

A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação*

Nicholas Davies

Resumo

O controle da aplicação das verbas da educação será discutido tendo como referência: a) procedimentos adotados por vários tribunais de contas (TCs) para contabilizar as verbas da educação; b) o suposto controle “social” exercido pelos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Um problema dos TCs é a confiabilidade dos seus dados. Outro é que vários TCs não seguem as disposições constitucionais ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nem mesmo as normas dos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Alguns não contabilizam receitas na base de cálculo do percentual mínimo dos impostos (25%) ou não acrescentam a esse percentual receitas adicionais, como o salário-educação, os ganhos com o Fundef ou o Fundeb e as transferências federais. O principal equívoco de muitos TCs tem sido aceitar que os inativos sejam pagos com as receitas vinculadas à educação. Os conselhos do Fundef e do Fundeb são muito frágeis, pois tendem a ser mais estatais do que sociais e mesmo as entidades ditas sociais neles presentes têm representatividade débil ou são cooptadas pelos governos.

Palavras-chave: financiamento da educação; tribunal de contas; conselho consultivo; Fundef; Fundeb.

* O artigo é, em parte, resultado de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio de bolsa de produtividade em pesquisa, desde 2007.

Abstract

The reliability of control bodies over education funding

The article examines procedures adopted by a number of Brazilian Audit Courts (AC) to account for the education revenues and the alleged “social” control exercised by the councils of Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef) and Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb). One problem of the ACs is the reliability of their data. Another issue is that a number of them do not comply with the constitutional provisions, with the Basic Education Law (LDB), nor with the guidelines set by the manuals of the Brazilian National Treasury. Some of the ACs do not account for revenues on the basis of calculation of the minimum percentage of taxes (25%) or do not add to this percentage extra revenues, such as payroll-linked contribution, gains from Fundef or Fundeb and federal transfers. The chief mistake of many ACs is to accept that retired education personnel be paid with revenues linked to education. The Fundef and Fundeb councils are quite fragile, for they tend to have more of a state nature than a social one and even the so-called social entities present in these councils have a poor representativeness or are coopted by governments.

Keywords: education funding; audit courts; consulting councils; Fundef; Fundeb.

Introdução

Este texto pretende discutir o controle da aplicação das verbas da educação tendo como referência: a) procedimentos adotados por alguns tribunais de contas (TCs) de estados e municípios com base em suas resoluções e relatórios sobre contas estaduais e municipais para a contabilização das verbas da educação e b) o suposto controle “social” exercido pelos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A análise do controle estatal ou social sobre as verbas da educação ou de qualquer outra área requer uma discussão preliminar sobre a natureza do Estado, que, ao contrário do que muitos pensam e também da autoimagem que ele mesmo veicula, não é neutro nem está a serviço do conjunto da sociedade, do bem comum, da coletividade. Numa sociedade desigual, o Estado tende a refletir, em maior ou menor grau, os interesses das classes dominantes e também da burocracia estatal, que, da mesma forma que as diversas frações das classes dominantes, procura beneficiar-se da riqueza social da qual se apropria o Estado por intermédio de todo tipo de taxaço. É verdade que ele não é só isso, pois reflete também – se bem que

em grau variável e quase sempre bem menor, em função da correlação de forças sociais – os interesses das classes trabalhadoras ou subalternas ou de grupos ou categorias oprimidos. Em síntese, embora as instituições estatais reflitam, principalmente, os interesses das classes dominantes e da burocracia estatal – sobretudo do segmento da burocracia mais necessário para a manutenção e o aprofundamento da sociedade desigual (o Judiciário, o Legislativo, a Polícia, as Forças Armadas) –, também atendem aos interesses das classes e dos grupos explorados e oprimidos, em função da capacidade destes últimos em obrigar o Estado a transferir a eles parte da riqueza social por meio de serviços públicos.

