uma nova fase da instituição.

A segunda mudança relevante ocorre somente com o governo Fernando Collor de Melo, por meio do Decreto nº 144/1991, que modificou as finalidades do FNDE. Essa mudança tentou superar a contradição entre financiamento e execução em órgãos distintos, primeiro autorizando o FNDE financiar especificamente a alimentação e o material escolar:

Art. 2º O FNDE tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, **alimentação**, **material escolar** e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento da educação. (BRASIL, 1991) [grifo nosso].

O governo Collor realizou um desmonte do que se tinha em políticas públicas para a educação, como, por exemplo, os programas assistencialistas ao educando, numa lógica do Estado mínimo e do ideário neoliberal, utilizando termos como políticas de proteção social focalizadas e seletivas (CASTRO, 2000).

No governo Itamar Franco segue-se uma linha de continuidade, em relação ao fortalecimento do FNDE enquanto órgão financiador da educação.

2.3.3 3ª fase: Gerencialismo-racional (1995-2002)

O IPEA, órgão ligado à Presidência da República realizou um estudo sobre a fusão da FAE com o FNDE (CASTRO,2000), e demonstrou que a partir de 1995 inaugura um período institucional de intensificação racional que, embora o estudo tenha denominado de novo FNDE, na prática esse processo de fusão ainda persiste. A instituição torna-se guardiã dos interesses financeiros, capaz de instrumentalizar e viabilizar programas, planos e projetos do governo federal na área educacional.

A criação do novo FNDE significou, em grande parte, uma integração de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos em duas instituições. No entanto, continua no interior do novo órgão ainda certa desintegração, em termos de direção da ação e de decisão sobre os gastos. (CASTRO, 2000, p.114)

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995 a 1998, ocorreu, então, a extinção da FAE, com a publicação da Lei nº 9.649/1998, que transfere as competências dessa Fundação para o FNDE (art.18,VIII,b),o que na prática consolidou o projeto iniciado no regime militar de centralizar o financiamento de toda a educação básica num único órgão financiador, principalmente com a incorporação, pelo FNDE, dos diversos programas governamentais que estavam desvinculados de algum agente financiador.

Além da incorporação da FAE, outras ocorreram, como a do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Essas incorporações resultaram, até 2004, na seguinte distribuição de funcionários na instituição: servidores de carreira do FNDE (19,45%); servidores de carreira da extinta FAE (13,24%); servidores comissionados (1,52%); funcionários terceirizados (45,42%); e funcionários de contrato temporário da União (8,76%). (FRARE;RUEDIGETI, 2008,p.15-16).

A estrutura burocrática institucional do MEC e do FNDE na distribuição de recursos para a educação, antes da fusão da FAE com o FNDE, foi considerada

como uma rede para beneficiar a estrutura política de sustentação da hegemonia do poder central. E desse *modus operandi* servia para pactuar interesses políticos.

A maioria desses dirigentes, no período analisado, veio de fora da máquina, sendo que suas indicações partiram do grupo que dominava o MEC ou, então, de atores com grande poder de penetração dentro do arranjo setorial de interesses. [...]quando estes dirigentes pertenciam aos quadros partidários regionais, tendiam a beneficiar suas regiões de origem, mantendo lealdades regionais com o segmento político originário. [...]Os dirigentes das Demecs e seus burocratas tinham um papel de intermediação entre as unidades federadas e o Ministério [...]realizavam o acompanhamento físico-financeiro e avaliavam os resultados em nível local, mediante análise da prestação de contas e da verificação in loco dos resultados. Os interesses desses dirigentes eram a ampliação de seu espaço de poder local e atendimento a seus patronos. (CASTRO, 2000,p.69).

A terceira modificação relevante ocorre com o Decreto nº 2.520/1998, ainda no governo FHC, em que se tem uma reestruturação de áreas internas do FNDE sendo divididas as competências. Essa reestruturação também traz traços de estratégias prescritas pelo Banco Mundial, como a denominação de Diretoria de Administração e Produção e que pela primeira vez foram criadas funções internas de gerente³⁵: de projeto; de desenvolvimento; de execução; de planejamento, de programa; de arrecadação.

Art. 11. À Diretoria de Administração e Produção, além das funções de órgão seccional dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Organização e Modernização Administrativa - SOMAD, de Administração de Recursos de Informação e Informática - SISP, de Serviços Gerais - SISG e de Planejamento e Orçamento, compete:

I - gerenciar a aquisição e a distribuição de livros didáticos aos estudantes do ensino fundamental;

II - prestar apoio financeiro e logístico aos programas educacionais definidos pelo Ministério da Educação e do Desporto, que envolvam produção, aquisição e distribuição de material didático ou pedagógico.

³⁵ Despacho do Ministro publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 23/04/1998, seção 2, pag.11-12.

Art. 12. À Diretoria de Ações de Assistência Educacional compete a gerência:

I - do programa de alimentação escolar, priorizando os mecanismos de descentralização da execução;

II - dos programas de assistência financeira para a manutenção e melhoria de gestão das escolas públicas de educação fundamental.

Art. 13. À Diretoria de Programas e Projetos Educacionais compete coordenar a execução das operações de fomento ao ensino, em conformidade com as diretrizes do planejamento nacional de educação. (BRASIL, 1998).

Eis, novamente a unidade dos contrários: centralizar e descentralizar. a) ao centralizar todo financiamento e execução dos programas educacionais e prestações de contas no FNDE. b) uma forte descentralização em direção aos municípios, parte às prefeituras e parte direto para as escolas. O MEC, a partir de 1997, considerou necessário redirecionar sua atuação, para isso traçou algumas diretrizes, dentre elas que todas as suas ações foram direcionadas à descentralização crescente (CASTRO, 2000).

Na mesma perspectiva, durante as últimas décadas o Banco Mundial vem recomendando um pacote de reformas educativas para os mais variados países, que contém, dentre outros, os seguintes elementos centrais:

a) Prioridade na educação primária.

b) Melhoria da eficácia da educação.

c) Ênfase nos aspectos administrativos.

d) Descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida

como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de

financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar.

e) A análise econômica como critério dominante na definição das estratégias (CROSO et alli, 2007, p.14).

Como podemos observar, o redirecionamento da atuação do MEC, por meio de suas novas diretrizes, são transcrições fiéis das diretrizes do Banco Mundial. Mudou-se governos, partidos e até regimes, mas cada vez mais o grupo BM continua, de distintas formas, a atuar na política educacional.

Quadro 13 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE (FENAME e FAE) - (1995 – 2002)

Legislação	Ministro da Educação	Presidente da República	Principais competências/alterações
Decreto 2520/1998 (Estrutura regimental FNDE)	Paulo Renato	FHC	a) Composição do CD/FNDE: 9 membros – ministro, 7 secretário, o secretário-executivo do FNDE e o Presidente do INEP - Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. b) Compete à Diretoria de Administração e Produção gerenciar a aquisição e a distribuição de livros didáticos aos estudantes do ensino fundamental. c) Compete à Diretoria de Ações de Assistência Educacional gerenciar o programa de alimentação escolar. d) Compete à Diretoria de Ações de Assistência Educacional gerenciar os programas de assistência financeira às escolas públicas de ensino fundamental.
Lei 9649/1998 (extingue a FAE)	Paulo Renato	FHC	a) Transfere as competências da FAE para o FNDE (art.18,VIII,b). b) Extingue a FAE. (art.19,VIII,d).
Decreto 3034/1999 (Estrutura regimental FNDE)	Paulo Renato	FHC	a) Acrescenta: competência à Diretoria de Ações de Assistência Educacional executar as ações do Programa de Garantia de Renda Mínima. (Revoga o Decreto 2520/98, acrescentando o item III ao art.12).
Medida Provisória 2216-37/2001 (altera a Lei de criação FNDE)	Paulo Renato	FHC	a) O Conselho Deliberativo-CD/FNDE será composto por 9 membros conforme disposto em regulamento. (art.7º).
Decreto 4048/2001 (composição do CD/FNDE)	Paulo Renato	FHC	a) A composição do CD/FNDE em 9 membros: ministro, 5 secretário do MEC, o Secretário-Executivo do FNDE, o Procurador-Geral do FNDE e o Presidente do INEP.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação citada no quadro.

Por todo o período dos governos FHC as diretrizes do BM foram aprofundadas segundo o ideário neoliberal do estado mínimo. Estratégias foram implementadas e algumas executadas:

Sob o argumento de envolver a comunidade, maximizar a eficiência e obter resultados palpáveis, o Banco propõe que a administração dos recursos da educação seja descentralizada, isto é, que os fundos sejam administrados o mais diretamente

possível pelas instituições escolares, ao invés do controle pelo governo. Mais do que isso, sugere que a responsabilidade por arrecadar recursos deve ser compartilhada com a comunidade local, relativizando a responsabilidade do estado em garantir o financiamento à educação. [...]A apropriação, por parte do Banco Mundial, da concepção de descentralização e de aproximação da comunidade no âmbito da escola deve ser problematizada, já que coloca em risco a própria noção de educação como direito a ser garantido por meio de políticas públicas. Ao mesmo tempo em que incentiva a descentralização, no sentido da transferência de responsabilidades, o Banco Mundial acena com apoio até mesmo financeiro à constituição de sistemas de avaliação fortemente centralizados, incumbindo o governo central de fiscalizar e propor aprimoramentos tanto de caráter administrativo quanto curricular — funções, estas sim, que deveriam contar com o envolvimento das instâncias locais. (CROSSO;AZZI;BOCK, 2007, p.16).

Há, portanto, no governo FHC, um alinhamento aos objetivos estratégicos do BM, que foram aprofundados, aperfeiçoados e implementados. A maioria desses objetivos estratégicos foram condicionalidades impostas pelo BM/FMI, pois, ambos, possuem em seus contratos de empréstimos cláusulas que obrigam os devedores a cumprir (CROSSO;AZZI;BOCK, 2007), dentre elas a descentralização e o controle social, mas com um viés mais gerencial, fiscalizatório, do papel do cliente em relação ao prestador de serviço, do que do cidadão que exige seus direitos.

Com a vitória do presidente Lula aponta-se uma nova fase institucional do FNDE, já que a plataforma de governo da oposição que chega ao poder vem com um conjunto de mudanças, principalmente para a educação. Como atuam no governo Lula, essas forças contrárias no FNDE? Vejamos a seguir.

2.3.4 4ª Fase: Planejamento racional burocrático e alinhado (desde 2003).

A mudança e a continuidade une os contrários na passagem do governo FHC para o governo do presidente Lula. Na legislação sobre as finalidades e atuação do FNDE evidenciam a ampliação de programas, projetos e seus respectivos financiamentos.

A lógica de relação do Grupo Banco Mundial, como credor desde os governos FHC já imprimia a ideologia do Estado mínimo, tanto na economia,

deixando o mercado ser dominado pelo capital, como nas políticas sociais, privatizando os serviços.

As modificações da legislação do FNDE apontam para alinhamento contraditório com alguns objetivos e estratégias do BM no governo Lula. Primeiro permitindo maior autonomia operacional ao FNDE, por meio da transformação do cargo de secretário-executivo do órgão em presidência, e, na sequência, uma série de modificações na legislação que conferem competências ao FNDE, como órgão de financiamento da educação, permitindo que a expertise do órgão seja utilizada para gerenciar o desenho e a implantação dos programas e projetos educacionais em cooperação com organismos internacionais, para que sua política educacional tivessem diretrizes próprias e a não às do BM.

Na efêmera passagem do Ministro Cristovam Buarque, publica-se o Decreto nº 2.626/2003 que transforma o cargo de Secretário-executivo do FNDE em presidente e regimentalmente fortalece essa figura concedendo-lhe maior autonomia, embora o Conselho Deliberativo permaneça como órgão colegiado e continue presidido pelo Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2003a).

Outra modificação relevante ocorreu com o Decreto Nº 5.157/2004, na gestão do Ministro Tarso Genro, em que foram incluídas as competências de monitoramento e avaliação de programas e projetos educacionais, previsto no art.11, IV (BRASIL,2004a), ampliação do atendimento do material escolar, contemplando materiais pedagógicos. Foram incluídos também o uniforme e a saúde do escolar na assistência financeira do FNDE, além do projeto “Paz nas Escolas”.

Um ponto de destaque é a inclusão da educação infantil e a exclusão da educação superior³⁶ como competência do financiamento de bolsas. Essa questão recoloca os entraves no processo de descentralização com os entes federados.

Outra modificação relevante na lei de criação do FNDE ocorreu com a publicação da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, ainda no primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, na gestão do Ministro Fernando

³⁶ A educação superior não é objeto deste estudo, por não ser atendida pelos recursos do Fundeb.

Haddad, quando o FNDE assume a competência para financiar programas de ensino profissional e tecnológico (BRASIL, 2005).

Essa mudança específica está inserida no debate sobre a dicotomia da educação básica e da educação profissional na formação do cidadão produtivo de interesse exclusivo do mercado (FRIGOTTO, 2007) em disputa com o projeto democrático de país e de educação dos movimentos sociais.

Mas aqui há uma tensão nas propostas do BM. No seu relatório de 1995, denominado “Prioridades e Estratégias para a Educação”, a educação profissional, pode ser ampliada pela iniciativa privada.

Tem-se a unidade dos contrários, de um lado o BM, que propõe colocar o ensino técnico nas mãos das instituições privadas, e de outro o governo Lula, que por meio do Decreto nº 5.154/2004, favorece as demandas que fortalecem o movimento das forças democráticas de autonomia do país por meio de uma educação pública de qualidade. A contradição encontra-se no atendimento de demandas, por parte do governo Lula, que favorecem o capital internacional, demonstrando o jogo de forças do modelo de governo de coalização da política partidária brasileira.

Assim a permeabilidade das políticas nacionais pelo interesse do capital externo representa uma contradição que ainda precisa ser superada, por meio das diversas reformas que o povo apresenta nas ruas: política, eleitoral e tributária, dentre tantas outras que formam um movimento necessário e contestatório do Estado brasileiro perpassado pelas forças do capital.

Por sua vez, a ascensão do segmento federal alçado à figura de protagonista do processo expansivo pelo Ministério da Educação, acompanhada da pressão do Ministério da Fazenda, por diversas vezes corroborada pelo Ministério do Planejamento, traduziram o caráter complexo e contraditório quanto ao financiamento da política pública, cujos instrumentos percorrem caminhos divergentes. Por um lado, pretendia-se ampliar o patamar de recursos da União a fim de dar subsídios ao processo expansivo tanto para as IFES como para seus estudantes e, por outro lado, a intenção era sustentar financeiramente a trajetória de expansão particular. (CARVALHO, 2011, p.244).

Com o advento do Decreto nº 5.973/2006 foi colocado como competência do FNDE a implantação de programas e projetos educacionais a serem desenvolvidos em cooperação ou assistência com organismos internacionais (art.13, I), além de atuar junto aos organismos internacionais na captação de recursos para projetos de acordos internacionais, previsto no art.13, IV (BRASIL,2006d).

Ainda nesse decreto, foi incluído na competência do Conselho Deliberativo do FNDE, a assistência financeira a entidades não-governamentais, este previsto no art.14,I (BRASIL, 2006d), que também merece investigação para saber a finalidade política de tal financiamento³⁷. Uma sutil modificação foi feita em relação ao financiamento de bolsas de estudo, que no Decreto nº 5.157/2004, na gestão Tarso Genro, havia retirado o ensino superior e incluído a educação infantil, neste novo decreto foi colocado o termo genérico “desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2004) o que dá abertura para bolsas de estudos de todas as espécies, no âmbito da educação, com forte tendência de favorecimento às entidades privadas.

³⁷ Não é objeto neste estudo.

Quadro 14 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE - Governo Lula (2003 – 2010)

Legislação	Ministro da Educação	Presidente da República	Principais competências/alterações
Decreto 4626/2003 (Estrutura regimental FNDE)	Cristovam Buarque	Lula	a) O FNDE será dirigido por um presidente.
Decreto 5157/2004 (Estrutura regimental FNDE)	Tarso Genro	Lula	<p>a) compete a Diretoria de Orçamento e Planejamento o monitoramento e avaliação de programas e projetos educacionais. (art.11,IV)</p> <p>b) Compete a Diretoria de Ações Educacionais os programas de: alimentação escolar; assistência financeira da gestão das escolas públicas; material escolar ou pedagógico da educação básica.</p> <p>c) Compete a Diretoria de Programas e Projetos Educacionais executar os programas: de inclusão educacional; reestruturação das redes públicas de ensino; de transporte, uniforme e saúde do escolar; paz nas escolas; assistência financeira aos projetos nos níveis e modalidades de ensino básico.</p> <p>d) Compete ao CD/FNDE o financiamento de bolsas de estudo a alunos de cursos da educação infantil, ensino fundamental e do ensino médio. (excluiu a educação superior)</p>
Lei 11180/2005 (altera a Lei de criação FNDE)	Fernando Haddad	Lula	a) Compete ao FNDE financiar programas de ensino profissional e tecnológico.
Decreto 5973/2006 (Estrutura regimental FNDE)	Fernando Haddad	Lula	<p>a) Compete à Diretoria de Ações Educacionais coordenar a execução dos programas: de alimentação escolar; de assistência financeira da gestão das escolas públicas; de livros didáticos e biblioteca, destinados aos estudantes da educação básica; apoio logístico que envolvam produção, aquisição e distribuição de material escolar ou pedagógico destinados à educação básica. (art.11)</p> <p>b) Compete à Diretoria de Programas e Projetos Educacionais coordenar a execução</p>

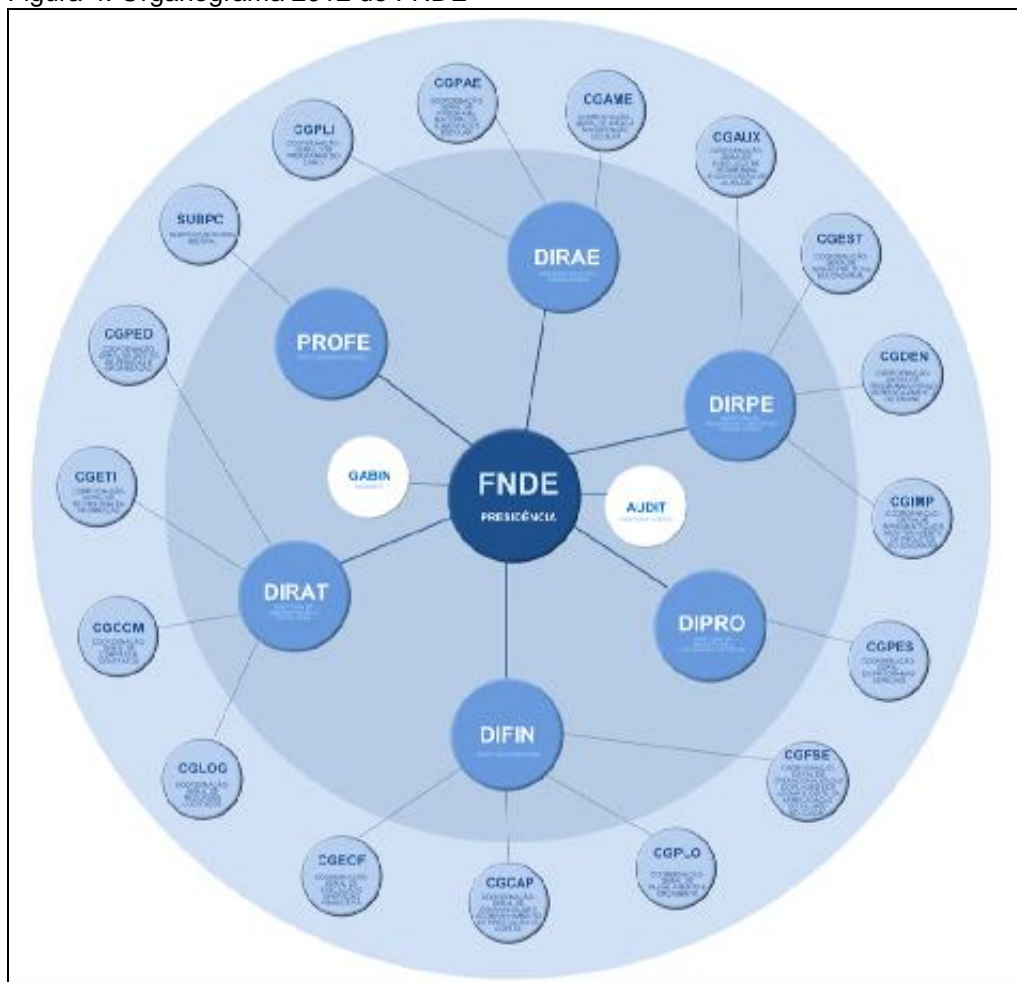
			<p>dos programas: de apoio à reestruturação da rede pública de ensino; de transporte e saúde do escolar da educação básica.(art.12) [saiu o uniforme,(14) c)]</p> <p>c) Compete à Diretoria de Assistência a Programas Especiais: planejar, coordenar, supervisionar as ações que envolvem o desenho e a implantação de programas e projetos da área da educação, desenvolvidos por intermédio de cooperação ou assistência com organismos internacionais (art.13,I);</p> <p>d) atuar junto aos organismos internacionais na captação de recursos, coordenação e execução dos projetos relativos aos acordos internacionais que visam ao desenvolvimento da área da educação(art.13,IV);</p> <p>e) Compete ao Conselho Deliberativo: a assistência financeira a Estados e Municípios e entidades não-governamentais para ações e projetos educacionais (art.14,I); a concessão de bolsas de estudo ou de auxílio relativas a programas votados ao desenvolvimento da educação.</p>
Decreto 6319/2007 (Estrutura regimental FNDE)	Fernando Haddad	Lula	<p>a) Compete à Diretoria de Ações Educacionais planejar e coordenar a normatização e execução dos programas: de alimentação escolar; assistência financeira para manutenção, melhoria da gestão e transporte escolar; livros didáticos e biblioteca, destinados aos estudantes da educação básica; produção, aquisição e distribuição de material escolar ou pedagógico destinado à educação básica, à educação especial e a outros segmentos selecionados.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação citada no quadro.

Já no governo da presidenta Dilma Roussef (2011-2014), a primeira modificação relevante ocorreu em 18 de janeiro de 2012, com a publicação da Lei nº 12.594, incluindo a competência para o financiamento de programas e projetos de educação básica, relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase, com vinculação à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e ao Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2012). Estes instrumentos de vinculação são frutos de debates e tensões quanto a interferência na autonomia dos entes federados subnacionais.

É também no governo Dilma que ocorrem modificações na estrutura interna do FNDE, com a publicação do Decreto nº 7.961/2012. A última modificação era representada pelo organograma abaixo.

Figura 4: Organograma 2012 do FNDE³⁸



Fonte: www.fnde.gov.br/fnde/institucional/item/1385-organograma

A modificação mais recente das competências do FNDE ocorreu, já na gestão do Ministro Aloizio Mercadante, por meio do Decreto nº 7.691/2012. Este decreto incluiu competências inéditas como financiamento de materiais complementares, além dos livros didáticos, não só para os estudantes, mas também para os professores e para segmentos outros além da educação básica previstos no art.11 (BRASIL, 2012b). Isso pode representar um maior

³⁸ Este organograma é anterior ao Decreto nº 7.961/2012 que fez nova modificação, mas ainda não foi disponibilizado pelo FNDE.

investimento na educação na formação dos professores e na diversificação e qualidade de material didático.

Adiciona-se nesse decreto que o financiamento da alimentação escolar assegure os princípios da alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino, além do financiamento na infraestrutura, que na prática está sendo direcionado para a construção de creches para a educação infantil.

A junção de duas diretorias anteriores e, que agora, centraliza toda a política de gestão, planejamento, supervisão, coordenação, monitoramento e controle e execução das ações do PAR em articulação com os acordos de cooperação internacional (art.12), denominada de Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP) evidencia no art.13 do Decreto nº7.691/2012 uma aproximação com o BM e organismos externos.

Quadro 15 – Mudanças Legais e Regimentais do FNDE - Governo Dilma (2011 – 2014)

Legislação	Ministro da Educação	Presidente da República	Principais competências/alterações
Decreto 7481/2011 (Estrutura regimental FNDE)	Fernando Haddad	Dilma	Mudanças apenas na estrutura das diretorias sem alterar as competências e sim redistribuí-las.
Lei 12594/2012 (altera a Lei de criação FNDE)	Fernando Haddad	Dilma	a) O FNDE poderá financiar programas e projetos de educação básica relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que: o ente federado possua o Plano de Atendimento Socioeducativo; tenha se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo; tenha assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborado o respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR).
Decreto 7691/2012 (Estrutura regimental FNDE)	Aloizio Mercadante	Dilma	a) Compete à Diretoria de Ações Educacionais planejar e coordenar a normatização e execução dos programas: de livros didáticos, bibliotecas escolares e materiais complementares , destinados a estudantes e professores da educação básica e de outros segmentos da rede pública de ensino; alimentação escolar, conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino; assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar. b) Compete à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais: gerir e executar os acordos de cooperação internacional; planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria; coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais; fomentar ações que estimulem a melhoria da gestão, por meio da realização de processos de formação continuada à distância, na

			<p>execução, no monitoramento, na avaliação e no controle social dos programas e ações educacionais junto ao sistema público de ensino e à sociedade civil envolvida; apoiar Estados e Municípios na implementação do Plano de Ações Articuladas - PAR, em parceria com as Universidades e Secretarias do Ministério da Educação. (art.12)</p> <p>c)Compete à Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios planejar, coordenar e monitorar: as atividades de agente operador do FIES³⁹; as ações de operacionalização do Fundeb; as ações de acompanhamento do salário-educação; as ações de pagamento de bolsas, benefícios e auxílios dos programas e fundos geridos pelo FNDE; propor normas de operacionalização dos fundos de financiamento do estudante e da educação básica e do pagamento de bolsas e auxílios. (art.13)</p>
--	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação citada no quadro.