Outro equívoco muito comum é supor que problemas educacionais seriam resolvidos, ou pelo menos bastante atenuados, se a educação não dependesse dos governos, mas sim de uma política de Estado. Essa ideia tem sido repetida nos últimos anos por vários grupos, entidades e educadores de discurso progressista, que, no entanto, nunca explicam por que uma política de Estado seria necessariamente muito diferente de uma política de governo. Esta é uma separação artificial, pois nenhum governo se torna governo se não se enquadrar na lógica de estruturação e funcionamento do Estado, assim como tal lógica tampouco é alterada em alguma medida pelo governo, ou seja, existe uma relação dialética entre as duas instâncias, embora a instância poderosa seja o Estado. Um exemplo que mostra a artificialidade dessa separação é que o presidente (governo) nomeia os ministros do Supremo Tribunal Federal (órgão do Estado) e os membros do Conselho Nacional de Educação (órgão do Estado) e os deputados estaduais e/ou governadores (governo) indicam os conselheiros dos tribunais de contas estaduais (órgãos do Estado).

Com relação ao “controle social”, é comum o equívoco de idealizá-lo atribuindo-lhe supostas virtudes de uma abstrata sociedade civil ou imaginando-o dissociado do controle estatal, como se o Estado não representasse também uma parte do social. Ora, ele representa, de maneira direta ou indireta, a “sociedade” e, por isso, o controle estatal também é um tipo de controle social, sendo um equívoco presumir uma dicotomia entre ambos. Todo controle estatal é também social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou principalmente aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos.

Por outro lado, é frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por seus setores progressistas sobre as ações estatais, pela suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações estatais (o privatismo, por exemplo) sejam sanados ou significativamente atenuados por tal controle social. 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, esse “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais, mas precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais (os conselhos do Fundef ou do Fundeb, por exemplo), mas também, e sobretudo, a construção de um

projeto de uma nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e de poder.

A necessidade de um novo tipo de controle social, associado à construção de um novo projeto de sociedade e Estado, é evidenciada pela pouca confiabilidade do controle estatal (tribunais de contas, por exemplo) sobre a aplicação das verbas da educação. Vale lembrar que essa pouca confiabilidade não resulta, necessariamente, de incompetência técnica de tais órgãos (ainda que isso também exista), podendo e devendo ser interpretada como mais um dos mecanismos pelos quais as várias instâncias estatais subtraem recursos legalmente vinculados à área “social” (nesse caso, a educacional) para favorecer setores do capital, políticos ou os próprios setores da burocracia estatal mais poderosos e funcionais à ordem burguesa. Não é casual que o congelamento ou a redução dos gastos “sociais” propostos ou implementados pelo neoliberalismo não tenham atingido tais setores ou, se os atingiram, não foi de modo tão grave quanto nos setores “sociais”.

Procedimentos adotados por tribunais de contas de estados e municípios para a verificação da receita e despesa em educação

Antes de examinar alguns dos procedimentos adotados por TCs para a verificação das receitas e despesas em educação, cabe lembrar que eles são constituídos por duas instâncias. Uma é o corpo técnico, ou corpo instrutivo, com função técnica, pelo menos formalmente. É a instância que primeiro aprecia as contas e emite um parecer, que, se favorável à aprovação delas, segue para outra instância, superior, representada pelo conselheiro-relator. Se desfavorável, o responsável pelas contas apreciadas (prefeito, presidente da câmara municipal, governador, etc.) é chamado para responder aos questionamentos e fornecer a documentação requerida. Após esse trâmite, todo o processo é encaminhado ao conselheiro-relator, que tem a palavra final, podendo desconsiderar o parecer preliminar do corpo técnico e levar em conta apenas as alegações e os documentos apresentados pelo responsável. Isso, obviamente, confere um poder enorme ao conselheiro-relator, bem como aos demais conselheiros que darão seu voto de aprovação ou não das contas.