O redirecionamento da atuação do FNDE como órgão financiador da educação, a partir do governo Lula, demonstra conveniência e alinhamento às imposições do grupo BM nas políticas públicas de educação, em viabilizar os processos de centralização, descentralização e controles da educação no país.

2.4 Conclusões parciais

O estudo deste capítulo evidencia a unidade de contrários quanto: a) identificar forças políticas e econômicas em jogo; b) as travas e os entraves no financiamento da educação pública; c) o alinhamento do governo federal com as

³⁹ Fundo de Financiamento Estudantil, o FIES, criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Em 2010 o FIES passou a funcionar em um novo formato. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa e os juros caíram para 3,4% ao ano. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano. Fonte: <http://sisfiesportal.mec.gov.br>

proposituras e modelos dos organismos internacionais desde a gênese do FNDE até 2012.

O FNDE foi criado em 1968, no período da ditadura civil-militar e sob as diretrizes políticas do Banco Mundial no contexto de fortalecimento misto de agências de desenvolvimento e fundo de financiamento aos moldes do FMI e do USAID.

O formato do FNDE foi sendo moldado a partir do modelo centralizador que atraiu a incorporação dos programas e projetos educacionais que tinham modelos diversos de gestão, como a alimentação escolar e a assistência educacional.

O FNDE é uma autarquia com modelo de gestão centralizado, com uma prática de atuação herdada das prescrições dos organismos internacionais e do regime militar de 1964, inclusive com a maioria dos servidores e gestores com mais de 20 anos na instituição, ou seja, formados nessa cultura organizacional centralizadora, antidemocrática e avesso à participação social.

As legislações que alteraram a lei de criação do FNDE, de 1968 até 2012, consolidaram o *ethos* da instituição, pois aprofundaram, principalmente a partir do governo FHC, as relações com os organismos internacionais e estruturaram a atuação do FNDE a partir de instrumentos desses organismos, em especial o Banco Mundial.

No governo Lula, ao instituir como competência do FNDE de financiar a expansão do ensino tecnológico federal, em contraposição às políticas do Banco Mundial. A tendência atual que se extrai da legislação é um misto entre investir em determinados pontos da educação pública, ao mesmo tempo em que cede outros ao mercado.

A evolução histórica, dessa autarquia federal, coincide com a conjuntura política das principais mudanças na educação básica brasileira. Desde sua criação, no período do regime civil-militar, o FNDE foi uma espécie de braço operacional que garantia a implementação das diretrizes, condicionalidades contratuais, do grupo BM nas políticas públicas educacionais com anuência dos governos federais.

Com o governo Lula há mudança e alinhamento na relação com o grupo BM, embora permeado de contradições, por força da nossa estrutura político partidária de formação de governos de coalização.

Agora, depois de ter analisado o município e o FNDE, teremos no capítulo seguinte um aprofundamento sobre os CACS-Fundeb. Adentraremos agora no cerne da questão, a gestão do FNDE com a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios, buscando desenvolver uma análise desses conselhos a partir de critérios objetivos, mas contextualizados histórica, social e politicamente com os dados da realidade local.

CAPÍTULO 3 – O CONTROLE POLÍTICO SOBRE A PRESIDÊNCIA DOS CACS-FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: o que nos ensinam os pequenos?

Este capítulo trata da gestão do FNDE, de sua articulação com os CACS-Fundeb nos pequenos municípios, por meio da análise de 68 relatórios de fiscalização dos CACS-Fundeb. A partir dos sorteios da CGU selecionamos os pequenos municípios brasileiros que tiveram mais de uma fiscalização desde o início em 2003 até 2010 e, pelo lado oposto, foram examinados dados de documentos, legislações e sistemas informatizados da CGU, FNDE e TSE nos aspectos relacionados com a gestão do FNDE e sua relação com os CACS-Fundeb nos 33 pequenos municípios selecionados.

O capítulo está dividido em quatro partes, na primeira tratamos da atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios a partir das fiscalizações da CGU, na segunda analisamos a atuação desses conselhos com a gestão do FNDE. Na terceira trata-se da análise de um possível controle político partidário do poder Executivo local sobre os CACS-Fundeb, por meio da candidatura de membros dos segmentos representativos da sociedade civil que tenham filiação ao partido ou coligação partidária que elegeu o prefeito municipal. Na quarta parte são analisados os indícios de desvios de verbas do Fundeb, nos municípios estudados, por meio dos relatórios de fiscalização da CGU, e de como os CACS-Fundeb atuaram nessas situações.

O objetivo do capítulo é analisar a atuação dos CACS-Fundeb com a gestão do FNDE; compreender a relação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros com o poder Executivo municipal, extraíndo, dessa compreensão, possíveis lições aplicáveis à realidades assemelhadas por meio da atuação da gestão do FNDE.

Para alcançar os objetivos foram analisadas as interfaces entre o FNDE e os CACS-Fundeb e como são as trocas entre essas instâncias. Depois cruzamos os dados do sistema CACS-Fundeb, dados sobre a composição dos conselhos, dados dos partidos e/ou coligação partidária do prefeito à época da responsabilidade sobre a gestão dos recursos financeiros, em seguida confrontamos com um terceiro sistema de dados, o de filiados partidário, disponibilizado pelo TSE.

Metodologicamente, parte-se da análise documental e de dados extraídos dos sistemas informatizados públicos já elencados, além do uso da literatura sobre o período histórico, estatístico e geográfico sobre esses municípios.

Deste modo pretende-se compreender a gestão do FNDE com os CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros na fiscalização e controle social dos recursos financeiros repassados do Fundeb.

Assim busca-se entender a atuação e gestão do FNDE, como autarquia pública e operador financeiro do Fundeb; a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios como espaço da sociedade civil de controle social e a atuação dos municípios como gestores dos recursos repassados, por meio da análise dos relatórios da CGU e das condições históricas e sociais desses municípios.

Parte-se do movimento histórico para apreender a estrutura, o funcionamento e a atuação dos CACS-Fundeb para explicitar o jogo de forças políticas e econômicas envolvidas no controle social do financiamento público da educação básica no Brasil.

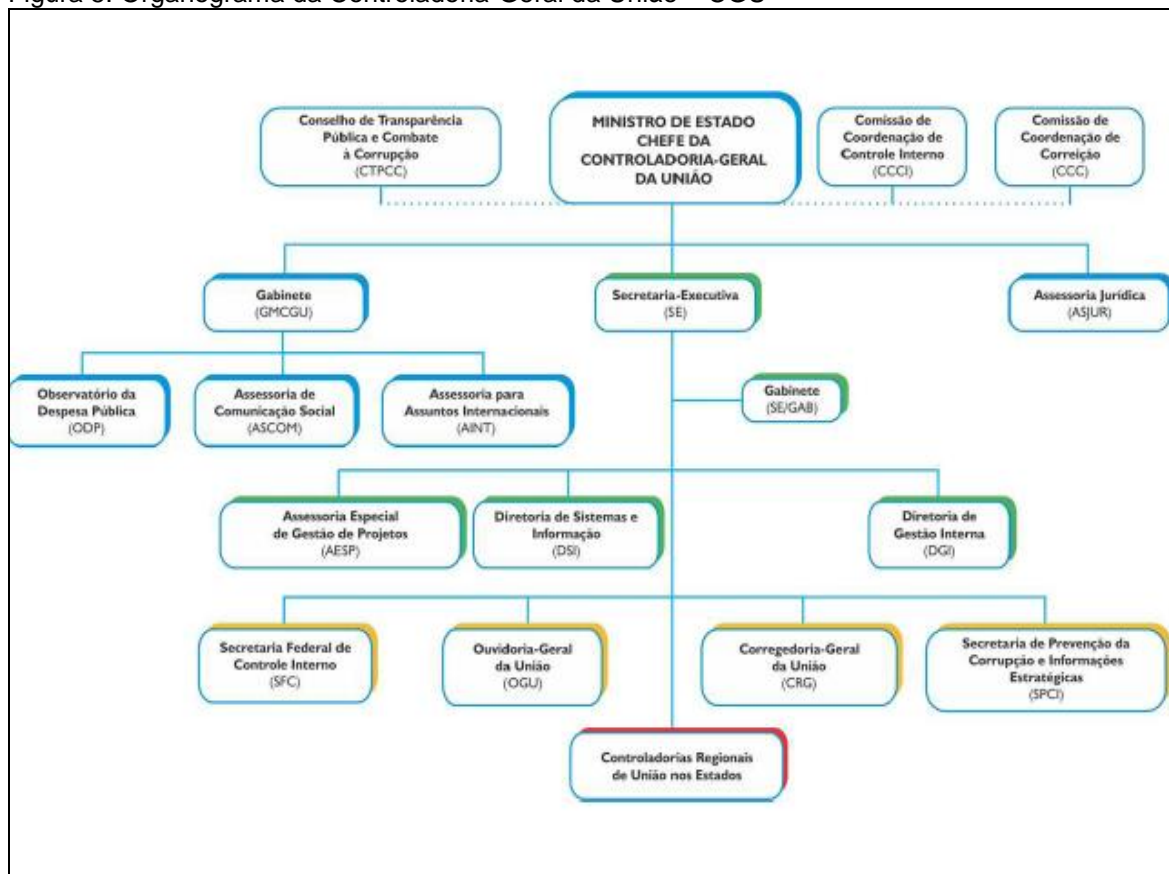
3.1 A atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros a partir das fiscalizações da Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, com a denominação de Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), órgão vinculado diretamente à Presidência da República. A CGU teve, originalmente, como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público (BRASIL, 2001a).

Com o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, foram integradas a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União, e transferida às competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2002). A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União, assim como

atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência (BRASIL, 2003b).

Figura 5: Organograma da Controladoria-Geral da União – CGU



Fonte: <https://www.cgu.gov.br/CGU/Organograma/index.asp>

Com o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, foi alterada a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção (BRASIL, 2006b).

A CGU passou a ter a competência de detectar casos de corrupção, e antecipar-se a eles, agrupando as principais funções exercidas: controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria, em uma única estrutura funcional.

A função de prevenção da corrupção é exercida, também, por meio do “Programa de Fiscalização a partir dos Sorteios Públicos” que teve início em 2003 e até 2011 já foram realizados 35 sorteios comuns, e fiscalizados 1882 municípios, e ainda 2 sorteios especiais do Plano de Aceleração do Crescimento

– PAC, com 100 municípios fiscalizados. A partir do 10º sorteio, em 2004, são sorteados 60 municípios a serem fiscalizados a cada sorteio. Metodologicamente, foram escolhidos 33 municípios, recortados entre os de pequeno porte, segundo a classificação populacional do IBGE, tomando como um dos parâmetros as fiscalizações realizadas pela CGU, nos municípios sorteados mais de uma vez, no período de 2003 a 2010.

A atuação da CGU, principalmente por meio dos sorteios públicos, tornou possível uma maior instrumentalização do sistema de controle estatal do Brasil, por parte da sociedade civil, especificamente os CACS-Fundeb nos municípios, daí surgir a curiosidade acadêmica em utilizar os relatórios da CGU para realizar essa pesquisa, especialmente pela possibilidade de documentos oficiais de fiscalização que envolvessem a atuação dos CACS-Fundeb em pequenos municípios, pois é rara a atuação da auditoria do FNDE nessas cidades.

A CGU ocupa, no sistema de controle estatal do Brasil, uma posição de ligação entre o controle interno do poder Executivo e o do Congresso Nacional, o externo, ao mesmo tempo em que abre possibilidade do controle social por parte da sociedade civil.

Os 33 municípios fiscalizados mais de uma vez, por meio de sorteio público, pela CGU, entre 2003-2010, estão distribuídos em 23 estados da federação, em todas as cinco regiões do país e todos com índice de desenvolvimento humano municipal – IDH-M⁴⁰ de nível médio, que é o da grande maioria dos municípios brasileiros.

A distribuição geográfica dos 33 municípios analisados é um fator importante da análise, pois indica que não há diferenciação entre as regiões geográficas do país em termos de atuação dos CACS-Fundeb, já que nos relatórios da CGU estudados, três fatores são comuns em todos os 33 municípios: todos estão na mesma faixa de nível de IDH-M; em todos foram constatados

⁴⁰ Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios as dimensões são as mesmas – educação, longevidade e renda -, mas alguns dos indicadores usados são diferentes. Uma vez escolhidos os indicadores, são calculados os índices específicos de cada uma das três dimensões analisadas: IDHM-E, para educação; IDHM-L, para saúde (ou longevidade); IDHM-R, para renda. O IDHM de cada município é fruto da média aritmética simples desses três sub-índices: somam-se os valores e divide-se o resultado por três ($IDHM-E + IDHM-L + IDHM-R / 3$). Fonte: www.pnudbrasil.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc

indícios de desvios de recursos federais para a educação; e a ineficiência dos CACS-Fundeb em prevenir e atuar diante desses indícios.

Tabela 1: Distribuição dos 33 municípios selecionados por região geográfica

Região Geográfica	Nº de municípios sorteados	%
Norte	8	24
Nordeste	12	37
Centro Oeste	1	3
Sudeste	7	21
Sul	5	15
Total	33	100

Elaborado pelo autor a partir de www.cgu.gov.br

Foram esses fatores em comum que determinaram o caminhar metodológico do estudo em escolher o conjunto dos municípios e não apenas um, ou seja, segundo os dados coletados, identificamos e consideramos como um dos critérios que une o conjunto de municípios é serem de pequenos porte.

Seguindo essa linha metodológica, de procurar características em comum nesse conjunto de pequenos municípios, outro fator encontrado, com apenas três exceções⁴¹, é de que esses municípios não fazem parte de nenhuma das 55 regiões metropolitanas⁴² oficialmente existentes⁴³ no Brasil, entre 2003 a 2010,

⁴¹ As exceções são: Bocaiúva do Sul-PR, Taquaraçu de Minas-MG e Pirapora do Bom Jesus-SP.

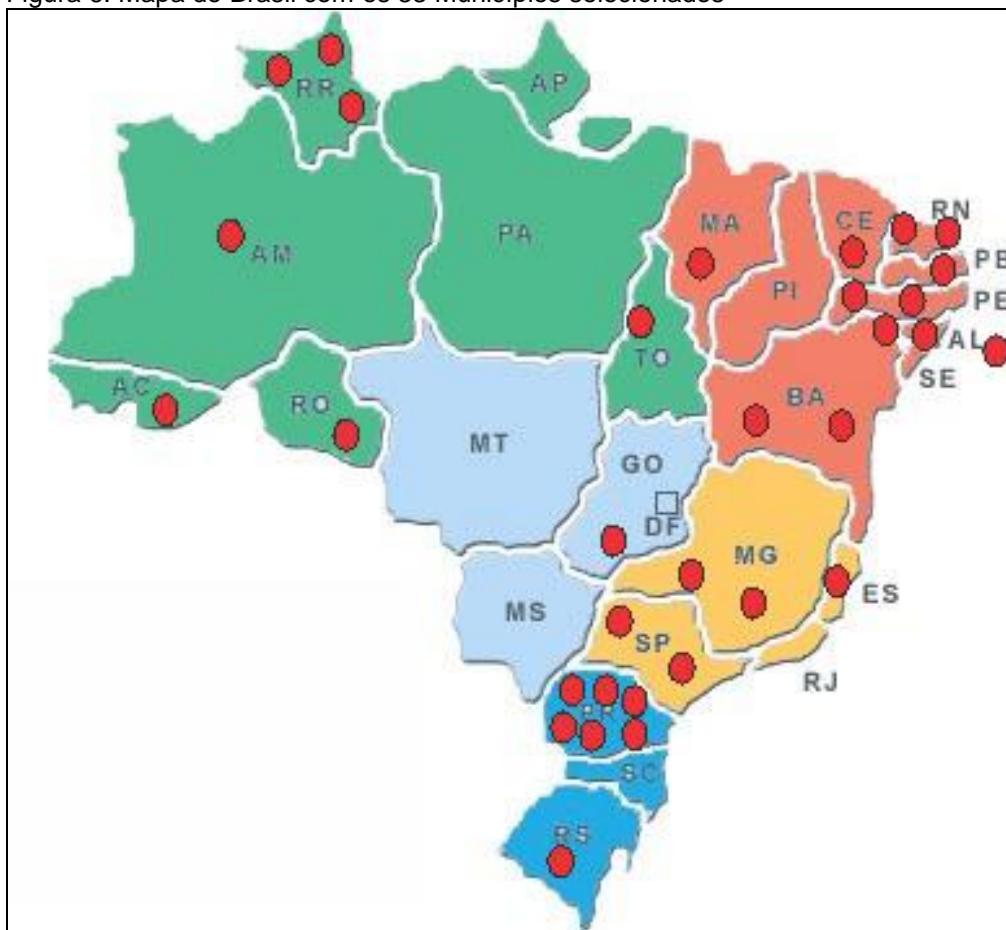
⁴² A definição de região metropolitana varia de acordo com a legislação, uma das mais completas é a do art.45 da Constituição Estadual de Minas Gerais: “Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes.”

Fonte:www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf

⁴³ Quatro, desses 33 municípios, fazem parte de novas regiões metropolitanas (RM): Flexeiras e Jacuípe, na RM da Zona da Mata – AL, criada em 2011; Caracaraí, RM Central de Roraima, criada em 2007 e Iporã, RM de Umuarama-PR, criada em 2012.

nem mesmo nos colares⁴⁴ metropolitanos ou nas Redes Integradas de Desenvolvimento – RIDEs⁴⁵.

Figura 6: Mapa do Brasil com os 33 Municípios selecionados



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da CGU 2003-2010.

⁴⁴ Colar metropolitano é o conjunto dos municípios adjacentes aos municípios da região metropolitana, mas que não fazem parte desta, embora possam vir a ser no futuro, uma vez que a região metropolitana só pode ser formada por municípios adjacentes (conexos).

Fonte: Governo de Minas Gerais. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/pagina/duvidas-frequentes> Acesso em 22 nov.2012.

⁴⁵ Existem 3 RIDE's, a do Distrito Federal e do Entorno (DF/GO/MG), a do Polo Petrolina e Juazeiro e a da Grande Teresina. Uma das características das RIDE's é que se situam em mais de uma unidade federativa. Elas são criadas por legislação específica, que delimita os municípios que a integram e fixa as competências assumidas pelo colegiado dos mesmos. As RIDE's têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento e assim, acabam conseguindo prioridade no recebimento de recursos públicos destinados à promoção de iniciativas e investimentos que reduzam as desigualdades sociais e estejam de acordo com o interesse local consensuado entre os entes participantes. Fonte: Governo Federal. Disponível em: www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides. Acesso em 22 nov.2013.

Na visão hierarquizada dos neopositivistas, que se restringe aos aspectos quantitativos, as redes de cidades são separadas em três níveis:

a) um sistema urbano/metropolitano de grandes cidades, que atrai uma migração intensa, e que leva a operar em linha contrária à da maior eficiência que as economias de escala do tamanho fariam suportar; b) um sistema de cidades médias, beneficiárias diretas dos transbordamentos metropolitanos, que amplia a capacidade do sistema espacial de crescer e se desenvolver, e que precisa fazer a ligação do sistema metropolitano com as hierarquias menores do sistema urbano, pois o seu segmento superior (as capitais regionais já fazem uma razoável ligação com o sistema metropolitano) praticamente atinge apenas o nível imediatamente abaixo, que é este nível intermediário; c) um sistema de cidades pequenas, em geral sem centralidade (e às vezes muito pequenas até mesmo em termos de um conceito de cidade; elas existem por força de uma definição legal de cidade-sede de município) [...] Em conjunto com os centros de zona [...] farão a ligação com o sistema de cidades médias, de um lado, e com a economia rural de outro, assim integrando todo o sistema. (FAISSOL, 1994, p. 150).

Construções teóricas que não consideram a atuação humana na constituição de qualquer construto social⁴⁶ não refletem o que se vivencia na realidade, o ser humano como construtor de sua própria história em sociedade. Assim, afirmar que existe um sistema integrado de cidades no Brasil não é o que se percebe, pelo menos, na prática das políticas públicas, diante das dificuldades do nosso federalismo, das disputas políticas, da fragilidade do nosso sistema político-partidário que gera a política de alianças para a governabilidade do poder executivo.

Podemos considerar que existe uma conjuntura política diferente de acordo com o tamanho das cidades e suas consequências, que os níveis de IDH-M e as categorias de grandes, médias e pequenas cidades classificadas pelo IBGE, tentam capturar parte da construção social e histórica dos municípios no Brasil.

Partindo desse pressuposto, de conjunturas políticas diferentes de acordo com o tamanho da cidade, podemos inferir que a elaboração de políticas públicas de forma diferenciada seguindo esse critério pode ser uma alternativa válida, em

⁴⁶ “A denominação construto social se refere ao sistema produzido a partir de interações sociais dos indivíduos em busca de seus interesses específicos. Esse sistema social é composto por diversos grupos e estruturas interconectadas de forma mais ou menos autônoma, que produzem padrões sócio-culturais específicos e lutam pela hegemonia de suas visões de mundo.” (VASCONCELOS et alii, 2006, p.5)

especial para as pequenas cidades que não pertençam às regiões metropolitanas. Essas municipalidades sofrerem com uma série de ausências, seja do Estado, por meio de políticas públicas adequadas, seja por meio de uma participação ativa da sociedade civil, inclusive nos ambientes institucionalizados e conquistados para esse exercício como são os CACS-Fundeb.

Nas 1.435 páginas específicas sobre recursos federais para a educação dos 68 relatórios gerados pela fiscalização nos 33 municípios selecionados, a CGU identificou que 80% dos CACS-Fundeb estavam inoperantes, 16% ineficientes e 4% não se aplicam nem um, nem outro.

A CGU definiu essa classificação a partir dos relatórios, assim os inoperantes são aqueles conselhos em que os fiscais não encontraram documentos ou narrativas de professores, alunos e servidores das escolas sobre a atuação dos conselheiros. Também estão entre os inoperantes aqueles que, mesmo diante de tantas constatações de indícios de irregularidades e suspeitas de desvios de recursos federais para a educação no município, não realizaram nenhuma denúncia, registro de fiscalizações ou reuniões que discutissem o assunto.

Os ineficientes são aqueles que os fiscais encontraram registros de alguma atividade, como ata de reunião ou algum registro em algum documento de atividade do conselho, mas sem denúncias ou registros dos indícios de desvios que a CGU encontrou, considerando assim que a atuação do conselho foi apenas burocrática e legitimadora das ações do Executivo, sem eficiência no seu papel de controle social dos recursos públicos para a educação.

Nos que foram classificados como “não se aplica” estão os inexistentes, aqueles que não haviam sido ainda eleitos na época das fiscalizações. Também estão nessa tipologia aqueles cujo cadastro não foi concluído no sistema informatizado do FNDE, cuja alimentação dos dados sobre os conselheiros é obrigação da prefeitura municipal. Ainda nessa classificação estão os cadastros irregulares, onde o FNDE identificou alguma desobediência às normas de eleição dos conselheiros.

Uma observação sobre os relatórios da CGU, que tem repercussão no quantitativo de constatações de irregularidades, é que a metodologia e a confecção dos relatórios foi sendo aperfeiçoada com o tempo, assim do primeiro até o 8º sorteio, realizados até março de 2004, eram muito sucintos, com poucos

detalhes de narrativas, com estrutura resumida em um resumo básico do programa ou ação, a descrição dos fatos, as evidências, a manifestação do prefeito e alguns com apenas 2 páginas sobre educação.

A partir do 9º sorteio até 19º, realizados até novembro de 2005, na estrutura foi acrescentado a análise da equipe, onde há maior detalhamento e os outros itens ficaram mais descritivos, com maiores narrativas, e com no mínimo 6 páginas sobre os recursos da educação.

A partir do 20º sorteio até o último utilizado, o 33º, ocorreram alguns acréscimos na estrutura do relatório, como uma síntese das constatações antes do resumo do programa/ação, que facilita uma visão do conjunto de irregularidades sem necessidade de sair coletando em todo o relatório, até porque eles foram ficando cada vez mais extenso a cada novo sorteio.