Os conselheiros constituem a instância mais poderosa, pois emitem o parecer final, sendo nomeados para cargos vitalícios com base em critérios essencialmente políticos, alguns indicados pelos órgãos legislativos, outros pelo Executivo. Assim, todos ou a imensa maioria dos conselheiros são ex-políticos ou funcionários de confiança daqueles que os indicaram, o que obviamente compromete a qualidade ética e técnica de seus pareceres. Não por acaso, o noticiário registra uma série de irregularidades e corrupção envolvendo TCs. O jornal *O Globo*, por exemplo, noticiou envolvimento do presidente do TC do Rio Grande do Sul em desvio de pelo menos R\$ 44 milhões do Departamento de Trânsito. Em consequência da ação de improbidade administrativa, ele teria renunciado ao cargo alegando problemas de saúde (Crise..., 2009). No Amapá, o Ministério Público Federal teria denunciado cinco

conselheiros, três servidores e dois conselheiros aposentados do TC pelo desvio de mais de R\$ 100 milhões entre 2001 e 2010 (Orgia..., 2012).

Como se não bastassem esses problemas éticos, os TCs deixaram e deixam bastante a desejar na análise propriamente técnica das contas da educação (e provavelmente de outros setores também), conforme constatei por uma série de estudos publicados inicialmente em livro (Davies, 2001b) e posteriormente atualizados em vários artigos publicados em periódicos especializados (Davies 2006a, 2006b, 2007, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2013b, 2013c).

Os resultados desses estudos foram e são bastante variáveis, pois dependeram de informações ou documentos disponíveis em portais dos TCs ou por eles fornecidos. Alguns são ricos em informações e documentos (Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina, São Paulo, por exemplo), enquanto outros são muito pobres (Acre, Alagoas, Amapá, Rio Grande do Norte, por exemplo). Os resultados apresentados aqui são apenas ilustrativos de alguns aspectos observados em certo número de TCs e, portanto, não pretendem esgotar o assunto.

Um primeiro problema é que vários TCs não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nem mesmo as normas contidas nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a elaboração dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), cujas falhas apontei anteriormente (Davies, 2009). Por exemplo, a LDB prevê que o percentual mínimo dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) é o fixado nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, se superior aos 25% fixados na Constituição Federal. Entretanto, os TCs de Mato Grosso e Piauí baseiam-se nos 25%, não nos percentuais maiores das constituições estaduais (em Mato Grosso é de 35% e no Piauí é de 30%). Isso contrasta com o TC do Estado de São Paulo, que se baseia nos 30% da Constituição Estadual, e com o TC do Estado de Goiás, que seguiu os 30% fixados na Constituição Estadual de 1989, reduzidos para 28% em 2003.

Uma diferença marcante entre os TCs é que, enquanto alguns – Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Minas Gerais, TCEs do Espírito Santo, do Piauí, de Sergipe, por exemplo – editaram grande número de resoluções sobre as receitas e despesas em MDE desde a implantação do Fundef, outros não editaram nenhuma (TCEs de Santa Catarina, Bahia, Ceará, Pará e TCE e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por exemplo). Embora as resoluções sejam um bom ponto de partida para a análise, não há garantia de que os conselheiros irão cumpri-las, o que exige a análise dos relatórios dos TCs sobre contas estaduais e municipais, nem sempre disponíveis nos portais desses tribunais. Tais relatórios mostram que as resoluções não são necessariamente cumpridas pelos conselheiros ou pelo corpo técnico dos TCs e que há divergências entre o corpo técnico e os conselheiros e mesmo entre estes últimos.

Um dos principais problemas dos relatórios é a confiabilidade dos dados fornecidos pelos governos, em que se baseiam esses instrumentos. No caso das despesas, uma das falhas é resultante das rubricas genéricas, sem grande

detalhamento; outra, advém da propensão dos governos, com a concordância dos TCs, em considerar gastos na função orçamentária Educação – definida na Lei nº 4.320 (Brasil, 1964), que estipula normas do orçamento público – como sinônimos de gastos em MDE, especificados nos arts. 70 e 71 da LDB (Brasil, 1996b).