Tabela 2: Pequenos Municípios fiscalizados mais de uma vez pela CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	H	T	IDHM
1	Água Doce do Maranhão	MA	11.865	B	0,529
2	Jacuípe	AL	6.950	B	0,548
3	Flexeiras	AL	12.378	B	0,554
4	Itatira	CE	19.401	B	0,569
5	Gentio do Ouro	BA	10.690	B	0,575
6	Normandia	RR	9.364	B	0,6
7	Sítio Novo	RN	5.107	B	0,605
8	Wagner	BA	8.985	B	0,61
9	Japaratinga	AL	7.888	B	0,613
10	Venturosa	PE	16.823	B	0,633
11	Alvarães	AM	14.381	B	0,647
12	Ribeirão Branco	SP	17.822	B	0,649
13	Pau D'Arco	TO	4.627	A	0,650
14	Viçosa	RN	1.633	A	0,653
15	Lagoa do Carro	PE	16.408	B	0,654
16	Amajari	RR	9.936	B	0,654
17	Assis Brasil	AC	6.308	B	0,67
18	Congonhinhas	PR	8.344	B	0,692
19	Várzea	PB	2.573	A	0,697
20	Bannach	PA	3.379	A	0,7
21	Caracaraí	RR	19.019	B	0,702
22	Inaciolândia	GO	5.769	B	0,717
23	Bocaiúva do Sul	PR	11.280	B	0,719
24	Laranja da Terra	ES	10.810	B	0,719
25	Borrazópolis	PR	7.641	B	0,727
26	Guaraniaçu	PR	14.187	B	0,728
27	Taquaraçu de Minas	MG	3.840	A	0,735
28	Iporá	PR	14.760	B	0,75
29	Cerejeiras	RO	16.852	B	0,751
30	Prado Ferreira	PR	3.477	A	0,756
31	Pirapora do Bom Jesus	SP	16.238	B	0,767
32	Cachoeira de Minas	MG	11.107	B	0,768
33	Pedro Osório	RS	7.767	B	0,769

Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2009), (2010) e www.cgu.gov.br

Legenda: T = Tamanho da cidade (A = até 5.000; B = 5.001 a 20.000);

H = Habitantes; E= Estado

A troca do termo “manifestação do prefeito” por “manifestação da unidade examinada”, no primeiro caso havia apenas uma descrição da resposta do prefeito, sem informar quando foi gerada e por qual meio legal, no segundo caso as descrições são de resposta de pessoa jurídica, a prefeitura municipal respondeu por meio de ofício com datas, geralmente, de dois meses depois da fiscalização e que foi enviada à regional da CGU no Estado.

A troca do termo “análise da equipe” por “análise do controle interno” indica que antes a análise era feita por quem fiscalizou *in loco* e realizado em curto prazo, enquanto que na nova metodologia a análise é assumida como de responsabilidade da unidade de controle interno da CGU.

Embora não tenham sido analisados nesse estudo, os relatórios de 2013, da CGU, avançaram e apresentam um sumário executivo, uma introdução que expõe a divisão do relatório em capítulos, um quadro com as informações socioeconômicas do município, um quadro sobre as informações da fiscalização, uma análise dos resultados, para só depois, adentrar nos detalhes das constatações, onde a análise do controle interno ganhou maior minúcia.

A diferença de metodologia dos relatórios, considerando que só ampliaram o número de informações, relatos e narrativas, foi favorável a coleta de dados, fornecendo maiores subsídios para esta pesquisa.

Os dados colhidos e analisados a partir do conjunto de fatores sociais, históricos, políticos e econômicos desses municípios formam um conjunto de situações negativas que os colocaram em uma zona de exclusão, em que a cidadania encontra dificuldade para ser exercitada, e a participação da sociedade civil, em especial nos conselhos de controle social, é prejudicada pela ação da sociedade política.

O estudo desses dados, em conjunto com a situação dos municípios, indica que o conjunto de pequenos municípios brasileiros com características sociais, políticas e econômicas assemelhadas merece, diante de suas fragilidades, que as políticas públicas a ele direcionadas sejam elaboradas, implementadas, executadas e controladas socialmente de forma diferenciada.

3.2 A gestão do FNDE e a atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios brasileiros

Os conselhos de controle social no Brasil ainda não conseguiram atingir seus objetivos primários de maior controle sobre os recursos públicos e maior participação da sociedade civil. No caso dos CACS-Fundeb há casos de relativo sucesso, pelo menos no aspecto do controle dos recursos públicos, com exemplos nas grandes e médias cidades como é o caso de Teresina, capital do Piauí, onde o CACS-Fundeb evoluiu para ser uma câmara do Conselho Municipal de Educação - CME⁴⁷, situação prevista no art.37 da Lei nº 11.494/2007 que regula o FUNDEB. E, segundo pesquisa, tem sido uma experiência positiva para a transparência e a participação social (SOARES, 2012), porém precisamos analisar essa estratégia nos pequenos municípios onde a realidade social e política local é bem diversa.

Não localizamos nenhum estudo específico sobre a atuação de pequenos municípios, no seu conjunto, mas há um estudo de Machado (2012) que aponta um reflexo da falta de atuação dos CACS-Fundeb, é o caso do Rio Grande do Sul, onde dos municípios que receberam parecer desfavorável definitivo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, em relação aos recursos da educação, 90% são pequenos municípios, reforçando as conclusões que chegamos na análise dos dados desta pesquisa.

Mas o que pode ser feito para mudar essa situação? Dentro dos limites desse estudo nos limitaremos a analisar como a gestão do FNDE afeta a atuação

⁴⁷ A Criação do CME (Conselho Municipal de Educação) deve resultar da vontade política da sociedade e do Executivo e não do simples cumprimento de uma formalidade legal. É uma prerrogativa do executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, a quem cabe propor a formação de uma comissão, composta por representantes de toda a sociedade, incumbida de efetivar as discussões sobre as necessidades e as possibilidades de se criar o CME. Deve ocorrer por meio de projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal. O projeto de lei de criação do Conselho Municipal de Educação é geralmente precedido de uma lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, onde consta o Conselho como Órgão normativo do Sistema. Fonte: Ministério Público de Goiás. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cme._mec.pdf. Acesso em 22 nov.2012.

dos CACS-Fundeb. A Lei do Fundeb, prevê, nos §§ 10 e 13 do art.24, que essa relação se estabeleça pelo encaminhamento, do CACS-Fundeb, dos pareceres conclusivos das aplicações dos recursos repassados ao município para o FNDE, e pelo envio, pelos CACS-Fundeb, dos dados cadastrais de criação e composição dos conselhos ao MEC, o que ocorre por meio do FNDE. Além disso, no art.30, está definido como o Ministério da Educação atuará, destacando-se o apoio técnico e a capacitação dos membros dos conselhos, pois estas atuações são operacionalizadas pelo FNDE, formalizada pela Portaria MEC Nº 952/2007 (BRASIL,2007b).

Vamos analisar essas quatro vias de relacionamento entre o FNDE e os CACS-Fundeb, duas que vem dos CACS-Fundeb para o FNDE: o envio dos pareceres e do cadastro dos conselheiros; e as duas que vão do FNDE para os CACS-Fundeb: o apoio técnico e a capacitação dos conselheiros.

Às vias de relacionamento dos CACS-Fundeb para o FNDE, aos pareceres e ao cadastro dos conselheiros, acrescentamos nossa experiência, como membro da auditoria interna do FNDE, e os dados mais recentes dos relatórios de gestão.

O tratamento dado aos pareceres enviados dos CACS-Fundeb ao FNDE é burocrático e contábil, sendo que circula dentro do organograma do FNDE até ser arquivado, sem que providências sejam tomadas. O argumento dado, tanto nos encontros de planejamento estratégico, quanto nas atividades diárias, é que só é possível atender as demandas, na maioria das vezes, simultâneas e repetitivas de denúncias advindas da Polícia Federal, do Ministério Público, do TCU e da CGU.

Essa forma burocrática de tratar questões sociais pode ser a fonte de uma relação contraditória entre um órgão do governo federal com o controle social institucionalizado, onde os CACS-Fundeb tem o dever de revelar denúncias que atingem o poder político local que, muitas vezes, está umbilicalmente ligado às forças políticas que fazem a gestão do FNDE.

Esse tratamento contraditório dado, pelo FNDE, aos pareceres dos CACS-Fundeb enfraquece o aspecto do controle social dos CACS ao mesmo tempo que fortalece o aspecto de mera fiscalização governamental.

A outra via que vem dos CACS-Fundeb para o FNDE é a alimentação de dados do sistema de cadastro dos conselheiros. Esse sistema é administrado pelo FNDE, em nome CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social

do Fundeb, cuja alimentação de dados é de responsabilidade do presidente do respectivo CACS-Fundeb.

Mas os municípios apresentam uma diversidade de dados incompletos ou simplesmente ausência de dados. Como esse sistema é de acesso livre, ou seja, fonte primária para pesquisa e acesso à informação, com a insubsistência dos dados cria-se uma grande dificuldade de transparência e de fortalecimento do controle social.

Além desse há um sistema de acesso restrito ao FNDE e aos presidentes dos CACS-Fundeb, o SIGECON – Sistema de Gestão de Conselhos, onde os presidentes dos CACS-Fundeb incluem o parecer conclusivo sobre as prestações de contas dos recursos do Fundeb no município.

Controlar a presidência dos CACS-Fundeb significa controlar o acesso e alimentação de dados desses sistemas, dificultando o controle social e a transparência, mas, principalmente, facilita a omissão de denúncias por meio dos CACS-Fundeb cujos presidentes estejam sob a influência do poder executivo municipal. Essa situação explica, em parte, a ineficácia, dos “ineficientes” e “inoperantes”, e a falta de atuação dos CACS-Fundeb. Eis porque a grande maioria das denúncias de desvio de recursos do Fundeb são feitas por meio dos sorteios da CGU.

Quanto às vias de relação do FNDE em direção aos CACS-Fundeb, o apoio técnico e a capacitação dos conselheiros apresentam fragilidades que reforçam a ausência de prioridade no fortalecimento do controle social por meio dos CACS-Fundeb.

O apoio técnico é caracterizado, no FNDE, pelo monitoramento das ações dos projetos e programas educacionais geridos pelo FNDE, dentre eles o uso dos recursos do Fundeb, incluído a atuação dos CACS. Esse monitoramento ainda carece de definição mais técnica e até acadêmica dentro do FNDE, tanto que somente em 2011 foi constituída comissão para elaborar a política de monitoramento do órgão, por meio da Portaria FNDE Nº 412/2011, de 18 de novembro de 2011.

Essa ausência de definição técnica e acadêmica do que seja monitoramento no FNDE ocasiona uma atuação fragilizada do órgão no apoio técnico aos CACS, inclusive sem nenhuma orientação específica aos técnicos que viajam para esse monitoramento.

Quanto a outra via de relacionamento que vai do FNDE para os CACS-Fundeb, a capacitação dos conselheiros, além de ser apontado como uma fragilidade em diversas pesquisas, Braga (2011); Soares (2012); Machado (2012), o TCU, por meio do Acórdão AC-1614-23/13-P, de 26/06/2013, em auditoria na atuação do FNDE em 26 municípios, todos pequenos, distribuídos por todas as regiões do país, nos exercícios de 2010 e 2011, detectou que em 81% dos municípios a ausência e/ou insuficiência de capacitação dos membros dos CACS (BRASIL, 2013a).

[...] é frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por setores progressistas dela sobre as ações estatais, na suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações – o privatismo, por exemplo – seriam sanados ou pelo menos significativamente atenuados por tal controle social. Ora, isto é um equívoco muito simplório, pelo simples fato de os problemas de uma sociedade desigual se refletirem não só no Estado, mas também na chamada sociedade civil. Por isso, este “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais – os conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por exemplo –, mas também, e, sobretudo, a construção de um projeto de nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder (DAVIES, 2011, p.112).

Diante dessas constatações podemos inferir que a gestão do FNDE nos pequenos municípios não tem favorecido o controle social e nem o fortalecimento dos CACS-Fundeb. Pois, além do FNDE não conseguir cumprir suas competências legais em relação aos CACS-Fundeb, o tratamento dado a essas obrigações é realizado sem estudos da realidade que devem atuar, dando um tratamento formal, burocrático e contábil para o conselho constituído ser o *locus* da participação social, em nível local, o controle social.

3.3 O controle político partidário sobre os CACS-Fundeb

Neste item vamos cruzar três fontes de dados: o sistema de resultados da eleições do TSE; os 68 relatórios da CGU sobre as fiscalizações, entre 2003-2010, nos 33 municípios selecionados; e o sistema de dados CACS-Fundeb do FNDE.

Os dados do TSE foram extraídos de duas formas: a primeira pela disponibilidade de um arquivo único⁴⁸ e eletrônico com todas as pessoas filiadas a partidos políticos no país; e a segunda pelo acesso as páginas eletrônicas específicas de cada eleição.

A primeira forma foi um desafio, pois o arquivo eletrônico disponibilizado não abria integralmente nas planilhas de excel, sendo necessário um programa de leitura de dados hexadecimais, pela quantidade de dados em um único arquivo eletrônico.

Como visto no item anterior a presidência do CACS-Fundeb é estratégica, no sentido do controle de dois sistemas de informações do FNDE que foram criados como mecanismos de transparência e para o fortalecimento do controle social.

Outra razão estratégica de conquista da presidência do CACS-Fundeb é poder de decisão interna dentro do conselho, sendo, portanto, uma função que ao longo da história do CACS-Fundeb sempre esteve na mira de cooptação por parte do poder Executivo local. O aperfeiçoamento da legislação tem buscado tentar impedir o acesso à presidência, que é um órgão deliberativo que coordena os trabalhos, determina pautas e decide sozinho, principalmente quanto mais apática for o restante do grupo.

É importante considerar, portanto, que imperam nesses Conselhos não apenas interesses públicos, mas também das partes, havendo, de certo, disputas entre grupos sociais que os compõem, a par da manifestação da cultura política brasileira em

⁴⁸ Esse arquivo único não é mais disponibilizado, agora são centenas de pequenos arquivos, um para cada partido por Estado da federação que podem ser acessados em dois endereços eletrônicos: www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados e <http://dados.gov.br/dataset/filiados-partidos-politicos>.

torno do clientelismo, do fisiologismo e do corporativismo. (SOUZA, 2005, p.13)

A conhecida relação de domínio do poder político pelas forças conservadoras do *status quo*, Faoro (2008), Leal (2012), Fernandes (2005) e suas práticas de cooptação⁴⁹ fazem supor que a probabilidade de tentativa de contornarem a lei, para continuar evitando uma maior participação da sociedade civil de forma eficaz, é fácil de prever. Basta comparar como a legislação foi evoluindo na tentativa de impedir o que a CGU foi encontrando de indícios de desvios de recursos do Fundeb. Diante das constatações apontadas pela CGU, como atua os CACS-Fundeb dos pequenos municípios?

Refletindo sob essa indagação resolvemos cruzar os dados do sistema do FNDE de cadastro dos conselheiros, verificando o nome dos presidentes dos CACS-Fundeb, no período da gestão dos recursos fiscalizados pela CGU, com o sistema de resultados das eleições do TSE, e com o arquivo de filiados aos partidos políticos no Brasil, também do TSE, cujo resultado vamos analisar a seguir.

Na tabela 3, adiante, temos a relação político-partidária entre presidentes dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos prefeitos eleitos (2005-2013) – na região Norte. Das três cidades da região tivemos 100% de partidarização da presidência dos CACS-Fundeb, distribuídos da seguinte forma: em Pau D'Arco-TO, o presidente do CACS-Fundeb, representando os professores, é filiado ao partido do prefeito eleito no período 2005-2008, que se torna o partido da coligação do atual prefeito 2013-2016; em Bannach-PA, o presidente, representando o conselho tutelar, é filiado a partido da coligação do prefeito que está na disputa do mandato 2013-2016, pois essa eleição ainda não se resolveu; e em Caracaraí-RR, o presidente, representando o conselho tutelar, é filiado a partido da coligação do prefeito eleito do período 2009-2012.

⁴⁹ A cooptação se dá entre grupos e facções de grupos, entre estratos e facções de estratos, entre classes e facções de classes, sempre implicando a mesma coisa: a corrupção intrínseca e inevitável do sistema do poder resultante. (FERNANDES, 2005, p.416).

Tabela 3 : Relação político-partidária entre Presidentes dos CACS-Fundeb nos Pequenos Municípios e os respectivos Prefeitos Eleitos (2005-2013) – Norte

N	Cidade	Presidente CACS			Prefeitos		
		(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)	(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)
1	Pau D'Arco/TO	NA	NA	PTB	PTB / PL / PFL / PRTB / PSDB/PP	PT/PMDB	PSDB/PP / PTB / PR / DEM / PMN / PV
2	Bannach/PA	NA	NA	PSB	PSDB / PFL / PTB / PL / PP / PV	PDT/DEM	(Eleição suplementar)
3	Caracaraí/RR	NA	PPS	NA	PFL/PP / PTB / PRP / PRONA	PR/PMDB / DEM / PT do B / PT / PSC / PSDC / PSDB / PSB / PPS	PSC/PTN

Elaborado pelo Autor a partir de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores> e https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem

Legenda: NA = não se aplica.

Na tabela 4 temos a relação político-partidária entre presidentes dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos prefeitos eleitos (2005-2013) – da região Nordeste. Também nesta região há partidização da presidência dos CACS-Fundeb, que ocorreu da seguinte maneira: dois casos com presidentes filiados em três partidos distintos (Sítio Novo e Viçosa-RN), um para cada mandato, mas todos fazendo parte da coligação do partido dos prefeitos eleitos nos três mandatos políticos.

Em Sítio Novo-RN os presidentes foram eleitos representando, respectivamente na ordem dos mandatos, os professores, os diretores e o conselho municipal de educação. Já em Viçosa-RN os presidentes foram eleitos representando, respectivamente na ordem dos mandatos, apenas professores.

No município de Fleixeiros-AL, a mesma pessoa, uma diretora de escola, está no CACS-Fundeb em três mandatos consecutivos, só que apenas nos dois últimos como presidente. Um detalhe interessante, nesse caso, é que ela foi

presidente em um mandato como diretora de escola e o atual na categoria de pais de aluno, embora ambos do seguimento da sociedade civil, demonstra que, como os diretores de escola nas pequenas cidades são cargos de confiança do prefeito, esse é um dos caminhos estratégicos de cooptação do CACS-Fundeb. Ela é filiada ao partido que elegeu os três últimos prefeitos da cidade.

No município de Jacuípe-AL, o presidente do CACS-Fundeb, eleito representando o conselho municipal de educação, é filiado ao partido do prefeito eleito no mandato 2013-2016, não foi possível verificar nos anos anteriores por falta de dados no sistema do FNDE, o que reforça a hipótese de que presidentes dos CACS-Fundeb com estreitos laços com o Executivo municipal contribuem para a não alimentação dos dados nos sistemas que permitem maior transparência e controle social. No município de Venturosa-PE, o presidente, foi eleito representando os professores, é filiado a partido de coligação do prefeito eleito no mandato 2013-2016.

Tabela 4 : Relação político-partidária entre Presidentes dos CACS-Fundeb nos Pequenos Municípios e os respectivos Prefeitos Eleitos (2005-2013) – Nordeste

N	Cidade	Presidente CACS			Prefeito		
		(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)	(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)
1	Jacuípe/AL	NA	PSB	NA	PPS/ PDT / PT / PSL / PMN / PC do B	PT/PC do B	PSB/PP / PT / PPS
2	Flexeiras/AL	NA	PP	PP	PP / PMDB / PSDB / PFL / PTB / PT do B	PP/PSL / PTB / PMDB / DEM / PV / PT do B / PR / PSDB / PMN	PP / PTB / PMDB / PSL / PSC / PR / DEM / PMN / PSB / PV / PSDB / PSD / PT do B
3	Sítio Novo/RN	PR	PMDB	PDT	PSB / PMDB / PL / PFL	PSB / PMDB / PDT / DEM / PT / PSDB	PR / PSB / PSDB/PP
4	Venturosa/PE	NA	NA	PTC	PL / PDT / PSDC / PFL / PMN / PHS / PMDB	PR / DEM / PV / PSDB / PMDB	PR / DEM / PTC / PV / PSDB/PP (Eleição suplementar)
5	Viçosa/RN	PMDB	PV*	PP	PP / PTB / PMDB / PFL / PSB	PTB / PP / PMDB / DEM / PSB	PP / PT / PTB / PMDB / DEM / PSB

Elaborado pelo Autor a partir de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores> e https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem
 Legenda: NA = não se aplica; *Filiado a partido na cidade vizinha.

Na tabela 5 temos a relação político-partidária entre presidentes dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios e os respectivos prefeitos eleitos (2005-2013) – da região Sudeste. Temos uma situação diferenciada, comparada com as outras regiões, apenas em três municípios foi possível verificar a relação entre influência da filiação partidária e a presidência do CACS-Fundeb, isto porque em dois municípios o cadastro dos conselheiros está em situação irregular e outro incompleto. Além disso o CACS-Fundeb de Taguaraçu de Minas, que está com o cadastro incompleto e integrado ao Conselho Municipal de Educação e não tem site próprio, nem mesmo a prefeitura, para que fosse possível verificar o grau de partidarização desse conselho, da mesma forma o de Ribeirão Branco/SP pelo cadastro irregular.

Em apenas três foi possível encontrar presidentes dos CACS-Fundeb com filiados a partidos políticos ligados aos prefeitos de seus municípios, em dois não foram encontradas relações partidárias, nem mesmo com os vice-presidentes. Apenas no caso do município de Laranja da Terra – ES, o presidente do CACS-Fundeb, representando o Conselho Municipal de Educação, é filiado a partido de coligação do prefeito eleito no mandato 2013-2016.

Tabela 5 : Relação político-partidária entre Presidentes dos CACS-Fundeb nos Pequenos Municípios e os respectivos Prefeitos Eleitos (2005-2013) – Sudeste

N	Cidade	Presidente CACS			Prefeito		
		A	MS	2MS	(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)
1	Laranja da Terra/ES	NA	PT	NA			PSDB, PT, PDT, PSC, PR, PRB, PTB, PC do B, PP
2	Cachoeira de Minas/MG	Não se aplica					
3	Taguaraçu de Minas/MG**	Cadastro no FNDE não concluído. CACS integrado ao Conselho Municipal de Educação.					
4	Pirapora do Bom Jesus/SP	Não se aplica					
5	Ribeirão Branco/SP*	Cadastro no FNDE Irregular					

Elaborado pelo Autor a partir de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores> e https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem
 Legenda: NA = não se aplica.

Na tabela 6 temos a relação político-partidária entre Presidentes dos CACS-Fundeb nos Pequenos Municípios e os respectivos prefeitos eleitos (2005-2013) – da região Sul. Retorna, nesta região, o padrão de 100% de partidarização das presidências dos CACS-Fundeb.

No Paraná identificamos uma particularidade não encontrada nos outros estados ou mesmo regiões, em dois municípios são os vice-presidentes que foram partidarizados. Uma possibilidade previsível já que a legislação e as normas dos sistemas do FNDE preveem que o vice-presidente, na ausência do presidente assume as funções deste.

Assim, no município de Congonhinhas-PR, a vice-presidente, eleita representando os professores, é filiada a um partido da coligação do prefeito eleito 2009-2012, e a coligação ainda está presente tanto no mandato anterior como no seguinte.

No município de Borrazópolis-PR, a presidente do mandato anterior ao atual do CACS-Fundeb, eleita como representante do Conselho Tutelar, tem cadastro no TSE em dois partidos, ambos componentes das coligações que elegeram os prefeitos nos três últimos mandatos. A atual vice-presidente, eleita como representante do Conselho Municipal de Educação, é filiada a um partido diverso do partido da presidente anterior, mas da mesma coligação que fez parte das últimas gestões.

Fazendo a correlação entre a partidarização e as irregularidades encontradas pela CGU, temos neste município as irregularidades descritas no relatório do 21º sorteio, de nº 00836, de junho de 2006, resumidamente: “Em que pesem as justificativas apresentadas pelo Município, mantemos a constatação em razão do descumprimento às disposições da Lei 8.666/93, especialmente em relação a licitações e contratos.” (BRASIL, 2013b).

No município de Iporã-PR, o presidente, eleito como representante dos professores, é filiado a partido da coligação que elegeu o prefeito no mandato de 2013-2016. Já no município de Pedro Osório foi encontrada outra particularidade que também não é nenhuma novidade no interior do Brasil, onde os políticos locais revezam-se no poder nos municípios vizinhos, assim o presidente do CACS-Fundeb, eleito como representante dos professores, é filiado a partido que elegeu o prefeito no mandato de 2004-2008, mas sua filiação é no município vizinho.

No caso de Iporã, os indícios de desvios de recursos estão registrados no Relatório nº00907, do 22º sorteio: “Mantemos a constatação, em razão de que o Município de Iporã não justificou o fato apontado e que, de fato, foram debitados os valores citados e o gestor não providenciou a imediata devolução. Cabe ressaltar que tal procedimento deve ser anotado como rotina.” (BRASIL, 2013b, p.12).

Tabela 6 : Relação político-partidária entre Presidentes dos CACS-Fundeb nos Pequenos Municípios e os respectivos Prefeitos Eleitos (2005-2013) – Sul

N	Cidade	Presidente CACS			Prefeito		
		A	MS	2MS	(2005-2008)	(2009-2012)	(2013-2016)
1	Congonhinhas/PR	NA	NA	PP	PTB/PDT / PSDB	DEM/PSDB / PP/ PR	PSDB/PS C / PR / PSB/ PPL
2	Borrazópolis/PR	NA	PTB/PR	PSB	PT / PTB / PL / PHS	PT / PHS / PSB / PRTB / DEM / PSC	PSB/PT / PSL / PR / DEM / PHS / PV / PSDB
3	Iporã/PR	NA	NA	PSDB	PPS / PT / PDT / PFL / PL / PV / PP / PTN / PSC	PPS / PT / PDT / DEM / PP / PR / PTB / PHS / PV / PSC / PSB	PSDB/PR B / PTB / PMDB / PSL / PSC / PSDC / PRTB / PSB / PRP/ PSD
4	Pedro Osório/RS	NA	PMDB*	NA	PMDB / PSB	PDT	PT / PSD/PP

Elaborado pelo Autor a partir de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores> e https://www.fnpe.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem
 Legenda: NA = não se aplica; *Filiado a partido na cidade vizinha.

Diante de todas essas constatações, os dados documentais indicam que em relação aos municípios estudados, somando as porcentagens das regiões temos que no país são 86% de presidência dos CACS-Fundeb partidários, 7% de não-partidários e 7% que não foram possíveis de serem avaliados.

Considerando que nos 33 municípios foram constatados indícios de desvios de verbas e irregularidades na gestão dos recursos dos Fundeb, uma alta correlação entre partidarização da presidência dos CACS-Fundeb e os indícios de desvios e irregularidades nos recursos do Fundeb.

Duas situações são reveladas ao se cruzar os dados: uma que há um índice muito alto, de 86% de presidentes dos CACS-Fundeb filiados a partidos políticos ou coligações dos prefeitos eleitos, indicando um processo planejado ou consensuado de cooptação política dos segmentos sociais que presidem os CACS-Fundeb; e uma segunda que há uma correlação entre partidarização/cooptação da presidência do CACS-Fundeb e indícios de irregularidades e desvios de recursos do Fundeb.

3.4 A atuação do CACS-Fundeb nos pequenos municípios e os indícios de desvios de verbas do Fundeb

Nesta seção procuramos dimensionar os aspectos econômicos e os montantes dos recursos envolvidos com as irregularidades e indícios de desvios de recursos do Fundeb nos municípios estudados com a atuação dos CACS-Fundeb.

Na região Centro-Oeste temos a menor proporção de recursos do conjunto de municípios estudados, com 0,1% do total de recursos fiscalizados no período, pouco mais de R\$ 130 mil reais foram fiscalizados sob suspeitas de irregularidades e indícios de desvios. Um município passou por duas fiscalizações em 3 anos, sendo considerado 100% de ineficiência dos CACS-Fundeb, nas duas fiscalizações.

Tabela 7: Municípios da região Centro-oeste fiscalizados mais de uma vez. CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	A	NS	Atuação CACS	Constatações	Recursos (R\$)
1	Inaciolândia	GO	2002	8º	ineficiente	2	50.000,00
			2005	22º	ineficiente	12	80.894,76
Total						14	130.894,76

Elaborado pelo Autor a partir de

www.cgu.gov.br/controlinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp

Legenda: E= Estado; A = ano do repasse dos recursos fiscalizados;NS = número do sorteio de fiscalização.

Na Região Centro-Oeste o registro da ineficiência da atuação dos CACS-Fundeb está registrado no Relatório de Fiscalização nº 08, do 2º sorteio, Município de Inaciolândia: “Conforme verificamos no livro de Atas, o Conselho vem se reunindo regularmente nas dependências da Secretaria de Educação [...] e não havia detectado nenhuma irregularidade na execução do Programa [...]” (BRASIL, 2013b, p.5)

Tabela 8 : Pequenos Municípios da região Norte fiscalizados mais de uma vez. CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	A	NS	Atuação CACS	Constatações	Recursos recebidos em (R\$)
1	Alvarães	AM	2002	3	ineficiente	19	156.420,00
			2004	16	inoperante	9	109.740,06
			2008	30	inoperante	11	8.190.602,73
2	Pau D'Arco	TO	2002	4	inoperante	4	89.704,20
			2003	12	inoperante	3	60.719,64
3	Bannach	PA	2002	4	ineficiente	6	606.926,35
			2003	12	inoperante	5	434.467,67
4	Assis Brasil	AC	2002	4	inoperante	4	164.777,31
			2004	19	inoperante	3	80.159,11
5	Caracaraí	RR	2002	4	inoperante	7	221.691,85
			2004	18	inoperante	3	50.424,48
6	Normandia	RR	2004	15	NA	NA	NA
			2009	32	inoperante	6	147.935,10
7	Amajari	RR	2002	2	inoperante	5	171.670,00
			2004	17	inoperante	5	22.930,68
			2009	31	inoperante	3	6.348,85
8	Cerejeiras	RO	2002	5	inoperante	2	323.908,20
			2009	32	inoperante	7	1.160.091,6
Total						102	11.998.517,83

Elaborado pelo Autor a partir de

www.cgu.gov.br/controlinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp

Legenda: E= Estado; A = ano do repasse dos recursos fiscalizados; NA = não se aplica.

NS = número do sorteio de fiscalização.

Na região Norte, temos 16% do conjunto dos recursos analisados, num total de quase 12 milhões de reais, em 8 municípios de 6 estados. Essa proporção é a segunda maior, e juntando ao Nordeste essas duas regiões somam 95% dos recursos fiscalizados. Das 18 fiscalizações na região os CACS-Fundeb foram considerados 10% ineficientes, 85% inoperantes e em 5% a fiscalização foi omissa na classificação da atuação.

A atuação ineficiente e inoperante, nesta região, está registrada em vários relatórios, como no caso do Município de Alvarães-AM, no Relatório de Fiscalização nº 3, do 2º sorteio: “Constatação: Atuação ineficaz do Conselho de Controle Social. [...] Verificamos que houve uma única reunião um ano após sua criação[...]” (BRASIL, 2013b, p.3).

Outro caso de inoperância registrado, ocorreu no Município de Bannach-PA, como consta no Relatório de Fiscalização nº 248, do 12º sorteio: “Análise da Equipe: Falta de atuação do Conselho Municipal do FUNDEF. O Conselho Municipal do FUNDEF em Bannach/PA [...] o Conselho não se reuniu deixando de desempenhar adequadamente suas atribuições legais definidas.” (BRASIL, 2013b, p.5)

No Município de Normandia-RR, também, há registro de inoperância do CACS-Fundeb, como consta no Relatório de Fiscalização nº 01650, no 32º sorteio: “Constatação: Conselho Municipal do FUNDEB inoperante. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social [...] não se manifestou quanto ao exame da Prestação de Contas.”(BRASIL, 2013b, p.20).

No Município de Amajari-RR o registro da inoperância do Conselho foi realizada por meio de entrevista aos conselheiros, é o que aponta o Relatório de Fiscalização nº 22, do 2º sorteio:

Constatação da Fiscalização: Falta de acompanhamento efetivo da execução do Programa. [...] Mediante entrevista realizada junto a alguns membros do Conselho do Fundef, fomos informados de que: a) não há registros de sua atuação específica[...] d) houve atuação (algumas visitas) do Conselho junto à escola, mas sem manter quaisquer registros (BRASIL, 2013b,p.8-9).

Na região Nordeste, a proporção é a maior das regiões com 79% dos recursos investigados. Num total de 12 municípios de 7 estados. Das 20 fiscalizações realizadas na região os CACS-Fundeb foram considerados 25% ineficientes e 75% inoperantes.

Os registros de ineficiência e inoperância dos conselhos na Região Nordeste estão descritas nos relatórios analisados. Um dos casos de inoperância é do Município de Itaira-CE, Relatório de Fiscalização nº 169, do 11º sorteio: “Verificamos a ausência da atuação do Conselho do Fundef no acompanhamento e execução do Programa, uma vez que não constatamos, da entrevista realizada com membros do Conselho e da análise do Livro de Atas, registros de visitas ou relatórios relativos ao exercício de 2003” (BRASIL, 2013b, p.7).

Da mesma forma ocorreu com o Município de Venturosa-PE, como consta no Relatório de Fiscalização nº 714, do 19º sorteio: “Constatamos, em análise ao Livro de Registro de Atas do CACS/FUNDEF, que não houve nenhum registro de reuniões [...]” (BRASIL, 2013b, p.3).

Um caso de ineficiência foi registrado no Município de Gentio do Ouro, no Relatório de Fiscalização nº 01493, do 30º sorteio:

Constatação: Atuação ineficiente do Conselho Social do FUNDEB [...] A constatação apontada pela equipe de fiscalização está suportada nas atas do Conselho do FUNDEB, assim como por meio de informações extraídas dos próprios membros do aludido Conselho, as quais estão registradas também em ata [...] (BRASIL, 2013b, p.18)

No caso do Município de Flexeiras-AL, a ineficiência está registrada em dois relatórios, um no do sorteio nº 3, Relatório de Fiscalização nº 002: “Verificamos, ainda, que o Conselho não vem desempenhando satisfatoriamente suas atribuições[...]” (BRASIL, 2013b, p.3), e o outro no Relatório de Fiscalização nº 01670, do 33º sorteio:

Constatação: Atuação ineficiente do conselho de acompanhamento social.[...] Da análise do conteúdo das Atas apresentadas pela Administração Municipal, as quais registram as reuniões do colegiado durante o exercício de 2009 e 2010, constatou-se a precária atuação do Conselho [...] (BRASIL, 2013b, p.23)

Tabela 9 : Pequenos Municípios da região Nordeste fiscalizados mais de uma vez.CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	A	NS	Atuação CACS	Constatações	Recursos repassados em (R\$)
1	Flexeiras	AL	2002	3	ineficiente	8	538.640,00
			2009	33	ineficiente	27	8.190.120,71
2	Jacuípe	AL	2002	5	inoperante	4	434.473,65
			2004	18	ineficiente	25	2.977.559,12
3	Japaratinga	AL	2002	2	inoperante	2	343.465,90
			2006	23	inoperante	14	320.041,70
4	Lagoa do Carro	PE	2003	14	inoperante	20	228.874,04
			2009	31	inoperante	31	6.367.630,23
5	Venturosa	PE	2004	19	inoperante	17	267.487,34
			2008	30	ineficiente	35	7.197.792,27
6	Itatira	CE	2003	11	inoperante	23	595.863,15
			2008	30	inoperante	23	10.499.968,86
7	Viçosa	RN	2002	4	inoperante	1	230.206,01
			2006	23	inoperante	3	92.240,56
8	Sítio Novo	RN	2005	22	ineficiente	3	149.134,24
			2008	30	inoperante	6	69.148,24
9	Várzea	PB	2002	5	inoperante	1	64.000,00
			2003	12	inoperante	5	31.250,00
10	Água Doce do Maranhão	MA	2005	21	inoperante	13	2.230.197,44
			2010	31	inoperante	32	8.651.648,54
11	Gentio do Ouro	BA	2005	21	inoperante	7	178.774,86
			2008	30	ineficiente	28	7.003.525,01
12	Wagner	BA	2005	21	Inoperante	2	33.575,04
			2008	30	Inoperante	16	3.355.681,93
Total						346	60.051.298,84

Elaborado pelo Autor a partir de

www.cgu.gov.br/controlinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp

Legenda: E= Estado; A = ano do repasse dos recursos fiscalizados; NS = número do sorteio de fiscalização.

Na região Sudeste, a proporção é de 2,9% dos recursos fiscalizados, em 5 cidades de 3 estados. Das 10 fiscalizações realizadas na região, 10% consideraram os CACS-Fundeb ineficientes e 90% inoperantes.

Tabela 10 : Pequenos Municípios da região Sudeste fiscalizados mais de uma vez. CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	A	NS	Atuação CACS	Constatações	Recursos repassados em (R\$)
1	Cachoeira de Minas	MG	2002	3	inoperante	9	198.120,00
			2008	30	ineficiente	9	1.156.567,57
2	Taguaraçu de Minas	MG	2002	4	inoperante	1	58.005,00
			2009	33	inoperante	6	250.124,87
3	Ribeirão Branco	SP	2003	13	inoperante	4	91.198,76
			2009	32	inoperante	21	174.589,49
4	Pirapora do Bom Jesus	SP	2005	22	inoperante	22	16.332,96
			2008	30	inoperante	2	6.322,87
5	Laranja da Terra	ES	2004	16	inoperante	6	124.154,99
			2009	33	inoperante	8	197.968,32
Total						88	2.273.384,83

Elaborado pelo Autor a partir de

www.cgu.gov.br/controleinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp

Legenda: E= Estado; A = ano do repasse dos recursos fiscalizados; NS = número do sorteio de fiscalização.

A inoperância dos conselhos na Região Sudeste está transcrita nos relatórios da CGU, como no caso do Município de Pirapora do Bom Jesus-SP, de acordo com o Relatório de Fiscalização nº 00931, do 22º sorteio: “[...] o Conselho não é atuante no acompanhamento da execução do Programa Fazendo Escola, tendo em vista que não apresentou registros das falhas supra mencionadas.” (BRASIL, 2013b, p.16).

Na região Sul, a proporção é de 1,4% dos recursos fiscalizados, em 7 cidades de 2 estados. Das 14 fiscalizações realizadas na região, 86% consideraram os CACS-Fundeb inoperantes e em 14% a fiscalização foi omissa em classificar a atuação.

A inoperância dos conselhos, da Região Sul, está registrada nos relatórios, como no caso do Município de Guaraniaçu, no Relatório de Fiscalização nº 257, do 12º Sorteio: “Constatamos que o Conselho Municipal de Controle Social não atuou na supervisão da execução do Programa, nos termos do disposto no artigo 7º da Resolução/CD/FNDE nº 18, de 11/04/2004 e no artigo 4º, §§ 1º, inciso IV e 5º da Lei nº 9.424, de 24/12/1996.” (BRASIL 2013b, p.6).

Tabela 11 : Pequenos Municípios da região Sul fiscalizados mais de uma vez pela CGU 2003-2010.

N	Cidade	E	A	NS	Atuação CACS	Constatações	Recursos recebidos (R\$)
1	Iporã	PR	2002	3	inoperante	4	199.335,00
			2005	22	inoperante	4	94.029,72
2	Bocaiúva do Sul	PR	2002	4	inoperante	3	54.620,00
			2008	30	inoperante	2	112.715,59
3	Prado Ferreira	PR	2002	6	inoperante	1	20.265,00
			2005	20	NA	NA	NA
4	Borrazópolis	PR	2002	7	inoperante	3	2.850,00
			2005	21	inoperante	2	25.561,88
5	Guaraniaçu	PR	2003	12	inoperante	1	27.258,68
			2009	33	NA	NA	213.174,32
6	Congoinhinhas	PR	2004	19	inoperante	2	95.021,56
			2009	32	inoperante	4	95.336,96
7	Pedro Osório	RS	2002	6	inoperante	4	39.060,00
			2009	31	inoperante	11	115.387,46
Total						41	1.094.616,17

Elaborado pelo Autor a partir de www.cgu.gov.br/controleinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp
 Legenda: E= Estado; A = ano do repasse dos recursos fiscalizados; NA = não se aplica.
 NS = número do sorteio de fiscalização.

Nas tabelas 7,8,9 e 10 temos a distribuição, por região e município, dos recursos que foram fiscalizados pela CGU no período de 2003-2010. Proporcionalmente 79% dos recursos estão na Região Nordeste, seguida de 16%

da Região Norte, ambas formando, portanto, 95% do recursos, seguidos da Região Sudeste com 2,9%, sul com 1,4% e Centro-Oeste com 0,1%.

Em resumos, as constatações são: 100% de municípios com irregularidades e suspeitas de desvios de recursos do Fundeb; 86% de partidarização/cooptação da presidência dos CACS-Fundeb; mais de 75 milhões de reais de recursos repassados do Fundeb sob suspeita de irregularidades e desvios; e 96% dos CACS-Fundeb ineficientes e/ou inoperantes.

Diante desses números tornar-se evidente que os pequenos municípios precisam de políticas públicas específicas que levem em consideração seu contexto histórico, social e político, com destaque para uma maior proteção e incentivo à participação social, em especial no controle social.

Além disso, esses dados apontam onde, geograficamente, há uma maior necessidade de políticas públicas diferenciadas para os pequenos municípios, a bem do controle social, da transparência e do desperdício de recursos públicos por meio da corrupção política.

Partindo dessa situação de 96% de CACS-Fundeb ineficientes e/ou inoperantes podemos inferir que as diretrizes políticas da gestão do FNDE não estão cumprindo o seu papel de capacitação dos conselheiros e de apoio técnico aos conselhos.

Nessa relação, da gestão do FNDE com o CACS-Fundeb, há uma influência da postura do FNDE em atender burocrática e contabilmente às demandas dos CACS-Fundeb que induz uma resposta também burocrática que limita-se em aprovar a prestação de contas.

Mas que fatores estruturais movem tantos políticos a tão alto índice de irregularidades e indícios de desvios de verbas públicas da educação daqueles que o elegeram? Que contradições estão presentes nessa realidade?

Nessa busca nos deparamos com avanços teóricos importantes da ciência econômica⁵⁰. O cartesianismo aplicado ao sistema econômico capitalista burguês gera um *modus operandi* de atuar na realidade:

⁵⁰ Para esta Ciência, existem três paradigmas tradicionais fundamentais que possuem como referência filosófico-metodológica: o cartesianismo, o kantismo e hegelianismo, que em ordem cronológica são representadas por Descartes (1596-1650), Kant (1724-1804) e Hegel (1770-1831). O cartesianismo em economia é conhecido como neoclassicismo, que se caracteriza pelo racionalismo extremado. Já o kantismo é conhecido, na economia, como estruturalismo, que é uma outra espécie de racionalismo, baseado na

[...] descobrimos três funções derivadas centrais para essa forma de dominação burguesa. Primeiro, ela visa, acima de tudo, preservar e fortalecer as condições econômicas, socioculturais e políticas através das quais ela pode manter-se, renovar-se e revigorar-se, de maneira a imprimir ao poder burguês, que ela contém, continuidade histórica o máximo de eficácia. (FERNANDES, 2005, p.354)

Três economistas estruturalistas, David Ricardo (1772-1823), Max Weber (1864-1920) e John Maynard Keynes (1883-1946), consideram: “[...] a realidade só se apresenta para nós como uma construção mental. [...] Constrói-se um modelo proto-ficcional em que estes últimos são postos em interação.” (PAIVA, 2008, p.26).

A fragilidade do estruturalismo parece estar em querer aplicar modelos teóricos estáticos à realidade que se apresenta sempre dinâmica, pois é construída pela dinâmica das interações sociais das pessoas, “Nada ‘vem para ficar’ na história, e muito menos na história de um regime tão instável como o regime de classes.” (FERNANDES, 2005, p.372)

Para os economistas tradicionais, temos o hegelianismo que, em economia, é chamado de institucionalismo histórico. Para Hegel “[...] o real e o racional estão num processo permanente e imbricado de construção e desenvolvimento.” (PAIVA, 2008, p.28).

Mas o que esses três paradigmas de economia tem em comum e explicam o que identificamos de altos índices de irregularidades e indícios de recursos públicos? A relação parece estar presente na formação das mentalidades⁵¹, onde, numa relação dialética de contradição, o sistema econômico vigente, propicia uma mentalidade que se adequa ao funcionamento do sistema.

Assim numa sociedade capitalista os políticos e gestores movem-se por referenciais que variam do racionalismo extremado ao racionalismo estruturalista formando uma mentalidade onde os valores que se sobrepõem são os dos

observação e na sistematização dessa observação no interior de um modelo lógico, racionalmente consistente (PAIVA,2008).

⁵¹ O conceito de mentalidade utilizado aqui é o do historiador marxista Volvelle. “o estudo das mediações e da relação dialética entre, de um lado, as condições objetivas da vida dos homens e, de outro, a maneira como eles a narram e mesmo como a vivem.” (VOLVELLE, 1991, p.24)

modelos que não consideram a participação do ser humano como construtor de sua própria história.

O que orienta a pesquisa dos cartesianos é a convicção de que o mundo é essencialmente ordenado, estável e simples [...] o que existe é o homem econômico racional, egoísta e hedonista, buscando a maximização de seu prazer, com um mínimo de dispêndio de recursos. (PAIVA, 2008, p.34-35)

Dessa reflexão consideramos que a contradição de alguma forma desvenda os mecanismos de alienação e manipulação das mentalidades. Nos parece que a unidade dos contrários possa ser uma síntese que supera as condições reais que formam a contradição, com possibilidade de avançar naquelas situações contraditórias que mais estagnam do que dinamizam os polos de uma relação.

Daqui se extrai todo um conjunto de derivações metodológicas. Em primeiro lugar, extrai-se uma certa “luminosidade desrespeitosa” com os antagonismos teóricos, os quais se busca superar a partir da síntese das posições conflitantes. [...] Mas por trás da oposição “o racional é real/ o racional é ilusório” encontra-se a unidade “o racional é”. Para Hegel, superar esta unidade é superar os limites dos dois maiores sistemas filosóficos modernos. [...] a tese de que os contrários solicitam sínteses superiores tem um desdobramento revolucionário para a prática científica: alimenta a concepção de que não só se pode, como se deve hierarquizar as concepções teóricas e as estruturas sociais, diferenciando-se em termos de seu grau de desenvolvimento (PAIVA, 2008, p.28-29).

Ao constatar as ações, atos e mentalidades dos políticos e gestores volto a Marx e todo seu legado metodológico de começar as análises pelo real, pelo concreto (Marx, 2011). De um lado, ações e mentalidades dos políticos e gestores brasileiros dos pequenos municípios, não importa sua cor partidária, registram as práticas de malversação de recursos públicos da educação, e de outro, os conselhos sociais como espaço possível de participação efetiva.

Os dados apontam para duas atitudes dos gestores: uma, de forte omissão; e outra, a colaboração premeditada em não atuar. Em ambas o resultado final é o mesmo, alto índice de irregularidades e indícios de desvios de recursos. Além de que os eleitos pela sociedade local para gerir e cuidar dos

recursos públicos da comunidade são exatamente os que realizam as irregularidades e sob os quais pesam os indícios de desvios dos recursos.

Como ir além dessas contradições? O que nos ensinam os pequenos municípios em direção à superação? Que síntese superior pode ser construída a partir dessas contradições?

Um ponto de partida, para encontramos essas alternativas, pode ser extraído da seguinte reflexão: “[...] os economistas hegelianos partem da hipótese de que as mudanças históricas são racionais [...] as mudanças devem ser a resposta socialmente viável a demandas e pressões contraditórias, que impedem a sustentação do status quo ante.” (PAIVA, 2008, p.35).

E Marx vai além ao afirmar que a emancipação humana só é plenamente realizada quando o homem, real, individual, souber reconhecer suas próprias forças, organizando-as como forças sociais e como tais políticas (MARX, 2010).

A situação dos CACS-Fundeb, pelo menos nos pequenos municípios, está estatisticamente comprovada em sua ineficácia como controle social. Uma das possíveis correlações que influencia essa ineficácia é a cooptação e controle da presidência dos CACS-Fundeb pelo poder Executivo local.

Para modificar essa realidade, parece necessário a construção de um conceito de controle social que permita um debate sobre o papel dos conselhos a partir dos pequenos municípios. Os conceitos de controle social vistos por outros prismas são diversos.

[...] o “controle social”, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o “controle social” envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2008, p.105-106).

Com esse conceito, já temos um ponto de partida coerente com a realidade que encontramos, ou seja, um controle social em construção a partir da capacidade das classes subalternas, em luta para interferir na gestão pública na disputa de hegemonia. É nessa linha a definição de Lobo (1988) considerando o

controle social como um mecanismo que possibilita a cobrança e a fiscalização da ação do poder público por parte da população.

Já para Gohn (2001) o controle social é uma participação qualificada que evoluiu a partir de uma participação enquanto pressão por melhorias, por mais cidadania. Enquanto que para Martins (2011) é um instrumento que legitima e consolida a política pública. Considerando esses conceitos e o suporte de dados e informações aqui levantadas, busca-se um encaminhamento de superação para as contradições postas.

Assim, nessa perspectiva podemos considerar o controle social como uma prática social de construção contra hegemônica com ação em rede orgânica que objetiva controlar a ação do Estado por meio de políticas públicas que lhe sejam favoráveis.

Tomando esse conceito como referência, podemos encontrar uma síntese superior às contradições encontradas durante os embates do controle social. Assim as contradições encontradas neste estudo são: a atuação ineficiente dos CACS-Fundeb versus a gestão do FNDE desassociada da realidade desses municípios; e a ação predatória do poder executivo local com os recursos públicos da educação versus a cooptação política da presidência dos CACS-Fundeb, são as bases iniciais que precisam de uma superação.

A atuação dos CACS-Fundeb versus a gestão do FNDE, tem uma correlação em comum com a fragilidade da capacitação dos conselheiros. Como avançar nessa contradição para que advenha alguma mudança? No caso concreto seria a instituição de CACS-Fundeb regionais: estaduais e nacionais.

Os CACS regionais nos estados podem ser uma estratégia para fortalecer a formação dos conselheiros. Onde há uma organização do Estado precisa existir um núcleo de ação do controle social na mesma proporção aglutinadora, completando uma rede cuja organicidade estaria mais favorecida que a atual fragmentação de CACS municipais.

Porém, o que tende a aumentar a qualidade da capacitação é o encontro de CACS municipais com os regionais nos estados, onde a troca de experiência, o exercício da cidadania mais amadurecido de alguns se expandiria entre aqueles que estão em situação de maior fragilidade.

O resultado dessa organicidade pode caminhar para uma síntese superadora da contradição, a unidade dos contrários, com mudanças em rede.

A ação predatória do poder executivo local com os recursos públicos da educação versus a cooptação política da presidência dos CACS, pode ser reduzida pela atuação da rede de cidadania, formada pelos encontros dos CACS.

Assim a estratégia é fortalecer a parte mais frágil da relação contraditória, no caso, os conselheiros dos CACS-Fundeb.