Outra dificuldade para verificar a confiabilidade dos dados é que os gastos muitas vezes são contabilizados em órgãos diferentes, aparentemente não relacionados explicitamente com a educação, ou seja, não estão concentrados num único órgão, contrariando, pois, a LDB. Em Santa Catarina, constatei que os relatórios do TC sobre as contas estaduais registraram tal contabilização em órgãos diferentes pelo menos de 1998 a 2008, porém não atentaram para o fato de que isso estaria infringindo a LDB (Davies, 2011b).

Além da grande fragilidade, as resoluções e os relatórios apresentam uma série de omissões, equívocos e inconsistências. Uma omissão muito comum tem sido a de receitas adicionais ao mínimo, como as transferências federais do salário-educação, para merenda, transporte e outros programas federais, que podem ter sido utilizadas para pagar despesas que só poderiam ser pagas com os 25% dos impostos. Uma peculiar omissão de receita é o caso do imposto de renda recolhido pelos governos estadual e municipais em Mato Grosso desde 2004, quando o TC concordou com a interpretação da Secretaria Estadual de Fazenda de que ele não é imposto e, portanto, não deve ser incluído no cálculo do percentual mínimo. Outra omissão de receita foi a de transferências federais de impostos (sendo o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal o mais importante), aceita pelo TC do Estado de Goiás durante vários anos na década de 1990.

Os TCs cometeram muitos equívocos, além das omissões. Na década de 1990, os de São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás erraram ao incluir na base de cálculo o salário-educação, que, por ser contribuição social, deveria ser acrescido ao montante correspondente ao percentual mínimo, e não incluído nele. Outro equívoco foi a inclusão do ganho (a diferença positiva entre a contribuição e a receita) com o Fundef na base de cálculo pela prefeitura do Rio de Janeiro, de 1998 a 2006, com a concordância do TC do município pelo menos durante alguns anos.

Muitos TCs, equivocadamente, consideraram e provavelmente ainda consideram ou aceitam o pagamento dos inativos como MDE e, portanto, realizável com as receitas vinculadas à educação – é o caso dos TCEs de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Os de São Paulo e Paraná adotaram uma regra de transição pela qual os gastos com inativos seriam excluídos gradativamente ao longo dos anos, mas não tenho informação sobre seu cumprimento. O TC do Rio Grande do Sul aceita que o Fundeb seja usado para pagar inativos. O seu relatório sobre as contas estaduais de 2011 registra o uso de R\$ 923 milhões do Fundeb para essa finalidade (Rio Grande do Sul. TCE, 2012). Outra irregularidade grave apontada nesse relatório é que em 2011 o governo estadual do Rio Grande do Sul deixou de aplicar R\$ 1,251 bilhão destinado à educação, e nem por isso suas contas foram rejeitadas.

Certo número de TCs não esclarece, em suas resoluções e relatórios, se computa tais gastos como MDE. Outros TCs, ao contrário, excluem os gastos com inativos das despesas de MDE, como o TCE do Pará e o do Maranhão, embora, no

primeiro caso, o governo estadual não tenha seguido a resolução do TCE do Pará pelo menos por alguns anos. O descumprimento das resoluções e/ou determinações e ressalvas dos pareceres prévios dos TCs pelos governos, que é comum, suscita a questão do poder desses tribunais.

O estranho em tudo isso é que vários TCs, e também os governos, não obedecem à Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37, inciso XI), que considera o pagamento dos inativos como proventos, não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração (para quem está na ativa), não a proventos.

Além do equívoco de considerar o pagamento de inativos como gasto de MDE, a falta de detalhamento pode estar ocultando despesas não classificáveis como MDE – merenda, por exemplo –, pois a maioria dos relatórios consultados dos governos e também dos TCs não exclui gastos com alimentação escolar. O TC do Estado do Rio de Janeiro acolheu a interpretação de um conselheiro e, desconsiderando o art. 71 da LDB, determinou que a merenda fosse classificada como MDE, com o “argumento” de que ela não é relacionada a ações de assistência social e é fundamental para o aprendizado (Graciosa, 2004), discordando inclusive do corpo técnico do TC.