Como exemplos de alguns instrumentos legais que podem compor um modelo alternativo como aqui discutido, principalmente quanto ao aspecto de fortalecer e incentivar a participação da população mais carente aponto as seguintes sugestões (R.FERREIRA, 2012) :

- a) Os conselheiros que tenham algum vínculo empregatício, à semelhança do artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, devem obter o direito a inamovibilidade do seu local de trabalho, enquanto durar seu mandato e/ou sua suplência.
- b) Os conselheiros que tenham vínculo empregatício, à semelhança da estabilidade sindical, prevista no artigo 543 § 3º da CLT, não devem ser demitidos em razão de sua atuação nos conselhos.
- c) Os conselheiros devem contar, diante do certificado de prestação de serviço público relevante, com prerrogativas semelhantes às previstas aos jurados, de acordo com o artigo 439, 440 e 441 do Código de Processo Penal Brasileiro –CPPB, dentre elas presunção de idoneidade moral, preferência em concursos públicos (poder-se-ia creditar pontos em provas de títulos em qualquer concurso público, isenção e pagamento de taxas dos concursos), não ter desconto de salário nos dias que atuarem nos conselhos.
- d) Os conselheiros, quando no exercício de sua função, devem deter, à semelhança das prerrogativas do Ministério Público, o poder de fiscalização previstas no artigo 26, I , b,c e II § 3º e artigo 27, parágrafo único, I, III,IV da Lei nº 8.625/93.
- e) Os conselheiros devem ter o direito de identidade funcional com prerrogativas assemelhadas de fé pública dos funcionários públicos, como previstas no Decreto nº 5.703/2006.
- f) Devem ser impedidas de candidatar-se, ou de serem indicadas para os conselhos de controle social, as pessoas que tenham qualquer dependência, comercial, civil, penal ou administrativa, nos últimos cinco anos, com autoridades

públicas, cargos comissionados e dirigentes dos órgãos e entes públicos que o conselho deva atuar.

- g) Devem ser impedidos de candidatar-se, ou de serem indicados para os conselhos de controle social, os dirigentes e conselheiros de sindicatos de empregados ou empregadores, nos últimos cinco anos.
- h) Devem ser impedidos de candidatar-se, ou de serem indicados para os conselhos de controle social, os dirigentes e conselheiros de partidos políticos, nos últimos cinco anos.
- i) Devem ser impedidos de candidatar-se, ou de serem indicados para os conselhos de controle social, os pré-candidatos e candidatos, nos últimos cinco anos, a cargos públicos e sindicatos de empregados e empregadores.
- j) Devem ser impedidos de candidatar-se, ou de serem indicados de forma simultânea, concorrentes para mais de um conselho de controle social.
- k) Devem ser impedidas de candidatar-se, ou de serem indicadas, as pessoas enquadradas na Lei da Ficha Limpa.

Outra estratégia de fortalecimento dos conselhos sociais seria a unificação dos diversos conselhos, pelo menos na mesma área temática, como é caso do CACS-Fundeb e do CAE – Conselho de Alimentação Escolar, ambos são acompanhados pelo FNDE e refletem numa divisão de forças e estruturais burocráticas no órgão que é dispendiosa e ineficaz, pois nos mesmos relatórios da CGU onde são apontadas a ineficiência dos CACS-Fundeb acusam também o mesmo grau de inoperância e ineficácia aos CAE's.

Com essas estratégias estabelecidas, esses Conselhos Sociais de Educação, já numa visão unificada, estariam fortalecidos para um tensionamento mais eficaz contra o poder Executivo local: (1º) estando mais “blindados” legalmente contra a cooptação partidária; (2º) fortalecidos socialmente, com maior participação dos representantes do segmento social, estariam mais predispostos a compartilharem experiências nos encontros dos conselhos regionais estaduais, formando assim uma rede de atuação orgânica.

Estas medidas exemplificativas podem ser materializadas por normas infraconstitucionais, e indicam instrumentos que podem aumentar a igualdade de condições de participação nos conselhos sociais.

Considerações Finais e proposições.

O objetivo desse do capítulo foi encontrar, a partir da realidade desses pequenos municípios, indicações, ensinamentos que possam apontar saídas para a situação negativa do controle social sobre os recursos da educação. Assim chegamos às seguintes considerações parciais:

- a) Existem três fatores em comum, entre os municípios estudados: todos os 33 municípios estão na mesma faixa de nível de IDH-M; em todos foram constatados indícios de desvios de recursos federais para a educação; e a ineficiência dos CACS-Fundeb em prevenir e atenuar esses indícios.
- b) Considerando que quase a totalidade desses pequenos municípios não fazem parte das regiões metropolitanas, contestamos a tese de que há um sistema integrado de cidades no Brasil, e que essa tese não reflete a realidade das políticas públicas em educação, nos pequenos municípios.
- c) A constatação de maior fragilidade do controle social nos pequenos municípios permite considerarmos a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas de modo diferenciado para estes tipos de cidades, considerando suas maiores necessidades de fortalecimento do controle social e do exercício de uma cidadania emancipatória.
- d) O índice de 96% de CACS-Fundeb inoperantes ou ineficientes nos municípios estudados, indica: a) leniência com os desvios e irregularidades por parte dos gestores; b) falta de controle social, de transparência com o uso dos recursos da educação.
- e) Na relação do FNDE com os CACS-Fundeb foram identificadas quatro vias de relacionamento direto, duas que vão dos CACS-Fundeb em direção ao FNDE: o envio dos pareceres e do cadastro dos conselheiros; e as duas que vão do FNDE para os CACS-Fundeb: o apoio técnico e a capacitação dos conselheiros. No envio de pareceres dos CACS-Fundeb ao FNDE o tratamento dado é burocrático e contábil, caracterizado pelo arquivamento sem providências tomadas, haja visto que a capacidade de atuação do órgão se exaure com as demandas advindas dos órgãos de controle externo e interno, do Ministério Público e da Polícia Federal.

- f) O controle da presidência dos CACS-Fundeb ocasiona o controle da alimentação de dados dos dois sistemas do FNDE: o de cadastro de conselheiros; e o de pareceres conclusivos das contas do Fundeb no município. O uso inadequado dessas alimentações de dados ocasiona prejuízo para a transparência e para o fortalecimento do controle social.
- g) A ausência de definição técnica e acadêmica do que seja monitoramento no FNDE coincide com uma atuação fragilizada do órgão no apoio técnico aos CACS.
- h) A capacitação dos conselheiros, pode ser considerada frágil, o que já foi identificado por pesquisas acadêmicas recentes e pela auditoria do TCU. Essa fragilidade alcança altos índices, principalmente nos pequenos municípios e formam mais um elo desse conjunto de práticas da gestão do FNDE que prejudica o controle social nos municípios que mais necessitam, os pequenos.
- i) A cooptação da presidência dos CACS-Fundeb, por meio de filiação político partidária, reforça a estratégia de domínio do poder executivo municipal sobre o controle social, tornando-o ineficaz.
- j) O elevado índice de 86% de partidarização da presidência dos CACS-Fundeb indica uma alta correlação desse domínio com o índice de 100% dos municípios estudados com irregularidades e/ou indícios de desvios de verbas dos recursos do Fundeb.
- k) A partidarização de membros do Conselho Municipal de Educação fragiliza a opção de inserir os CACS-Fundeb como câmara desses conselhos.
- l) A primeira contradição entre a atuação dos CACS-Fundeb e a gestão do FNDE, pode ser superada com a criação de uma rede orgânica de CACS regionais estaduais e CACS regionais nacionais.
- m) A segunda contradição, entre a ação predatória do Executivo local com os recursos do Fundeb e a cooptação partidária da presidência dos CACS-Fundeb, pode ser superada pelo fortalecimento dos conselheiros dos segmentos sociais, a partir do conjunto de modificações legais apontadas no capítulo.
- n) A unificação de conselhos que controlam recursos da educação pode ser uma estratégia de fortalecimento do controle social.

Este estudo partiu do concreto, buscando compreender o movimento existente na contradição dos opostos apresentados ao longo da pesquisa. Desse movimento contraditório permanente que forma a luta dos contrários, necessita de um momento de desenvolvimento para sua própria superação a um estado qualitativo superior chamado unidade dos contrários.

Da relação contraditória da gestão do FNDE com os CACS-Fundeb os dados da pesquisa apontam para a necessidade de algum movimento que modifique a situação atual, apontamos a parte mais frágil, os conselheiros dos CACS-Fundeb que são dos segmentos sociais, como sujeitos determinantes desse movimento rumo a uma unidade dos contrários, na busca de reconquistar o espaço de debate político dos conselhos sociais, e de verdadeiro controle democrático dos recursos públicos da educação.

A relação do município com os CACS-Fundeb e o FNDE foi construída ao longo da história do país e a transversa no árido tema do financiamento da educação. O município em sua formação histórica no Brasil assumiu atribuições e responsabilidades conjuntas, de um lado, com órgãos federais, no caso da educação com o FNDE, e de outro, com a sociedade local, na educação, por meio dos CACS-Fundeb.

O município, que só foi elevado a ente federado com a Constituição Federal de 1988, teve a política de descentralização direcionada fortemente como sua responsabilidade, com reflexos na relação com a dupla CACS-Fundeb x FNDE.

O movimento de institucionalização do município no Brasil foi marcado pela alternância entre centralização e descentralização, onde o poder hegemônico das elites utilizou e parece ainda utilizar os recursos financeiros e o poder político local para a manutenção e aprofundamento do sistema econômico que mais favoreceu seus interesses.

Com a Constituição de 1988 ocorreu o fenômeno da multiplicação de pequenos municípios, determinada pela política de repartição de recursos financeiros via Fundo de Participação dos Municípios – FPM, com uma lógica inversa do que ocorreu historicamente nos países federados desenvolvidos. A descontinuidade administrativa e um complexo sistema de financiamento fazem parte da nossa formação histórica sobre o financiamento da educação.

O conjunto de municípios estudados apresentam algumas características comuns: são todos de pequeno porte populacional, estão fora das regiões metropolitanas, apresentam a mesma faixa de IDH-M, e em todos foram constatados indícios de irregularidades e de desvios de recursos do Fundeb, em mais de uma fiscalização aleatória da CGU, entre 2003 e 2010.

O controle social sobre o financiamento da educação encontra suas primeiras dificuldades no sistema tributário brasileiro que de tão fragmentado e complexo dificulta a compreensão pelos segmentos sociais, assim como também pela tardia experiência de cidadania e participação, principalmente nas pequenas cidades.

Ao estudarmos o contexto histórico de criação do FNDE nos deparamos com uma instituição que foi criada sob a lógica do desenvolvimentismo do regime militar, com forte influência do modelo do Banco Mundial, principalmente por ser, na sua prática, o responsável por operacionalizar as proposições do BM nas políticas públicas educacionais sob sua gestão.

O FNDE deu sinais de alterações com esse modelo de “obediência” aos ditames do BM a partir do governo Lula, quando a legislação específica que regula suas atividades foi modificada, dando início a um redirecionamento na sua atuação, embora sua prática de relação com os CACS-Fundeb seja contraditória ao dar um tratamento burocrático-contábil às irregularidades apontadas pelo controle social da sociedade civil.

Os CACS-Fundeb, nesses municípios estudados alcançaram um índice de 96% de inoperantes e ineficientes, segundo classificação dos relatórios da CGU, indicando inúmeras irregularidades, além de falta de controle social e transparência com os recursos do Fundeb repassados aos municípios. Nesse elevado índice, encontramos, ao cruzarmos os dados dos sistemas informatizados do FNDE e TSE, um índice de 86% de partidarização da presidência dos CACS-Fundeb nesses municípios. Essa partidarização caracteriza cooptação política porque fazem parte ou do partido ou da coligação do prefeito eleito no município.

Essa cooptação pode ser justificada pelo acesso da presidência do CACS-Fundeb aos sistemas informatizados do FNDE que alimenta e atualiza o cadastro de conselheiros e pela aprovação da prestação de contas do Fundeb no

município. Controlando a presidência, evita-se o controle social e a transparência sob esses recursos, facilitando possíveis irregularidades e desvios.

Diante desse cenário propomos a superação de duas grandes contradições identificadas: entre a atuação dos CACS-Fundeb e a gestão do FNDE, que pode ser superada com a criação de uma rede orgânica de cidadania, formada por CACS : nacionais, regionais e municipais de acordo com a organização de cada estado; e entre a ação predatória do executivo municipal com os recursos do Fundeb e a cooptação política partidária da presidência dos CACS, que pode ser superada pelo fortalecimento dos conselheiros dos segmentos sociais, a partir de um conjunto de modificações legais apontadas no capítulo 3.

Além disso, propomos a unificação dos CACS-Fundeb com os Conselhos de Alimentação Escolar, como meio de fortalecimento dos conselhos em nível local, ao mesmo tempo, em que pode gerar uma modificação nas estruturas burocráticas sobrepostas e ineficazes do FNDE.

Implícita nessas mudanças tem uma proposta de formação cidadã, no encontro dos conselhos no nível local, das pequenas cidades, com seus pares em áreas mais populosas e com práticas de controle social e transparência mais fortalecida. Essa formação tende a criar uma tensão que pode impactar nas contradições da atuação do FNDE, estabelecendo uma relação dialética de superação para o fortalecimento dos CACS-Fundeb nos municípios de pequeno porte, por meio de políticas públicas específicas que atendam suas características de maior fragilidade no exercício da cidadania.

Enfim, aprendemos com os pequenos que a cidadania precisa de espaço, seja grande ou pequeno, precisa ser construída por todos, e que os mais frágeis precisam de mais oportunidades que os mais fortes, na sua luta, na nossa luta pela emancipação humana.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Luiz Fernando; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. Revista São Paulo em perspectiva. V.10 nº 3, jul-set.1996. Disponível em: www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_05.pdf. Acesso em 22.fev.2013.

ARAGÃO, J.Guilherme. **Município e administração: capacitação técnica dos governos locais como elemento de reforma administrativa e fator de modernização de serviços públicos**. Revista Brasileira dos Municípios nº 47/48 – Ano XII, Julho/dezembro, 1959. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/180/rbm_1959_v12_n47_n48_jul_dez.pdf . Acesso em 09 fev.2013.

ARAGÃO, José Wellington M. de. **O Fundef: controle social e gestão democrática** .Gestão em Ação. Revista Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.6, n.2 p.119-128 - Salvador, jul/dez 2003. Disponível em: http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliacao.pdf. Acesso em 22 abr.2013.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc. Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002. Disponível em <www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf> . Acesso em 10 jul.2012.

AMARAL, N.C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012. 224p. (Coleção Formar).

ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira de. **O Satânico Doutor Go: A ideologia bonapartista de Golbery do Couto e Silva**. São Paulo: PUC, 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999. Disponível em: www.verinotio.org/di/di17_golbery.pdf . Acesso em 22 jul.2012.

AUDIN, Auditoria Interna da UFPel. **Manual de Auditoria Interna – MAINT**. Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, 2011. 31 p. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2011/10/2.Manual-de-Auditoria-Interna.pdf> > Acesso em 10 jul.2012.

AVRITZER, Leonard; **Participação e efetividade dos conselhos e de políticas públicas**. Conferência de Abertura I Seminário Nacional de Controle Social. Anais. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/eventos/SPCI_ControlSocial/Arquivos/Anais.pdf > Acesso em: 10 out.2011.

_____. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. In: Sociologias. Porto Alegre, 2000, IFCH-UFRGS, ano 1 n. 2, pp. 18-43. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925/4198> . Acesso em 22 mai.2012.

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo Opciones de política**. Washington: BM, 1986.

BENEVIDES, Maria Victoria. **64, um golpe de classe?** . SciELO, São Paulo, [2003]. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n58/a12n58.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB**. Brasília, 2011. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade de Brasília. Orientadora: Profa. Dra. Maria Abádia da Silva. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control_social_educacao_basica.pdf> Acesso em 02 out.2011.

BRASIL. (1932) **Decreto nº 21.335, de 29 de abril de 1932**. Institui a taxa de educação e saúde; de duzentos réis sobre todos os documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, criando o fundo especial respectivo. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 6 de maio de 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21335-29-abril-1932-504841-publicacaooriginal-1-pe.html>> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (1934) **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm Acesso em 7 de jan. 2012.

_____. (1941) Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de outubro de 1941. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm > .Acesso em 07 janeiro 2012.

_____. (1943) Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Decreto-Lei N.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de agosto de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm > .Acesso em 07 janeiro 2012.

_____.(1967) **Lei nº 5.527, de 2 de outubro de 1967**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de outubro de 1967. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5327impressao.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1968) **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de novembro de 1968. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm > . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1969a) **Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras

providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de setembro de 1969. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1969b) **Decreto Lei nº 979, de 15 de setembro de 1969**. Altera disposições da Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de outubro de 1969. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0979.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1969c) **Decreto Lei nº 1.053, de 21 de outubro de 1969**. Provê sobre o exercício de mandato em órgão colegiado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de outubro de 1969. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1053.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1975) **Decreto nº 76.877, de 22 de dezembro de 1975**. Dispõe sobre Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1975. Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=76877&tipo_norma=DEC&data=19751222&link=s> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1983) **Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983**. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de abril de 1983. Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7091&tipo_norma=LEI&data=19830418&link=s> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1985) **Decreto nº 92.248, de 30 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1985. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D92248.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1987) **Decreto nº 94.140, de 24 de março de 1987**. Altera o artigo 1º, caput do Decreto nº 92.248, de 30 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de março de 1987. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D94140.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em 7 de jan. 2012.

_____.(1991) **Decreto nº 144, de 8 de maio de 1991**. Aprova a Estrutura Regimental do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá

outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de maio de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0114impresao.htm>. Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1993a) **Decreto nº 723, de 18 de janeiro de 1993**. Altera a Estrutura Regimental do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aprovada pelo Decreto nº 114, de 8 de maio de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de janeiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0723impresao.htm>. Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (1993b) **Lei Nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm > .Acesso em 07 janeiro 2012.

_____.(1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> > Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1996a) **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de novembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1996b) **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de novembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1996c) **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. . Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de novembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1998a) **Decreto nº 2.520, de 19 de março de 1998**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/D2520impresao.htm> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1998b) **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de junho de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(1999) **Decreto nº 3.034, de 27 de abril de 1999**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de abril de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3034impressao.htm>. Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (2001a) **Medida Provisória nº 2143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de abril de 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (2001b) **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de julho de 2001. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (2001c) **Medida Provisória nº 2216-37, de 31 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de setembro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____. (2001d) **Decreto nº 4.048, de 11 de dezembro de 2001**. Altera a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d4048.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2002) **Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002**. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de abril de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2003a) **Decreto nº 4.626, de 21 de março de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções

Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de março de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4626impressao.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2003b) **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2004a) **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4o da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de junho de 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2004b) **Decreto nº 5.157, de 27 de julho de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5157impressao.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2005) **Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005**. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11180.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2006a) **Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm> . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2006b) **Decreto Nº 5.703, de 15 de fevereiro de 2006**. Dá fé pública aos cartões de identidade funcional expedidos pelos Ministérios e órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5703.htm >
.Acesso em 07 janeiro 2012.

_____.(2006c) **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5973impresao.htm> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2006d) **Decreto nº 5.973, de 29 de novembro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de novembro de 2006. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5973impresao.htm> .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2006e) **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de junho de 2007. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm >
.Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2006f) **Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2012. Disponível em: <
www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm > . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2007a) **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de junho de 2007. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm > .Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2007b) **Portaria MEC Nº 952, de 8 de outubro de 2007.** Transfere para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a gestão das atividades operacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB) e dá outras providências.

_____.(2007c) **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de novembro de 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm > . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2007d) **Decreto nº 6.319, de 20 de dezembro de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de dezembro de 2007. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6319impresao.htm > . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2009) **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de junho de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm > . Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2011a) **Decreto nº 7.481, de 16 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de maio de 2011. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7481impresao.htm > Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2011b) **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações** previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm > Acesso em 07 jan. 2012.

_____.(2012a) **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991,

8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm > Acesso em 18 fev. 2012.

_____.(2012b) **Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e remaneja cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de março de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7691.htm > Acesso em 18 mai. 2012.

_____.(2012c) **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de maio de 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm > Acesso em 18 mai. 2012.

_____. (2012d) Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilha do FPM.** Brasília, set.2012. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf . Acesso em 22 abr.2013.

_____. (2013a) Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº AC-1614-23/13-P. Relatório de Auditoria de Conformidade.** Brasília, 2013. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130627/AC_1614_23_13_P.doc . Acesso em 22 jul.2013.

_____. (2013b) Controladoria Geral da União. **Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.** Disponível em: www.cgu.gov.br/controleinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Sorteados/index.asp. Acesso em 22 jun.2013.

_____. (2013c). IBGE. DATASUS. **Sistemas e Aplicativos, Cadastros Nacionais: Unidades Territoriais.** <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=040206&item=6>. Acesso em 22 abr 2013.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças os Estados e dos Municípios.** p.51-68.In. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <

www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>
Acesso em 22 jun.2012.

BRITTO, Carlos Ayres. **O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5**. Revista de Direito Processual, nº 8, p.1-18. Rio de Janeiro, 1977. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1006816/DLFE-51207.pdf/REVISTA321.pdf> . Acesso em 22 abr.2013.

CARCANHOLO,R. **A dialética da mercadoria: guia de leitura**. Cadernos da ANGE - Textos Didáticos nº 4. ANGE, Vitória, 1993. Disponível em: <<http://coptec.org.br/biblioteca/Outros/Artigos/Dialetica%20da%20Mercadoria%20-%20Reinaldo%20Carcanholo.pdf> > Acesso em 10 mai. 2012.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?**. Campinas, 2011.Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas. Orientador: Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000784998>> Acesso em 10 mai. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: Evolução dos gastos**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010. p. 169 a 190.

_____. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Texto para discussão nº 760.Rio de Janeiro, 2000, IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/70/80> . Acesso em 22 jun.2012.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social**. In.: PEREIRA, Isabel Brasil. Dicionário da educação profissional em saúde / Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima. 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478 p. Disponível em: http://www.midias.epsjv.fiocruz.br/pag/arquivo_download.php?Area=Material&Num=43 Acesso em 22 jun.2013.

CRIVELARO, Sérgio Henrique Rezende; SOUZA, Aline Tadei de;FRANCISCO, José. **Pequenos municípios: a participação do dia-a-dia e a cidadania do cara-a-cara**. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Disponível em: www.sociologia.ufsc.br/npms/sergio_crivelaro.pdf . Acesso em 22 mai.2012.

CROSO, Camila;AZZI, Diego;BOCK, Renato. **Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina**. São Paulo, Ação Educativa, 2007. Disponível em: www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2348/1/banco_mundial_em_foco.pdf. Acesso em 22 jun.2013.

CUNHA, Paulo Ferreira. **Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988)**. Revista Electrónica de Historia Constitucional, ISSN 1576-4729, Nº. 8, 2007. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Oviedo, Oviedo. Disponível em: <http://hc.rediris.es/08/articulos/pdf/12.pdf> . Acesso em 22 jun.2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc. [online]. 2008, vol.29, n.105, pp. 1187-1209. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em 22 jun.2011.

DAVIES, Nicholas. **A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social?** p.111-126. In. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011. 227 p.

DEMO, Pedro. **Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

_____. **Pobreza política**. 6ed. Campinas, SP: Autores Associados. 2001.

DREIFUSS, René A. **1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis, 1981, Vozes.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educ. Soc. Campinas, vol. 28, nº 100 - Especial, outubro/2007, p. 921-946. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> . Acesso em 10 jul.2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas**. In. DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Edufg, 2011. p.285-315.

DOMBROWSKI, Omir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.16, n.30, p.269-281, jun.2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rscop/v16n30/16.pdf > Acesso em 03 jun.2012.

IANNI, Octávio. **A construção da categoria**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, número especial, p. 397-416, abr.2011. Disponível em: www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/viewFile/3294/2920. Acesso em 22 abr.2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011a, 261p. Disponível em <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf > Acesso em 11 set.2011.

_____. **Indicadores Sociais Municipais**. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Informação Demográfica e Socioeconômica nº 28. Rio de Janeiro, 2011b, 149p. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf > Acesso em 11 set.2011.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, Universidade de Brasília, 2001, 2008 (reimpressão). 320p.

FAISSOL, Speridião. **O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro**. IN: FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA - IBGE, Rio de Janeiro, 1994.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008, 929 p.

FERNANDES, Ananda Simões. **A reformulação da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra no Brasil: a geopolítica da Golbery do Couto e Silva**. Londrina. Antíteses, vol.2,n.4,jul.-dez 2009, pp.831-856.Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=193314422012> > Acesso em 01 ago.2012.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil : ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2005.

_____. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989. (Educação contemporânea), pp. 157-175. Publicado originalmente em: CATANI, Denice; MIRANDA, Hercília; MENEZES, Luiz Carlos; FISCHMANN, Roseli (Orgs.). Universidade, escola e formação de professores. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 13-37.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil**. Educ. Soc. [online]. 2009, vol.30, n.109, pp. 1123-1138. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400010>. Acesso em 22 jun.2012.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria nº 412/2011**. Publicada no Boletim de Pessoal e Serviço nº 283. Novembro de 2011. Brasília.

FRARE, Irineu; RUEDIGER, Marco Aurélio. **O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional**. In. Gestão Pública. Cadernos FGV Projetos. Ago 2008. Ano 2, nº 6. p.14-17. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/308.pdf>. Acesso em 20 mar. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica.** Educação e Sociedade. Campinas, v.28,n.100. Especial,p.1129-1152, out.2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2328100.pdf > Acesso em: 20 mar. 2012.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Saberes, conhecimentos e as pedagogias das perguntas e das respostas: atualidade de antigos conflitos.** Práxis Educativa, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.9-19 , jan.-jun. 2009. Disponível em <www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/466/467> Acesso em 22 jun.2012.