Outra falha (cometida pelos TCs da Paraíba e do Piauí e pelo TCM da Bahia, por exemplo) foi confundir as despesas de MDE permitidas pelo art. 70 da LDB com as financiáveis por meio dos recursos do Fundef. Ora, esse fundo se destinava a financiar o ensino fundamental público, enquanto as despesas de MDE permitidas pelo art. 70 da LDB incluem bolsas em escolas particulares.

Os TCs também têm cometido a irregularidade de se basear em despesas empenhadas, e não, como recomendado nos manuais da STN, nas liquidadas (Brasil, 2007b). A importância disso é registrada no relatório do TC sobre as contas estaduais de 2008 do Amazonas (Davies, 2012), que aponta uma enorme discrepância entre o valor empenhado no Fundeb (R\$ 588 milhões), e o valor liquidado (R\$ 472 milhões), ou seja, mais de R\$ 110 milhões desse fundo não foram liquidados em 2008. A questão é saber se no ano seguinte o TC verifica se os valores empenhados foram realmente gastos em educação, o que remete à questão dos restos a pagar, ou seja, valores empenhados, mas não cancelados no exercício e que, em tese, seriam pagos ou cancelados em exercícios seguintes.

A inconsistência tem sido um traço em documentos de um mesmo TC. Por exemplo, segundo os TCs de Amazonas, Maranhão, Minas Gerais e Paraíba, os beneficiáveis com os 60% do Fundef podiam ser ora professores, ora profissionais do magistério, inconsistência essa que tem a ver com a própria legislação. Enquanto a Emenda Constitucional nº 14/96 estipulava que pelo menos 60% do Fundef se destinaria à valorização dos professores, a Lei nº 9.424 definia que esse percentual deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério, categoria mais ampla do que professores (Brasil, 1996c).

O que esperar dos conselhos ditos sociais?

Antes de analisar os conselhos do Fundeb e outros denominados sociais, cabem algumas breves reflexões sobre a criação de conselhos com representação

de entidades da sociedade para a fiscalização de atos do poder dito público. Uns interpretam isso como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo. Entretanto, essa interpretação não leva em conta antigas e novas estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos, ainda que aceitando-os no plano do discurso. Uma das estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente em seu funcionamento concreto, outra em não permitir que tenham poder de ação efetivo, ou seja, de punição – podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores e, por consequência, acabam sendo, quando muito, apenas uma casa de debates e denúncias. Não que isso não tenha sua utilidade, mas os conselhos tendem a ser estéreis se limitados apenas a essas funções. Assim, a ideia de criação de conselhos com representantes não formalmente ligados ao governo para formular (não é o caso do Fundeb) e acompanhar a execução de políticas públicas pode estar, na prática, sendo subvertida por estratégias antigas e novas do poder estatal.

O potencial democrático desses conselhos é bastante limitado, por uma série de razões. Uma é que, apesar do nome, são mais estatais do que sociais, pois têm mais representantes do Estado do que da sociedade. O Conselho Federal do Fundeb, por exemplo, tem no mínimo 14 membros: seis do Executivo federal, dois de entidades supostamente representativas dos governos estaduais e municipais, um representando um órgão com forte viés estatal (o Conselho Nacional de Educação, em que os conselheiros são nomeados pelo presidente da República), um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dois de pais de alunos e dois de estudantes, ambos da educação básica pública, ou seja, do total de 14, apenas 5 supostamente representariam a sociedade. Como é um número mínimo, nada impede que o governo federal o amplie para ter maior controle sobre o Conselho Federal, como fez no caso do Fundef.

Vários fatos demonstram a pouca confiabilidade de entidades “sociais” no plano federal. A cooptação delas tem sido comum, ou por elas serem corruptas ou por se identificarem politicamente com os governos, ou pelas duas coisas ao mesmo tempo. Por isso, nada garante que entidades sindicais, estudantis ou organizações não governamentais, mesmo que formalmente não vinculadas aos governos, vão atuar com isenção em relação a estes. Por exemplo, nos últimos anos, sindicalistas de entidades alinhadas com o governo federal passaram a ocupar cargos importantes nele e entidades estudantis receberam muitos recursos federais ou apoio de estatais.