GAIO, André Moysés. **Afinidades eletivas entre a União Democrática Nacional (UDN) e as forças armadas brasileiras.** Revista Diálogos, DHI/UEM, v. 6. p. 31-40, 2002. Maringá. Disponível em: www.dialogos.uem.br/index.php?journal=ojs&page=article&op=view&path%5B%5D=237&path%5B%5D=pdf_215 . Acesso em 22 jun.2012.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação.** Revista de Informação legislativa, Ano 36, nº 143, jul/set 1999, Brasília. Disponível em: <http://files.integradodireito.webnode.com.br/200000022-b0868b1805/OS%20PRINCIPIOS%20JUR%20C%8DDICOS%20DO%20ESTADO%20DEMOCR%20C%81TICODE%20DIREITO.pdf>. Acesso em 22 abr.2013.

GONÇALVES, Nadia G. **A escola superior de guerra e a lei 5.692/71: educação e a doutrina de segurança nacional e desenvolvimento.** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011. Disponível em: <www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300650153_ARQUIVO_textoanpuh2011ngg.pdf >. Acesso em 02 ago.2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf. Acesso em 22 fev.2013.

_____. **Políticas Públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira.** Caderno CRH, Salvador, v.19, n.48, p.537-549, set/dez. 2006a. Disponível em <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=429>> Acesso em 03 jun.2012.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada.** Brasília, Liber Livro, 2009. 225 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

LOBO, T.. **Descentralização - uma alternativa de mudança**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p.14-24, jan-mar. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9444/8499>. Acesso em: 22 Jun. 2013.

KHAIR, Amir. **Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**. APARTE - Inclusão Social em Debate. Rio de Janeiro, UFRJ, 2008. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf >. Acesso em 22 de jun.2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 1985. Paz e Terra. São Paulo.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009**. Tese de doutorado em Educação da Faculdade em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Profa.Orientadora Dra.Nalú Farenzena. Porto Alegre, 2012.

MACNAMARA, Robert Strange. **Cem países: dois bilhões de seres. A dimensão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1974. 138p.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Coedição Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB – (Coleção Políticas Públicas de Educação) Org. Célio da Cunha, José Vieira de Sousa e Maria Abádia da Silva. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. 326p.

_____. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Brasília, 2009. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de Brasília. Orientadora: Profa. Dra. Marília Fonseca. Disponível em: < www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/teses-e-dissertacoes-1/Doutorado%20Paulo%20Sena.pdf > Acesso em 02 out.2011.

MARX,K. **Sobre a questão judaica** / apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd; tradução Nélio Schneider, [tradução de Daniel Bensaïd, Wanda Caldeira Brant].- São Paulo : Boitempo, 2010.

_____. **Grundisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. Supervisão editorial Mario Duayer; tradução Mario Duayer, Nélio Schneider (colaboração de Alice Helga Werner e Rudiger Hoffman). São Paulo: Boitempo, 2011.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos e descontos**. 2.ed. Ceilândia, DF: Idéia Editora, 2001.

MORIN, Edgar. **A religião dos saberes: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 588p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O direito à educação**. In. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 15 a 41.

_____. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico**. *Gestão em Ação*. Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.6, n.2 p.97-106 - Salvador, jul/dez 2003. Disponível em: http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliacao.pdf. Acesso em 22 abr.2013.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis B.B. de; CARNIELLI, Beatrice Laura. **Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes**. *Jornal de Políticas Educacionais*. nº 7 , Jan.- jun.2010, p.35-40. Disponível em: <www.jpe.ufpr.br/n7_4.pdf > Acesso em 22 jun.2012.

ORSO, Paulino José. **Os desafios do conhecimento e o método da pesquisa científica**. *Educação Temática Digital*, Campinas, v.5, n.1, p.25-39, dez. 2003. Disponível em: <www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/10404/ssoar-etd-2003-1-orso-os_desafios_do_conhecimento_e.pdf?sequence=1> Acesso em 22 jul.2012.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Noções de economia** / Carlos Águedo Nagel Paiva, André Moreira Cunha. — Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Manual-de-Economia.pdf . Acesso em: 22 jun 2013.

R.FERREIRA, Jesse. **Os Direitos Constitucionais Fundamentais e os Conselhos de Controle Social no Brasil: um novo enfoque**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, orientador: professor Dr. Jonilto Costa Sousa .Brasília, 2012.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis. Vozes, 1998.

ROMÃO,J.E. **Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)**. In. TEODORO (Org.) *Tempos e andamentos nas políticas de educação – Estudos Iberoamericanos*. Brasília, Liberlivro, p.163-185.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília, Liber Livro, 2010. 174p.

SANTIN, Janaína Rigo. **O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local**. Anais do II Congresso Sul-Americano de

História, promovido pelo Instituto Panamericano de Geografia e História e pelo Programa de Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo. Evento ocorrido em Passo Fundo-RS, nos dias 19 a 21 de outubro de 2005. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/municipio.pdf> . Acesso em 22 jan. 2013.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **O financiamento da educação segundo os periódicos acadêmicos no período de 1996 a 2010**. O 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. ANPAE, São Paulo, 2011. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0023.pdf >. Acesso em 22 jun.2012.

SILVA, Maria Abádia; BRAGA, Marcus Vinícius A. **Controle Social em educação básica pública**. In:_____. 10º. Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED Centro-Oeste, 2010, Uberlândia - Minas Gerais. 10. Encontro de Pesquisa em Educação. Uberlândia, 2010. v. 1. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3468/3/control_social_em_educacao%20A7%C3%A3o.pdf > Acesso em 07 jan. 2012.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Fapesp: Autores Associados, 2002.

_____. **A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais**. Revista NUANCES: estudos sobre Educação, Vol. 6, No 6. UNESP, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/100/125> . Acesso em 22 jun.2012.

_____. **Pressões externas na educação básica. Dissensos e gestão**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.3, n.4, p.95-106, jan./jun.2009. Disponível em: www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/104/94 . Acesso em 22 nov.2011.

_____. **O pensamento político-pedagógico e manifestações de Florestan Fernandes acerca dos organismos financeiros internacionais**. p.41-56.In.: Pensamento pedagógico e políticas de educação. Célio Cunha, Maria Abádia da Silva (org.). Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2013. 278p.

SOARES, Lucineide Maria Santos. **Controle Social dos recursos do Fundef/Fundeb do Município de Teresina no período de 2004 a 2009**. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, 2012. Disponível em: www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucineideMariaDosSantosSoares_res_int_GT6.pdf. Acesso em 22 jan 2013.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Um discurso sobre as ciências**. Porto. 7ª edição. Edições Afrontamento, 1995.

SOUZA, C. 2002. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442. Disponível em : <www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf> Acesso em : 10 jun.2012.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: seu panorama em 28 municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Reunião Anual da ANPEd. 2005, Caxambu. <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-1302--Int.doc> Acesso em: 2 de jun. 2013.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2576/2009 Plenário**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091105/019-162-2008-9-MIN-JJ.rtf> . Acesso em 10 nov.2011.

TEIXEIRA, Anísio. **A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional?** Comentário. Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan./mar. 1960. p.16-20. Disponível em: www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/novalei.html. Acesso em 22 jun.2012.

_____. **Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.37, n.86, abr./jun. 1962. p.59-79. Disponível em: www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/valores.html. Acesso em 22 jun.2012.

TIESENHAUSEN, Sandra Vivacqua von. **Diálogo entre Fernando de Azevedo e Cecília Meirelles: as vozes sociais e a renovação educacional dos anos 1930**. p.57-79. In.Pensamento pedagógico e políticas de educação/ Célio da Cunha e Maria Abádia da Silva (org.) – Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, Liber Livro, 2013.

TRIVINOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987. p.175.

VALE, Andréa Araújo do. **(Re)Formatando o consenso: as instituições privadas de educação superior preparam novo avanço sobre fundo público**. Seminário Antonio Gramsci: Filosofia e Política. Niterói, 2012, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Filosofia, Política e Educação – NuFiPE, UFF. Disponível em: <www.nufipeuff.org/seminario_gramsci_e_os_movimentos_populares/trabalhos/Andrea_Araujo_do_Vale.pdf> . Acesso em 22 jun.2012.

VERHINE, Robert E. **Gestão em Ação**. Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.6, n.2 p.93-222 - Salvador, jul/dez 2003. Disponível em: http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliacao.pdf. Acesso em 22 abr.2013.

VOLVELLE, Michel. **Ideologias e mentalidades**. São Paulo, Brasiliense, 1991.

ANEXO A - Produções acadêmicas sobre Avaliação e o Monitoramento do FNDE nos Conselhos de Controle Social do Fundeb

Data	Título	Pesquisador	Orientador	Tipo	IES ⁵²
2006	Estrutura e cultura na mudança das instituições: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional – o caso do FNDE.	Irineu Rodrigues Frare	Marco Aurélio Ruediger	Dissertação	FGV
2008	Corrupção política: uma patologia social.	Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.	Inocência Mártires Coelho.	Dissertação	IDP ⁵³
2009	Pacto federativo e financiamento da educação: o FNDE em destaque.	Rosana Evangelista de Cruz	Rubens Barbosa de Camargo	Tese	USP
2009	A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino: uma política pública em ação.	Neusa Batista Chaves	Maria Beatriz Luce	Tese	UFRGS
2009	Controle social no âmbito municipal: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da CGU na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco.	Flávio Alves Carlos	Marco Tullio de Castro Vasconcelos	Tese	UFPE

⁵² Instituição de Ensino Superior

⁵³ Instituto Brasiliense de Direito Público

2009	O CME do município de Ananindeua na construção da política educacional: a busca pela participação social.	Maria Celeste Gomes de Farias	Teresina Fátima Andrade Monteiro dos Santos	Dissertação	UFPA
2009	Política de financiamento e desempenho educacional: um estudo comparativo sobre a capacidade de atendimento dos municípios brasileiros.	Geniana Guimarães Faria	Marisa Ribeiro Teixeira Duarte	Dissertação	UFMG
2010	Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados.	Joana Borges Buarque de Gusmão	Elie Ghanem	Dissertação	USP
2010	Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação.	Assis Souza de Moura	Maria Salete Barboza de Farias	Dissertação	UFPB
2011	O controle social da educação básica pública	Marcus Vinicius de Azevedo Braga	Maria Abádia da Silva.	Dissertação	UnB
2012	Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Município de Capitão Poço/PA.	João Ribeiro dos Santos Filho	Rosana Maria Oliveira Gemaque	Dissertação	UFPA

Fonte: realizado pelo autor no período de janeiro a julho de 2012.

ANEXO B – Dirigentes do FNDE e da FAE

DIRIGENTES DO FNDE

N.º	NOME/TITULAR	NOMEAÇÃO	EXONERAÇÃO	Outros Cargos	Filiação Partidária
1	Ecilda Ramos de Souza (Falecida) Secretário Executivo da Comissão Coordenadora de Execução do Plano Nacional de Educação	Portaria n.º 360 de 22.11.66, DOU de 29.11.66.	_____	Ex-Conselheira do CEDF	
	Ecilda Ramos de Souza Secretário Executivo do Conselho Deliberativo do FNDE	Portaria n.º 230 de 28.04.71	_____		
	Ecilda Ramos de Souza Secretário Executivo/Diretor-Geral do FNDE	Decreto de 20.04.77	Portaria n.º 238, de 25.03.85, DOU de 26.03.85..		
2	Alencar Naul Rossi Diretor – Geral	Portaria n.º 239 de 25.03.85, DOU de 26.03.85.	Portaria n.º 498 de 01.07.85, DOU de 03.07.85.	Conselheiro da Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF	
3	Luiz Antônio Andrade Gonçalves⁵⁴ Diretor – Geral	Portaria n.º 499 de 03.07.85, DOU de 03.07.85.	Portaria n.º 334 de 12.05.86, DOU de 13.05.86	Dono do banco FonteCindam (escândalo Marka/ FonteCindam)	
	Hélio Mário Guerreiro (Falecido)	Portaria n.º 335 de 12.05.86, DOU de	Portaria n.º 346 de 08.06.88,	Secretário Executivo do	

⁵⁴ Nascido em 1947 em Minas Gerais, formou-se Administrador de Empresas em 1974 pela Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Belo Horizonte – FUMEC, e é Pós-graduado em Administração Financeira pela Universidade de Negócios e Administração (UNA). Antes de exercer o cargo de **Secretário do Tesouro Nacional**, em março de 1988, ocupou os cargos de Secretário-Geral Adjunto do Ministério do Interior, Diretor-Geral da Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de Coordenador na Subchefia para Acompanhamento de Ação Governamental do Gabinete Civil da Presidência da República, tendo passado antes pelo **Banco Central**.

Fonte: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/curriculum_secretarios.asp .

4	Diretor – Geral	13.05.86.	DOU de 09.06.88.	CODESUL (BRDE)	
5	Antônio Carlos Costa de Carvalho⁵⁵ (Sá)⁵⁶ Diretor – Geral	Portaria n.º 347 de 08.06.88, DOU de 09.06.88.	Portaria n.º 573 de 23.10.89, DOU DE 24.10.89.		
6	Laudir Francisco Schmitz Diretor – Geral	Portaria n.º 574 de 23.10.89, DOU de 24.10.89.	Portaria n.º 140 de 16.03.90, DOU de 16.03.90.	FINEP, MCT, SPU-MPOG	
7	Luís Felipe Corrêa de Azevedo⁵⁷ Diretor – Geral (Falecido)	Portaria n.º 141 de 16.03.90, DOU de 16.03.90.	Portaria n.º 962 de 05.10.90, DOU de 09.10.90, com efeitos a partir de 01.10.90.		
8	Edison (da) Silveira Collares⁵⁸ Diretor-Geral	Portaria n.º 965 de 05.10.90, DOU de 09.10.90.	_____		
	Edison de Silveira Collares Secretário Executivo	Decreto de 05.06.90, DOU de 06.06.91.	Decreto de 16.10.91, DOU de 17.10.91.		
9	Paulo Elpídio de Menezes Neto Secretário Executivo	Decreto de 16.10.91, DOU de 17.10.91.	Decreto de 11.08.92, DOU de 12.08.92.		
10	Maurílio Lemos de Avellar Filho Secretário Executivo	Decreto de 11.08.92, DOU de 12.08.92.	Decreto de 21.08.92, DOU de 24.08.92.		
11	Margarida de Oliveira Cantarelli Secretário Executivo	Decreto de 21.08.92, DOU de 24.08.92.	Decreto de 11.09.92, DOU de 14.09.92.		
12	Maurílio Lemos de Avellar Filho	Decreto de 11.09.92,	Decreto de 09.07.93, DOU		

⁵⁵ Neto do Dep.Estadual da Bahia, prefeito e Coronel da Guarda Nacional, João Sá, e filho do Dep.Federal João Gonçalves de Carvalho Sá.

⁵⁶ A fonte informou o nome incompleto, mas na conferência dos dados foi encontrado o nome completo no Acórdão TCU 73/92 - Plenário - Ata 45/92 Processo nº TC 013.078/90-9 c/1. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C19940609%5CGERADO_TC-5824.pdf

⁵⁷ Diplomado da Escola Superior de Guerra-ESG, Turma de 1969. Disponível em: <http://www.esg.br/a-esg/diplomados-da-esg/turma-de-1969/>

⁵⁸ A fonte informou o nome equivocadamente, o correto é “sem” o “da”, conforme DOU de 04/09/1991, seção 1, pag.84. Disponível em: www.in.gov.br .

	Secretário Executivo (Interino)	DOU de 14.09.92.	de 12.07.93.		
13	Carlos Henrique Leal Porto Secretário Executivo	Decreto de 09.07.93, DOU de 12.07.93.	Decreto de 12.01.95, DOU de 13.01.95.		PMDB – Juiz de Fora/MG 12/03/88
14	Barjas Negri Secretário Executivo	Decreto de 18.01.95, DOU de 19.01.95.	Decreto de 09.01.97, DOU de 10.01.97, contar de 03.01.97..		PSDB – Piracicaba/SP 04/09/79
15	José Antônio Carletti Secretário Executivo	Decreto de 09.01.97, DOU de 10.01.97.	Decreto de 23.03.98, DOU de 24.03.98.		
16	Mônica Messenberg Guimarães Secretária Executiva	Decreto de 23.03.98, DOU de 24.03.98.	Decreto de 06.01.2003, DOU de 07.01.2003.	Servidora do IPEA	
17	Hermes Ricardo Matias de Paula Secretário Executivo / Presidente	Decreto de 06.01.2003, DOU de 07.01.2003.	Portaria n.º 65 de 26.01.2004, DOU de 27.01.2004.		PSOL – Brasília/DF 30/09/2009
18	José Henrique Paim Fernandes Presidente	Portaria n.º 66 de 26.01.2004, DOU de 27.01.2004.	Decreto de 29.03.2006, DOU 30.03.2006.		
19	Daniel Silva Balaban Presidente	Portaria n.º 217 de 29.03.2006, DOU de 30.03.2006.	Portaria nº 1.289 01.08.2011, DOU de 02.08.2011		
20	José Carlos Wanderley Dias de Freitas Presidente	Portaria nº 1.290 de 01.08.2011, DOU de 02.08.2011			

Fonte dos dados das autoridades: FNDE/DIRAD/CGPEO/DILEP

Fonte dos dados cadastrais: FNDE/DIRAD/CGPEO/COAPE

Elaborado pelo autor a partir das Fontes.

DIRIGENTES DA FAE

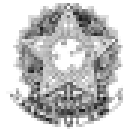
	NOME	NOMEAÇÃO	EXONERAÇÃO	Outros Cargos	Filiação Partidária
1	Rubens José de Castro Albuquerque	02/05/1983			
2	João Felício Scárdua	12/4/1985			
3	Carlos Pereira de Carvalho e Silva	1985	15/12/1988		
4	Agostinho Celso Cilento Giusti	1988			
5	Maurício Barros Toscano	15/12/1988	12/05/1989		
6	Avelino João Miotto	12/04/1989	04/05/1989		
7	Adolpho Schüler Netto (Falecido)	21/03/1990	10/09/1991		
8	Francisco Xavier Balieiro Júnior	10/09/1991	21/08/1992		
9	Marlucio Cerqueira Soares palmeira	21/08/1992	28/10/1992		
10	Rubens Leite Vianello	28/10/1992			
11	Iveraldo Lucena Costa	24/11/1992			
12	José Luiz Portella Pereira	1995	26/08/1996		
13	José Antônio Carletti	02/09/1996	23/03/1998		

Fonte dos dados das autoridades: FNDE/DIRAD/CGPEO/DILEP

Fonte dos dados cadastrais: FNDE/DIRAD/CGPEO/COAPE

Elaborado pelo autor a partir das Fontes.

ANEXO C – Exemplar de Relatório



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO 01505

MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DE MINAS - MG

30º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos
Sorteio de Unidades Municipais

05/Octubro/2009

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO 01505

MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DE MINAS - MG

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 024 Ações de Governo executados na base municipal de CACHOEIRA DE MINAS - MG em decorrência do 30º Evento do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

2. Os trabalhos foram realizados no período de 13Out2009 a 31Dez2009, e tiveram como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas.

3. As Ações Governamentais que foram objeto das ações de fiscalização estão apresentadas a seguir, por Ministério Supervisor, discriminando, a quantidade de fiscalizações realizadas e os recursos aproximados aplicados:

20125 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO

PROGRAMA:

GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MUNICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL

AÇÃO:

GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MUNICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL

Controladora-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno 1

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30º Sorteio de Unidades Municipais – Cachoeira de Minas - MG

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica

22000 MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO
PROGRAMA:
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGROPECUARIO
AÇÃO:
APOIO AO PEQUENO E MEDIO PRODUTOR AGROPECUARIO - - NO E
STADO DE MINAS GERAIS
QUANTIDADE DE O.S.: 2 VALOR: R\$ 195.000,00

26000 MINISTERIO DA EDUCACAO
PROGRAMA:
BRASIL ESCOLARIZADO
AÇÃO:
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA - NACIONAL
(CREDITO EXTRAORDINAR
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 940.918,38
AÇÃO:
APOIO A REESTRUTURACAO DA REDE FISICA PUBLICA - NACIONA
L
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 148.145,38
AÇÃO:
APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA - NACION
AL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 67.503,81
AÇÃO:
DISTRIBUICAO DE MATERIAIS E LIVROS DIDATICOS PARA O ENS
INO FUNDAMENTAL - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica
AÇÃO:
APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA - NO EST
ADO DE MINAS GERAIS
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 81.224,00

PROGRAMA:
ESTATÍSTICAS E AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS
AÇÃO:
CENSO ESCOLAR DA EDUCACAO BASICA - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica

33000 MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL
PROGRAMA:
PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA
AÇÃO:
PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS - AREA URBANA - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica

36000 MINISTERIO DA SAUDE
PROGRAMA:
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS

AÇÃO:
PROMOCAO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATEGICOS NA ATENCAO BASICA EM SAUDE - NO ESTADO DE MINAS GERAIS
QUANTIDADE DE O.S.: 1 **VALOR:** R\$ 134.438,50

PROGRAMA:
ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE
AÇÃO:
ATENDIMENTO ASSISTENCIAL BASICO NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS
QUANTIDADE DE O.S.: 1 **VALOR:** R\$ 334.371,03
AÇÃO:
PISO DE ATENCAO BASICA VARIÁVEL - SAUDE DA FAMILIA - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 **VALOR:** R\$ 575.291,00

PROGRAMA:
VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS E AGRAVOS
AÇÃO:
INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS CERTIFICADOS PARA A VIGILANCIA EM SAUDE - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 **VALOR:** R\$ 55.335,42

41000 MINISTERIO DAS COMUNICACOES

PROGRAMA:
INCLUSÃO DIGITAL
AÇÃO:
IMPLANTACAO DE TELECENTROS PARA ACESSO A SERVICOS PUBLICOS - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 1 **VALOR:** R\$ 21.522,17

PROGRAMA:
QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES
AÇÃO:
FISCALIZACAO EM TELECOMUNICACOES - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 2 **VALOR:** Não se aplica

54000 MINISTERIO DO TURISMO

PROGRAMA:
TURISMO NO BRASIL: UMA VIAGEM PARA TODOS
AÇÃO:
APOIO A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA TURISTICA - NACIONAL
QUANTIDADE DE O.S.: 2 **VALOR:** R\$ 468.050,00

55000 MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

PROGRAMA:
GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
AÇÃO:

APOIO A ORGANIZACAO DO SISTEMA UNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL - SUAS - NACIONAL

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica

AÇÃO:

FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTENCIA SOCIAL - NACIONAL

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: Não se aplica

PROGRAMA:

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

AÇÃO:

ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DE PROTECAO SOCIAL BASICA - NACIONAL

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 50.000,00

PROGRAMA:

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA

AÇÃO:

TRANSFERENCIA DE RENDA DIRETAMENTE AS FAMILIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004) - NA REGIAO SUDESTE

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 800.172,00

AÇÃO:

SERVICO DE APOIO A GESTAO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NACIONAL

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 26.837,90

56000 MINISTERIO DAS CIDADES

PROGRAMA:

APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO DE MUNICIPIOS DE PEQUENA

AÇÃO:

IMPLANTACAO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICIPIOS COM ATÉ 100.000 HABITANTES - ACOES DE INFRA-ESTRUTURA URBAN

QUANTIDADE DE O.S.: 2 VALOR: R\$ 292.500,00

PROGRAMA:

URBANIZACAO, REGULARIZACAO E INTEGRACAO DE ASSENTAMENTOS PRECARIOS

AÇÃO:

APOIO A MELHORIA DAS CONDICÕES DE HABITABILIDADE DE ASSENTAMENTOS PRECARIOS - MELHORIA DE HABITACOES EM ASS

QUANTIDADE DE O.S.: 1 VALOR: R\$ 48.750,00

TOTAL DE O.S.: 27 VALOR TOTAL: R\$ 4.240.059,59

4. Este relatório, destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, contempla, em princípio, constatações de campo que apontam para o possível descumprimento de dispositivos legais e contratuais estabelecidos para esse tipo de execução.

5. Esclarecemos que os Executores Municipais dos Programas,

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno-4

Missão da SIC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

39º Sorteio de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

quanto àqueles sob sua responsabilidade, já foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10dez2009, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

6. Nesse sentido, os resultados das fiscalizações realizadas, sempre que os trabalhos tenham evidenciado fatos relevantes que indiquem impropriedades/irregularidades na aplicação dos recursos federais examinados estão demonstrados a seguir, por Ministério:
SUMÁRIO DAS CONSTATAÇÕES DA FISCALIZAÇÃO

26000 MINISTERIO DA EDUCACAO

1.1.1 CONSTATAÇÃO:

Edital de licitação para construção de creche sem critério de aceitabilidade de preços, o que gerou a aceitação de proposta com valor superior ao orçado.

1.1.2 CONSTATAÇÃO:

Pagamento integral de serviços executados parcialmente em obra de ampliação e reforma de escola municipal, gerando prejuízo financeiro.

1.1.3 CONSTATAÇÃO:

Utilização da unidade "verba" para parte de serviços constantes da planilha de preços referente ao aditivo contratual.

1.1.4 CONSTATAÇÃO:

Exigência indevida de quantidade mínima de atestados de capacidade técnica no edital de licitação para a execução de obra de ampliação e reforma de escola.

1.1.5 CONSTATAÇÃO:

Falta de documentos comprobatórios da realização de inspeção semestral dos veículos utilizados para o transporte escolar.

1.1.6 CONSTATAÇÃO:

Atuação deficiente do Conselho do FUNDEB.

1.1.7 CONSTATAÇÃO:

Envio de livros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em quantidade superior a de alunos.

1.1.8 CONSTATAÇÃO:

Alunos sem livros didáticos e exemplares de títulos excedentes não informados no Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica.

1.1.9 CONSTATAÇÃO:

Livros de matemática distribuídos pelo FNDE não foram recebidos pela Escola Municipal Anardina Francisca da Costa.

1.1.10 CONSTATAÇÃO:

Inclusão de item vedado pelo FNDE nos editais de licitações destinadas à aquisição de merenda escolar.

36000 MINISTERIO DA SAUDE

2.1.1 CONSTATAÇÃO:

Inexistência de planejamento para execução das ações de saúde no município.

2.1.2 CONSTATAÇÃO:

Prefeitura não apresentou termo de compromisso de gestão na área de saúde para os exercícios de 2008 e 2009.

2.1.3 CONSTATAÇÃO:

Processo deficitário de prestação de contas dos recursos transferidos fundo a fundo para a área da saúde.

2.1.4 CONSTATAÇÃO:

Composição inadequada e atuação precária do Conselho Municipal de Saúde.

2.1.5 CONSTATAÇÃO:

Precariedade na prestação de serviços públicos de atendimento básico em saúde à população do município.

2.1.6 CONSTATAÇÃO:

Descumprimento de carga horária mínima prevista em normativos do Programa Saúde da Família por médico e cirurgião-dentista.

2.1.7 CONSTATAÇÃO:

Inconsistências nos registros de dados de profissionais de Saúde da Família no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

2.1.8 CONSTATAÇÃO:

Estrutura física inadequada para atuação de equipe de saúde bucal na modalidade 2 do Programa.

2.1.9 CONSTATAÇÃO:

Contratação irregular de Agentes Comunitários para composição das Equipes de Saúde da Família.

2.1.10 CONSTATAÇÃO:

Contratações de profissionais de saúde das Equipes de Saúde da Família mediante vínculo contratual de caráter temporário e sem prévio processo seletivo público.

2.1.11 CONSTATAÇÃO:

Falta de treinamento introdutório a enfermeiros e agentes comunitários de saúde para atuação no Programa Saúde da Família.

2.1.12 CONSTATAÇÃO:

Unidades Básicas de Saúde com instalações inadequadas.

2.1.13 CONSTATAÇÃO:

Visitas irregulares dos Agentes Comunitários de Saúde.

2.1.14 CONSTATAÇÃO:

Falta de insumos aos Agentes Comunitários de Saúde.

2.2.1 CONSTATAÇÃO:

Descumprimento pela Prefeitura Municipal dos valores pactuados como contrapartida municipal ao Programa Farmácia Básica para distribuição de medicamentos à população do município.

2.2.2 CONSTATAÇÃO:

Descumprimento pelo Estado dos valores pactuados para distribuição de medicamentos da Farmácia Básica à população do município nos exercícios de 2008 e 2009.

2.2.3 CONSTATAÇÃO:

Condições inadequadas de armazenamento dos medicamentos na Farmácia Municipal.

2.2.4 CONSTATAÇÃO:

Controle precário do estoque e da movimentação de medicamentos.

2.2.5 CONSTATAÇÃO:

Deficiências no planejamento das aquisições de medicamentos e na destinação de fármacos vencidos.

2.3.1 CONSTATAÇÃO:

Contratação irregular de Agentes de Combate a Endemias para a Área de Vigilância em Saúde.

2.3.2 CONSTATAÇÃO:

Condições inadequadas de trabalho colocam em risco a saúde de

funcionários da Vigilância em Saúde do município.

41000 MINISTERIO DAS COMUNICACOES

3.1.1 CONSTATAÇÃO:

Telecentro não acessível à população do Município de Cachoeira de Minas/MG.

54000 MINISTERIO DO TURISMO

4.1.1 CONSTATAÇÃO:

Editais de licitação para obra de reforma do prédio do mercado municipal sem critério de aceitabilidade de preços.

4.1.2 CONSTATAÇÃO:

Exigência indevida de quantidade mínima de atestados de capacidade técnica no edital da licitação para obra de reforma do prédio do mercado municipal.

55000 MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

5.1.1 CONSTATAÇÃO:

Inadequações do local destinado ao atendimento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

5.1.2 CONSTATAÇÃO:

Deficiência na atuação da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.

5.1.3 CONSTATAÇÃO:

Atuação deficiente do Conselho Municipal de Assistência Social.

5.2.1 CONSTATAÇÃO:

Prefeitura Municipal não divulga a relação de beneficiários do Programa Bolsa Família.

5.2.2 CONSTATAÇÃO:

Prefeitura Municipal não formalizou a instituição da Coordenação do Programa Bolsa Família.

5.2.3 CONSTATAÇÃO:

Município não executa programa ou ação complementar destinado às famílias beneficiárias do Bolsa Família.

5.2.4 CONSTATAÇÃO:

Falta de comprovação do desenvolvimento de ações de mobilização e sensibilização dos beneficiários para cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

5.2.5 CONSTATAÇÃO:

Falta de comprovação do desenvolvimento de ações de mobilização dos beneficiários do Bolsa Família a manter o cadastro atualizado.

5.2.6 CONSTATAÇÃO:

Concessão indevida de Bolsa Família a unidades familiares de servidores da Prefeitura Municipal.

5.2.7 CONSTATAÇÃO:

Falhas no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

5.2.8 CONSTATAÇÃO:

Desatualização de informações no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico referentes a endereço dos beneficiários do Bolsa Família.

5.2.9 CONSTATAÇÃO:

Pagamento de benefícios sociais a famílias com indícios de renda per

capita superior à permitida pelo Programa Bolsa Família.

5.2.10 CONSTATAÇÃO:

Documentação comprobatória dos gastos sem a identificação de que os recursos aplicados são oriundos do Índice de Gestão Descentralizada.

5.2.11 CONSTATAÇÃO:

Recursos relativos ao Índice de Gestão Descentralizada sem utilização no exercício de 2009.

5.2.12 CONSTATAÇÃO:

Saldo financeiro dos recursos do IGD, no final do exercício de 2008, não reprogramado para o exercício seguinte.

5.2.13 CONSTATAÇÃO:

Aplicação de recursos do Índice de Gestão Descentralizada em despesas inelegíveis.

DETALHAMENTO DAS CONSTATAÇÕES DA FISCALIZAÇÃO

1 - 26000 MINISTERIO DA EDUCACAO

1.1 - PROGRAMA

1061

BRASIL ESCOLARIZADO

AÇÃO :

0509

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA - NACIONAL

(CREDITO EXTRAORDINAR

OBJETIVO DA AÇÃO :

Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas

ORDEN DE SERVIÇO : 234417

OBJETO FISCALIZAÇÃO:

Este convenio tem por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de acoes que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede fisica escolar, com a construçã o de escola(s).

AGENTE EXECUTOR :

CACHOEIRA DE MINAS PREFEITURA

ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

QUALIF. DO INSTRUMENTO DE TRANSF.:

CONVÊNIO SIAFI 600449

MONTANTE DE RECURSOS FINANCEIROS: R\$ 940.918,38

1.1.1 CONSTATAÇÃO:

Edital de licitação para construção de creche sem critério de aceitabilidade de preços, o que gerou a aceitação de proposta com valor superior ao orçado.

FATO:

Em 26/12/2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)- autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) - e o município de Cachoeira de Minas/MG celebraram o Convênio n°

Controladora-Geral de União

Secretaria Federal de Controle Interno

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

3ª Seção de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

830373/2007, cujo objeto foi a concessão de "apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola (s)".

O valor do mencionado convênio, já considerando o 1º Termo Aditivo, de 17/09/2009, foi de R\$950.422,61, sendo R\$940.918,38 correspondente ao repasse federal e R\$9.504,23 referente à contrapartida municipal. A vigência original desse convênio foi de 540 dias, a contar da data de sua assinatura. Entretanto, em 30/07/2008, o presidente do FNDE prorrogou sua vigência por mais 181 dias, ou seja, até 15/12/2009. A situação desse convênio no Siafi é "adimplente", sendo "R\$700.00,00 a comprovar" e "R\$240.918,38 a liberar".

No âmbito desse convênio a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 010/08, de 25/08/2008, Processo Licitatório nº 229/08, com vistas à contratação de empresa para a execução da obra de construção de uma creche, para atendimento às crianças de até seis anos de idade. A vencedora da licitação foi a empresa Mactel Engenharia Ltda., CNPJ nº 22.375.307/0001-00 com a proposta no valor de R\$1.248.679,70. As demais licitantes foram: FMA Edificações Imobiliárias Ltda., CNPJ nº 04.493.586/0001-24; Construtora Camargo & Ribeiro Ltda. - ME, CNPJ nº 04.932.093/0001-43; e Indústria e Construtora Kersul Ltda. - ME, CNPJ nº 68.498.476/0001-38.

Em decorrência do procedimento licitatório, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas e a Mactel Engenharia Ltda. celebraram o Contrato Administrativo nº 139/08, de 10/10/2008, no valor da proposta vencedora e válido por 12 meses, contados a partir de sua assinatura. Por meio do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 139/08, de 20/10/2008, alterou-se, sem acarretar nenhum custo adicional à contratante, a planilha orçamentária original, tendo em vista a necessidade da execução de estacas de concreto escavadas para a adequação técnica do projeto licitado à área existente. A fundação licitada foi composta de 54,00 m³ de sapata e, para o castelo d'água, 6,16 m³ de estacas. Ressalta-se que o projeto arquitetônico é padrão, elaborado pelo laboratório de projetos do Departamento de Engenharia da Universidade de Brasília e encaminhado a prefeituras municipais pelo FNDE.

Mediante o Termo de Prorrogação da Vigência do Contrato nº 139/08, de 10/09/2009, prorrogou-se o prazo de vigência do mencionado contrato por mais 100 dias, em virtude do extenso período de chuvas e do atraso ocorrido no serviço de terraplenagem.

No respectivo processo consta o orçamento da obra, cujo valor é de R\$950.422,61. Portanto, observa-se que, mesmo o valor da proposta vencedora (R\$1.248.679,70) sendo 31,4 % superior ao valor orçado, esta foi aceita, pois no edital não havia previsão para desclassificação de propostas que estivessem com preços unitário e global acima de determinado valor.

A respeito desse tema, a Lei nº 8.666/1993 determina:

"Art. 40. O edital [...] indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48".

O mencionado edital da Tomada de Preços nº 010/08 foi assinado pela

Controladora-Geral de União

Secretaria Federal de Controle Interno

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30º Setor de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

presidente da comissão de licitação, Sra. Kátia Adriana Coutinho, enquanto que a homologação dessa licitação foi feita pelo prefeito municipal, Sr. Gilberto Nogueira Cellet, em 10/10/2008.

EVIDÊNCIA:

- Orçamento;
- Edital da Tomada de Preços n° 010/08;
- Proposta de preços da empresa Mactel Engenharia Ltda.;
- Ata de julgamento, de 24/09/2008;
- Termo de homologação, de 10/10/2008.



Vista externa da obra de construção da creche.



Vista interna da obra de construção da creche.



Funcionários com uniforme da Mactel Engenharia Ltda. trabalhando no local.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº. 453/2009/GAB/PMCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

"Esta CPL, vem esclarecer que ao realizar o Processo Licitatório nº 229/08 e Tomada de Preços nº 010/08, cujo objeto é a construção de uma creche para atendimento de 240 crianças de até 06 anos, foi exigido em Edital a visita técnica do Engenheiro da empresa participante. Durante a visita, acompanhados pelos Engenheiros Sr. Giovanni Batista da Silva, contratado pela Prefeitura para esta obra, Juliano Romanzinni Pedreira, Engenheiro Civil do Município e José Maurício da Silveira, Secretário Municipal de Obras, (na época), verificaram, que o modelo do Projeto fornecido pelo FNDE foi definido equivocadamente, isto é, o projeto não contemplava a fundação com estacas, o que diante das condições do terreno, ficava impossível executar a obra.

No ato da abertura das propostas verificou-se que o menor valor apresentado encontrava-se acima do valor

estimado para esta contratação. Após questionado aos licitantes o motivo, todos os presentes alegaram que embora as estacas não estivessem na planilha, o valor estava incluso no preço final da obra, obedecendo assim ao Edital, em suas cláusulas 02 e 06, conforme citadas abaixo.

"2.4 - É obrigatória a visita da licitante ao local da obra para conhecimento dos serviços a serem executados, ocasiões em que lhe será fornecido o Termo de Vistoria do cumprimento desta exigência, emitido pelo Engenheiro Civil do Município. Documento indispensável a ser incluído no envelope de Documentação.

2.5 - A visita técnica terá por finalidade:

2.5.1 - Conferência dos quantitativos de materiais relacionados na Planilha - Anexo I deste ato convocatório.

2.5.2 - Conhecimento da área e condições locais pertinentes à execução da obra, bem como demais esclarecimentos necessários à formulação das propostas e futura execução do objeto.

2.6 - As visitas deverão ser feitas pelo engenheiro responsável da empresa, devidamente credenciado, no dia até o dia 11 de setembro do corrente ano, às 09h:00, com saída, com saída da sede da Prefeitura

Controladoria-Geral do União

Secretaria Federal de Controle Interno II

Missão da SPC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30º Setor de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

Municipal.

2.7 - Alegações posteriores relacionadas com o desconhecimento de informações e das condições locais pertinentes à execução do objeto, não serão argumentos válidos para reclamações futuras, nem desobrigam a execução do contrato.

6.3 - Os quantitativos da Planilha Orçamentária constante do Projeto Básico - Anexo I, são referenciais, sendo de total responsabilidade das licitantes a verificação da mesma, visto que, a visita técnica ao local da obra, esclarecerá quaisquer dúvidas remanescentes quanto aos serviços a serem executados, não cabendo nenhuma alegação futura por parte das licitantes.

6.4 - Cabe a licitante fazer minucioso estudo, verificação e comparação de todos os desenhos dos projetos apresentados, dos detalhes, das especificações e demais documentos integrantes da documentação técnica, fornecidos pela Administração, para execução dos serviços, inclusive dos dados apurados, quando da visita técnica.

6.5 - A licitante será responsável pelos quantitativos apresentados com base no Projeto Básico e especificações que integram a presente licitação. Eventuais erros de levantamento de quantitativos não acarretarão pagamentos adicionais pela Prefeitura.

6.6 - Com o recebimento da proposta, a Administração entenderá que todas as dúvidas foram esclarecidas e todos os projetos, prazos, especificações e local foram detalhadamente analisados pela licitante e ainda que, todos os materiais e mão de obra foram considerados para a execução dos serviços."

Diante do fato esta CPL, resolveu adjudicar a proposta do licitante MACTEL ENGENHARIA LTDA, levando-se em consideração as justificativas apresentadas, passando para autoridade superior para posterior homologação, no que foi assinado um termo aditivo com o licitante vencedor, acrescentando as estacas de concreto a planilha, sem nenhum custo adicional ao Município, conforme já relatado no Documento, Ação 509, item 1.1.1."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A justificativa dada, no sentido que os custos das estacas foram incluídos no custo final da obra pelos licitantes para posterior ajuste entre as partes, não elide a impropriedade apontada, visto que o edital não continha critério de aceitabilidade de preços máximos. Como foi constatado na visita técnica das empresas que a fundação adotada no projeto e orçamento não estava condizente com a realidade do

terreno, a administração deveria ter corrigido tal impropriedade antes mesmo da abertura dos envelopes. Ademais, depreende-se da manifestação da Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas que as empresas licitantes diluíram o valor relativo às estacas entre os demais itens da planilha orçamentária, de modo que, embora não previsto, pudesse ser considerado no preço final da obra.

AÇÃO :

09CW

APOIO A REESTRUTURACAO DA REDE FISICA PUBLICA - NACIONAL

OBJETIVO DA AÇÃO :

Apoiar mediante transferência de recursos financeiros às entidades

Controladoria-Geral de União

Secretaria Federal de Controle Interno 12

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30ª Seção de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

públicas federal, estadual, distrital e municipal, para assegurar disponibilidade de rede física escolar em condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e à qualidade da infra-estrutura dos estabelecimentos de educação básica pública

ORDEN DE SERVIÇO : 234415

OBJETO FISCALIZAÇÃO:

Este convenio tem por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola(s).

AGENTE EXECUTOR :

CACHOEIRA DE MINAS PREFEITURA

ÓRGÃO PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

QUALIF. DO INSTRUMENTO DE TRANSF.:

CONVÊNIO SIAFI 573731

MONTANTE DE RECURSOS FINANCEIROS: R\$ 148.145,38

1.1.2 CONSTATAÇÃO:

Pagamento integral de serviços executados parcialmente em obra de ampliação e reforma de escola municipal, gerando prejuízo financeiro.

FATO:

Em 27/11/2006, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)- autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC)- e o município de Cachoeira de Minas/MG celebraram o Convênio nº 842028/2006, cujo objeto foi a concessão de apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, de modo a oferecer melhores condições de ensino e aprendizagem aos alunos da educação básica.

O valor do mencionado convênio, cuja vigência expirou em 26/11/2007, foi de R\$149.641,80, sendo R\$148.145,38 correspondente ao repasse federal e R\$1.496,42 referente à contrapartida municipal. A situação do convênio no Siafi é "adimplente", "prestação de contas a aprovar".

No âmbito desse convênio, a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 001/07, de 26/02/2007, Processo Licitatório nº 041/07, com vistas à contratação de empresa para a execução da obra de ampliação e reforma da Escola Municipal Capitão Manoel Machado Homem. A vencedora da licitação foi a Construtora Camargo & Ribeiro Ltda. - ME, CNPJ nº 04.932.093/0001-43, com a proposta no valor de R\$198.037,03. As demais licitantes foram: Aristo Construtora Ltda., CNPJ 04.531.424/0001-33; Indústria e Construtora Kersul Ltda. ME, CNPJ nº 68.498.476/0001-38; Construtora Comprera Ltda., CNPJ nº 19.038.645/0001-41; Pollo Engenharia Projetos e Construções Ltda., CNPJ nº 04.586.556/0001-62; Rochado Construtora Ltda., CNPJ nº 06.249.778/0001-15; e Mactel Engenharia Ltda., CNPJ nº 22.375.307/0001-00.

Em decorrência do procedimento licitatório, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas e a Construtora Camargo & Ribeiro Ltda. - ME celebraram o Contrato Administrativo nº 079/07, de 17/04/2007, no valor da proposta vencedora e válido por seis meses, contados a partir de sua assinatura.

Por meio da Ordem de Serviços nº 04/2007, de 17/04/2007, a Prefeitura autorizou a mencionada empresa a iniciar os serviços.

Mediante o Termo Aditivo nº 001/07, de 16/10/2007, o valor do Contrato Administrativo nº 079/07 foi acrescido de R\$37.921,50, correspondente a 19,15% do valor original, o que alterou o valor total do contrato para R\$235.958,53. Ainda por meio desse termo aditivo, prorrogou-se a vigência contratual por 30 dias.

Na prestação de contas final apresentada pela Prefeitura constam as seguintes informações referentes aos pagamentos feitos à Construtora Camargo & Ribeiro Ltda. - ME, as quais demonstram que o valor total do contrato, inclusive considerando o termo aditivo, foi integralmente pago:

Tipo	Documento		Pagamento		
	Número	Data	Nº CH/OS	Data	Valor (R\$)
NF	000383	31/07/2007	900.001	08/08/2007	35.443,00
	000386	21/08/2007	900.003	27/08/2007	53.896,50
	000392	25/09/2007	900.005	01/10/2007	59.188,28
			140.255		15.410,95
	000405	23/11/2007	140.286	26/11/2007	34.098,30
	000406		140.287		26.704,66
900.007			11.216,84		
Total					235.958,53

Os cheques nº 900.001, 900.003, 900.005 e 900.007, que totalizam R \$159.744,62, referem-se à conta específica do convênio: conta corrente nº 00672004-3, Agência nº 0941, da Caixa Econômica Federal, enquanto que os cheques nº 140.255, 140.286 e 140.287, no valor total de R \$76.213,91, correspondem à outra conta: conta corrente nº 0009657-1, Agência nº 1687, do Banco do Brasil. Ressalta-se que o valor do convênio foi de R\$149.641,80, ou seja, insuficiente para o pagamento do valor total da obra (R\$235.958,53)

As citadas Notas Fiscais nº 000383, 000386, 000392, 000405 e 000406 correspondem, respectivamente, à 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª medições, sendo que esta última, no valor de R\$37.921,50, refere-se ao termo aditivo contratual.

Na tabela anterior observa-se que a 1ª e 2ª medições foram pagas integralmente com recursos do convênio, que a 3ª e 5ª medição foram pagas parcialmente com recursos do convênio, e que a 4ª medição não foi paga com recursos do convênio. Esses recursos que não fazem parte do convênio são oriundos do Fundeb.

As tabelas a seguir, uma referente à planilha da 3ª medição, de 20/09/2007, e outra à planilha da 5ª medição, de 21/11/2007, indicam serviços que foram integralmente pagos, mas executados parcialmente, o que resultou em prejuízo total de R\$6.455,90.

Item	Planilha da 3ª Medição			Preço Total (R\$)	Quantidade Realizada	Prejuízo (R\$)
	Descrição	Un.	Quantidade			
9	Cerâmica/Divisórias					
9.2	Divisórias de granito 2,5 cm	m²	50,00	8.500,00	18,73	5.315,90

Planilha da 5ª Medição (Ref. Termo Aditivo)						
Item	Descrição	Un.	Quantidade	Preço Total (R\$)	Quantidade Realizada	Prejuízo (R\$)
5	Hidráulica					
5.1	Forneira para lavatório com sistema automático "cronada"	un	17	3.825,00	13	900,00
6	Esquadrias em ferro					
6.2	Portão gradil medindo 3,60 x 2,00 completo	m²	7,2	1.080,00	5,6 (2,80 x 2,00)	240,00
Total						1.140,00

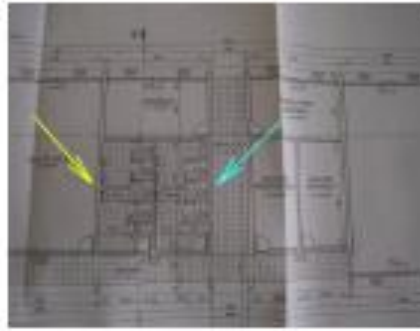
As mencionadas planilhas da 3ª e 5ª medição foram assinadas pelo secretário municipal de obras e pelo engenheiro civil da Prefeitura, além da empresa contratada e de seu engenheiro responsável.

EVIDÊNCIA:

- Anexo 9 da prestação de contas final ("Relação de Pagamentos Efetuados");
- Planilha da 3ª Medição;
- Planilha da 5ª Medição;
- Notas Fiscais nº 000392, de 25/09/2007, referente à 3ª medição; e nº 000406, de 23/11/2007, correspondente à 5ª medição;
- Registro fotográfico a seguir:



Portão com dimensões de 2,80 x 2,00 m.



Banheiros feminino (seta amarela) e masculino (seta azul) no projeto arquitetônico.



Divisórias e três torneiras no banheiro masculino do bloco construído.



Divisórias no banheiro masculino do bloco construído.



Divisórias e três torneiras no banheiro feminino do bloco construído.



Duas torneiras que substituíram as antigas em banheiro masculino do bloco já existente.



Uma torneira que substituiu a antiga em banheiro masculino do bloco já existente.



Quatro torneiras que substituíram as antigas em banheiro feminino do bloco já existente, totalizando, portanto, 13 torneiras instaladas na obra.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº. 453/2009/GAB/PMCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

"QUESTIONAMENTOS REFERENTES AO ITEM 5.1 E 9.2:

Com relação ao questionamento dos itens 9.2 (Divisórias em Granito 2,50 cm) e 5.1 (Torneira para lavatório com sistema automático "cromada") da PLANILHA DE CUSTOS que integra o Processo licitatório para Aspliação e Reforma da Escola Capitão Manoel Machado Homen, segue em anexo esclarecimentos da empresa responsável pelas obras na época.

QUESTIONAMENTOS REFERENTES AO ITEM 6.2:

Com relação a esse item, durante locação da obra estava previsto pelo autor do projeto arquitetônico um vão maior entre a Parte nova e a Parte antiga da Escola, ou seja, 3,60 m afastadas uma da outra, vão que seria preenchido com o Item 6.2 (Portão Gradil 3,60x2,00m). Depois de realizada a locação da edificação, por medida de segurança, optou-se por aproximá-las um pouco mais, reduzindo o vão de 3,60 m para 2,80 m, e mantendo a mesma altura do portão, 2,00 m.

Essa alteração foi necessária para afastar a parte nova da escola (objeto da licitação) de um talude com grande altura nos fundos. As despesas com a nova locação (remoção de gabaritos em tábua corrida e a uma nova locação da obra) foi custeada pela empresa executora da obra, portanto não houve o prejuízo de R\$240,00 informado no relatório e sim lucro, uma vez que os trabalhos para locação foram dificultados atrasando o cronograma da empresa para realização das obras e ainda onerando a mão de obra, uma vez que houve grande o retrabalho e gasto de material.

Ainda assim, para compensar esse item foi solicitado à empresa o fornecimento e instalação de grade/tampa para os PVs executados e existentes, além de instalação e fornecimento de grelha de ferro para a canaleta de concreto existente na ligação da parte nova com a parte antiga da escola."