Os representantes estatais também predominam nos conselhos estaduais, com três do Executivo estadual, dois dos Executivos municipais, um da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), um do Conselho Estadual de Educação e cinco representantes juridicamente não estatais (dois dos pais de alunos, dois dos estudantes e um da seccional da CNTE). Como é uma composição mínima (12 membros), o governo estadual pode aumentá-la de modo a ter mais representantes seus no conselho.

Apenas no âmbito municipal, pode-se dizer que os conselhos, pelo menos formalmente, têm caráter mais “social”, uma vez que contariam com no mínimo

nove membros, sendo dois do Executivo. Os demais representariam os professores (um), os diretores (um), os pais de alunos (dois), os servidores técnico-administrativos (dois) e os estudantes (dois). Teríamos, assim, no âmbito municipal, um conselho aparentemente de caráter mais social do que estatal.

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou pelo secretário municipal de Educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes.

A Lei nº 11.494 de 2007, aparentemente pretendendo garantir isenção aos conselhos, proíbe que estes sejam integrados, entre outros, por cônjuges e parentes consanguíneos de autoridades, funcionários dos governos ou empresas de consultorias aos governos e pais de alunos em cargos públicos de confiança e que sejam presididos por representante do governo. No entanto, como o noticiário revela diariamente, não é essa formalidade que vai garantir isenção aos conselhos.

Diante dessa composição mais estatal dos conselhos, é pouco provável que cumpram suas funções, aliás não bem definidas. Afinal, o que significa “acompanhamento e controle social”? Tais funções talvez só venham a ser desempenhadas caso uma esfera do poder “público” (o município, por exemplo) se sinta prejudicada por outra (o governo federal ou o estadual, por exemplo). Um exemplo disso são as críticas da Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) ao governo federal por este não ter calculado o valor mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental regular, de acordo com o que estabelecia a Lei nº 9.424 de 1996, a Lei do Fundef. Mas não será rigorosamente um controle de cunho social.

Outros fatos concretos fragilizam bastante o suposto caráter social dos conselhos. Os representantes não estatais nada percebem por este trabalho, ao passo que os do poder dito público (nas esferas federal, estadual e municipal), em geral, fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes não estatais trabalham de graça, enquanto os do poder dito público, mesmo não recebendo remuneração específica para a atividade no conselho, participam dele como funcionários do poder estatal, durante seu horário normal de trabalho. Assim, sua participação não constitui um trabalho gratuito. Já os conselheiros formalmente não estatais (sindicatos, pais de alunos e professores) fazem trabalho extra, pelo qual não são remunerados nem direta nem indiretamente.

A vantagem dos representantes estatais sobre os não estatais manifesta-se em vários pontos, por exemplo, a representação “social” não tem capacidade técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada com o detalhamento necessário pelas autoridades) relativa à receita do fundo e à aplicação dos recursos. Se os representantes “sociais” (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais

preparados tecnicamente, que terão mais condições de fazer prevalecer sua leitura dos números.

A participação dos representantes “sociais” fica ainda mais difícil quando se consideram as outras atribuições dos conselhos: supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual, e

[...] acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE. (Brasil, 2007a, art. 24).

Obviamente, para os representantes estatais não será difícil executar tais tarefas, até porque estarão em seu horário de trabalho; porém, não será o mesmo para os representantes “sociais”, que estarão fazendo trabalho voluntário ou, para citar a lei, de “relevante interesse social” (Brasil, 2007a, art. 24).

Em síntese, os conselhos foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Embora chamados de conselhos de acompanhamento e controle social, sua composição privilegia representantes dos governos, e a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada.

140

Considerações finais

A pouca confiabilidade dos órgãos responsáveis pelo controle estatal da aplicação dos recursos da educação não resulta necessariamente da sua incompetência, ainda que isso também possa acontecer. Ela não é ingênua, sobretudo porque são órgãos que dispõem de muitos recursos e funcionários muito bem remunerados (os TCs, por exemplo), e esta suposta incompetência é apenas mais um mecanismo que setores da burocracia estatal utilizam para desviar recursos públicos para os projetos que interessam aos governantes, às classes dominantes e a si próprios.

Diante dessa constatação, cabe aos educadores e às entidades comprometidas com a desprivatização do Estado (na medida em que isso é possível dentro da ordem burguesa), associados com grupos, movimentos e partidos com perspectivas semelhantes, conhecer a legislação, os estudos sobre financiamento da educação e os dados sobre o orçamento público dessa área – nesse sentido, o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope), disponível na página eletrônica do FNDE, pode ser útil –, para enfrentar, pelo menos no plano legal, as artimanhas dos governos. Esse conhecimento e essas lutas podem levar a conquistas, que serão necessariamente parciais porque as leis e os órgãos responsáveis pela sua elaboração, aplicação ou pela fiscalização de seu cumprimento têm o vício da origem burguesa e patrimonialista. De qualquer modo, as lutas por tais reformas podem e devem ser empreendidas, mas é preciso ter clareza de que a democratização ou

desprivatização plena do Estado jamais ocorrerá dentro da ordem burguesa, cuja superação exigirá um projeto de uma nova sociedade, baseada não na liberdade ou igualdade formal, mas na igualdade social e na liberdade plena.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 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, 13 set. 1996a.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. 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, 26 dez. 1996c.

BRASIL. 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, 21 jun. 2007a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação Geral de Contabilidade. *Relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração*. Brasília, DF, ago. 2007b.

CRISE no governo: Yeda derruba presidente do TCE. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 8, 16 set. 2009.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação: o legal X o real*. Niterói: Eduff, 2000.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília, DF: Plano, 2001b.

DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, Vitória, ES, v. 12, n. 23, p. 21-40, jan./jun. 2006a.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun. 2006b.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas da Paraíba e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. *Educação em Questão*, Natal, RN, v. 30, n. 16, p. 129-136, set./dez. 2007.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

142

DAVIES, Nicholas. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. *Revista do TCU* (Tribunal de Contas da União), Brasília, DF, v. 41, n. 115, p. 80-91, maio/ago. 2009.

DAVIES, Nicholas. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 267-285, maio/ago. 2010a.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas vinculadas à educação pelos Tribunais de Contas de Goiás. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 437-460, jul./dez. 2010b.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010c.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 3, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010d.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Pernambuco e seus procedimentos de contabilização de receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. *Educação em Questão*, Natal, RN, v. 39, n. 25, p. 225-245, set./dez. 2010e.

DAVIES, Nicholas. A frágil confiabilidade do Tribunal de Contas de Santa Catarina na fiscalização dos recursos da educação: governo estadual deixou de aplicar mais de R\$ 2,1 bilhões em educação de 1998 a 2008, mas TC aprovou as contas estaduais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 193-226, jan./jun. 2011a.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Sergipe e suas resoluções para avaliar a receita e a despesa em educação. *Educação Temática Digital*, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 134-151, jun./dez. 2011b.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabilização da receita e despesa em educação. *Revista HistedBR On-Line*, Campinas, SP, n. 45, p. 200-222, mar. 2012.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518-541, maio/ago. 2013a.

DAVIES, Nicholas. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 19, n. 39, p. 355-372, maio/ago. 2013b.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e o papel do Tribunal de Contas do Maranhão na fiscalização das receitas e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. *Linguagens, Educação e Sociedade*, Teresina, PI, v. 18, n. 28, jan./jun. 2013c.

GRACIOSA, J. G. Aquisição de merenda escolar com recursos do Fundef. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 60, p. 19-37, jul./dez. 2004.

"ORGIA orçamentária" no TCE do Amapá. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 11, 26 jun. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do Estado: exercício de 2011*. Porto Alegre: TCE, 2012. Disponível em: <www.tce.rs.gov.br>.

Nicholas Davies, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, Estado do Rio de Janeiro.

nicholas@pq.cnpq.br

Recebido em 13 de novembro de 2014

Aprovado em 23 de dezembro de 2014