O anexo da empresa responsável pelas obras contém os seguintes esclarecimentos:

"Durante a execução das referidas obras, observamos que os quantitativos da planilha fornecida não correspondiam em alguns itens aos projetos arquitetônicos fornecidos. Itens como formas e

Controlador-Geral do União

Secretaria Federal de Controle Interno IB

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30ª Sorteio de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

escoramento nem estavam previstos, por exemplo. Considerando a insuficiência da planilha, principalmente nos itens referentes às fundações, foi necessário no decorrer da obra a troca de serviços para compensar essas distorções, sempre com prejuízo para a empresa, uma vez que inúmeros pequenos serviços na parte nova e na parte antiga da escola foram executados para que não houvesse a paralisação da obra. No caso específico do item 9.2 da planilha fornecida da licitação - divisórias de granito, esclarecemos que, devido à inexistência de sondagem do subsolo, o engenheiro responsável por nossa empresa, verificou a necessidade de aumentar a dimensão de elementos estruturais (brocas, blocos de fundação, vigas baldrame, pilares) e a quantidade de aço, para garantir a segurança e qualidade da obra. Esta decisão superou os quantitativos previstos e elevou o custo da obra em aproximadamente R\$9.300,00 (nove mil e trezentos reais), valor que foi pleiteado pela empresa em termo aditivo. Este valor contemplava a execução dos seguintes serviços:

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT.	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
1.0	Execução broca 20 cm - concreto fck 15 MPa	m	122	6,70	817,40
2.0	Concreto fck 20 MPa para fundações	m³	231	8,90	2.055,90
3.0	Aço CA 50 - inclusive corte e dobra	kg	525	5,60	2.940,00
4.0	Forma e desforma (infra e superestrutura)	m²	146	24,00	3.504,00
TOTAL (R\$)					9.317,30

Como este valor não foi aceito pela administração municipal, ficou acordado com o Secretário de Obras da época que como havia na planilha uma quantidade maior de granito do que o que efetivamente seria executado, foi proposto à administração municipal essa compensação que foi aceita. Ou seja, o item 9.2 - Granito foi parcialmente substituído pelos serviços acima descritos. A empresa então arcou com essa diferença de preço para que não houvesse prejuízo ainda maior com a paralisação da obra devido a esse impasse.

Com relação ao item 5.1 da planilha fornecida na licitação - torneira para levatório com sistema automático cromada, esclarecemos que foram adquiridas pelo nosso departamento de compras 17 torneiras automáticas para serem instaladas. Ao encaminhá-las à obra, foi observado que havia pontos de água disponíveis para apenas 13 torneiras. Sendo assim, as torneiras que sobraram foram entregues na obra, estando as mesmas sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas para futura instalação."

Consta, ainda, neste anexo fotografias de algumas torneiras embaladas guardadas em uma gaveta.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A equipe mantém o seu posicionamento em relação aos serviços "Divisórias de granito 2,5 cm" e "Portão gradil medindo 3,60 x 2,00 completo", uma vez que toda e qualquer alteração de contrato deve ser formalizada por meio de termo aditivo formalmente celebrado e justificado, conforme o art. 65 da Lei n.º 8.666/1993. Em relação ao serviço "Torneira para levatório com sistema automático cromada", a

planilha contratual previa a execucao deste servico completo, e nao somente o fornecimento do material. Deveria ter ocorrido o ajuste, tambem por meio de termo aditivo, com a cobranca de somente parte do valor do servico prestado, que no caso foi somente o fornecimento de material.

1.1.3 CONSTATAÇÃO:

Utilização da unidade "verba" para parte de serviços constantes da planilha de preços referente ao aditivo contratual.

FATO:

Na planilha da 5ª medição, referente ao aditivo do Contrato Administrativo nº 079/07, cujo valor total é de R\$37.921,50, utilizou-se a unidade "verba" para os serviços relacionados na tabela a seguir:

Planilha da 5ª Medição (Ref. Termo Aditivo)					
Item	Descrição	Un.	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
5	Hidráulica				
5.0	Tubulação/caixas	vb	1	1.500,00	1.500,00
5.3	Tubulação de água, esgoto e água pluvial	vb	1	2.500,00	2.500,00
8	Diversos				
8.1	Acerto de talude existente e remoção de terra	vb	1	800,00	800,00
8.2	Bancada em granito completa inclusive cuba e acessórios	vb	1	1.330,00	1.330,00
Total					6.130,00

A utilização da unidade "verba" em planilhas de serviços é indevida, uma vez que está em desconformidade com o previsto no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, os quais prescrevem:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação [...] e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas [...];
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações [...];
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra [...];
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra [...];
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em

quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

[...]

Art. 7º [...]

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;"

A mencionada planilha da 5ª medição, de 21/11/2007, foi assinada pelo secretário municipal de obras e pelo engenheiro civil da Prefeitura, além da empresa contratada e de seu engenheiro responsável.

EVIDÊNCIA:

- Planilha da 5ª medição.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº. 453/2009/GAB/FMCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

QUESTIONAMENTOS REFERENTES AO ITEM 5.0, 5.2, 8.1 E 8.2:

Com relação a esse item, devido a grande quantidade de pequenos serviços de difícil mensuração, utilizou-se a unidade Verba, pois foi a utilizada na planilha que integra o processo licitatório.

O Item 5.0 contempla a instalação e fornecimento de barrilete, acessórios, registros, vedações e estrutura para assentamento da caixa no forro, uma vez que a verba prevista na planilha original foi insuficiente.

O Item 5.3 contempla a execução de tubulação de água fria para atendimento aos pontos de uso (Mictórios, Lavatórios, Vaso, Pias, etc), inclusive conexões, rasgo e preenchimento de alvenaria, dreno atrás da obra, além de tubulações para escoamento subterrâneo de água pluvial e interligação da rede de esgotos, incluindo sua extensão até a rua.

O Item 8.1 contempla o acerto manual do talude existente no entorno da construção.

O Item 8.2 contempla a instalação de bancada em granito com cuba, inclusive acessórios, no consultório odontológico existente na edificação.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A equipe mantém a constatação uma vez que é vedada a utilização de verba na planilha orçamentária.

1.1.4 CONSTATAÇÃO:

Exigência indevida de quantidade mínima de atestados de capacidade técnica no edital da licitação para a execução de obra de ampliação e reforma de escola.

FATO:

No edital da Tomada de Preços nº 001/07 - a qual foi realizada no âmbito do Convênio nº 842028/2006, cujo objeto é a contratação de empresa para a execução da obra de ampliação e reforma da Escola Municipal Capitão Manoel Machado Homem -, consta o seguinte:

"Cláusula 05 - Documentos de Habilitação

5.1. Para a habilitação das empresas é necessária a apresentação dos seguintes documentos:

[...]

III - Qualificação Técnica

[...]

b) 02 (dois) atestados ou declaração de capacidade técnica, ou mais, expedido [sic] por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA, acompanhado da respectiva certidão emitida por esse conselho, comprovando que a empresa licitante e/ou responsável técnico executou obras semelhantes às descritas no objeto".

Observa-se, portanto, que houve exigência de quantidade mínima de atestados. Ressalta-se que no respectivo processo licitatório não há justificativa para essa exigência.

Sobre esse tema, cabe destacar o Acórdão 2.194/2007-Plenário, por meio do qual o Tribunal de Contas da União vedou a exigência, nas licitações, de número mínimo de atestados para comprovar aptidão técnica, exceto quando o estabelecimento de um número definido fosse justificado e expressamente considerado necessário à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.

Ressalta-se que a constatação relatada neste item ocorreu também no edital da Tomada de Preços nº 010/08, cujo objeto foi a contratação de empresa para a execução da obra de construção de uma creche, e que foi realizada no âmbito do Convênio nº 830373/2007, de 26/12/2007.

EVIDÊNCIA:

- Edital da Tomada de Preços nº 001/07.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº. 453/2009/GAB/PMCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

"Esta CPL, por desconhecimento do acórdão 2.194/2007, citados nos itens 1.1.7 e 4.1.1, (Ação09CW), cujas constatações referem-se a exigência indevida de quantidade mínima de atestado de capacidade técnica nos editais das Tomadas de Preços 001/08, cujo objeto é a Ampliação e Reforma da Escola Capitão Manoel Machado Homem, Tomada de Preços nº 010/08, cujo objeto é a Construção da Creche e na Tomada de Preços nº. 003/07, para a Reforma do antigo Prédio do Mercado Municipal, esclarece que ao exigir tais documentos, entendia que de modo algum estaria contrariando a Lei de Licitações, pois que, todo administrador ao contratar serviços de obras, tem como critério garantir que tal obra seja realizada com perfeição e segurança, no que no nosso entender a exigência dos Atestados seria uma garantia de que os responsáveis pela empresa licitante já teria executado obra semelhante.

Diante do fato, desconhecendo tal vedação e acreditando estar em acordo com a lei 8.666/93, em artigo 30, Inciso II e parágrafo 1º, foi que esta CPL, exigiu tais documentos nas licitações citadas anteriormente, salientando que nas próximas contratações esse documento será revisto pela Administração e justificado no instrumento convocatório."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A administração concordou com o posicionamento da equipe.

AÇÃO :

0969

APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA - NACIONAL

OBJETIVO DA AÇÃO :

Garantir a oferta de transporte escolar aos alunos do ensino público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

ORDEN DE SERVIÇO : 234461

OBJETO FISCALIZAÇÃO:

- Aquisição, Prefeitura Municipal/SEDUC, de combustível para os veículos escolares e de serviços contratados junto a terceiros para o transporte dos alunos; Pagamento de despesas com impostos e taxas, peças e serviços mecânicos.

- Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

AGENTE EXECUTOR :

CACHOEIRA DE MINAS PREFEITURA

ORGAO PUBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

MONTANTE DE RECURSOS FINANCEIROS: R\$ 67.503,81

1.1.5 CONSTATAÇÃO:

Falta de documentos comprobatórios da realização de inspeção semestral dos veículos utilizados para o transporte escolar.

FATO:

O transporte escolar em Cachoeira de Minas é realizado por meio de 22 veículos, sendo que 4 pertencem à frota própria da Prefeitura e os outros 18 são terceirizados. No entanto, a Prefeitura não apresentou o documento comprobatório da realização de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança de 07 veículos terceirizados, quais sejam:

- Ônibus M. Benz/OF 1618 - placa: EXC7181

- Ônibus VW 8140 - placa: CLK3067

- Ônibus VW/COF16.180 - placa: LAF5737

- Ônibus VW/COF - placa: LAI8197

- Ônibus M. Benz/CAIO - placa: CLU9890

- Microônibus Sprinter - placa: GVG6440

- Ônibus - placa: LBB 3625

Portanto, não foi observado o art. 136, inciso II do Código de Trânsito Brasileiro, o qual dispõe que os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Ressalta-se que a mencionada inspeção tem por objetivo evitar a circulação de veículos que não atendam às condições de segurança.

Adicionalmente, verificou-se que os ônibus de placa CLU9890, LAI8197 e LBB3625 não possuem cinto de segurança, em descumprimento ao art. 136, inciso VI do Código de Trânsito Brasileiro.

Quanto à execução das despesas, verificou-se que os contratos de terceirização do serviço de transporte escolar são pagos com recursos provenientes de fonte municipal. Contudo, apurou-se pagamento com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE no valor de R\$6.602,00, referente à Nota fiscal nº 215, emitida em 10/09/2009 pela empresa de CNPJ 04.283.403/0001-46, cuja descrição foi "transporte de alunos no período de 10/08 a 04/09/09 conf. contrato 014/07 nos roteiros 05, 11 e 30". Ressalta-se que os roteiros descritos na referida Nota Fiscal são percorridos pelo ônibus de placa LBB3625, veículo não relacionado pela Prefeitura dentre aqueles terceirizados utilizados no transporte escolar. Salienta-se que a equipe de fiscalização localizou o citado veículo transportando alunos no município e seu estado de conservação é precário.

EVIDÊNCIA:

- Laudos de perícias cautelares referentes à inspeção nos demais 15 veículos utilizados no transporte escolar do município, datados de 20/10/2009;
- Inspeção visual nos veículos CLU9890, LAI8197 e LBB3625.



Ônibus - placa CLU9890



Ônibus CLU9890 - inexistência de cintos de segurança



Ônibus - placa L883625



Precariedade do Ônibus de placa L883625

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Não houve manifestação sobre este item.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não se aplica.

1.1.6 CONSTATAÇÃO:

Atuação deficiente do Conselho do FUNDEB.

FATO:

Por meio de entrevista com a presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, bem como da leitura do respectivo Livro de Atas, verificou-se que a instância não vem atuando de maneira eficiente no tocante à supervisão/acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE no município de Cachoeira de Minas. A prestação de contas do PNATE, referente ao exercício de 2008, foi assinada pela presidente do Conselho do FUNDEB, em 18/02/2009, mas esse fato não foi mencionado em nenhuma ata de reuniões do Conselho. Também não consta do livro de atas nenhum registro acerca do acompanhamento da execução das despesas do PNATE por parte do Conselho do FUNDEB.

Controladoria-Geral de União

Secretaria Federal de Controle Interno 25

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30º Sorteio de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

EVIDÊNCIA:

- Formulário de entrevista com o presidente do Conselho do FUNDEB;
- Cópia da Prestação de contas do PNATE referente ao exercício de 2008.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do ofício nº 453/2009/GAB/PMCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

"O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB do município de Cachoeira de Minas foi renovado em 15/10/2009, entrando em conformidade com a legislação federal (Lei 11.494/2007) e legislação municipal (Lei 2.133 de 15/10/2009), visto que encontrava-se em situação irregular por motivo de lei municipal defasada.

Constata-se que o referido conselho, pela natureza de sua competência que é de grande responsabilidade e também pela disponibilidade dos membros, passou por diversas alterações em sua formação, fatos estes que dificultam o seu bom funcionamento.

A presidente do conselho, Srta. Joice de Oliveira Vieira, juntamente com a secretária municipal de educação, Sra. Maria Cristina de Carvalho Simões, vêm promovendo capacitação dos membros através de estudos do Manual de Orientação do FUNDEB 2009 e repasse das orientações recebidas em cursos promovidos pela UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e da AMESP - Associação dos Municípios da Micro Região do Médio Sapucaí.

Em relação ao fato verificado pela fiscalização da CGU no tocante à atuação ineficiente do conselho, admitimos que houve falhas na supervisão e acompanhamento do PNATE. Entretanto, a partir da orientação feita pela fiscal à presidente Joice de Oliveira Vieira, foi repassada aos demais membros do conselho em reunião no dia 19/11/2009 a prestação de contas do ano de 2008 referente ao PNATE, ficando assim o conselho ciente da atual situação do PNATE, conforme consta em ata anexa.

A partir de então ficou confirmada a necessidade do aperfeiçoamento da atuação do conselho no sentido de acompanhar e fiscalizar a gestão dos recursos, desde o recebimento, a aplicação e a prestação de contas dos mesmos, emitindo pareceres no que se refere aos programas por ele fiscalizados."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor informou que o conselho do FUNDEB foi renovado e que os novos membros foram orientados quanto ao seu papel. No entanto, como essas ações ocorreram recentemente, ainda não houve tempo hábil para a atuação adequada do conselho.

AÇÃO :
4046

DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS E LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL - NACIONAL

OBJETIVO DA AÇÃO :

Prover de livros e materiais didáticos e de referência as escolas públicas do ensino fundamental, das redes federal, estadual, municipal e

do Distrito Federal, visando garantir a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público brasileiro e, quando possível, distribuí-los aos alunos matriculados e professores de escolas na modalidade plurilingue, no exterior, que cursam ou lecionam a língua portuguesa como língua estrangeira, preferencialmente nos países do Mercosul.

ORDEN DE SERVIÇO : 234060

OBJETO FISCALIZAÇÃO:

- Atendimento a todos os alunos do Estado/Município;
- Escolha dos livros didáticos por parte da escola (prazos, formas, normas etc);
- Avaliação do processo de distribuição, utilização, conservação e remanejamento do livro didático;
- Gerenciamento do Programa do Livro Didático por parte da SEDUC/Prefeitura;
- Utilização do sistema SISCORT;
- Utilização da Reserva Técnica;
- Conservação do livro didático.

AGENTE EXECUTOR :

CACHOEIRA DE MINAS PREFEITURA

ÓRGÃO PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

MONTANTE DE RECURSOS FINANCEIROS: Não se aplica

1.1.7 CONSTATAÇÃO:

Envio de livros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em quantidade superior a de alunos.

FATO:

Em consulta à distribuição do Programa Nacional do Livro Didático no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, verificou-se que em três escolas municipais o número de livros enviados, no final do exercício de 2008 para serem usados em 2009, foi superior ao de alunos informados no censo escolar, conforme a seguinte tabela:

Escola	Livro	Série/ Ano	Quantidade de Livros Enviados	Nº de Alunos no Censo	Sobra
EM Antônio Domingues Pereira	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1º/2º	50	31	19
EM Cap Manoel Machado Homem	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1º/2º	248	126	122
EM Anardina Francisca da Costa	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1º/2º	36	17	19
Quantidade total de sobras					160

Resalta-se que a definição do quantitativo de exemplares a ser

Controladoria-Geral de União

Secretaria Federal de Controle Interno 27

Missão da SFC: "Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos."

30º SORTEIO de Unidades Municipais - Cachoeira de Minas - MG

adquirido para as escolas é feita com base no censo escolar realizado anualmente, cabendo à Secretaria Municipal de Educação apenas informar o título do livro escolhido. Destaca-se, ainda, que a escolha do livro enviado foi realizada no ano de 2006, para ser utilizado nos anos de 2007, 2008 e 2009.

EVIDÊNCIA:

- Relação de livros didáticos distribuídos às quatro escolas municipais de Cachoeira de Minas, extraída do sítio do FNDE, em 14/10/2009;
- Planilha com a quantidade de alunos informados no censo escolar do ano de 2008 em relação às seguintes unidades municipais de ensino: EM Antônio Domingues Pereira, EM Cap Manoel Machado Honem, EM Anardina Francisca da Costa e EM de Ensino de 1ª a 4ª Séries.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Não houve manifestação sobre este item.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não se aplica.

1.1.8 CONSTATAÇÃO:

Alunos sem livros didáticos e exemplares de títulos excedentes não informados no Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica.

FATO:

Nas quatro escolas municipais de Cachoeira de Minas, beneficiárias do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, constatou-se a falta de livros, em determinadas séries, sendo muito comum que dois alunos dividam o mesmo título. A tabela a seguir detalha o quantitativo de livros em falta, por unidade municipal de ensino, título da obra, série e ano:

Escola	Livro	Série/ Ano	Livros em falta
EM Antônio Domingues Pereira	Viver e Aprender Matemática	1ª/2ª	4
	Redescobrir Ciências	1ª/2ª	4
EM Cap Manoel Machado Honem	Viver e Aprender Português	2ª/3ª	12
	Viver e Aprender Matemática	2ª/3ª	18
	Redescobrir Ciências	2ª/3ª	5
EM Anardina Francisca da Costa	Viver e Aprender Matemática	1ª/2ª	18
EM de Ensino de 1ª a 4ª Séries	Viver e Aprender Português	1ª/2ª	7
	Redescobrir Ciências	1ª/2ª	19
TOTAL			87

A despeito da falta de livros nas escolas, constatou-se também a

existência de títulos excedentes sem que o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica - SISCORT tenha sido alimentado com essa informação. Além dos 160 livros enviados pelo FNDE em quantidade superior ao número de alunos informados no censo escolar de 2008, a tabela a seguir contempla outros 172 livros excedentes, armazenados nas seguintes unidades municipais de ensino:

Escola	Livro	Série/ Ano	Livros não utilizados
EM Antônio Domingues Pereira	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1ª/2ª	31
EM Cap Manoel Machado Homen	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1ª/2ª	13
	Viver e Aprender Matemática	1ª/2ª	15
	Viver e Aprender Matemática	3ª/4ª	19
	Geografia	3ª/4ª	8
	História	3ª/4ª	10
EM Anardina Francisca da Costa	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1ª/2ª	28
EM de Ensino de 1ª a 4ª Séries	Primeiros textos alfabetização - consumível 104819L	1ª/2ª	14
	Viver e Aprender Matemática	1ª/2ª	15
	História	1ª/2ª	19
TOTAL			172

Depreende-se, por conseguinte, que não foi realizado o remanejamento de material didático entre as escolas, inclusive para outros municípios, no intuito de atender àquelas que necessitassem de complementação, haja vista que as unidades municipais de ensino de Cachoeira de Minas não utilizaram o SISCORT com esta finalidade. Desse modo, contrariou-se o inciso V, do artigo 6º, da Resolução FNDE nº 03, de 14/01/2008.

EVIDÊNCIA:

- Apontamento elaborado pelo fiscal com base nas informações obtidas com as responsáveis pelas escolas visitadas;
- Relação da quantidade de livros em falta e excedentes, elaborado pela EM Cap. Manoel Machado Homen;
- Registros fotográficos a seguir:



Sobra de 28 livros "Primeiros textos alfabetização" na EM Anardina Francisca da Costa.



Sobra de 135 livros "Primeiros textos alfabetização" na EM Cap Manoel Machado Honen.



Sobra de 50 livros "Primeiros textos alfabetização" na EM Antônio Domingues Pereira.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 453/2009/GAB/PWCM, de 10/12/2009, a Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas apresentou a seguinte manifestação:

"Devido à procedência dos livros didáticos em uso hoje nas escolas ter sido oriunda de escolhas feitas na gestão anterior (2005/2008), a secretária municipal de educação desse período, Sra. Maria Aparecida Almeida Costa, foi questionada a respeito da falha supracitada, e alegou não ter recebido informações e orientações precisas do FNLD.

Quanto à falta de livros em determinadas séries escolares, foram efetuadas permuta de títulos entre as escolas municipais sob responsabilidade das supervisoras pedagógicas, porém sem registros. Ainda assim as trocas não foram suficientes para suprir as necessidades dos alunos.

Admite-se assim que realmente houve deficiência no remanejamento dos livros entre as escolas municipais e com os demais municipais, e o lançamento no SISCORT não foi realizado de maneira completa e satisfatória.

Necessita-se capacitar os responsáveis pela alimentação de dados no sistema do SISCORT. No que diz respeito à devolução dos livros excedentes nas escolas municipais de Cachoeira de Minas, estes estão à total disposição de outras escolas, no próprio ou em outro município que necessite deles, porém não se tem informações de para onde enviá-los, e a Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, à qual é subordinada a Secretaria Municipal de Educação de Cachoeira de Minas, não possui espaço físico suficiente para abrigar esses volumes.

Acrescenta-se ainda que a partir do ano de 2010, a política de uso do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD no município será regida pela resolução FNDE nº 60, de 20/11/2009."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor confirmou as falhas relacionadas ao lançamento de informações no SISCORT quanto ao remanejamento de livros didáticos. No entanto, as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanar as falhas apontadas.

1.1.9 CONSTATAÇÃO:

Livros de matemática distribuídos pelo FNDE não foram recebidos pela Escola Municipal Anardina Francisca da Costa.

FATO:

Em visita à Escola Municipal Anardina Francisca da Costa, verificou-se que a turma do 2º ano (antiga 1ª série) não recebeu os 18 livros de matemática, cujo título é "Viver e aprender matemática - 1ª série" - código 124642L. A obra consta da relação obtida no site eletrônico do FNDE como distribuída à Escola. Questionada sobre o assunto, a Secretária Municipal de Educação alegou que não havia sido informada sobre esse fato. Houve, portanto, deficiências no gerenciamento do Programa Nacional do Livro Didático no município.

EVIDÊNCIA:

Registros das informações verbais obtidas com a professora e com os alunos do 2º ano da Escola Municipal Anardina Francisca da Costa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Não houve manifestação sobre este item.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não se aplica.

AÇÃO :

8744

APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA - NO ESTADO DE MINAS

GERAIS

OBJETIVO DA AÇÃO :

Garantir a oferta da alimentação escolar, de forma a suprir, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados em estabelecimentos públicos nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos estabelecimentos mantidos pela União e excepcionalmente, nas entidades filantrópicas, com a oferta de, no mínimo uma refeição diária, durante o período de permanência na escola. Essa ação visa a contribuir para o crescimento do aluno, para a melhoria da sua aprendizagem e para a formação de bons hábitos alimentares.

ORDEN DE SERVIÇO : 234530

OBJETO FISCALIZAÇÃO:

Aquisição, armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal/SEDUC/Escolas Executoras/Empresas Terceirizadas;
- Recebimento e armazenagem dos gêneros, elaboração da merenda e oferta da refeição aos alunos pelas escolas e empresas terceirizadas;
- Atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

AGENTE EXECUTOR :

CACHOEIRA DE MINAS PREFEITURA

ÓRGÃO PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

MONTANTE DE RECURSOS FINANCEIROS: R\$ 81.224,00

1.1.10 CONSTATAÇÃO:

Inclusão de item vedado pelo FNDE nos editais de licitações destinadas à aquisição de merenda escolar.

FATO:

Nos Editais dos Pregões Presenciais nº 11/2008 e nº 12/2009, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar de Cachoeira de Minas, foram incluídos, dentre os itens licitados, refrigerantes em embalagem de 2 litros. Aquisição desse tipo de produto contraria diretrizes do PNAE, previstas no inciso I do art. 3º das Resoluções FNDE nº 32, de 10/08/2006, e nº 38, de 16/07/2009, no sentido de que os gêneros alimentícios destinados à merenda escolar promovam hábitos alimentares saudáveis no alunado. Ademais, a Resolução FNDE nº 38/2009, em seu art. 17, inciso I, proíbe a aquisição, com recursos do FNDE, de bebidas com baixo teor nutricional, tais como refrigerantes e refrescos artificiais.

As quantidades de refrigerante, em embalagem de dois litros, previstas nos Pregões e os respectivos preços contratados com os licitantes vencedores foram os seguintes: