

**FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO**

**O CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO: UMA  
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.**

**UFPA  
Belém-Pa  
Junho - 2006**

**FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO**

**O CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO: UMA  
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.**

Dissertação de Mestrado apresentada a Linha de Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira.

**UFPA  
Belém-Pa  
Junho -2006**

**FABRÍCIO AARÃO FREIRE CARVALHO**

**O CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO  
DO PARÁ.**

Dissertação de Mestrado apresentada a Linha de Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira.

**Aprovada em: 05/06/2006.**

**Banca Examinadora**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira**  
**(Orientadora/CED-UFPA)**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lisete Regina Gomes Arelaro**  
**(Avaliador Externo/USP)**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque**  
**(Avaliador Interno/CED-UFPA)**

## DEDICATÓRIA

**Ao meu pai Carlos Alberto de Souza Carvalho (*in memoriam*) e a minha mãe Luzenilda Freire Carvalho, cujos ensinamentos me fizeram crer que o amor é possível e o saber, imprescindível para uma vida digna.**

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos especiais vão para todos aqueles que, direta e indiretamente, sabem o quanto foi percorrido, que obstáculos tiveram que ser vencidos, que sabem o quanto “eu caminhei pra chegar até aqui: foram milhas e milhas percorridas, noites mal dormidas (eu não cochilei!!!), e os mais belos e difíceis montes escalei” (CIDADE NEGRA, **A Estrada**: Acústico MTv, 2002).

À minha mãe, pelo amor, apoio e admiração demonstrados, mesmo à distância, pelos valores e virtudes passados a mim através de seu grande exemplo de coragem diante da vida e do desafio maior de ter criado e educado sozinha seus três filhos.

À minha avó, Anna Carvalho, pelo empenho em ajudar a todos os netos que desejam e se esforçam em obter mais educação. Os meus mais sinceros agradecimentos, pelo apoio cotidiano e força transmitida durante todos estes anos na Universidade.

À minha ex-orientadora de Iniciação Científica, de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e, agora orientadora de Dissertação, Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina, pela paciência, companheirismo, amizade e por todos os ensinamentos passados durante a minha trajetória acadêmica.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, na pessoa de Gabriela, William (Assessoria de Comunicação) e Adriana (Diretoria de Apoio aos Municípios), que muito bem me receberam (mesmo no horário da fome) e muito contribuíram para a realização deste trabalho, tornando mais leve o caminhar por dentro desta instituição de controle, na busca dos documentos.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lisete Gomes Arelaro (USP/SP), por ter aceitado de bom grado o convite de fazer parte da banca de defesa de minha dissertação.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Gemaque (Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Financiamento da Educação – GEFIN), ao Prof. Dr. Fernando Facury Scaff e à Prf.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janaína Menezes por suas valiosas contribuições ao meu trabalho, durante o período de qualificação.

Aos professores do Programa: Paulo Almeida, Rosangela Novaes, Orlando Nobre, Ney Cristina, Genylton Rocha, Sônia Araújo, Ronaldo Lima, Terezinha Monteiro e Rosana Gemaque.

Às minhas amigas, ex-gefinianas e, agora colegas de mestrado Rosana Castro e Ana Cláudia.

Aos amigos e colegas do Mestrado em Educação: Auxiliadora, Miriam, Amélia, Angélica, Elza, Luiz Felipe, Antônio Carlos, Sônia Eli, Raimundona, Raizinha, Osterlina, Lucineide, pelo companheirismo demonstrado durante as aulas e nos momentos de descontração fora da Universidade.

Aos professores e colegas de trabalho da Escola Tenente Rêgo Barros, que na medida do possível, foram solícitos à minha difícil e árdua condição de estudante de pós-graduação e recém ingressado no serviço público federal.

## EPÍGRAFE

“Se para Adam Smith a *mão invisível* do mercado seria capaz de regular a economia de uma nação, creio que com maior razão o *olho invisível* da sociedade deverá por termo ao até hoje perdido combate contra (...) a corrupção”.

(OLIVEIRA, 2002, p.150)

## RESUMO

A história de vigência do FUNDEF tem sido marcada por freqüentes casos de denúncias de desvios na aplicação de seus recursos desde a sua implantação no Estado do Pará em 1997 e em nível nacional no ano de 1998. A grande incidência de denúncias de corrupção relacionadas a este Fundo, motivaram a realização deste estudo que procurou investigar, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) na fiscalização dos gastos públicos educacionais destinados ao Ensino Fundamental. Este estudo teve por objetivo caracterizar a forma de atuação do TCM-PA, a partir do ponto de vista legal e, identificar os avanços e limites enfrentados por este Órgão de Controle no processo de fiscalização dos gastos públicos e combate à corrupção nos Municípios paraenses. As análises revelaram que este Tribunal ainda conduz seus trabalhos de maneira bastante focada na legalidade e na conformidade dos atos dos gestores municipais; possui suas ações pautadas em duas principais técnicas de controle e fiscalização, quais sejam: a auditoria e a inspeção; e para agilizar o desempenho de sua missão, o TCM vem implementando um sistema informatizado e padronizado de prestação de contas. Embora tais mudanças sejam necessárias, ainda são incipientes, pois, o acompanhamento físico da execução dos gastos públicos ainda é limitado e as prestações de contas continuam sendo analisadas fundamentalmente à luz de critérios formais sob a forma de documentos impressos. Para além das medidas que começam a ser implementadas por esta instituição, no sentido de agilizar, padronizar e aperfeiçoar o controle sobre gastos públicos, o TCM/PA precisa fortalecer o seu relacionamento com conselhos instituídos e outras entidades representativas da sociedade, para que possa favorecer a concretização do processo de accountability.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação - Controle dos Gastos Públicos – FUNDEF – Accountability.

## ABSTRACT

The recent FUNDEF history has been marked by frequent cases of accusations about deviation of his resources applications since its beginning in Para State in 1997 and in the whole country in 1998. The huge number of accusations about corruption related to that fund caused motivation for making this study, which looked for investigation of the Para communities Accounts Court (TCM-PA) action related to fiscal policies of public spending in education at “Ensino Fundamental”. That was possible through a bibliography and documentary research. This study had the following goals: to characterize the TCM way of acting regarding a legal point of view, and to identify the advances and limits faced by this control organization in the inspection process of the public spending and against corruption in the State communities. The analysis revealed that the Court still leads its work with a really legal focus and with a narrow relation with the community managers acts. Besides, the Court actions are based on two main techniques of control and fiscal policy: judgment and inspection. In order to have a faster development, the TCM is establishing a standard data system to adjust accounts. Although changing is necessary, it is not sufficient enough, because the personal inspection of public expenses is still limited and the account adjustments are still analyzed mainly through formal criteria as printed documents. Besides the implemented institution actions, looking forward agility, modeling and improvement of public accounts controlling, the TCM needs to strengthen its relationship with established councils and other important society institutions, in order to make real the accountability process.

**Key words:** Education support – Public expenses controlling – FUNDEF – Accountability.

## LISTA DE SIGLAS

---

<b>ADCT</b>	- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>Ajur</b>	- Assessoria Jurídica
<b>BID</b>	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	- Banco Mundial
<b>ASTCOM</b>	- Associação dos Servidores do TCM
<b>CESUPA</b>	- Centro de Ensino Superior do Pará
<b>CISSET</b>	- Controle Interno Setorial
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>CACS</b>	- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
<b>CAE</b>	- Conselho de Alimentação Escolar
<b>CNTE</b>	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CPI</b>	- Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CONSED</b>	- Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação
<b>DAM</b>	- Diretoria de Apoio aos Municípios
<b>DCE</b>	- Diretoria de Controle Externo
<b>DRH</b>	- Diretoria de Recursos Humanos
<b>DF</b>	- Distrito Federal
<b>EC</b>	- Emenda Constitucional
<b>EUA</b>	- Estados Unidos da América
<b>FHC</b>	- Fernando Henrique Cardoso
<b>FNDE</b>	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNEP</b>	- Fundo Nacional do Ensino Primário
<b>FPE</b>	- Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	- Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEF</b>	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>GEFIN</b>	- Grupo de Estudos e Pesquisa em Financiamento da Educação.
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	- Imposto sobre as operações relativas à circulação de Mercadorias e sobre

prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

<b>INEP</b>	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>IN</b>	- Instrução Normativa
<b>IPI</b>	- Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LRF</b>	- Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LDB</b>	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LDO</b>	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>MARE</b>	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>MDE</b>	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	- Ministério da Educação e do Desporto
<b>MG</b>	- Estado de Minas Gérias
<b>MP</b>	- Medida Provisória
<b>MPU</b>	- Ministério Público da União
<b>MPE</b>	- Ministério Público Estadual
<b>MPF</b>	- Ministério Público Federal
<b>MPT</b>	- Ministério Público do Trabalho
<b>MPM</b>	- Ministério Público Militar
<b>MPDFT</b>	- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
<b>OP</b>	- Orçamento Participativo
<b>PA</b>	- Estado do Pará
<b>PBOs</b>	- Performance-based organizatios
<b>PT</b>	- Partido dos Trabalhadores
<b>PROMOEX</b>	- Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios
<b>PNAE</b>	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNE</b>	- Plana Nacional de Educação
<b>PDRAE</b>	- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual

<b>RREOs</b>	- Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
<b>RGFs</b>	- Relatórios de Gestão Fiscal
<b>RGPS</b>	- Regime Geral da Previdência Social
<b>SEDURB</b>	- Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
<b>SINTEPP</b>	- Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
<b>STN</b>	- Secretaria do Tesouro Nacional
<b>TC</b>	- Tribunal de Contas
<b>TCE</b>	- Tribunal de Contas do Estado
<b>TCM</b>	- Tribunal de Contas dos Municípios
<b>TCU</b>	- Tribunal de Contas da União
<b>TJE</b>	- Tribunal de Justiça do Estado
<b>TRF</b>	- Tribunal Regional Federal
<b>UNDIME</b>	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
<b>UFPA</b>	- Universidade Federal do Pará

## LISTA DE QUADROS

---

<b>Quadro 1- Quatro dimensões do controle entre sociedade e Estado.....</b>	<b>71</b>
<b>Quadro 2- Principais competências do TCU: competências constitucionais.....</b>	<b>83</b>
<b>Quadro 3- Principais competências do TCU: competências infra- Constitucionais.....</b>	<b>84</b>
<b>Quadro 4- Principais competências do TCM/PA.....</b>	<b>102</b>
<b>Quadro 5- Instrução normativa e resoluções aprovadas em plenário no ano de 2005...</b>	<b>117</b>
<b>Quadro 6- Prefeituras em débito com a Justiça segundo análises do TCM (2003).....</b>	<b>127</b>
<b>Quadro 7- Irregularidades mais frequentes nas Prestações de Contas das Prefeituras envolvendo os Recursos da Educação.....</b>	<b>131</b>
<b>Quadro 8- Atuação Educativa/Preventiva realizada pelo DAM/TCM-PA - 1999 a 2005.....</b>	<b>133</b>
<b>Quadro 9- Municípios que receberam Parecer Prévio do TCM negando suas Prestações de Contas por causa de irregularidades no uso dos recursos do FUNDEF.....</b>	<b>136</b>

## LISTA DE TABELAS

---

<b>Tabela 1 - Gasto Público com Educação como % do PIB 1994 a 2002.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 2 - Gasto Público com educação por dependência administrativa e nível de ensino (1999).....</b>	<b>66</b>
<b>Tabela 3 - Situação das prestações de contas dos Órgãos Municipais (Geral) referente ao período de 1993 a 2003.....</b>	<b>123</b>
<b>Tabela 4 - Demonstrativo das Prestações de Contas Anuais realizadas pelas Prefeituras Municipais durante o período de 1993 a 2004.....</b>	<b>124</b>
<b>Tabela 5 - Número de Processos de Prestações de Contas das Prefeituras que foram julgadas no período 2003 a 2005.....</b>	<b>126</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

---

<b>Gráfico 1- Brasil: Gastos públicos com a educação com % do PIB por nível de ensino (1999).....</b>	<b>65</b>
<b>Gráfico 2- Brasil: Gastos públicos com a educação com % do PIB por etapas de ensino (2002).....</b>	<b>66</b>
<b>Gráfico 3- Prestações de Contas Anuais realizadas pelas Prefeituras Municipais durante o período de 1993 a 2004.....</b>	<b>124</b>

## SUMÁRIO

### *INTRODUÇÃO*

17

### **CAPÍTULO I**

<b>REFORMA DO ESTADO NO BRASIL DOS ANOS 1990: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO E CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO.....</b>	<b>33</b>
---	-----------

1.- O papel do Estado no Financiamento e no Controle dos gastos públicos com a educação no Brasil: antecedentes históricos.....	33
1.1- O processo de Reforma do Estado no Brasil: algumas considerações.....	43
1.1.2- Crise do Capital e/ou do Estado e as justificativas para a Reforma.....	45
1.1.3- Objetivos da Reforma do Estado.....	50
1.1.4- O arcabouço jurídico-legal para a implementação da Reforma do Estado.....	56
1.1.5- Gastos públicos com a Educação no cenário político da Reforma do Estado Brasileiro.....	64

### **CAPÍTULO II**

<b>O CONTROLE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL: BREVE CARACTERIZAÇÃO.....</b>	<b>70</b>
--	-----------

2.1 – Definindo (conceituando) Controle.....	70
2.2 – Origem dos órgãos de controle de contas no Brasil.....	74
2.3 – O atual modelo brasileiro de Controle dos gastos públicos.....	80
2.3.1 – Formas/níveis de controle da Administração Pública.....	89
2.3.2 - O Controle na gestão dos recursos públicos para a educação: iniciativas de participação popular.....	94

---

**CAPÍTULO III**

<b>O CONTROLE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (TCM) DO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>101</b>
3.1 – Aspectos Normativos – Descritivos.....	101
3.1.1 – Mecanismos de Atuação do TCM.....	108
3.1.2 – Processos de Prestação de Contas e Processos de Fiscalização.....	109
3.2 – Aspectos Empírico-Descritivos.....	123
3.3 - Análise da Atuação do TCM.....	139
<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>143</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>153</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

---

Atualmente, a necessidade de se discutir controle estatal e social se faz imperiosa pelo fato de nos últimos anos, ter havido um acúmulo do debate em torno de políticas públicas mais eficazes e transparentes do ponto de vista de sua execução e, pelo fato de estarmos sendo notificados cotidianamente, através dos meios de comunicação (televisão, jornais e revistas), sobre os vários casos de denúncias de desvios e corrupção no uso dos recursos públicos. Esses fatores impõem a gestão da coisa pública a necessidade de desenvolver-se sob as bases da responsabilidade e da ética na utilização dos recursos públicos.

Este trabalho lança-se este desafio e conforme será verificado, a palavra controle possui diversas conotações. Em nível de senso comum, por exemplo, esta palavra é entendida como uma ação que envolve o “domínio de um lado e uma suposta submissão do outro”. Por isso, talvez, ela tem sido vista com frieza e seja freqüentemente rejeitada pelas pessoas em nosso país, apesar de o processo de redemocratização brasileiro ter contribuído para a conscientização popular acerca da importância desta atitude (enquanto uma possibilidade de garantia dos direitos sociais dispostos na Constituição Federal de 1988) e ter colaborado para a construção de um conjunto sólido de instituições formais de controle. A sociedade em geral, ainda espera que o poder público, e somente ele, controle os seus gastos e suas próprias ações, como se ela não fosse parte do problema e de sua solução (BUGARIN, 2003).

Por conta deste “descaso”, dentre muitos outros fatores responsáveis, a corrupção, a grande ocorrência de fraudes, enriquecimentos ilícitos, práticas de superfaturamento, desvios de verbas, subornos e os demais tipos de práticas criminosas de apropriação de recursos públicos

para fins privados, vem sendo uma constante na história recente do financiamento público brasileiro.

Diante disso, o presente estudo surgiu com a intenção de investigar o papel do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-Pa), uma instituição formal de controle, frente aos vários casos de corrupção (denúncias) na aplicação dos recursos públicos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), praticadas por muitos prefeitos e autoridades políticas no Estado do Pará.

A trajetória histórica do FUNDEF tem sido marcada por freqüentes casos de corrupção e irregularidades em todo o país. Durante os meses de Junho e Julho de 2003, todo o país ficou sabendo de mais dois casos de corrupção no uso dos recursos do FUNDEF ocorridos no Rio Grande do Sul e Alagoas. Neste último Estado, dos 102 municípios pertencentes a este ente federado, 55 estavam sendo investigados pelo Ministério da Educação (MEC). Isso só para citar os casos ainda bem “vivos” na memória da população. São apenas dois dos muitos casos já denunciados ao MEC, no qual o Estado do Pará também estava envolvido com a presença de vários municípios em situação irregular no que se refere à gestão dos recursos públicos educacionais.

Procurar investigar o papel do TCM na avaliação e fiscalização dos recursos públicos, em um contexto educacional do Estado de Direito, onde se tem primado pela efetivação de uma política descentralizadora e de controle social dos recursos públicos como estratégia de combate aos desvios de verbas e redução da corrupção, constitui-se como um estudo de importância não apenas acadêmica, pelas discussões e debates que pode estar suscitando entre os estudiosos do assunto, mas sobretudo em um estudo de grande relevância social, pois trata de um problema que afeta diretamente o poder público e a vida de cada cidadão. Afeta o poder público como sendo uma das principais causas da pobreza que assola muitos Municípios, Estados e regiões deste país.

Afeta a vida dos cidadãos de uma região, porque em função de tal delito, temos suprimido e/ou reduzida a qualidade de serviços na área da saúde, saneamento e educação, indispensáveis à vida em sociedade. Prejudica os serviços urbanos e leva ao abandono de obras importantes para o progresso de um município, região e país.

Apesar de o financiamento e o controle social dos recursos destinados à educação ter sido objeto de estudo de um grande número de pesquisas, o que vem contribuindo para a ampliação da produção acadêmica na área, este avanço não tem sido acompanhado pela melhoria no controle do destino dos recursos e nem para uma maior informação da sociedade em geral a respeito dos mecanismos e das formas de fiscalização prevista na legislação educacional vigente. Assim, o presente estudo ao tentar desvelar qual tem sido o papel do TCM na fiscalização dos gastos educacionais com o ensino fundamental pretende, na medida em que esta meta for atingida, se constituir também como instrumento de informação e esclarecimento da sociedade civil, no sentido de reconhecer a importância de sua participação e conhecimento dos procedimentos envolvidos na gestão dos recursos públicos educacionais no Estado do Pará.

### **O PROBLEMA INVESTIGADO:**

Ao pretender enveredar por uma pesquisa que busca proporcionar avanços na produção do conhecimento na área do financiamento e controle social dos recursos educacionais por meio de um estudo centrado em fazer uma análise do papel do Tribunal de Contas dos Municípios na fiscalização dos gastos com a Educação, um bom ponto de partida que ajudará no entendimento do problema a ser investigado, é fazer referência a como a legislação trata a questão, para em seguida discorrer a respeito do que tem sido apontado como falha na aplicação da mesma.

São vários os artigos contidos na legislação educacional vigente – Constituição Federal de 1988, Lei de diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, e Lei 9.424/96 – dando ênfase à necessidade de publicação dos dados de arrecadação, despesa e fiscalização da aplicação dos recursos públicos educacionais. Na Constituição Federal /88 (Art. 212), nos é explicitado o percentual de recursos a serem aplicados pela União (18%), Estados (25%), Distrito Federal (25%) e Municípios, (25%) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e a LDB nº 9.394/96 nos Arts. 72 e 73 trata da necessidade de publicação das receitas e despesas desses recursos, conforme podemos verificar no texto legal citado:

- 72 – As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do Art. 165 da Constituição Federal.
- 73 – Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas dos recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

A Lei 9.424/96 que regulamenta o FUNDEF instituído pela Emenda Constitucional nº 14 determina em vários de seus artigos, não apenas a criação de Conselhos de Controle e Acompanhamento dos recursos do FUNDEF em cada uma das instâncias federativas: Federal, Estadual e Municipal; mas determina também em que e onde devem ser aplicados os recursos desse fundo, clarificando aspectos pertinentes à fiscalização, pelo menos teoricamente.

Contudo, antes de nos referirmos ao conteúdo da Lei neste aspecto, faz-se imperativo fornecer algumas informações básicas inerentes a esta política de financiamento e desde já fazer referência ao posicionamento crítico de autores a respeito de alguns aspectos do FUNDEF.

Trata-se de um fundo de natureza contábil que, além de articular os três níveis de governo (Federal, Estadual, Municipal) e incentivar a participação da sociedade por meio dos conselhos, visa cumprir os seguintes objetivos: garantir o mínimo de recursos financeiros necessários para se alcançar a melhoria da qualidade do ensino fundamental em todo o país de forma igualitária; melhorar a qualificação do profissional do magistério e diminuir as desigualdades regionais existentes no país e no âmbito de cada unidade da federação.

O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, sendo que o Pará antecipou sua implantação para 1º julho de 1997. O prazo legal de existência do FUNDEF é de 10 anos, devendo, pois, ser extinto no final de 2006.

Conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, há uma subvinculação de impostos destinados exclusivamente ao ensino fundamental. Esta subvinculação prevê que, até 2006, Estados, Distrito Federal e Municípios apliquem no mínimo 60% do percentual, obrigatório de 25% (ou seja, 15%) da receita de todos os impostos do Ensino Fundamental. Estes recursos são reunidos em um fundo composto por 15% das seguintes receitas arrecadadas por Estados e Municípios ou a eles transferidos: ICMS (Imposto sobre as operações relativas à circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e IPI – exportados (Imposto sobre Produtos Industrializados), são depositados.

Os recursos que compõem o FUNDEF devem ser redistribuídos entre cada Estado e seus municípios de acordo com o nº de alunos matriculados no ensino fundamental.

A Lei do FUNDEF prevê ainda, a fixação, pelo Presidente da República, de um valor anual mínimo por aluno no ensino fundamental válido para todo o território nacional. Este valor correspondeu a R\$ 300,00 em 1997, R\$ 315 em 1998 e 1999. Em 2000 o valor passou a ser diferenciado sendo R\$333,00 para alunos de 1ª a 4ª série e R\$ 349,65 para alunos de 5ª a 8ª série

e da Educação Especial, em 2001 o valor foi para R\$ 363,00 e R\$381,15, em 2002 os valores subiram para R\$ 418,00 e R\$ 438,90.

Com a relação a este aspecto, houve um claro desrespeito à lei do FUNDEF, por parte de seu idealizador e realizador, o governo federal. Segundo a lei 9.424/96, parágrafo 1º do artigo 6º, o valor mínimo anual nunca deve ser inferior “a razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. Se este parágrafo da Lei fosse cumprido pelo governo federal, os valores custo/aluno/ano não seriam os mencionados anteriormente no texto. Segundo Arelaro (1999, p. 40) “com poucas divergências de cálculo, tanto João Monlevade como os partidos de oposição na câmara federal, confirmam que o valor, em 1998, deveria ser R\$420,00 ou 429,00 e, em 1999, pelo menos, R\$437,00”.

Para a UNDIME, o CONSED e a CNTE,

é imprescindível que o governo federal cumpra a lei corrigindo, em 1999, o valor por aluno, ao invés de mantê-lo arbitrariamente em R\$315,00. A correção do valor mínimo, implicaria que o governo federal elevasse a despesa com a complementação dos fundos estaduais de R\$524,2 milhões gastos em 1998 para R\$2,2 bilhões em 1999. O aumento do valor mínimo por aluno segundo manda a lei promoveria maior equidade entre as regiões, uma vez que o governo federal complementaria verbas para um maior número de Estados (apud DI PIERRO, 1999: p. 4).

O Governo Federal deve complementar os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor médio por aluno/ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O não cumprimento pelo governo federal, do que diz a lei do Fundo sobre o cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, significou para o ensino fundamental uma perda de cerca de dez bilhões de reais de recursos federais, desde 1998 (PINTO, 2002).

Do total de recursos do Fundo, no mínimo 60% devem ser utilizados exclusivamente para no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício. Quanto aos 40% restantes, poderão ser aplicados em qualquer ação de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), desde que seja do ensino fundamental.

Conforme anunciado anteriormente, a lei que criou o FUNDEF (9.424/96) prevê a constituição nos planos Federal, Estadual e Municipal, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Estes conselhos são responsáveis pelo cumprimento de duas atribuições básicas: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF e supervisionar o Censo escolar realizado anualmente. O cumprimento dessas atribuições, desdobra-se em várias outras atividades que obrigam os membros do conselho a estarem informados a respeito de todas as transações financeiras realizadas com os recursos do FUNDEF, a reunirem-se periodicamente para examinar relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEF, a solicitarem cópias de avisos de crédito ou extrato da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil, a manifestarem-se sobre as documentações encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado ou do Município e exigirem que os dirigentes de escolas e secretarias cumpram os prazos estabelecidos pelo MEC para o fornecimento dos dados referentes ao Censo escolar.

Caso seja detectada alguma ilegalidade na aplicação dos recursos do Fundo, cabe aos Conselhos fazer a apuração, formalizar as informações e encaminhá-las ao governante responsável, caso não seja tomada nenhuma providência, esta deverá ser encaminhada à Câmara dos Vereadores e em última instância, deve-se recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado ou Município.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) compete apreciar, analisar, inspecionar, auditar e julgar as contas das Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais e demais entidades criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal, seus balancetes, balanços e documentos relativos à gestão de dinheiros, bens e valores públicos. O TCM também emite pareceres prévios sobre as contas das Prefeituras e julga as contas das Câmaras e demais Entidades Municipais. Examina recursos e autoriza, após análise, o cadastro de Orçamentos Anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias Planos Plurianuais, Créditos Adicionais, Contratos, Atos de fixação e atualização de remuneração dos agentes políticos e servidores municipais. Autoriza, ainda, o registro dos atos de nomeação, pensões e aposentadorias de funcionários públicos dos Municípios.

Esta instância de controle deve atuar orientando e assessorando os agentes políticos e servidores municipais, objetivando o aperfeiçoamento técnico-profissional e a conseqüente melhoria da qualidade dos Servidores Públicos Municipais. Além do acesso dos interessados (autoridades políticas e cidadãos comuns) aos diferentes setores do TCM para informações, consultas e orientação, os Órgãos da administração municipal e seus representantes também dispõem do Departamento de Apoio aos Municípios (DAM), com atribuições específicas de assessoria com um programa permanente de seminários, reuniões, cursos e treinamento em todas as áreas da administração municipal, realizando-os tanto na sede do Tribunal, em Belém, como nos municípios do Estado, de modo a facilitar a participação dos servidores lotados em locais mais distantes. Por fim, o TCM disponibiliza para as Prefeituras e Câmaras programas específicos a fim de facilitar e agilizar as prestações de contas.

Apesar da existência dessas instâncias de controle, a história de vigência do FUNDEF tem sido marcada por freqüentes casos de denúncias na aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental em todo o Brasil. Desde a sua implementação em nível nacional, no ano de

1998, os meios de comunicação de massa têm publicado várias denúncias de desvio de recursos. Já foram registrados casos em Alagoas, Rio Grande do sul, Pará e em outros Estados do país.

O Estado de Alagoas vem apresentando um histórico marcado por vários casos de denúncias de corrupção. Em 2001, foram detectadas escolas-fantasmas para desviar recursos do governo federal. Segundo o Jornal “Estado de São Paulo” estima-se que, no período de 1998 a 2001, haviam sido criadas mais de 200 escolas municipais fantasmas em Alagoas, com cerca de 12 mil alunos inexistentes. Só no município de Traipu, a 196 quilômetros de Maceió, foram encontradas 12 escolas fantasmas. A fraude envolve o ex-prefeito do município, acusado também de emitir 197 cheques sem fundo da conta da prefeitura (Estado de São Paulo, 30/05/2001).

Mais recentemente, em junho de 2003, o Coordenador Nacional do FUNDEF, Francisco Chagas, esteve em Alagoas para acompanhar as denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos federais liberados para o Estado. Dos 102 municípios existentes, mais da metade (55) estavam sendo investigados pelo Ministério da Educação.

No Rio Grande do Sul, em julho de 2003, foram apontadas suspeitas de superfaturamento e dispensa de licitação indevida em contrato entre um Instituto sediado em Brasília e a Prefeitura Municipal de Canoas (RS).

No Estado do Pará, as denúncias de desvio e irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF, foram publicadas no Jornal “O Liberal” com menos de um ano de vigência do fundo no Estado. Desde então, diversos outros casos de desvio foram registrados em vários municípios do Estado do Pará.

Em 11 de março de 1998, foram publicadas denúncias realizadas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP, que diziam respeito ao súbito aumento do número de vagas no Ensino Fundamental que, em alguns municípios, chegou a triplicar. Para a coordenação do SINTEPP “ninguém cria tantas vagas assim. Não se pode jogar

um monte de alunos numa sala em detrimento da qualidade do ensino” (GEMAQUE, 1999, p. 11).

Em fevereiro de 1999, segundo informativo publicado pelo próprio SINTEPP, foram registrados depoimentos de professores de 15 municípios sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF. De acordo com o informativo, em 10 municípios (Limoeiro do Ajurú, Curralinho, Irituia, Cametá, São Geraldo do Araguaia, Castanhal, Moju, Itaituba, Colares e Igarapé – Miri) os professores não receberam seus vencimentos via complementação do FUNDEF. Dos municípios investigados, em sete o conselho do FUNDEF não funcionava, em dois não eram respeitados pelos prefeitos e secretários e em um, o conselho ainda não havia sido instalado.

No ano de 1999, foi publicado em “O Liberal”, uma denúncia de irregularidade ocorrida em 37 municípios do Estado. Esta irregularidade, foi constatada pelo Tribunal de Contas do Município, onde o auditor afirmou que “a maioria dos prefeitos desviou ou usou indevidamente os recursos do FUNDEF”.

Tal situação se mostrou tão contundente no Estado do Pará que em maio de 1999 foi apresentado um requerimento junto à Assembléia Legislativa para que os Deputados passassem a investigar as denúncias da imprensa, fundamentadas em dados oficiais prestados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, instituição constitucionalmente competente para avaliar a prestação de contas dos gestores municipais. Após aprovação unânime do requerimento apresentado por Mário Cardoso, Deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do FUNDEF no dia 25 de fevereiro de 2000.

Esta CPI durou pouco mais de quatro meses, recebeu denúncias contra 64 municípios e concluiu que

(...) de forma ampla, e em regra houve má aplicação dos recursos destinados ao FUNDEF e à merenda escolar em 12 municípios: Bagre, Limoeiro do Ajuru, Irituia, Xinguara, Soure, Jacundá, Cachoeira da Arari,

São João do Araguaia, São João de Pirabas, Ponta de Pedras, Rio Maria e São Sebastião da Boa Vista (CARDOSO, 2001, p. 16).

Encerrada a CPI, decidiu-se que os parlamentares que compuseram esta comissão, deveriam encaminhar o relatório aprovado ao Ministério Público Estadual e Federal para que fossem tomadas as devidas providências no que se refere à punição dos Prefeitos e demais envolvidos nos fatos delituosos apurados e na averiguação de outras denúncias formuladas e não analisadas pela CPI.

Em dezembro de 2001 o Jornal “O Paraense” divulgou a informação de que “mais de 50 prefeituras estão sob investigação nos Estados do Pará, Bahia, Ceará e Maranhão, por suspeita na aplicação dos recursos do FUNDEF”. Ainda segundo o jornal, os casos mais graves estavam localizados nos municípios paraenses de Itaituba e Santarém.

No que diz respeito a este último município, “O Liberal” de 16 de junho de 2002, publicou mais uma notícia de corrupção envolvendo o prefeito de Santarém que, segundo o jornal, comprou gado para sua fazenda e material para a construção de sua mansão com o dinheiro do FUNDEF.

Apesar de todos esses problemas é importante deixar claro que a necessidade da discussão em torno do tema “controle” se impõe, não somente por causa das impropriedades e corrupção existentes na administração pública, mas fundamentalmente a fim de garantir que existam elementos e dispositivos, dentro do ciclo de gestão, que propiciem os ajustes necessários nas políticas públicas para uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos educacionais.

Assim, a grande incidência de denúncias relacionadas ao FUNDEF, me levou a buscar respostas para os seguintes questionamentos: Quais as características assumidas pelo controle dos recursos públicos, no contexto educacional democrático, marcado por reformas? Como o

Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) tem exercido o controle sobre os gastos públicos, enquanto estratégia para a diminuição dos desvios de verbas e redução da corrupção? Quais as situações enfrentadas pelo TCM na fiscalização dos recursos destinados ao ensino fundamental? Quais os procedimentos adotados pelo TCM, tendo em vista o que diz a lei do FUNDEF (9.424/96) no Art. 11 sobre a criação “*de mecanismos adequados de fiscalização*”, como medida para aperfeiçoar o controle sobre a aplicação dos recursos para o ensino fundamental?

Tais questionamentos serviram de base para a formulação dos seguintes objetivos:

- Analisar as características assumidas pelo controle dos recursos públicos, no contexto educacional democrático, marcado por reformas;
- Desvelar a forma que o TCM tem adotado para o controle sobre os gastos públicos educacionais, como estratégia para a diminuição dos desvios de verbas e redução da corrupção nos municípios paraenses;
- Identificar e analisar quais as situações enfrentadas pelo TCM na fiscalização dos recursos do FUNDEF destinados ao ensino fundamental;
- Identificar os procedimentos adotados pelo TCM, tendo em vista aperfeiçoar o controle sobre a aplicação dos recursos para o ensino fundamental.

### **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE INVESTIGAÇÃO:**

No que tange aos procedimentos de investigação estabelecidos para este estudo de cunho qualitativo que teve como finalidade atingir os objetivos acima mencionados, utilizou-se o estudo de caso como tipo de pesquisa, que segundo Chizzotti (1991)

é uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou de

vários casos a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliá-la analiticamente, objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora (p. 102).

O estudo de caso é sempre bem delimitado, devendo ter os seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. Um estudo de caso se destaca, quando este se constitui numa unidade (aqui neste estudo a unidade é o TCM/PA) dentro de um sistema mais amplo (sistema de controle externo do Brasil) e também quando os objetivos da pesquisa apontam para um processo de inquirição centrado naquilo que o caso tem de particular, mesmo que posteriormente venham a se evidenciar fatores de semelhança com outros casos e situações. Quando isso acontece, segundo Lüdke (1986), devemos escolher o estudo de caso.

Os estudos de caso, segundo Yin (2005), estão sendo cada vez mais utilizados como ferramenta de pesquisa para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, institucionais (do TCM/PA, por exemplo), sociais e políticos, além de outros fenômenos relacionados. Como outras estratégias de pesquisa, investiga um tópico empírico, seguindo-se um conjunto de procedimentos articulados, descritos a seguir.

No caso específico desta pesquisa, trabalhamos com uma instituição de fiscalização e controle dos gastos públicos educacionais, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (pois é este que examina as contas de todas as prefeituras do Estado Pará), visando reunir um conjunto comprobatório de informações que nos ajudou a compreender o que é exatamente esta instituição, quais são as suas atribuições, como funciona o processo de análise das contas públicas, sua forma de atuação, dificuldades enfrentadas e procedimentos adotados no combate a corrupção nos gastos educacionais, para em seguida, propor ações direcionadas à efetividade do controle exercido por esta instância.

Como primeiro passo dado neste processo de investigação, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica que me permitiu estabelecer um diálogo com a literatura produzida sobre o tema e objeto de estudo da pesquisa, que trataram de Controle Estatal e Social, Reforma do Estado e Financiamento da Educação. Esta etapa foi fundamental para a definição do arcabouço teórico que subsidiou a compreensão dos resultados da pesquisa.

A pesquisa documental neste trabalho, assumiu uma função muito importante, pois através dela pôde-se ter acesso a documentos que serviram como fonte de informação para a investigação: Leis (Constituição Federal de 1988, a LDB 9.394/96, 9.424/96 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estes documentos ajudaram a entender os aspectos legais vigentes acerca do controle social e do financiamento da Educação). A Lei Orgânica e o Regimento Interno forneceram informações acerca da estrutura, das atribuições, mecanismos de funcionamento e normas do TCM/PA. Além destes documentos, outros como: instruções normativas, relatórios anuais de atividades, informativos e pareceres das prestações de contas realizadas pelas prefeituras desde o ano de 1997 a 2003<sup>1</sup> emitidos pelo Tribunal de Contas, foram analisados e imprescindíveis para a realização deste trabalho. Os documentos foram obtidos através de várias visitas ao Tribunal de Contas do Município.

Optou-se pela pesquisa e análise dos documentos por que esta, segundo GUBA e LINCOLN apud LUDKE (1986) possibilitaria ter acesso a uma fonte documental rica e estável, capaz de fornecer informações necessárias para serem analisadas à luz do referencial teórico anteriormente definido.

O presente estudo encontra-se estruturado em três capítulos:

---

<sup>1</sup> O período de estudo justifica-se pelo fato de, em 1997, o FUNDEF ter entrado em vigência no Estado do Pará e o ano de término (2003) encontra sua justificativa na informação repassada pela Diretoria de Controle Externo do TCM, de que as contas auditadas só estavam organizadas até aquele ano.

O **primeiro capítulo** apresenta uma discussão acerca da Reforma do Estado sob a ótica do discurso, não apenas, dos documentos oficiais sobre a reforma e seus idealizadores (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, CARDOSO, 1995; PEREIRA, 1995; REZENDE, 2004), mas sobretudo, sob a ótica de alguns autores da política educacional brasileira (PERONI, 2003; FIORI, 2003) que, em seus estudos e pesquisas, evidenciaram um posicionamento crítico a respeito deste processo de reforma que, direta ou indiretamente, afetou o financiamento das políticas sociais e o controle dos gastos públicos no Brasil. Neste capítulo, buscou-se investigar mais detidamente quais as implicações desta reforma e de todo um arcabouço jurídico-legal aprovado durante esse período (LDB/9.394/96, FUNDEF/9.424/96, PNE/10.172/2001 e a LRF nº 101/2000) para o financiamento e controle dos gastos públicos educacionais. Este primeiro capítulo encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte, faço um breve percurso histórico sobre o financiamento da educação brasileira até o período de reforma do estado, na década de 1990. Na segunda parte, à luz dos documentos oficiais da reforma do Estado e dos estudos de autores renomados da política educacional brasileira, faço uma investigação a respeito dos fatores que justificam a reforma do Estado implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de seus principais objetivos. Na terceira, procurei desvendar o significado e as implicações deste processo de reforma e de um conjunto de leis para o controle dos gastos públicos educacionais e seu financiamento, que longe de significar mais recursos para educação, como uma resposta para a crise fiscal, significou racionalização de recursos e atribuição à sociedade de tarefas que antes eram de competência exclusiva do Estado.

No **segundo capítulo** tivemos por objetivo apresentar uma discussão específica acerca do controle e de suas principais características, tendo como base o texto constitucional vigente e trabalhos de alguns estudiosos do assunto (SPECK, 2000; OLIVEIRA, 2002; CORREIA, 2000; SILVA, 2002). Fizemos um breve histórico do controle dos gastos públicos e fornecemos uma

visão panorâmica acerca do modelo atual do controle no Brasil identificando as principais instâncias responsáveis pelo exercício do controle sobre a administração pública.

A elaboração destes dois primeiros capítulos que contextualizaram e analisaram as informações bibliográficas e documentais relacionadas ao controle dos gastos públicos e ao financiamento da educação, teve por objetivo fundamentar as análises e subsidiar a compreensão do capítulo seguinte e dos resultados finais da pesquisa.

No **terceiro e último capítulo** apresentamos o estudo de caso, onde se buscou articular os conceitos trabalhados nos capítulos anteriores com a realidade do TCM/PA, caracterizando a sua atuação a partir do ponto de vista legal e verificando os avanços e limites enfrentados por este Tribunal de Contas no sentido de aperfeiçoar a fiscalização e o controle, como estratégia para a diminuição dos desvios de verbas da educação fundamental e corrupção nos Municípios paraenses. Com essas reflexões, espera-se que este trabalho contribua para o redimensionamento do próprio papel do TCM/PA, para o fortalecimento do controle sobre os gastos públicos educacionais e para a formulação de políticas públicas que visem proporcionar maior transparência à aplicação dos gastos públicos educacionais.

## CAPÍTULO I

# REFORMA DO ESTADO NO BRASIL DOS ANOS 1990: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO E CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO.

---

### 1.– O PAPEL DO ESTADO NO FINANCIAMENTO E NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Embora a dimensão histórica<sup>2</sup> acerca do Financiamento e do Controle dos gastos públicos com a educação não se constitua como aspecto central deste trabalho, algumas informações a respeito das políticas de financiamento experienciadas pela educação brasileira ao longo de sua história<sup>3</sup>, bem como de seu controle, se fazem relevantes para compreender o estado atual das coisas, para detectar a origem de alguns dos problemas vivenciados hoje em dia, com o mau uso do dinheiro público (prática historicamente instalada na sociedade brasileira) e, até mesmo, para a percepção de que talvez não se tenha aprendido o suficiente com a história.

Antes de adentrar em uma consideração mais específica sobre o processo de reforma do Estado vivenciado pelo Brasil nos anos 1990 e suas implicações para o financiamento e controle dos gastos públicos educacionais, faz-se necessário, para início desta breve consideração histórica, fornecer alguns elementos relativos ao contexto geral configurador do Brasil colônia,

---

<sup>2</sup> Para uma informação histórica mais detalhada do Financiamento da Educação ver MENEZES, J. S. da S. O Financiamento da Educação no Brasil: o Fundef a partir do relato de seus idealizadores. – Porto Alegre, 2005 (Tese de Doutorado).

<sup>3</sup> Para uma informação histórica mais específica acerca da política de fundos no Brasil ver GEMAQUE, R. M. O . Financiamento da Educação. O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: Feitos e fetiches. USP/SP, 2004 (Tese de Doutorado).

período da história considerado como marco inicial da educação brasileira na sua dimensão escolar formal.

Passados os primeiros anos da “descoberta” (1500), Portugal confrontava-se com um grande dilema: ocupar a colônia ou perdê-la para outras potências colonizadoras (Espanhóis, Holandeses e Franceses), interessadas em explorar as riquezas desta terra. Como solução para o problema, fora instituído pelo rei de Portugal (D. João III), no ano de 1532, o Regime de Capitânicas Hereditárias do Brasil, estabelecendo ao longo do litoral 14 capitânicas, com o objetivo de tornar possível a propagação da fé católica, o povoamento, a defesa das terras e a exploração de seus recursos naturais. Contudo, este regime começou a passar por várias dificuldades. Uma delas, relacionada à resistência demonstrada pelos nativos, os “bárbaros” em se deixar escravizar pelos colonizadores (civilizados), interessados num primeiro momento, na extração do pau-brasil, que com o tempo, deu lugar à cana-de-açúcar e, por fim, à mineração. Assim, para facilitar as atividades nas capitânicas, instituiu-se em 1549 o sistema de Governo Geral (VIEIRA, 2003).

Foi nesse contexto, marcado por “disputas e explorações”, na classificação de Vieira (2003), que a educação teve seu marco inicial, diretamente ligada à política colonizadora dos portugueses e com o fim primeiro de conversão dos indígenas, através da catequese e da instrução (persuasão). Nossos primeiros educadores, quatro padres e dois irmãos Jesuítas chefiados por Manoel da Nóbrega, chegaram aqui em 1549, com o primeiro governador geral, Tomé de Souza.

Tão logo chegam à nova terra, iniciaram seu trabalho que, de acordo com as orientações legais (Regimento) emanadas da metrópole, seria o de catequizar e instruir os indígenas. Com o tempo, entretanto, o índio passou a ser apenas catequizado e os filhos dos colonos instruídos e/ou preparados para o exercício da vida religiosa, como sacerdote, o que fez

dos colégios da “companhia de Jesus”, os principais centros irradiadores de formação cultural da elite colonial.

O ensino da época era gratuito. Mas de que modo ele foi mantido, se não recebiam recursos da Coroa? Como a educação na colônia foi financiada?

Para Pinto (2003), este período da história da educação brasileira caracterizou-se pela omissão completa do Estado português em relação ao magistério público e ao financiamento da educação, o qual ficou sob responsabilidade exclusiva dos jesuítas. Assim,

longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os Jesuítas trataram de obter concessões de terra e privilégios de comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial com vastas criações de gados, valendo-se da mão-de-obra gratuita dos indígenas. Desta forma, (...) a coroa assegurava o oferecimento do ensino na colônia sem nenhum custo. (p. 47)

A este processo, Monlevade (2001) denominou de “**sistema de autofinanciamento jesuítico**” que, se por um lado significou para o Estado Português, economia de recursos, por outro, também lhe trouxe problemas, uma vez que a companhia de Jesus, além de deter o monopólio sobre o ensino, começara a se tornar influente política, cultural e principalmente economicamente, o que levou o Marquês de Pombal, após dois séculos (1549- 1759) de educação jesuítica, a expulsá-los dos domínios lusitanos.

Através desta atitude política de Pombal, finalizou-se a etapa em que a educação brasileira caracterizava-se pela predominância do elemento religioso e dado início a uma tentativa de instauração de um ensino público estatal (por meio do sistema de aulas régias<sup>4</sup>). Esta educação, agora sob a responsabilidade do Estado, era financiada através da cobrança **do**

---

<sup>4</sup> Sistema de ensino não seriado, no qual os professores eram nomeados diretamente pelo rei, em cargo vitalício e inamovível (Pinto, 2003, p.48)

**Subsídio Literário**<sup>5</sup>, imposto devido às câmaras municipais, destinado exclusivamente à manutenção das escolas e pagamento dos professores. Foi um fundo de vida curta, extinto em (1816 ou 1835)<sup>6</sup>, com uma trajetória marcada pela “sonegação, abuso, desvio, fraudes e malversações de seus recursos” (VIEIRA, 2003; MONLEVADE, 2001). O que contribuiu, indubitavelmente, para a má qualificação, a baixa remuneração dos poucos professores que compunham o quadro docente responsável por ministrar as aulas régias e conseqüentemente para a decadência do sistema de instrução pública pretendido por Pombal. Apesar do fracasso, as reformas educacionais empreendidas por Pombal, representaram

Uma tentativa de ajustamento da escola às novas condições da vida política e social, refletindo no caso da proposta para a instrução pública, a dinâmica do desenvolvimento capitalista, onde o ensino vai assumir um papel na preparação de mão-de-obra (VIEIRA, 2003, 42).

Com a Independência (1822) pouca coisa mudou em relação às condições do ensino público, mesmo com a promulgação da Constituição de 1824 e uma década depois, com o estabelecimento do Ato Adicional de 1834. Este período da história da educação brasileira (Império<sup>7</sup>), foi marcado pela efervescência política no cenário nacional, logo, a legislação da época refletirá em seu bojo a diacronia das forças políticas em disputa (liberais e conservadores), onde a educação não se constitui como prioridade política nesse momento histórico, apesar do intenso debate travado durante a constituinte de 1823<sup>8</sup>.

Sob a Constituição de 1824, caracterizada como sendo de cunho centralizador (ao determinar a existência do poder Moderador - que seria exercido por um monarca com ampla

---

<sup>5</sup> Em 1772 é decretado o Alvará da lei (carta régia de 10/11/1772) que regula a cobrança do subsídio literário sobre a venda de carnes e de bebidas alcoólicas (Pinto, 2003, p. 48; Monlevade2001, p. 69). Na análise de Gouvêa (1998), o “subsídio literário”, foi o primeiro “Fundo” dirigido exclusivamente à educação (p. 3).

<sup>6</sup> Há diferença de datas entre os autores estudados

<sup>7</sup> Corresponde ao intervalo de tempo entre duas situações - a Independência e a República.

<sup>8</sup> Para Chizzotti a Constituinte de 1823, “produziu mais discursos veementes e oradores esfuziantes sobre a instrução do que diretrizes fundamentais para a educação nacional. A educação básica ficou relegada à iniciativa privada até o ato adicional de 1834 (...)” (2001, p. 50)

margem de intervenção na vida pública do país) e disseminadora dos princípios de um liberalismo moderado, as referências feitas à educação ficam restritas a dois parágrafos de um único artigo, em que é determinado:

A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela constituição do império pela maneira seguinte: § 32- A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; § 33- Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos de ciências, belas letras e artes (BRASIL, 1824, Art. 179)

Apesar da pouca relevância dada à educação pela primeira Carta Magna, pelo menos o princípio da **gratuidade** da instrução primária foi garantido, o que não significa dizer entretanto, que este princípio tenha assegurado a **educação primária para todos**, mas que esta seria gratuita apenas.

Durante esse período, o acesso à escola torna-se privilégio de poucos, principalmente dos que moravam nas cidades (Rio de Janeiro e Salvador), onde se concentravam os interesses políticos e econômicos do país.

O Ato Adicional de 21 de agosto de 1834, foi o responsável pelo encaminhamento da descentralização da educação. Concretizou, onze anos mais tarde, a idéia defendida por Andrade de Machado expressa na forma de um projeto apresentado à Assembléia Constituinte, na sessão de 09 de maio de 1823, que consistia em conceder maior autonomia aos governos provinciais. Através deste Ato, foram atribuídos à comunidade local, plenos poderes para organizar e gerir suas escolas, levantando (arrecadando) taxas (recursos) destinadas à manutenção dos estabelecimentos escolares. Contudo, não foi aceito pacificamente pelos políticos, juristas e educadores da época, que questionavam a ausência do poder central no campo educacional. Atribuíram à descentralização, preconizada pelo Ato Adicional, toda a responsabilidade pelo

fracasso da instrução primária e pela origem dos problemas organizacionais enfrentados pelo sistema escolar do Império. Corroborando com esta idéia, Azevedo, historiador da educação, diz:

(...) em 1834, o sistema educativo e cultural em formação desde D. João VI, e que vinha reorganizando lentamente de cima para baixo, foi atingido, no seu desenvolvimento, por um ato da política imperial que o comprometeu nas suas próprias bases, e viria a paralisar todos os esforços posteriores de unificação. (apud VIEIRA, 2003, p. 61)

Por outro lado, Sucupira (2001) e Vieira (2003), ao se manifestarem sobre o assunto em questão, contrariam o posicionamento de Azevedo em atribuir ao processo de descentralização as mazelas sofridas pela educação do período. Para Sucupira, esta teria sido uma atitude “simplista”, atribuir o fracasso da instrução primária ao princípio descentralizador estabelecido pelo ato adicional.

Para Vieira (2003), por sua vez, o Ato Adicional jamais poderia ser responsabilizado pelo fracasso de um sistema escolar que não existiu, que não havia se consolidado. Para ela,

(...) a descentralização não é em si um mal, como alguns intérpretes da história educacional compreenderam. Na verdade, as origens para os problemas educacionais devem ser buscadas fora do próprio sistema de ensino, ou seja, na sociedade em que este se localiza, com todos os seus impasses e contradições. Atribuir a uma lei como o ato adicional de 1834, todas as mazelas que dificultam e postergam o desenvolvimento de um sistema nacional de ensino significa secundarizar o impacto das determinações externas sobre o processo educacional (p. 62).

Em 1889, tivemos proclamada a República, que no que se refere ao campo educacional, não proporcionou mudanças de imediato e permanece mais no nível do discurso do que em sua efetiva sistematização. Só vinte/trinta anos depois de ter iniciado o século XX, é que despontaram idéias e propostas efetivas de mudanças, reformas protagonizadas por Fernando de

Azevedo, Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Francisco Campos e Gustavo Capanema, só para citar os mais conhecidos (VIEIRA, 2003).

Foi durante este período que o pensamento Escolanovista gradativamente começou a se firmar como ideário pedagógico. Este pensamento se concretizou em 1932, através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento elaborado por iniciativa de educadores afinados com os princípios liberais.

Em 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República pelo congresso (eleição indireta). Neste mesmo ano tivemos outorgada a Constituição de 1934, de características mais democráticas, se comparada à Constituição subsequente de 1937, de cunho autoritário.

A **Carta Constitucional de 1934**, foi a primeira a dedicar um capítulo à Educação e à Cultura, favorece o ensino religioso e a escola privada. Para Pinto (2003), esta Constituição marcou um momento inovador para o financiamento da Educação no Brasil, a qual desde a expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha, caracterizou-se pela busca de fontes autônomas de recursos (subsídio literário) e pelas dotações orçamentárias. A partir da constituição de 1934, passou-se a definir a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados na educação, conforme podemos observar no Artigo 156, que diz: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” (PINTO, 2003, p. 54).

Esta vinculação será revogada pela Constituição de 1937 (Estado Novo), retomada pela Constituição de 1946, que no artigo 169 aumenta para 20% a vinculação de recursos a serem aplicados pelos municípios à educação e é novamente revogada pela Constituição de 1967 (Ditadura Militar).

As mudanças estabelecidas pelas constituições posteriores, não se restringiram ao aspecto do financiamento destinado à educação. Cada uma delas, fruto do contexto sócio, político e econômico de sua época, estabeleceram mudanças que influenciaram decisivamente no acesso e caráter assumido pela educação.

A Constituição de 1937, evidenciou aspectos relacionados à centralização e ao autoritarismo. Nela a educação pública fora colocada em segundo plano enquanto dever do Estado e concebida como “privilégio” destinado aos que não tiverem condições de pagar os custos do ensino privado. O que tornou explícito o caráter discriminatório da educação sob esta constituição, na qual o ensino religioso também ganhou maior importância.

Quanto à Constituição Federal de 1946, esta foi avaliada por Vieira (2003), como um texto que, em relação às demais, trouxe avanços “relativos” para o setor educacional.

Na Constituição Federal de 1946, a educação ressurge como direito de todos sem, entretanto, estabelecer relação direta com o Estado, como principal instrumento responsável em garantir o exercício deste direito; é estabelecida a gratuidade do ensino primário e facultado o ensino religioso nas escolas oficiais. Uma análise sobre o tratamento que a Lei 4.024/61 dá ao financiamento da educação, permite constatar que, através dos mecanismos de bolsas de estudo e outras forma de cooperação financeira, foi uma lei que estimulou o crescimento do ensino privado através dos recursos públicos.

A Constituição de 1946 também estabeleceu a vinculação de recursos para a educação, ficando sobre a responsabilidade da União aplicar nunca menos de 10% e estados, municípios e distrito federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169). Além disso, no artigo 171, parágrafo único, ficou estabelecido o papel colaborativo da União no desenvolvimento dos sistemas de ensino (ensino primário) através de um fundo nacional. Retoma e amplia no artigo 168, inciso III, um

aspecto inovador estabelecido pela constituição de 1934, o qual trata da obrigação das empresas que possuem determinado número de empregados, de manter o ensino primário gratuito para os mesmos e para seus filhos. Contudo, foi uma determinação constitucional que não logrou êxito, pois envolvia todo um ônus financeiro que as empresas não se mostraram dispostas a assumir.

Anos mais tarde, o golpe militar de 1964 corta pela raiz boa parte dos “avanços relativos” obtidos com a constituição de 1946, entre estes, o da vinculação constitucional de recursos para a educação. Sob a égide da ditadura, novos instrumentos legais passam a orientar o país: foi outorgada uma nova constituição federal em 24 de janeiro de 1967, modificada posteriormente por uma Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, ambas com a finalidade de justificar o regime instalado, que teve seu ciclo encerrado com a eleição (através do voto indireto) de Tancredo Neves para presidente da República em 1985.

Nesta fase, com o fim do regime militar, o país retornou progressivamente ao Estado democrático e aprovou em 1988 a “Constituição Cidadã”, ainda vigente. Entretanto, além das determinações legais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, vários outros instrumentos legais surgiram no cenário educacional brasileiro: a Lei 9.394/96 (LDB), a Lei 9.424/96 (FUNDEF) e a Lei 10.172/2001(PNE) provocando/propondo mudanças nas políticas para o setor, bem como na forma de financiá-la, durante a década de 1990<sup>9</sup>.

Na Constituição de 1988, encontram-se sintetizadas as contradições do processo de redemocratização que vivenciava o país sob o governo de José Sarney. A “Constituição Cidadã”, assim avaliada pelo presidente da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) Ulysses Guimarães, faz referência aos direitos sociais, destacando, com primazia o direito à educação. Apresenta o mais longo capítulo sobre educação em relação a todas as constituições brasileiras anteriores

---

<sup>9</sup> Uma consideração mais específica a respeito desses instrumentos legais será realizada em um momento posterior deste capítulo.

(Art. 205 a 214), onde foram asseguradas conquistas significativas, tais como: a educação como direito público subjetivo (Art. 208 § 1º); o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI); o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208, VI); o ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para os que a ele não tiverem acesso em idade própria (Art. 208, I).

No texto constitucional, o financiamento da educação é tratado diretamente, apenas nos artigos 212, 213 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No artigo 212 é determinado Constitucionalmente, que o percentual de recursos financeiros deve ser aplicado na educação para a viabilização, concretização das políticas voltadas para esta área.

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

No texto vigente da atual Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96), somos informados de que os recursos públicos destinados à educação, são os originários de:

I- receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II- receita de transferências Constitucionais e outras transferências; III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV- receita de incentivos fiscais e V- outros recursos previstos em lei (Art. 68).

Conforme podemos observar, a receita proveniente de impostos constitui-se na principal, mas não a única, fonte de financiamento da educação no Brasil. Além dos impostos, a educação pode ser financiada através de fontes de recursos originários da receita de outras contribuições sociais (Salário Educação, por exemplo), bem como de incentivos fiscais e de outras transferências, além daquelas asseguradas legalmente.

Tendo por base a vinculação Constitucional de recursos para a Educação acima referida, a partir da receita arrecadada com a cobrança de impostos, os percentuais mínimos (18% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e os Municípios) somados a outras contribuições, que deveriam ser aplicadas na educação, obtém-se o valor total de recursos que deveriam estar disponíveis para o financiamento das políticas educacionais no país (PINTO, 2000).

Nos anos seguintes, durante a década de 1990, o Governo Federal implementou um processo de Reforma do Estado que afetou diretamente as políticas sociais, dentre as quais, as políticas educacionais que passaram a ser orientadas por princípios que visam a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos na manutenção do ensino, para Estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar (SAVIANI, 1999). É sobre este processo de Reforma do Estado e suas implicações para o financiamento e controle dos gastos públicos educacionais que trataremos a seguir.

## **1.1 - O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES:**

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores e agentes públicos.

Esta reforma, baseada no que se encontra estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE* apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aprovado em novembro de 1995 pela Câmara e pelo Conselho da Reforma do Estado, apresenta um diagnóstico da “crise” por que passa o Estado Brasileiro e a administração burocrática; define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública. Este documento, criou condições para uma reconstrução da administração vigente em bases modernas e racionais, preparando-a para o cenário globalizado que ora se apresenta a nível mundial e seus desafios (BRASIL, 1995, 9-10).

Trata-se de uma reforma que visa atingir os objetivos do neoliberalismo, estabelecendo um modelo de Estado Gerencial em oposição ao Estado patrimonialista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século, caracterizado pela presença de poder muito concentrado, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político. No entanto, a estratégia apontada pelo projeto de reforma, em vez de ser a de diminuir o Estado, como na proposta neoliberal, é a de reformá-lo de modo a redefinir seu modo de intervenção na economia, “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

Durante os anos 1990, o Brasil atravessou os primeiros estágios rumo a uma moderna reorganização capitalista, baseada no caráter “gerencial” do Estado. Para muitos (CARDOSO, 1995 e PEREIRA, 1995) o Brasil parece, finalmente, ter encontrado uma direção e estar saindo do caminho legado por duas décadas frustrantes e perdidas de estagnação econômica e perturbação política.

No documento do PDRAE, a sociedade civil e o setor privado surgem como novos aliados do Estado antes chamado “patrimonialista”. Este último ainda é o principal agente em todo o processo de desenvolvimento da nação, mas já não mais adota soluções dentro de um

“vácuo” onde agia como ator principal e exclusivo. A participação da sociedade civil e do setor privado, neste sentido, constrói uma “confiança social” que, em contrapartida, determinam uma estabilidade e transparência necessária para superar as dificuldades próprias deste tipo de Estado, que agora deverão ser vencidas através da ação em conjunto (BRASIL, 1995, 22).

O “novo” Estado ambicionado pela sociedade brasileira pressupõe um modelo capaz de assumir um projeto nacional de desenvolvimento e, por isso mesmo, de um Estado que seja democrático e socialmente controlado.

### **1.1.2- CRISE DO CAPITAL E/OU DO ESTADO E AS JUSTIFICATIVAS PARA A REFORMA.**

Segundo Rezende (2004) são várias as razões para a onda de reformas administrativas ocorridas nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento (da América Latina, principalmente) durante os anos 1990,

(...) a principal delas parece residir numa resposta dos Estados Nacionais a um generalizado declínio de performance. A insatisfação generalizada com os resultados produzidos pelo modelo Keynesiano de desenvolvimento e a paralela emergência das ideologias pró-mercado a partir dos anos 1980 tornaram clara a necessidade de revisar os padrões de intervenção do Estado na economia e na sociedade. A crise generalizada do padrão de *Welfare State*, bem como do modelo burocrático de gestão dos recursos públicos, produziu uma demanda crescente por reformas. O declínio da performance dos Estados nacionais em atender com eficiência e efetividade às demandas sociais por bem-estar, por desenvolvimento social e econômico, e, sobretudo, a crise fiscal do Estado produzida por tal modelo impulsionou a mudança (p. 22).

Mas segundo Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>10</sup>,

no Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos.

No caso específico da reforma brasileira, a crise fiscal do Estado se tornou tema central na avaliação da necessidade de reformas no padrão público de intervenção, conforme evidenciado por FHC e defendido pelo mentor intelectual da reforma administrativa de 1995, o ministro Bresser Pereira. Para ele, “o causador da crise pela qual passa o capitalismo na atualidade é o Estado que tinha se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente” (PERONI, 2003, p. 30)

Esta crise teve início nos anos 1970, mas só nos anos 1980 tornou-se patente. Durante esse período ampliou sua presença no setor produtivo, ampliou as despesas públicas e sua intervenção em um grande número de atividades sociais e econômicas. Houve um crescimento do tamanho do Estado em termos do emprego no setor público, o que acarretou desequilíbrio das contas públicas, aumento da dívida externa, agravamento da crise fiscal e o aumento da inflação (REZENDE, 2004, p. 22)

Segundo o PDRAE, a crise do Estado pode sinteticamente, ser definida como:

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro

---

<sup>10</sup> CARDOSO, F. H. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI1.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1.HTM) Acessado em 15/10/2004.

mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da administração pública burocrática (Brasil,1995, p. 15).

O diagnóstico fornecido por Rezende vai ao encontro do que diz o documento do PDRAE, onde a crise do Estado aparece como o principal motivo para a implementação de uma administração pública de caráter gerencial (BRASIL, 1995, 10). A origem da crise está, basicamente, na esfera fiscal, o que levou inúmeras empresas estatais e instituições públicas a uma situação de falência e ineficiência em suas estruturas, pois a impossibilidade do Estado em gerar recursos para novos investimentos e de assegurar qualidade e baixo custo dos serviços trouxe precariedade e estagnação. Estas empresas públicas se tornaram uma enorme carga para a máquina administrativa e acarretou insatisfação na população brasileira, devido à falta de qualidade dos serviços públicos. A partir disso se idealizou a Reforma do Estado que, quanto menor, melhor seria para a dinâmica do mercado e para a qualidade de vida dos usuários.

É o Estado patrimonialista dando sinais visíveis de cansaço e esgotamento, necessitando se adequar à vanguarda mundial, tornar-se mínimo, enxugando sua máquina, deixando de ser um prestador social, um intervencionista, para apoiar a iniciativa privada e as privatizações de serviços públicos.

De acordo com o documento aprovado pelo MARE, a reforma do Estado deve redefinir o papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para apenas regular esse desenvolvimento. Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995, p. 17).

Esta reforma, além disso, envolve vários aspectos, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações, programa de privatizações, programa de publicização, ou seja, a transferência para o setor

público não-estatal da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado. Através destas medidas o Estado reduz seu papel como responsável direto pelas políticas sociais, mas garante sua atuação como “gerenciador” ou regulador destes, dos quais destacamos os serviços voltados para a área social, educação e saúde (BRASIL, 1995,p. 18).

Por estes meios, o Estado se descentralizará, deixando de ser o principal responsável pela garantia de bens e serviços, sobrando-lhe amplo fôlego para governar a administração pública de forma flexível e eficiente, direcionada para o atendimento ao cidadão.

Peroni (2003) por outro lado, chama nossa atenção para o fato de procurarmos entender o projeto de reforma do Estado de FHC, nos marcos da proposta neoliberal, pois a interpretação da crise do Estado, ora apresentado, toma emprestado do paradigma neoliberal<sup>11</sup> a sua orientação ao mercado e a crença de que as funções do Estado foram distorcidas. Ela discorda da análise de Bresser Pereira, que vê a crise do Estado como o causador da crise pela qual passa o capitalismo na atualidade e como explicação (justificativa) essencial para a reforma do Estado (p. 30). Para a autora “o que está ocorrendo é uma crise do capital, de que a crise fiscal (do Estado) é apenas uma faceta” (p.66). Defende a tese de que

o capitalismo vive uma crise estrutural e, por isso, as contradições estão mais acirradas. Nesse contexto, verificamos que a ofensiva neoliberal, que

---

<sup>11</sup> O Neoliberalismo apresenta-se tanto nos países desenvolvidos, como naqueles que se encontram em desenvolvimento como pensamento único e incontestável da realidade social, como única forma de interpretação do mundo capaz de dar conta da fase globalizada, pela qual vem passando a sociedade (CARCANHOLO, 1998). É uma ideologia que procura responder à crise do Estado Nacional, ocasionada pelo processo de interligação crescente das economias das nações industrializadas por meio do comércio e das novas tecnologias. O paradigma neoliberal com seu ideário, tem sua afirmação concreta como ideologia dominante na virada da década de 70 para a de 80 com a eleição dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra em 1979 e de Ronald Reagan em 1981 nos EUA. Na América Latina iniciou-se no Chile com o governo de Pinochet em 1979 e, durante a década de 1980, em outros países latino-americanos, a exemplo da Argentina em 1989, com Menem. No Brasil tem seu início na década de 90, com Fernando Collor de Melo. Estes governos, seguindo de perto o ideário neoliberal, propõem para a esfera política a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Para a esfera social, a redução dos gastos públicos através das privatizações e das terceirizações dos serviços sociais. Para o setor educacional, vem sendo implementada uma política de contenção dos gastos públicos (GENTILI, 1995; GUIRALDELLI, 1996; GENTILI E SILVA, 1996; CARCANHOLO,1998). Sob a égide neoliberal, a educação é vista como mercadoria, e deve estar voltada para a formação do cidadão privatizado, do consumidor, para a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho (GENTILI E SILVA, 1996, p 21).

se caracteriza, justamente, como uma estratégia para a superação da crise, utiliza-se, em larga escala, de sua ideologia para construir a ambiência cultural necessária a esse período particular do capitalismo (p. 26).

Fiori (2003) faz uma análise acerca da natureza da crise do Estado que não se repete, nem se confunde com os diagnósticos que legitimaram o ataque e desmontagem do Estado nos anos 1990. Para os liberais, a crise é decorrente da “ingovernabilidade” dos modernos sistemas políticos, asfixiados pelo “excesso de democracia”; os libertários, por outro lado, vêem na raiz da crise a burocratização estatizada das relações sociais e das formas orgânicas de participação cidadã; em outras palavras, sob uma perspectiva à direita, a crise seria decorrente de um excesso de democracia; já de um ponto de vista de esquerda, a crise seria de legitimidade ou escassez de participação (p. 19, 20). Fiori, entretanto, situa e explica a crise a partir de uma análise estrutural e crítica do desenvolvimento econômico e da industrialização brasileira. Pois

a crise se revela de uma densidade que extrapola o nevoeiro ideológico. Encontra suas raízes nas transformações econômicas, sociais e políticas produzidas pela longa e eficaz vigência do pacto corporativo e pela presença crescente do Estado, assegurando a reprodução global das relações de produção e dominação (...) A crise do Estado, na verdade, explicita tendências embutidas num padrão de desenvolvimento capitalista que, não cabendo mais na camisa-de-força dos Estados liberais, tampouco é adequado aos moldes estreitos das democracias sociais (p. 20).

Dada a complexidade da crise e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo que os mentores do PDRAE propuseram a reconstrução do Estado, de forma a resgatar a sua autonomia financeira, garantir a esse aparelho “maior governança” e conseqüentemente “*maior capacidade de implementar as leis e políticas públicas*” (BRASIL, 1995, p. 56).

### **1.1.3- OBJETIVOS DA REFORMA DO ESTADO**

Como visto, o Governo Federal lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

A importância da Reforma Administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, como a redução da interferência do Estado na economia, a redução do déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos e prováveis alterações nos mecanismos de controle dos recursos públicos.

A reforma administrativa do Estado exige, basicamente, mudança no ordenamento jurídico, nos regulamentos e nas técnicas e formas de trabalho da administração pública, com o objetivo primordial de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade. Para isso, são necessários vários projetos envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade, e seu sucesso está intimamente ligado a uma reforma também da visão dos agentes públicos e sua forma de administrar, deixando de lado a tradicional burocracia do passado que permeia a Administração Pública brasileira há décadas e que se caracteriza mais como um atraso do que um progresso na arte de bem administrar.

Assim, de acordo com o documento do PDRAE, esta reforma deve envolver, basicamente, a descentralização do Estado; estímulo à privatização de atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado; transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais; eficiência nas atividades administrativas; incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, o chamado Terceiro Setor, sem a dependência direta do Estado, mas com seu apoio e sua assistência (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias); investimento na

capacitação profissional de agentes e servidores administrativos; criação de carreiras específicas para altos gestores; simplificação dos procedimentos e tramitação de processos administrativos (desburocratização); uma reeducação para os princípios públicos administrativos (ética administrativa); ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública (BRASIL, 1995, p. 18).

Deste modo, a reforma pretende beneficiar o país econômica, social e politicamente. Economicamente, trazendo a diminuição do "déficit" público, ampliando a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas onde deve intervir diretamente (BRASIL, 1995, p. 17).

Politicamente, ampliando a participação do cidadão na gestão dos bens públicos e estimulando a criação de programas de ação social comunitária. Para a própria máquina administrativa, isso trará eficácia para as ações do Estado, que gerencia a vida da nação, trabalhando diretamente sobre o controle dos resultados (BRASIL, 1995, p. 22).

Na esfera social, aumentando a eficiência dos serviços da Administração junto à sociedade ou financiados pelo Estado, proporcionando melhora no atendimento ao cidadão e atingindo as comunidades de baixa renda (BRASIL, 1995, p. 23).

As análises de Peroni, entretanto, nos revelam perspectivas nada animadoras para o setor social. E no que diz respeito ao cidadão a ser, teoricamente, beneficiado por esta reforma, a autora nos diz que este seria apenas

o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do estado serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais não serão contempladas, pois são consideradas, pelo MARE, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada (2003, p. 60)

Conforme o documento, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se na função de regulação desse desenvolvimento, pois, o fato de ter no passado assumido funções diretas de execução a fim de atingir aos objetivos sociais e econômicos, engendraram distorções e ineficiências que justificaram a reforma em andamento que visa precipuamente

transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (privatização) (...) e descentralizar para o setor público não-estatal, serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, denominado publicização (Brasil, 1995, p. 17,18).

Além da privatização e da publicização<sup>12</sup>, o documento faz referência a terceirização, como estratégia de reforma do Estado, que segundo Bresser Pereira “é o processo de transferir, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio” (PEREIRA, 1997, p. 07). São instrumentos estratégicos contidos no plano de reforma que, nas estrelinhas, nos revelam o que de fato o modelo gerencial de Estado está querendo: “passar para a sociedade tarefas que deveriam ser suas, principalmente no âmbito de políticas sociais” (PERONI, 2003, p. 63).

Embora a “participação da população na gestão e o controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais”, apareça no documento do IPEA (PERONI, 2003, p. 68) como um dos cinco aspectos da descentralização do aparelho do Estado mais discutido até o momento e tenha sido um fator predominante no processo constituinte, este foi incorporado pelo documento de Reforma do Estado, como elemento substituidor do controle institucional. Neste

---

<sup>12</sup> Contraopondo-se ao conceito de publicização expresso no documento do PDRAE, Wanderley (2000) defende uma concepção pautada numa visão ampliada de democracia, que segundo o autor, deve se substantivar tanto no Estado quanto na sociedade civil, e na adoção de novos meios e formas de atuação, fora e dentro do Estado, que criem espaços de participação nas decisões “decisivas”, a fim de torna-la mais representativa possível da sociedade em seu conjunto e dos grupos específicos abrangidos (como, por exemplo, os Conselhos, que pelo seu formato inovador, constituem-se em grande potencial político de atuação) (p. 47).

modelo de reforma, haveria a redução dos controles formais e estes passariam a ser menos administrativos e mais sociais.

Contudo, de acordo com Teixeira a sociedade civil “não pode assumir responsabilidades que são do Estado”, mas exercer uma função política sobre ele e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade (2002, p.47).

Segundo o autor

(...) À sociedade civil cabe zelar pela transparência das ações e responsabilização dos que a promovem, pois, autolimitada, não pode substituir o Estado. Ao poder administrativo, legitimado politicamente, cabe tomar a decisão, conforme parâmetros consensualmente construídos (p. 196).

Enquanto ator social e histórico deste processo, cada uma de nós cidadãos ou sociedade civil organizada, temos a responsabilidade de fazer frente a este projeto de Estado que pretende ser máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais e no âmbito educacional, pretende ser mínimo no financiamento e máximo no seu controle.

Segundo as análises de Vieira (2003), o excesso de controles foi diagnosticado pelos idealizadores da reforma do Estado, como um dos fatores que mais reduziam a eficiência da administração, razão pela qual foi proposta uma mudança de foco para o controle de resultados em detrimento do controle formal. Pelo modelo adotado, os controles formais (ou processuais) enfatizam a análise de processo sem a vinculação com os resultados a serem atingidos; já os controles de resultados priorizam os resultados da organização em seus objetivos mais amplos.

Para Rezende (2004) o PDRAE implementado no Brasil, inspirado nos modelos paradigmáticos de reforma da Inglaterra e dos Estados Unidos da América (EUA),<sup>13</sup> visa elevar a

---

<sup>13</sup> Segundo REZENDE, a tentativa de elevar a performance na administração pública combinando ajuste fiscal e mudança institucional foi materializada originalmente nos programas nacionais de reforma da Inglaterra (*Next Steps*) e dos EUA (*National Performance Review*). No programa inglês de reformas, o *Next Steps*, os objetivos últimos

performance da administração pública a partir de dois grandes objetivos: o ajuste fiscal e a mudança institucional. Segundo o autor,

O modelo brasileiro de reforma administrativa acompanhou os casos inglês e americano, sobretudo no que se refere à tentativa de implementar uma nova forma de relacionamento entre formulação e implementação de políticas públicas, através da criação de uma nova matriz institucional orientada pela performance. O ajuste fiscal e a mudança institucional foram os dois propósitos centrais dessa experiência da reforma administrativa de 1995 (2004, p. 28).

Esta reforma tem como principal objetivo substituir o modelo de gestão burocrática por um modelo orientado pela performance (modelo gerencial) e traz a imperiosa necessidade de “transformar as estruturas burocráticas através de um novo mecanismo de controle entre o governo federal e organizações voltadas para a performance, como no caso inglês” (REZENDE, 2004, p. 29). Para tanto, conforme anunciado por Rezende, a reforma gerencial do Estado deveria operar em duas frentes interligadas: resolver o problema da crise fiscal do Estado brasileiro e instaurar a mudança institucional. Segundo ele, o primeiro seria resolvido à medida em que fosse promovido e delineado os mecanismos para uma profunda “revisão do papel do Estado” e de seus “mecanismos de controle sobre os gastos públicos” (p. 29). Nesse sentido, as políticas de

---

eram a melhoria da performance do setor público na provisão de serviços, a redução dos custos através da reorganização das funções públicas, os cortes com gastos de pessoal (*downzing*), a melhoria da capacidade de gestão e a ampliação de mecanismos de mercado nas organizações do setor público. Foi um programa de reforma marcado pela privatização maciça de empresas públicas, pela concepção de “gerencialismo” ou “marketização” das políticas e programas sociais, pela pressão por mecanismos competitivos na provisão pública de serviços, bem como pela demanda por maior performance através de um melhor monitoramento e controle dos sistemas administrativos. Sua inovação institucional mais importante foi a criação de um novo modelo de delegação de autoridade e de controle, as agências descentralizadas chamadas de *performance-based organizations* (PBOs), cujo papel central era o de promover serviços públicos (pagamentos de benefícios previdenciários) a partir de políticas formuladas pelas agências centrais. Nos EUA, o programa de reforma administrativa se pautou pelas mesmas preocupações da reforma inglesa. O interesse em elevar a performance no setor público adquiriu forma legal no *Government Performance and Results Act* (1993), regulamentação federal que moldou o *National Performance Review* (1993), que tinha como principais objetivos o ajuste fiscal e a mudança institucional. Este programa americano focalizou a questão de garantir às diversas *administrative agencies* maior autonomia e *accountability*. Outro ponto central desta reforma foi a criação dos *customers service standards*, mecanismos voltados para estabelecer padrões de prestação dos serviços públicos ao consumidor-cidadão. Por fim, a criação das PBOs, como mecanismo para a melhoria da performance, foi outro ponto característico da reforma. O caso brasileiro pretendeu implementar tal modelo com a criação das organizações sociais e agências executivas (2004, p. 25 – 28).

privatização, o “*downsizing*” (cortes com gastos de pessoal), e melhoria nos instrumentos internos de controle sobre as despesas públicas, foram os mecanismos anunciados e implementados pelo plano de reforma do Estado brasileiro.

A mudança institucional também se fazia necessária, uma vez que as organizações no setor público funcionavam com reduzida orientação pela performance e traziam a dominância de uma cultura burocrática tradicional, com baixa “*accountability*” (prestação de contas) e com pouca orientação por resultados. Assim a mudança institucional concebida no plano de reforma do Estado propõe: 1) a criação de um conjunto de “organizações reguladas pela performance” (organizações sociais e agências executivas tal qual as PBOs no caso Inglês); 2) “mudanças constitucionais” alterando as regras do jogo relativas à organização e funcionamento da administração pública no Brasil e 3) introduzir uma “transformação da cultura administrativa”, movendo-a de uma concepção burocrática para uma concepção gerencial, orientada por resultados (REZENDE, 2004, p. 30).

Segundo Vieira (2003), o PDRAE incorpora as bases da administração pública gerencial, valendo-se de experiências teóricas e práticas de outros países, tendo como principais características:

- a) flexibilização das regras burocráticas, com eliminação de normas desnecessárias e simplificação de rotinas e procedimentos administrativos;
- b) foco da ação do estado no cidadão, contribuinte de impostos e cliente de serviços;
- c) reorientação dos mecanismos de controle, deslocando o foco de legalidade e procedimentos para assegurar o alcance dos resultados, com ênfase na avaliação de políticas públicas;
- d) adoção de mecanismos de controle social, na perspectiva do desempenho da ação pública e por intermédio da prestação de contas, ou seja, do cidadão que usa e se beneficia dos serviços;
- e) administração descentralizada para a execução de ações mais localizadas;
- f) privatização da produção de bens e serviços;
- g) publicização de serviços não-exclusivos, mediante contrato de gestão com organizações sociais;
- h) competição administrada entre unidades governamentais e
- i) gestão com base nos princípios da qualidade, via contrato de gestão participativa ativa de servidores (p. 134).

Para operacionalização das mudanças pretendidas pela reforma seria necessário aperfeiçoar o sistema jurídico-legal, de maneira a remover os empecilhos para a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno. Assim, durante as duas gestões de FHC, foram propostas emendas constitucionais e reformas de ordem econômica, tributária e previdenciária. Para o setor educacional, foi aprovado um arcabouço jurídico-legal (LDB/9.394/96, FUNDEF/9.424/96, PNE/10.172/2001) que influenciou diretamente o financiamento e o controle dos gastos públicos com a educação em praticamente todos os níveis e modalidades de ensino. Durante o mesmo período, mas não especificamente ligada ao setor educacional apenas (embora o afete), é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000) que, entre outros objetivos, amplia o controle e a fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos pelos cidadãos e estabelece um conjunto de medidas para o país alcançar o tão almejado ajuste fiscal anunciado no PDRAE, conforme podemos verificar a seguir.

#### **1.1.4- O ARCABOUÇO JURÍDICO-LEGAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO**

De acordo com o PDRAE o Estado deveria se estruturar organizacionalmente, assentado nos princípios da “descentralização” e “redução dos níveis hierárquicos”, no intuito de tornar a administração pública “permeável a maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, deslocando o eixo dos procedimentos para os resultados no que tange ao controle” (BRASIL, 1995, p. 22).

A proposta de descentralização contida no Plano pretende se efetivar de duas maneiras: 1) através da transferência de serviços não-exclusivos do Estado para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; 2) através da transferência de responsabilidades da União para os Estados e Municípios (Brasil, 1995, p. 56,57). Em ambas as formas de descentralização, o financiamento (racionalização de gastos) e o controle (maior controle social) dos gastos públicos (educacionais), aparecem como elementos de fundo que justificam e deferem o modelo gerencial de Estado proposto pela reforma. Precisa-se descentralizar para melhorar a eficácia e eficiência do Estado, para diminuir suas despesas e estabelecer um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle através dos processos de privatização, publicização e terceirização.

A ampliação do controle social anunciada pelo documento, aparece diretamente relacionada aos setores de atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado que, “coincidentalmente”, estão sendo descentralizados para o setor público não-estatal e para a iniciativa privada. O que nos faz inferir que, se pretende ampliar o controle social à medida em que estes serviços forem repassados para a sociedade e não no sentido de se estar ampliando a participação e o controle sobre o Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos definirem critérios e parâmetros para melhor orientar a ação pública.

Para Peroni esta proposta de descentralização do MARE é mais uma forma de “desobrigação do Estado” (2003, p. 68), o qual quer transferir para a sociedade e para o mercado tarefas que historicamente sempre foram suas no que se refere ao financiamento e promoção das políticas sociais, da qual a educação é peça fundamental. Trata-se na verdade da implementação da política neoliberal de “desoneração do Estado, que procura transferir determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização e neolocalismo” (TEIXEIRA, 2002, p. 50). Para o setor educacional, isto pode significar

precarização na oferta, salas de aula super lotadas e até exclusão da população das escolas, uma vez que grande parte dos municípios não possui recursos humanos e financeiros suficientes para lidar com as novas responsabilidades que a desconcentração/descentralização lhes impõe. Assim longe de significar maior controle social e mais recursos para a educação, este projeto de reforma busca racionalizar recursos diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais e conseqüentemente tornando-o máximo para o capital.

A postura adotada pelo Governo, de “racionalidade financeira” com os gastos públicos na implementação das políticas públicas, está em fina harmonia com o pensamento neoliberal, que tem a gênese de sua efetivação no Brasil, com o governo Collor no início da década de 90. É um princípio que se fará refletir em todo arcabouço legal voltado para o campo educacional aprovado a partir de então. Está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB- nº 9.394) promulgada em 20 de dezembro de 1996, na Emenda Constitucional nº14 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, e no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172) de 9 de janeiro de 2001 (SAVIANI, 2000).

No que diz respeito a LDB – 9.394/96, lei que estabeleceu as diretrizes, os princípios e rumos da educação no país, que depois de uma longa e turbulenta tramitação no âmbito da Câmara Federal, foi aprovada sem nenhum veto presidencial, algo inédito na história da educação deste país, o que torna evidente que seu conteúdo está em plena harmonia com a orientação política empreendida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o setor educacional, estabelece “obrigatoriedade” e “gratuidade” ao ensino fundamental (Art. 32) e não prevê novas fontes de recursos para a educação de um modo geral. Pelo contrário, quando se trata do financiamento da educação básica, esta fica sob responsabilidade maior dos Estados e Municípios (25% dos recursos) restando à União (18% dos recursos) apenas uma ação “supletiva” e

“redistributiva” dos recursos (Art. 74). Trata-se de uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que, segundo Saviani (1999), é “minimalista”, compatível com o “Estado mínimo” idealizado pelos neoliberais.

Como instrumento de concretização da política educacional de universalização do ensino fundamental, foram implementadas ações de financiamento para este nível de ensino exclusivamente. Neste sentido, o Ministério da Educação criou o FUNDEF (instituído pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela lei 9.424/96) que, entre outras coisas, modifica o regime de colaboração entre a União, os Estados e Municípios. A estas duas últimas esferas administrativas e ao Distrito Federal, caberia a aplicação de 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos no ensino fundamental. Seriam 15% do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), IPI - exportação (Imposto sobre Produtos Industrializado e exportados) e a compensação financeira prevista pela Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir). A União caberia apenas complementar os recursos do Fundo, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno-ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Mas a prioridade dada ao ensino fundamental pelo governo é mais retórica do que prática efetivamente. Porque apesar de a União ser a idealizadora do FUNDEF, esta é a que menos contribui financeiramente para o Fundo, sendo este assumido quase que na sua totalidade por Estados e Municípios. Além disso, um outro fator negativo a respeito do FUNDEF e do descompromisso do governo federal, salientado por Pinto (2002) em um estudo em que avalia os dois períodos de gestão de FHC,

é o não cumprimento por parte do governo Fernando Henrique Cardoso na forma de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, constante na lei 9.424/96. Com isso, calcula-se, o ensino fundamental deixou de receber cerca de dez bilhões de reais de recursos federais desde 1998 (p.116).

Um outro problema relacionado ao FUNDEF é que, embora a Lei 9.424/96 tenha instituído a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle social dos gastos com o ensino fundamental no âmbito federal, estadual e municipal (Art. 4º § 1º e incisos I, II e III), estes não têm conseguido impedir que os poderes públicos burlem a lei e cometam fraudes na utilização dos recursos da educação.

O descompromisso (como estratégia de privatização do campo educacional via transferência de responsabilidades para a sociedade, o mercado e organizações não governamentais) do governo federal com a educação de um modo geral (mais precisamente com o ensino fundamental) através de uma política de racionalidade financeira com os gastos públicos, também se fará refletir na elaboração e consolidação do Plano Nacional de Educação aprovado, conforme veremos a seguir.

O Plano Nacional de Educação (PNE Lei nº 10.172/2001), instrumento da política educacional que estabelece os objetivos e metas para a educação em todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do magistério, para o financiamento da educação e para a gestão educacional, teve sua gênese e discussão situada durante o governo FHC e como no caso da LDB, foi um processo demorado e turbulento. Foram apresentadas ao Congresso Nacional duas propostas de planos nacionais, uma oriunda das discussões realizadas por diversos segmentos da sociedade civil, entidades acadêmico-científicas e sindicatos da área educacional, elaborada durante o I (em 1996) e o II (em 1997) Congresso Nacional de Educação- CONED, e outra apresentada pelo poder executivo (MEC) sendo esta mais tarde aprovada.

O Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil ao tratar a respeito do Financiamento da Educação, faz uma previsão de aumento expressivo nos investimentos para a educação. A aplicação de recursos projetada neste Plano, alcançaria 10% do PIB (Produto Interno Bruto) ao longo dos seus dez anos de vigência (SAVIANI, 2000).

Um investimento substancial em termos imediatos do percentual do PIB destinado à educação, foi avaliado por todos os que participaram da sua elaboração, como condição indispensável para o êxito do plano no enfrentamento dos problemas educacionais e alcance das metas traçadas. Esta proposta de PNE, buscava “introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação” (SAVIANI, 2000, p.89).

O PNE elaborado pelo MEC, por outro lado, fundamentado em uma lógica de financiamento centrada na racionalidade financeira, caracterizada pela redução dos gastos públicos na área social, determina a elevação, durante a década, através de esforço conjunto da União, dos Estados e Municípios e do setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação, para apenas 6,5%. Para Saviani (2000)

a referida lógica se explica a partir da própria estrutura capitalista que subordina invariavelmente as políticas sociais à política econômica (...) Nas condições atuais em que a estrutura econômica assume a forma do capitalismo financeiro, a racionalidade financeira passa a comandar as políticas de modo geral e, conseqüentemente, também as políticas sociais, dando origem à abordagem neoliberal das políticas públicas (p. 157).

Com este percentual ínfimo de recursos, jamais se conseguirá implementar medidas que visem, conforme determinações constitucionais, erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar. Assim, ao partir do princípio de que as razões para os problemas da educação no país não vêm da falta de recursos financeiros, mas do mau gerenciamento e aplicabilidade eficaz e com a justificativa de que os recursos para a área social, hoje disponíveis, são limitados, acabou-se estabelecendo “prioridades”, no que diz respeito, por exemplo, ao ensino fundamental. Mas, “prioridade” para quem? Esta é uma prioridade pensada pela União para os Estados e Municípios executarem, pois recaem sobre estes a maior responsabilidade financeira para a sua concretização, conforme nos revelam os dados acerca dos gastos públicos com a educação, analisados mais adiante no tópico 2.2 do texto.

Contrariando parcialmente a lógica estabelecida pelo governo FHC de que os recursos para a educação são suficientes e mal geridos, pode-se afirmar que além de ampliados, os gastos com a educação precisam ser melhor administrados pelos nossos representantes e melhor controlados pela população, a fim de evitar fraudes, corrupção e, conseqüentemente, a perda dos poucos recursos destinados ao setor social. Nesse sentido, a Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (LRF) parece cumprir um papel muito importante, na medida em que visa reeducar os administradores públicos para o uso devido do dinheiro público e para a prestação de contas sobre quanto e como devem gastar os recursos da sociedade.

Esta lei tem como principal objetivo estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (Art. 1º). Isto pressupõe

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (§ 1º).

Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, que determina:

“Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e

condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

Atende também ao disposto no artigo 169, da mesma Carta Magna, o qual determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União. Determina que os agentes da administração pública precisam, diante de cada despesa criada, prever uma nova fonte de receita que compense o gasto, o que obriga a Administração a somente aumentar as despesas com salário dos funcionários, criação de cargos públicos, endividamento público, renúncia de receita, dentre outras, mediante previsão, dentro do Orçamento, de compensação da verba perdida.

Com isso cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e se constitui um avanço para o aprimoramento das finanças públicas do país, auxiliando o governo na administração dos recursos e do patrimônio público de forma transparente e sem artifícios, abusos e imoralidades que caracterizaram e ainda caracterizam boa parte das gestões federais, estaduais e municipais de nosso país.

Como no caso do PDRAE, a aprovação desta lei foi fortemente influenciada por experiências externas de países, como a Nova Zelândia, que criaram leis semelhantes visando a moralização dos gastos e finanças públicas e reflete em seu conteúdo o princípio da “*accountability*”(prestação de contas) contido no modelo de reforma dos EUA, já mencionado em um momento anterior no texto.

Mas, em que pese os avanços conseguidos com sua implementação e sua importância para a sociedade, foi uma lei que só passou a vigorar em 2001 e por si só, ainda não tem sido capaz de evitar por completo o mau uso do dinheiro público, prática historicamente instalada na sociedade brasileira.

### 1.1.5 - GASTOS PÚBLICOS COM A EDUCAÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Quanto o poder público brasileiro gasta com a educação? A tabela 1 apresenta uma série histórica (1994 a 2002) de nove anos, em que podemos acompanhar a evolução dos gastos públicos com a educação em relação ao PIB, no primeiro e segundo mandatos de FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002).

**Tabela 1 – Brasil: Gasto Público com Educação como % do PIB - 1994 a 2002.**

ANOS	Brasil								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PERCENTUAL	3,9	3,9	3,8	3,8	4,2	4,3	4,3	4,2	4,1

Fonte: Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC

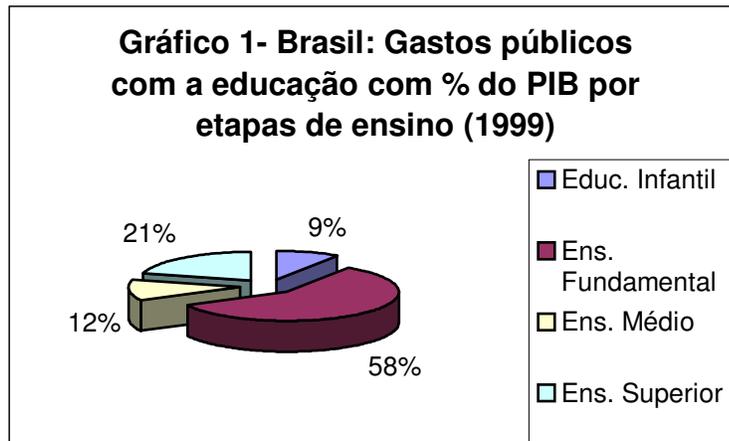
Nota: Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades

Dados do PIB do IBGE/MP

Conforme podemos verificar os gastos com a educação em relação ao PIB, durante o primeiro e segundo mandatos de FHC, permaneceram praticamente inalterados, registrando um crescimento inexpressivo durante todo o período. De um modo geral, os dados mostram uma estabilização do gasto com a educação e uma tendência ao não crescimento real.

Esta leitura dos dados encontra respaldo nas análises realizadas por Pinto (2002) das duas gestões de FHC (1995 a 2002), onde ele afirma que os gastos públicos deste governo com a educação ficaram estacionados, em média, nos 4% do PIB (p. 126). O que nos faz inferir que a diretriz manifestada no discurso oficial, de que os recursos existentes são suficientes cabendo aos gestores públicos apenas otimizar sua utilização, foi seguida à risca por este governo.

Dividido entre as diferentes etapas de ensino, o gasto com a educação realizada pelo governo FHC no ano de encerramento de seu primeiro governo (4,3% do PIB), apresentou a seguinte composição:

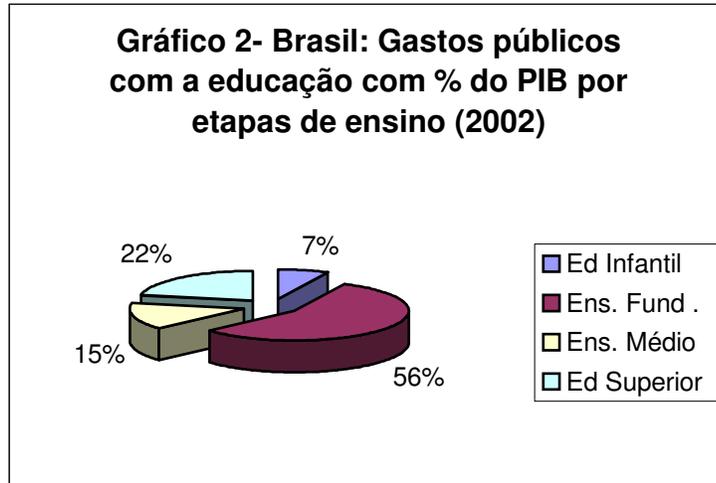


Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira – INEP

A análise do diagrama de setores nos revela um gasto maior no ensino fundamental que, durante o ano, respondeu por 58% do total dos gastos com a educação ficando o ensino superior com 21%, o ensino médio com 12% e a educação infantil com cerca de 9%. O gasto maior no Ensino Fundamental pode ser explicado pela implementação do FUNDEF em âmbito nacional no ano de 1998, que tinha por objetivo garantir recursos para este nível de ensino exclusivamente. Entretanto, esta política de fundo, por ter caráter eminentemente redistributivo, não alterou de forma significativa o total do gasto com a educação em relação ao PIB, que ficou estagnado no patamar de 4,3% durante os anos 1999 e 2000.

Ao final do segundo mandato de FHC (2002), quando os gastos com a educação em relação ao PIB (4,1%) sofrem uma queda, percebe-se uma leve mudança nos percentuais gastos por etapa de ensino, sem que houvesse uma alteração geral da estrutura apresentada anteriormente, durante o ano de 1999, ou seja, os gastos continuaram sendo maiores no ensino

fundamental, seguido pela educação superior, pelo ensino médio e pela educação infantil, conforme nos revela o diagrama seguinte.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira – INEP

Os gastos públicos com a educação durante o ano de 1999, divididos entre as dependências administrativas, nos revelam a seguinte situação:

**Tabela 2- Gasto Público com educação por dependência administrativa e nível de ensino (1999).**

Dependência	Educ. Infantil	Ens.Fundamental	Ens. Médio	Ens. Superior	Total
<b>Brasil</b>	<b>3.845.858</b>	<b>24.189.918</b>	<b>4.595.163</b>	<b>8.846.036</b>	<b>41.476.976</b>
<b>Federal</b>	-	<b>823.649</b>	<b>275.624</b>	<b>5.813.091</b>	<b>6.912.364</b>
<b>Estadual</b>	<b>326.879</b>	<b>11.185.646</b>	<b>4.074.638</b>	<b>2.869.074</b>	<b>18.456.238</b>
<b>Municipal</b>	<b>3.518.979</b>	<b>12.180.623</b>	<b>244.901</b>	<b>163.871</b>	<b>16.108.374</b>

Fonte: Sistema de Lançamentos Contábeis a Acompanhamento Financeiro - Siafi/STN.

Nota: Não inclui inativos e pensionistas.

Há uma divisão dos gastos entre as esferas do governo, com predomínio de investimento em um ou outro nível de ensino. Do total de recursos federais gastos com a educação, 84,1% foram destinados ao ensino superior. Os recursos estaduais foram empregados predominantemente no ensino fundamental (60,6%) e médio (22,1%) e os recursos municipais no ensino fundamental (75,6%) e na educação infantil (21,8%).

Vemos nestes números uma forte tendência ao cumprimento das determinações do ordenamento constitucional-legal no que tange às responsabilidades dos entes federados para com os níveis de ensino, onde: a União fica responsável pelo financiamento “das instituições de ensino públicas federais”, sendo que, a maioria são instituições de ensino superior (BRASIL, 1988, art. 211 § 1º); os Municípios ficam responsáveis em atuar “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (art. 211 §2º) e os Estados e o Distrito Federal ficam responsáveis em atuar “prioritariamente no ensino fundamental e médio” (art. 211 § 3º).

Conforme podemos observar, a esfera federal do governo é a que possui o menor gasto com a educação no país, sendo responsável direto apenas pelo ensino superior, apesar de ser a dependência administrativa que mais possui recursos e que nos últimos anos vem ampliando sua receita por meio da “criação de fundos e contribuições, como a CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira) que são fontes sobre os quais não incidem os percentuais constitucionais para o ensino” (PINTO, 2002, p. 128).

Esta e várias outras inferências feitas até aqui, quais sejam: a de que (1) o governo tem implementado a lógica da “racionalidade financeira com os gastos públicos”, e (2) de que a União vem diminuindo seus gastos com a educação, principalmente com a educação fundamental, ao transferir esta responsabilidade para as outras esferas de governo; vão ao encontro dos vários estudos e pesquisas realizadas por vários autores da área do financiamento da educação brasileira (DAVIES, 1999; ARELARO, 1999; GEMAQUE, 2004) e das ciências

sociais (WANDERLEY, 2000). Segundo este último autor, a lógica da racionalidade financeira com os gastos educacionais faz parte de um “receituário único proposto a diversos países do terceiro mundo pelo Banco Mundial”, e influenciou enormemente as reformas educacionais com a finalidade exclusiva de

a) adequar as políticas educacionais ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social; b) estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, enfim, embeber o campo educativo da lógica do campo econômico e c) subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educativos a essa mesma lógica (2000, p. 56).

Isso pôde ser constatado por Gemaque (2004) que mais recentemente realizou uma pesquisa minuciosa<sup>14</sup> acerca dos impactos do FUNDEF na educação no Estado do Pará, e verificou que não só a União mas também o Estado do Pará (através do processo de municipalização) vêm reduzindo seus gastos com a educação. Segundo a autora, tanto o governo federal quanto o do Pará utilizaram-se do processo de municipalização do ensino fundamental, impulsionado através do FUNDEF, para “reduzirem os seus custos financeiros e se beneficiarem politicamente” (308). Ainda segundo a autora, a União se beneficiou politicamente, por que através da mídia, era passada a idéia de que o “governo Federal estava injetando recursos nos estados e municípios pobres”. Entretanto, a complementação da União foi “pouco expressiva quando comparada à participação dos Estados e dos municípios e foi sendo reduzido tanto para o Fundo Nacional quanto para o Fundo paraense” (309).

Isso torna evidente que hoje, mais do que nunca, é necessário acompanharmos de perto, através do exercício controle social, toda e qualquer ação do estado que envolva a aplicação de recursos públicos no setor social e, principalmente educacional, a fim de que possamos evitar que este, através da implementação da lógica da racionalidade financeira, venha

---

<sup>14</sup> Para informações mais detalhadas desta pesquisa ver GEMAQUE, R. M. O . **Financiamento da Educação. O FUNDEF no Estado do Pará: Feitos e Fetiches**. São Paulo – SP, 2004, 370p. (Tese de Doutorado, USP/FEUSP).

diminuir mais e mais as suas ações e investimentos financeiros na garantia de nossos direitos sociais.

Para tanto, precisamos nos munir de algumas informações básicas acerca do controle e de algumas de suas principais características, bem como de alguns aspectos do atual modelo de controle brasileiro identificando as instâncias responsáveis pelo exercício do controle sobre a administração pública do Brasil. Estas informações serão alvo de discussão do capítulo seguinte.

## CAPÍTULO II

# O CONTROLE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL: BREVE CARACTERIZAÇÃO.

---

### 2- DEFININDO (CONCEITUANDO) CONTROLE

Estudar o controle na gestão dos recursos públicos para Educação requer compreender/esclarecer do ponto de vista semântico, o que vem ser controle, pois esta palavra, ao longo do tempo e dependendo do contexto, vem assumindo e pode assumir diversas conotações. A princípio, partimos de um conceito amplo (geral) sobre o termo para, em seguida, tratarmos das definições mais específicas, relacionadas à temática em estudo.

A palavra controle é de origem francesa (*contre-rôle*) e significa registrar, inspecionar, examinar. Foi introduzida no Direito Brasileiro em 1941 e, na língua portuguesa, a palavra assumiu o sentido de fiscalizar, dominar, verificar, regular. O que talvez a faça ser vista como um procedimento inconveniente e inoportuno (VIEIRA, 2003).

Na linguagem atual, segundo Viegas, citado por Vieira (2003) a palavra controle teria uma conotação positiva e uma negativa.

A primeira significaria a capacidade de fazer com que as coisas ocorram exatamente como se deseja, como se foi previsto ou planejado. A segunda, seria a capacidade de impedir que as coisas aconteçam e que as pessoas ajam conforme elas desejem, sendo essa última acepção um sinônimo de fiscalizar, supervisionar (p.25).

Contudo, como estaremos lidando especificamente, com o controle na gestão dos recursos públicos para educação, ambas as conotações assumidas pelo vocábulo na atualidade podem ser consideradas como positivas e necessárias.

Ao falarmos sobre controle, de modo geral, estamos nos referindo a uma atitude inerente ao ser humano, exercida sobre qualquer coisa de valor, principalmente econômico. O equilíbrio de um orçamento individual ou familiar, por exemplo, depende do controle que se tem sobre os gastos para que estes nunca ultrapassem a receita. Do mesmo modo, os governantes (gestores públicos) devem exercer o controle sobre as despesas de um País, Estado ou Município, sob pena de, não o fazendo, cair em um estado de insolvência ou de falência. Neste caso, tratando-se do fato de que lidam com a Administração Pública e que, portanto, os recursos envolvidos são públicos e não particulares, o controle deve ser exercido não só pelos governadores, mas também e, principalmente, pela sociedade.

O controle no contexto maior dos estudos realizados na área das Ciências Sociais, pode assumir segundo Speck (2000) quatro dimensões importantes, das quais faremos referência para efeito de informação e estudo, sem entretanto, aprofundarmos discussão sobre cada uma delas. As quatro dimensões do controle aparecem representadas no esquema abaixo.

**QUADRO 1 – QUATRO DIMENSÕES DO CONTROLE ENTRE SOCIEDADE E ESTADO**

Controlador Controlado	<b>Sociedade</b>	<b>Estado</b>
<b>Sociedade</b>	A	B
<b>Estado</b>	C	D

Fonte: Adaptado de SPECK (2000, p. 8).

Conforme demonstrado no quadro acima, as dimensões assumidas pelo controle aparecem representadas pelas letras **A**, **B**, **C** e **D** que se referem, respectivamente, ao Controle que a sociedade exerce sobre si mesma, ao controle que o Estado exerce sobre a sociedade, ao

controle que a sociedade exerce sobre o Estado e ao controle que o Estado exerce sobre si mesmo.

A primeira dimensão (**A**) se refere ao controle que a sociedade exerce sobre si mesma e diz respeito aos mecanismos que estabelecem a ordem social, que disciplinam a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Trata-se, segundo SPECK, de “formas de organização social, como costumes, normas e hábitos sociais que são afirmados por intermédio de mecanismos de sanção social e perpetuados culturalmente através de processos descritos nas ciências sociais como de socialização” (2000, p. 8). Para Carvalho (1995) esta dimensão de controle serve para designar “os processos de influência da sociedade (ou do coletivo) sobre o indivíduo” (p. 8) e Mannheim (citado por CORREIA, 2000) a define como um conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (p 53).

A segunda dimensão (**B**) se refere ao controle que o Estado exerce sobre a sociedade, especialmente por meio do uso legítimo (ou não) da força. No Brasil esta dimensão de controle, segundo Correia (2000), tornou-se evidente a partir do golpe de 1964. Com o golpe, houve um rompimento da articulação entre o Estado e a sociedade, momento em que o país passou a ser governado por meio de atos institucionais, leis de segurança nacional e decretos secretos, o que caracteriza a forte repressão e controle exercido sobre a população. Neste contexto,

o controle passou a ser exercido exclusivamente pelo Estado sobre a sociedade, pois as possibilidades de participação popular foram suprimidas da cena política e as pressões populares tratadas com repressão. Foi uma época em que os movimentos populacionais e sindicais se retraíram e em que o movimento de resistência continuou nas catacumbas. Houve crescente centralização de recursos e decisões, principalmente depois da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969 (CORREIA, 2000, p. 57).

Anos mais tarde, com o processo de democratização vivenciado pelo Brasil durante a década de 1980, a relação entre Estado e sociedade vai mudando. Alguns movimentos sociais passam a admitir a negociação com o Estado em torno de políticas públicas e abandonam a posição de não interlocução com o Estado. Nessa posição de diálogo, o Estado passa a ser visto como permeado pelas contradições das lutas políticas entre as classes sociais, o que lhe permite incorporar as demandas das classes populares na implementação de políticas públicas. Estas mudanças interferem no sentido assumido pelo controle, que passa a significar maior participação e interferência da sociedade nas ações do Estado.

Surge então, a terceira dimensão (**C**) que se refere ao controle que a sociedade exerce sobre o Estado, também chamado de controle social<sup>15</sup>. Este controle é realizado na medida em que a sociedade civil interfere na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. Segundo Carvalho, o controle social, com este sentido, “é uma expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (1995, p.8).

Este conceito de controle foi e tem sido alvo de discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade, como o movimento popular e sindical, políticos, organizações não-governamentais e governos. Começa-se desta forma, a dar importância a vitalidade dos canais de interlocução entre Estado e sociedade para que esta última interfira, de alguma forma nos gastos estatais e na utilização dos recursos públicos.

A última e quarta dimensão (**D**) se refere ao controle que o Estado exerce sobre si mesmo (intra-estatal, controle interno). Segundo Speck (2000) todas democracias modernas

---

<sup>15</sup> Uma discussão mais aprofundada sobre esta dimensão de controle será realizada em um momento posterior neste trabalho (p. 84 a 89).

dispõem de vários instrumentos de controle mútuo, baseados na constituição de instâncias relativamente autônomas, com poderes de revisão sobre a atuação de outras instâncias.

Na democracia brasileira, exemplos para esses controles internos são, entre muitos outros, o veto presidencial dos projetos de lei aprovados pelo congresso, a possibilidade de responsabilização do presidente por improbidade administrativa pelo Senado, ou a revisão da constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal (p. 10).

Assim, as instituições centrais neste caso seriam o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Contudo, falando sob um ponto de vista neo-institucional, Vieira (2003) identifica a existência de um conjunto de instituições regulatórias intermediárias, caracterizadas por um alto grau de autonomia em relação à própria organização institucional. Dentro desse modelo, se enquadrariam os “bancos centrais autônomos, o ombudsman, as ouvidorias, o Ministério Público e os Tribunais de Contas” (p. 27).

Para os objetivos deste trabalho, as dimensões (C) e (D) são consideradas as mais relevantes e, portanto, serão tratadas mais adiante, quando serão analisados aspectos sobre o controle social e sobre os órgãos de controle do uso dos recursos públicos (mais especificamente sobre o Tribunal de Contas). Antes porém, faz-se necessário buscar na história do controle dos gastos públicos no Brasil, a origem dos órgãos de controle de contas.

## **2.2 – ORIGEM DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE CONTAS NO BRASIL**

Vieira (2003), embasando-se em Speck (2000) e Ribeiro (1996) traça um panorama histórico acerca da origem dos órgãos de controle de contas no Brasil. Sinteticamente nos informa que a existência do controle das contas públicas remonta ao período do Brasil-Colônia. Durante este período, surgem as primeiras ações disciplinares relativas ao tombamento de bens

públicos, a arrecadação de dízimos, o registro de receita e despesa, as primeiras exigências de prestação de contas anuais por parte dos provedores das capitanias hereditárias, bem como a aplicação de penalidades em caso de falta (2003, p.57). Surgem principalmente,

as primeiras experiências relacionadas à criação de instâncias para apreciação das contas públicas, tais como: o embrião de um Tribunal de Contas a serviço da Companhia das Índias Ocidentais (na época o nordeste se encontrava ocupado pelos holandeses), a Corte de Contrasteação Financeira criada pelo código Pombalino de 1761, as Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas capitanias criadas pela Carta Régia de 1764 e o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, criado após a chegada da Família Real, com as funções de coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos (Vieira, 2003, p 58).

Após a proclamação da Independência e a instauração do Império, ainda segundo Vieira, foi instituído o Tesouro Nacional com características de Tribunal. Durante este período da história brasileira, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e balanços gerais. A Constituição de 1824 (a primeira do Brasil) consagrou o sistema de separação de poderes, atribuindo ao ministro das Finanças a responsabilidade pela apresentação do balanço sobre a receita e a despesa. Em 1830 foi instituído o primeiro orçamento para todo o Império, e no ano seguinte (1831) foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional que agrupou as atividades fiscalizadoras do Tribunal do Tesouro Nacional, cuja responsabilidade era administrar a receita e despesa públicas da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e análise dos empréstimos e da legislação fazendária.

Até então, as instituições de controle não estavam preocupadas com assuntos como fraude, desvio ou corrupção<sup>16</sup> e sim, conforme nos afirma Speck (2000), com o “excesso de

---

<sup>16</sup> Embora o desvio e a corrupção no uso dos recursos públicos não tenha sido fator de preocupação para as instituições de controle, isso não significava que não existiam naquela época. Pois como vimos, no capítulo I, o Subsídio Literário foi um fundo de vida curta, com uma trajetória marcada pela sonegação, abuso, desvios e fraude.

despesas realizadas pelos administradores que regularmente gastavam mais do que o orçamento previa”.

Em 1850, através de uma reforma administrativa, foi ratificada a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sob a suprema administração da Fazenda. Em 1858 é criada a Diretoria de Tomada de Contas que, anos mais tarde (em 1878), foi incorporada ao Tribunal. Contudo, era considerada impotente ante ao fato de estar dependente e obediente ao Ministro da Fazenda. Na época, o próprio governo imperial reconhecia a necessidade de criação de uma “estrutura de controle das contas públicas independente do Tesouro Nacional, mais soberano, mais autônomo” (VIEIRA, 2003).

Com o advento da República, ocorreram importantes mudanças no controle das contas públicas no Brasil. Em 1890, foi criado o Tribunal de Contas<sup>17</sup> (atualmente chamado de Tribunal de Contas da União) por intermédio do Decreto nº 966/A. Contudo, só começou a funcionar em 1891. Suas atividades estavam relacionadas ao exame, revisão e julgamento de todas as operações que envolviam a receita e despesa da União. Prevalecia o controle prévio e o registro sob protesto, caracterizado pela prerrogativa conferida ao Ministro ordenador de despesa de poder recorrer ao Presidente da República para ordenar a execução de despesa que, neste caso, seria registrado sob protesto (sistema belga). Segundo Speck (2000), as principais características desta instituição, eram:

---

<sup>17</sup> Segundo Santos (2002) o sistema de Tribunais de Contas teve origem na França através dos “*Cour de Comptes*” em 1807. O sistema de Tribunais de Contas caracteriza-se por ser um órgão de composição colegiada e pela freqüente atribuição aos seus membros das prerrogativas da magistratura judiciária. Segundo o mesmo autor, existem três tipos de Tribunais de Contas: o francês, o italiano e o belga. No sistema francês, o controle é efetuado a *posteriori*, limitando-se a testar a ocorrência, comunicando o fato ao parlamento para a apuração das responsabilidades. No sistema italiano, o controle exercido pelo Tribunal de Contas é a *priori*, examinando-se a legalidade dos atos da despesa, podendo ser utilizado o veto absoluto, que anula a iniciativa do governo, em face da irrecorribilidade das suas decisões. No sistema belga, o controle é prévio com veto relativo e registro sobre protesto, impedindo os efeitos de atos lesivos ao erário, sem a rigidez do veto absoluto. Este último sistema foi inicialmente adotado pelo Tribunal de Contas do Brasil. Mas, anos depois a corte brasileira reuniu características dos três sistemas.(p. 44, 45)

A instituição teria *status* constitucional, o que propicia grande respaldo para o controle financeiro; seus membros seriam selecionados pelo Executivo e pelo Legislativo em conjunto com amplas garantias vinculadas ao seu cargo e com decisões tomadas de forma colegiada; o Tribunal julgaria as contas dos administradores; a instituição relataria ao Legislativo sobre a execução financeira do governo; e o Tribunal teria a função de registrar previamente as ordenações e despesas dos administradores, para que elas se tornassem efetivas (apud VIEIRA, 2003, p. 60).

Essas características básicas do Tribunal permaneceriam intactas durante muito tempo, havendo mudanças apenas na quantidade de membros e na denominação “ministros (SPECK, 2000). Até que, a partir de 1930, durante a chamada “Era Vargas”, e durante os vários outros momentos históricos de regime autoritário e ditatorial, algumas dessas características foram suprimidas e/ou modificadas. Durante o período Vargas o Congresso foi fechado, o registro prévio foi eliminado, e o Executivo deixou de prestar contas ao Parlamento durante três anos. Mas, a partir da Constituição de 1934, o registro prévio e as prestações de contas anuais do Presidente da República foram restabelecidos (VIEIRA, 2003). Contudo, segundo Speck (2000) o controle prévio transformou o Tribunal de Contas em um “órgão quase-administrativo”, uma vez que, ao condicionar as ordens de despesas ao registro pelo Tribunal, essa instituição estaria envolvida no próprio processo administrativo governamental.

Outra mudança importante foi instituída pela Lei 4.320/64. Ela, segundo Vieira (2003), apresentou o embrião da técnica orçamentária denominada “orçamento-programa” e separou os controles da execução orçamentária em **externo**, a cargo dos Tribunais de Contas, e **interno**, a cargo de órgãos específicos dentro de cada poder.

Modificações profundas sobre a forma de atuação do Tribunal de Contas, só foram instauradas pela Constituição Federal de 1967, em pleno período de autoritarismo. Foram três mudanças básicas:

Em primeiro lugar: a mudança do sistema de registro prévio para a fiscalização posterior, o que alterou profundamente o caráter da

fiscalização até então “quase-administrativa”. (...) A segunda grande mudança que o Tribunal sofreu: passou a fazer uso de instrumentos de fiscalização (auditorias e inspeções) para exercer um controle mais seletivo das despesas públicas (...). Uma terceira modificação importante foi a introdução do sistema de controle interno que já havia sido determinado pela Lei 4.320/64 (VIEIRA, 2003, p.62).

De acordo com Vieira (2003), o sistema de controle interno foi consolidado entre 1964 e 1967 e a partir de 1979 passou por várias mudanças em termos de estrutura e funcionamento, demonstrando certa instabilidade emocional. A coordenação do controle interno estava localizada inicialmente no Ministério da Fazenda mas, a partir de 1979, passou para o Ministério do Planejamento e, em 1985, retornou à pasta fazendária. A partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as inspetorias passaram a ser denominadas “CISSET” (Controle Interno Setorial) posteriormente denominada de Secretaria de Controle Interno.

Ao avaliar o período da Ditadura Militar, Speck (2000) nos informa que além dessas mudanças, houveram várias outras, a saber: o governo autoritário fortaleceu o Executivo em detrimento dos demais poderes e do próprio Tribunal de Contas, o que enfraqueceu o papel da instituição. Ainda segundo o autor, com o âmbito de domínio limitado, o Tribunal pouco desenvolveu suas atribuições de fiscalização por meio de auditorias e inspeções.

Entre as várias mudanças e permanências vivenciadas pelo Tribunal de Contas na sua forma de controle, durante toda a sua trajetória histórica, as mais significativas só vão ocorrer mesmo com o período de redemocratização brasileira e com aprovação da Constituição de 1988. Nela o controle tornou-se universal, abrangendo todos os atos da administração, seja de despesa ou de receita, houve ampliação da abrangência do controle, inclusão do controle social e avaliação do cumprimento das metas do governo. Novas atribuições foram delegadas aos órgãos

de controle, ampliando as suas competências para além dos aspectos formalísticos até então dominantes.

O Artigo 70 da referida constituição nos diz que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades de administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. O parágrafo único do mesmo artigo, incorporado pela Emenda Constitucional nº 19/98, durante o período dos movimentos de Reforma do Estado, dispõe que qualquer pessoa física e jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária, será obrigado a prestar contas.

No que diz respeito ao papel assumido pelo Tribunal de Contas no controle das contas públicas, o artigo 71, inciso II, nos afirma que:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Conforme vimos o artigo apresenta a estrutura básica de separação das contas que o Tribunal tem que atuar: a primeira, diz respeito às contas ordinárias e a segunda, diz respeito aos casos especiais daqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo aos cofres públicos.

Para além das instituições formais de controle, a Constituição Federal de 1988, outorgou a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a condição de parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União

(art. 74, § 2º), estruturando, deste modo, as bases para o controle social e permitindo o exercício da cidadania no controle da gestão da coisa pública.

O novo modelo de controle, assegurado pela Constituição, também fortaleceu as atividades de investigação e de prevenção, que incluem o afastamento de determinados administradores e criou uma série de atribuições de punição nos poderes do Tribunal de Contas da União. É sobre o atual modelo de controle dos gastos públicos, que faremos referência a seguir.

### **2.3 – O ATUAL MODELO BRASILEIRO DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS.**

Atualmente no Brasil, como em vários países ocidentais, legislar e controlar a administração são funções principais do Poder Legislativo. Conforme vimos anteriormente, o controle administrativo dos recursos públicos encontra-se definido nos artigos 70 e 74 da Constituição de 1988. São previstos dois níveis de controle: o sistema de controle interno de cada poder e o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos que auxiliam o Poder Legislativo. Contudo, antes de discorrer um pouco mais sobre estas questões, é importante apresentar o desenho institucional brasileiro.

O Brasil adota um regime federativo de administração estatal com pessoas jurídicas em níveis distintos, “autônomos e com competências próprias”. São eles a União, os 26 Estados, 1 Distrito Federal e aproximadamente 5.555 Municípios (VIEIRA, 2003). Conforme definido constitucionalmente, a União, os Estados e o Distrito Federal devem distribuir suas funções estatais em três poderes, quais sejam: um que cuide da administração e execução das políticas governamentais, o Poder Executivo; um que cuide da normatização e controle da execução das atividades estatais, o Poder Legislativo; um que dirima conflitos, o Judiciário (Artigo 74). Quanto

a função de defesa do patrimônio público e dos direitos difusos, esta foi conferida ao Ministério Público (Federal e Estaduais). Aos Municípios foram instituídos apenas os poderes Executivo e Legislativo (Artigo 128, inciso I e II). A administração pública federal, estadual e municipal brasileira compõe-se de “administração direta e administração indireta”. A administração direta é composta pelo Presidente da República e Ministérios; a indireta é formada por autarquias, fundações públicas e empresas públicas (VIEIRA, 2003).

A Constituição também definiu que, para a função de controle do Executivo, os Legislativos Federal, Estaduais e Distrital contariam com o auxílio dos Tribunais de Contas. Sendo assim, além do Tribunal de Contas da União (TCU), existem 27 Tribunais de Contas nos Estados (TCE), incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e 6 Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) pertencentes aos Estados do Pará, Goiás, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo.

Segundo Davies (2004), no caso dos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás o TCE examina “só as contas estaduais e o TCM só as contas municipais”. Nos estados do Rio e São Paulo, existe uma particularidade. Há um “Tribunal de Contas dos Municípios só para análise das contas da prefeitura da capital e um TCE para análise das contas do governo estadual e de todas as demais prefeituras” (p. 74).

Antes de nos determos em esclarecer algumas das principais características do Tribunal de Contas dos Municípios/Pa, vale lembrar que o modelo federal de organização, composição e fiscalização aplicado ao TCU, constitui-se paradigma a ser observado pelos Tribunais de Contas Estaduais, bem como pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme determinado pelo artigo 75 da Constituição Federal (1988)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Portanto, iniciaremos nossos esclarecimentos acerca das principais características dos Tribunais de contas, nos referindo ao TCU, para em seguida (no capítulo III) tratarmos das especificidades do TCM/Belém-Pa.

O TCU tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo território nacional. Através da CF/88 em seus artigos 70 a 74, teve expandida e consolidada a sua autoridade. E através da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/2000), foram acrescentadas mais um conjunto de atribuições relacionadas à fiscalização da gestão fiscal.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 59, cabe ao poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e do Sistema de Controle Interno de cada poder e o Ministério Público, fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei complementar, com ênfase no que se refere a:

I- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23; IV – providencias tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites; V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais a as desta Lei Complementar; VI- cumprimento do limite dos gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem: I- a possibilidade e ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º; II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite; III- que o montante das dividas consolidada e mobiliaria, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites; IV- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada poder ou órgão referido no artigo 20. § 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos § § 2º, 3º 4 ºdo artigo 39.

No que diz respeito a sua composição, o Congresso Nacional possui a atribuição de indicar dois terços dos nove membros do Tribunal exclusivamente, sem designação prévia pelo Presidente e o Poder Executivo somente pode indicar um terço, com uma restrição adicional: dois

dos três membros indicados pelo Presidente da República devem vir dos profissionais do próprio TCU (CF/88, art. 73 § 2º, incisos I e II).

O TCU desenvolve diversas atividades na área do controle externo que se dividem em diferentes processos. Conforme texto constitucional e legislação infra-constitucional, o Tribunal de Contas da União tem como competências originárias e exclusivas as que aparecem explicitadas sinteticamente nos quadros 2 e 3 evidenciados a seguir.

### QUADRO 2 – Principais Competências do TCU: Competências Constitucionais

Nº	ATRIBUIÇÃO	Fundamento Legal
1	Apreciar as contas anuais do Presidente da República	Art. 71, inciso I
2	Julgar as contas dos Administradores e demais responsáveis, por dinheiros, bens e valores públicos	Art. 33, § 2º e art. 71 inciso II
3	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	Art. 71, inciso III
4	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do congresso Nacional.	Art. 71, inciso IV
5	Fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais	Art. 71, inciso V
6	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos estados, ao distrito Federal e a municípios.	Art. 71, inciso VI
7	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	Art. 71, inciso VII
8	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	Art. 71, inciso VIII e IX
9	Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	Art. 71, inciso X
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	Art. 72, § 1º
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	Art. 74, § 2º
12	Fixar coeficientes dos fundos de participação dos estados. Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	Art. 161, parágrafo único

Fonte: Relatório de Atividade do TCU (2002).

**QUADRO 3 – Principais Competências do TCU: Competências Infra-Constitucionais**

Nº	ATRIBUIÇÃO	Fundamento Legal
1	Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei 8.443/92
2	Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório.	Lei 8.443/92
3	Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos poderes da União.	Lei 8.730/93
4	Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei 9.452/97
5	Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização.	Lei 9.491/97
6	Criar e manter homepage para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei 9.755/98
7	Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar nº 101/2000
8	Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.	Lei 10.028/2000
9	Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpicos Brasileiros.	Lei 10.264/2001
10	Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na Lei Complementar nº 101/2000.	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III
11	Enviar à comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento.	Lei 10.266/2001
12	Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após a sua constatação, informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do orçamento de 2002.	Lei 10.266/2001, art. 83 § 8º

Fonte: Relatório de Atividade do TCU (2002).

Analisando as competências anteriormente mencionadas, à luz do que nos diz Santos (2002) e Bugarin (1994 apud VIEIRA, 2003) observamos oito diferentes funções a serem cumpridas pelo TCU: consultiva, judicante, fiscalizadora, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e a ouvidoria.

A primeira diz respeito à **função consultiva**, que se manifesta na apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e na conseqüente emissão de parecer prévio, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

Quando o TCU faz o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, assim como das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, cumpre a **função judicante**.

Segundo Bugarin (1994 apud VIEIRA, 2003), dentro da **função fiscalizadora**, cabe ao TCU

Examinar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na admissão direta e indireta, excluídas as nomeações para cargos em comissão; apreciar a regularidade, também para fins de registro, das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões; fiscalizar a aplicação das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta e indireta; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios; registrar e controlar a legalidade e a legitimidade dos bens e rendas integrantes do patrimônio das autoridades públicas (p. 80).

Constitui **função informativa** do TCU prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e os resultados de auditorias e inspeções realizadas e encaminhar, trimestral e anualmente o relatório de atividades (CF/88, art. 71 § 4º).

A **função sancionadora** compreende a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, das sanções previstas na Lei Orgânica do TCU. A sexta **função (corretiva)**, caracteriza-se pela “fixação de prazo para que o órgão ou

entidade na qual se verificou a ocorrência adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” (SANTOS, 2002).

A **função normativa** é decorrente do Poder Regulamentar do TCU que lhe permite expedir instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por fim a **função de ouvidoria**, segundo Santos (2002) manifesta-se quando o TCU “recebe denúncias de irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”(p. 65).

A ação dos Tribunais de Contas, ao tratar de matérias que lhe são submetidas à apreciação ou deliberação, é organizada por meio de processos, cuja instrução é presidida por Ministros e auditores. O objetivo principal dos processos de contas é possibilitar a formação de juízo sobre a utilização de dinheiro, bens e valores públicos, e manter a sociedade informada sobre a aplicação desses recursos. Desse objetivo principal decorrem outros complementares, como a reparação dos danos causados ao erário, a apuração de responsabilidade daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade danosa ao erário e, ainda, a aplicação de sanções ao gestor que cometeu a falta (SANTOS, 2002, p. 66)

A apreciação da contas segue uma “seqüência parecida com a de um processo judicial, envolvendo uma fase inicial (a própria prestação de contas), uma etapa de instrução, uma fase de confrontação (para garantir o princípio do contraditório e da ampla defesa) e um julgamento” (VIEIRA, 2003).

Além dos Tribunais de Contas, o atual modelo brasileiro de controle dos gastos públicos é formado por uma rede de instituições que atuam nas mais diversas arenas e, entre elas podemos destacar o Congresso Nacional (Legislativo) e o Ministério Público.

O Legislativo, conforme as determinações constitucionais, deve não apenas ser responsável pela elaboração de leis, mas deve também fiscalizar a administração e informar o povo sobre o cumprimento das leis. O **Congresso Nacional** tem o poder de fiscalizar e controlar o Poder Executivo em sentido amplo, culminando com o julgamento das contas do Presidente da República (art. 49, inciso IX e X). A fiscalização pode também se dar por intermédio das comissões permanentes do Congresso Nacional, como a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização e as comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado Federal, e, para apurar fato determinado e por prazo certo, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs (art. 58, § 3º).

Nos últimos anos as CPIs têm merecido destaque na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, principalmente em função dos efeitos produzidos. Apesar de não ser instituto novo, por estarem presentes no Brasil desde a Constituição de 1934, “as CPIs ganharam notoriedade no país, como importante instrumento de combate à corrupção e aos desmandos da administração pública (...), proporcionado maior transparência às ações estatais e contribuindo para trazer mais informações à sociedade” (Vieira, 2003, p. 128, 129). Em 1992, foi realizada a “CPI do PC”, que investigou as relações do empresário Paulo César Farias com o governo Collor; em 1993, foi realizada a “CPI do Orçamento” e, mais recentemente (2005), estão sendo realizadas várias CPIs.

Em maio de 2005 foi criada a CPI dos Correios com o objetivo específico de investigar as denúncias de corrupção nas estatais, mais especificamente nos correios. Tempo depois, seu foco foi deslocado para a investigação da existência de um suposto “mensalão” (pagamento mensal a parlamentares da base aliada do governo), o que acabou contribuindo para a instalação, no dia 20 de junho, de uma nova CPI, conhecida nacionalmente como a CPI do Mensalão com o objetivo de investigar não só as denúncias de pagamento de “mesada” por parte do governo a deputados de base aliada (o mensalão), como também a suposto esquema montado

em 1997, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, para a compra de votos a fim de garantir a aprovação da Emenda Constitucional da reeleição.

Segundo o artigo 58 § 3º da Constituição Federal, as CPIs serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração dos fatos, e suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Quanto ao **Ministério Público**, a este foi atribuído constitucionalmente, a qualificação de órgão essencial à função jurisdicional, para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Constitui-se também em um importante aliado do cidadão no controle dos atos da Administração Pública. Atualmente abrange: a) o Ministério Público da União (MPU), que compreende os seguintes ramos: o Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e b) os Ministérios Públicos dos Estados (MPE)”.

Entre as suas várias atribuições estabelecidas constitucionalmente, encontra-se

a) defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei; b) defesa do patrimônio nacional; do patrimônio público e social; do patrimônio cultural, do meio ambiente; dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; c) defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e d) controle externo da atividade policial. Trata-se da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros o MPU têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo (Vieira, 2002, p. 132).

A partir da Constituição Federal de 1988 este Ministério “assumiu a inovadora dimensão de advogado dos direitos da sociedade, focado em sua condição de instituição legitimada a situar-se, judicialmente, como parte ativa na defesa da sociedade, de seus direitos ou dos direitos de segmentos que a compõem” (OLIVEIRA, 2002).

Segundo Oliveira, o Ministério Público – principalmente o Federal – é hoje uma das instituições de maior credibilidade junto aos cidadãos, que vêm nele a segurança na proteção de seus direitos, tanto individuais quanto coletivos (OLIVEIRA, 2002).

### **2.3.1 – FORMAS/NÍVEIS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

Conforme veremos neste tópico do trabalho, existem diversos dispositivos Constitucionais que têm por objetivo regulamentar o controle das ações do estado e dos gestores públicos no exercício de suas atribuições. Esse controle abrange, não apenas os atos do poder executivo, mas todos os atos dos três poderes quando exercendo atividades administrativas. O controle exercido pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pela sociedade, tem por finalidade garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos na Constituição federal Brasileira de 1988 que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente, o princípio da eficiência.

O controle da Administração Pública, dependendo dos critérios de identificação utilizados, pode ser classificado em vários tipos. Se o critério de identificação for baseado no órgão que exerce o controle, então teremos: o Controle Administrativo, se realizado por órgão administrativo; Legislativo, se exercido pelo legislativo; e o Judicial, se exercido por órgão judiciário.

O **Controle Administrativo** é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Quanto ao **Controle Legislativo**, este é exercido sob duas formas: controle político, sob competência exclusiva do poder legislativo atuando nos atos da Administração Pública em sentido amplo; controle financeiro, competência do Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária, operacional e patrimonial da União. O **Controle Judicial** é baseado no Estado de direito e no princípio da legalidade dos atos públicos (SILVA, 2002).

Quanto ao momento em que se realiza, o controle pode ser “prévio ou *a priori*, concomitante e posterior ou *a posteriori*”. O **controle prévio** da Administração Pública pressupõe uma análise prévia do ato antes de o mesmo produzir seus efeitos, evitando-se que se cometa erros. O **Controle concomitante**, também preventivo, se implementa no acompanhamento da execução orçamentária e na fiscalização dos programas de governo durante a sua execução. O **controle posterior** visa à análise posterior do ato, buscando-se confirmá-lo, corrigi-lo ou desfazê-lo (SILVA, 2002).

Diretamente relacionado a este critério, temos um outro baseado na ênfase que se dá aos processos ou ao resultado da gestão. Assim, o controle pode ser de “processos ou de resultados”. O **Controle de processos** caracteriza-se pela ênfase na análise dos processos e por pouca ou nenhuma vinculação com os resultados a serem atingidos. O **controle dos resultados** por outro lado, busca sempre objetivos mais amplos da administração, priorizando os resultados (SILVA, 2002).

A partir da possibilidade de controle em cada poder, temos outro critério de classificação. Se o controle for exercido por um órgão interno ou não à estrutura do ente controlado, ele será classificado em interno ou externo. A Constituição Federal determina, nos

artigos 70 a 72, a existência e atribuições do controle externo e, no artigo 74, a existência a atribuições do controle interno.

Ao controle exercido pelos agentes públicos (própria administração), a Constituição Brasileira vigente chama de “controle interno” e ao exercido pelos órgãos públicos e cidadãos, ela chama de “controle externo”.

O controle interno é o controle administrativo direto, exercido por órgão formalmente inserido na estrutura administrativa de uma esfera de governo (encontra-se melhor estruturado no Poder Executivo Federal). Cabe ao controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (CF/88, art. 74, inciso IV); avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (inciso I); comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado (inciso II); e exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União (inciso III).

Apesar da importância da existência em âmbito local (prefeitura) do controle interno, segundo Faccioni (2001), ainda são muitos os municípios que não o possuem ou por medo de serem controlados ou por alegarem que sua implantação aumentaria as despesas da prefeitura com a criação de novos cargos. Entretanto, o controle interno não é um “inimigo na trincheira”, mas um aliado do administrador, sem o qual, a administração corre o risco de perder o rumo, como um barco à deriva.

Quanto ao controle externo da administração pública, este é exercido pelos representantes do povo através do Congresso Nacional com auxílio dos Tribunais de Contas. A este tipo de controle, ao contrário do controle interno, a Constituição conferiu ampla autonomia e

independência funcional, com quadro próprio e qualificado de funcionários para o exercício da fiscalização dos atos de gestão e para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Em que pese a importância de todas as formas de controle acima referidas, durante muitos anos no Brasil a fiscalização dos atos da administração pública teve um grande ausente, o cidadão que, numa espécie de aplicação fundamentalista dos princípios da democracia representativa, a ele era concedido somente o direito de periodicamente eleger seus representantes, mantendo-se em completo alheamento das decisões sobre o destino da nação (OLIVEIRA, 2002).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia participativa, que incorporou a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art.198, III; 204,II; art. 206, VI; art. 227, § 7). A este tipo de participação denominou-se controle social, que na perspectiva adotada por este trabalho, envolve:

1) a permanente prestação de contas dos gastos públicos à sociedade e o envolvimento desta, de forma sistemática, e não apenas conjuntural, com o trato da administração de bens e serviços públicos; 2) a capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas clientelísticas que conduziram a privatização da ação estatal no Brasil (CORREIA, 2000, p. 54).

E sob uma perspectiva Gramsciana, envolve também

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 interesses desta classe tendo em vista a construção de sua hegemonia (CORREIA, 2004, p. 172).

Considerado como a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública, o controle social funciona como uma espécie de controle externo, exercido pela sociedade civil por meio de representação (orçamento participativo, plebiscito, conselhos da

saúde, conselhos de controle social do FUNDEF), de petição aos órgãos públicos pelo direito de obter informação e certidão, assim como pela ação popular e pela ação civil pública. No inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal é assegurado a todo cidadão, “o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder; a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal”.

Para Teixeira o entendimento de controle social tem duas dimensões básicas, quais sejam:

A primeira corresponde a *accountability*<sup>19</sup>, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (2001, p. 38, 39).

Conforme sinalizado por Teixeira, o conceito de *accountability*<sup>20</sup> é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores com a administração pública, pois coloca como pressuposto, para que o cidadão possa fiscalizar competentemente o Estado, duas condições básicas:

(...) do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população, expandindo assim o número de controladores e reforçando – pela prestação direta ao titular do poder, o

<sup>19</sup> Termo empregado por Gutmann (1995) que faz referência à “obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e direito do cidadão de exigí-los e avaliá-los” (apud Teixeira, 2001, p. 36).

<sup>20</sup> Conceito próprio dos países anglo-saxões (Inglaterra, por exemplo) onde a *accountability* é tão essencial ao funcionamento da sociedade que é comum afirmar-se que ela faz parte mesmo da própria condução dos governos. Nestes países, se seu sistema de governo não assegura *accountability* perante os cidadãos, estão eles, por definição, inaceitável (Oliveira, 2002).

povo – a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos (OLIVEIRA, 2002, p. 145).

Assim *accountability* não se limita à prestação de contas pelo administrador público às instancias tradicionais de controle, como as casas legislativas e os Tribunais de Contas e tão pouco a simples substituição desses controles pela fiscalização direta da sociedade, conforme nos alerta Oliveira (2002), ela envolve a integração de todos os meios de controle- formais e informais – aliada a uma superexposição da administração, que passa a exhibir suas contas ao exame da população não mais uma única vez ao ano e em linguagem puramente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos de fácil compreensão para o cidadão.

### **2.3.2- O CONTROLE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA EDUCAÇÃO: INICIATIVAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.**

São vários os artigos contidos na Constituição Federal de 1988 (Art. 212), LDB nº 9.394/96 e Lei 9.424/96, dando ênfase à necessidade de publicização dos dados de arrecadação, despesa e fiscalização da aplicação dos recursos públicos educacionais. A CF/1988 que é considerada uma das mais modernas e democráticas dos estados contemporâneos, garantiu mecanismos de participação ativa dos cidadãos, não só pelo voto, mas por meio do controle exercido pelos poderes instituídos. Fomenta o exercício da cidadania e a evolução da participação popular, através de:

- a) Incentivo ao controle social, permitindo a qualquer cidadão, partido político ou sindicato o poder de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo (§ 2º do art. 74);
- b) Disponibilidade das contas municipais, por sessenta dias, anualmente para exame e apreciação dos contribuintes (§ 3º do art. 31);
- c) colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação (art. 205);
- e d) estabelecimento de instrumentos legais de participação direta do cidadão na condução dos assuntos do

governo: ação popular (art. 5), plebiscito, referendo e iniciativa popular (artigos 14, 27, 29 e 61)

Na área da Educação, a LDB nº 9.424/96 obedecendo ao princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público” também assegurou a participação da sociedade por meio de “conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (Art. 14, inciso II).

Em função disso, nos últimos anos, tem sido intensa a criação de conselhos para fiscalizar os programas instituídos pelo Ministério da Educação. Hoje existem os conselhos escolares, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pertencente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>21</sup>, os Conselhos do FUNDEF, dentre outros.

Para o melhor controle dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os estados e municípios precisam ter instituído o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), com regras para composição e funcionamento definidas pela Medida Provisória nº2.178-36 de 24/08/2001. Segundo esta Medida Provisória, o CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros com dois anos de mandato e com a seguinte composição, que poderá ser triplicada nos municípios com mais de cem escolas: um representante do poder Executivo; um representante do poder Legislativo; dois representantes dos professores; dois representantes de pais e alunos; e um representante de outro segmento da sociedade local (art. 3º §§ 1º, 3º).

Compete ao CAE acompanhar a aplicação dos recursos federais transmitidos à conta do PNAE; zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a

---

<sup>21</sup> Também conhecido como Programa de Merenda Escolar, é um programa de suplementação alimentar que visa, por meio da aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, suprir parcialmente as necessidades diárias de calorias e proteínas (15% das necessidades calóricas) dos alunos, com vistas a melhorar o rendimento escolar, colaborando para a redução da evasão e repetência e a formar novos hábitos alimentares. Destina-se aos alunos matriculados em estabelecimentos de ensino pré-escolar e fundamental regular nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios, nos mantidos pela União e por instituições filantrópicas, constantes no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; e receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com parecer conclusivo, as prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) encaminhadas pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios. Estes conselhos também devem interceder quando verificarem alguma irregularidade; bem como denunciar e reunir elementos suficientes que permitam apreciar e votar a prestação de contas do PNAE (art. 3º § 5º).

Contudo, conforme nos alerta Santos (2002), os CAEs apresentam

funcionamento apenas simbólico e precário na maioria dos municípios, o que justifica as episódicas ocorrências de desvio de recursos da merenda escolar. Em regra, contrariando a finalidade para a qual foram criados, esses conselhos, dominados por interesses político-eleitorais e por gestores descompromissados com o benefício social gerado pelos programas a que estão atrelados, propiciam – em razão da ineficiência do seu funcionamento – desvios das verbas transferidas e dos gêneros alimentícios adquiridos (p. 107).

No que diz respeito à Lei 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF), esta determina em vários de seus artigos, não apenas a criação de Conselhos de Controle e Acompanhamento dos recursos do FUNDEF em cada uma das instancias federativas (Federal, Estadual e Municipal), mas determina também em que e onde devem ser aplicados os recursos desse Fundo, tornando mais fácil a sua fiscalização, pelo menos teoricamente.

De acordo com a lei , em seu Art. 4º

§ 1º - Os conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para este fim:

- I- em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:
  - a) o Poder Executivo Federal;
  - b) o Conselho Nacional de Educação;
  - c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação- CONSED;
  - d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- CNTE;
  - e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
  - f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;

- II- nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:
  - a) o Poder Executivo Estadual;
  - b) os Poderes Executivos Municipais;
  - c) o Conselho Estadual de Educação
  - d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
  - e) a seccional da União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
  - f) a seccional Confederação Nacional dos trabalhadores em educação- CNTE;
  - g) a Delegacia Regional do Ministério da Educação e do Desporto- MEC
- III- nos municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:
  - a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
  - b) os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental;
  - c) os pais de alunos;
  - d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental;

Estes conselhos são responsáveis pelo cumprimento de duas atribuições básicas: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF e supervisionar o Censo escolar realizado anualmente. O cumprimento dessas atribuições, desdobram-se em várias outras atividades que obrigam os membros do conselho a estarem informados a respeito de todas as transações financeiras realizadas com os recursos do FUNDEF, a reunirem-se periodicamente para examinar relatórios e demonstrativos elaborados pelo poder executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEF, a solicitarem cópias de avisos de crédito ou extrato da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil, a manifestarem-se sobre as documentações encaminhadas ao Tribunal de contas do Estado ou do Município e exigirem que os dirigentes de escolas e secretarias cumpram os prazos estabelecidos pelo MEC para o fornecimento dos dados referentes ao Censo escolar. Caso seja detectada alguma ilegalidade na aplicação dos recursos do Fundo, cabe aos Conselhos fazer a apuração, formalizar as informações e encaminhá-las ao governante responsável e, caso não seja tomada nenhuma providência, esta deverá ser encaminhada à Câmara dos Vereadores e, em última instância, deve-se recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado ou Município.

Contudo, como no caso dos CAEs os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF, são instituídos, mas é comum ocorrerem irregularidades tanto em sua composição quanto em seu funcionamento, conforme revelou Gemaque (2004) em sua pesquisa sobre o Conselho Estadual (Pará) do FUNDEF e sobre os Conselhos Municipais de Belém e Santarém. Segundo a autora, as irregularidades na composição e atuação desses Conselhos, se assemelha aos vários outros casos investigados pelo Brasil. A maioria é composta por “indicação dos prefeitos e, na prática, não funcionam”. Embora a pesquisa tenha constatado que a existência dos conselhos vem colaborando para chamar a atenção para os recursos da educação, “não houve de fato controle e transparência na utilização dos mesmos, pois o acesso aos dados continua sendo complicado, tanto pelos conselheiros quanto pelos pesquisadores e cidadãos em geral” (p. 337).

Além dos conselhos, a partir de 1989, o Brasil passou a expandir a participação popular com a experiência bem sucedida do “Orçamento Participativo” (OP) feito pela prefeitura de Porto Alegre e, mais tarde, pelas prefeituras de “Belém – Pa<sup>22</sup>, Santo André – SP, Aracajú – SE, Blumenau – SC e Belo Horizonte – MG” (GARCIA 2003).

Nesse modelo, ocorre o incentivo à participação direta dos cidadãos, desde a formulação das escolhas de investimento público, até a aprovação das contas relativas às obras. O processo se inicia com discussões da população ativa nos bairros, para eleição das demandas e prioridades de cada região. Após essa etapa, as prefeituras organizam plenárias temáticas, com encontros dos delegados regionais, para discutir e aprovar propostas, segundo as áreas de

---

<sup>22</sup> Neste município o processo de elaboração do Orçamento Participativo entrou em vigor em 1997, sendo extinto em março de 2001, quando foi substituído pelo “Congresso da Cidade”, compreendido como um projeto de maior envergadura técnica que engloba o orçamento participativo e define políticas públicas que garantem a continuidade da ação governamental em esfera mais abrangente (SANTOS,2002).

investimento (Educação, Saúde, transporte, etc). Por fim, a proposta é consolidada no Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento.

Segundo Santos (2002) as experiências brasileiras com o Orçamento Participativo têm demonstrado

ser uma forma mais democrática de decisão que dá maior segurança ao Poder Público no que diz respeito ao Planejamento e distribuição dos recursos em benefício da maioria. O espectro da participação popular é amplo, iniciando-se com a elaboração orçamentária, onde a despesa pública recebe contornos iniciais, até a efetiva execução das despesas aprovadas, de tal forma que o controle social prévio assegure a plena efetividade dos gastos a serem efetuados (p.90).

Com o OP a população passa a fiscalizar a destinação dos recursos do município e, conseqüentemente, reduz a possibilidade de existir corrupção ou má fé na utilização dos recursos públicos, além de favorecer o exercício do controle social. Contudo, mesmo para as pessoas envolvidas com o Orçamento Participativo, é um desafio compreender a linguagem orçamentária utilizada pelas finanças públicas na execução de projetos e atividades vinculadas aos programas de governo.

Na realidade, a transparência exigida em lei em relação a alguns dos instrumentos utilizados pelos administradores públicos e aos balanços exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, em si, representaria mecanismos de fomento ao controle social, fica comprometida pelo fato de usarem uma linguagem ainda acessível a um número restrito de pessoas. É neste contexto que se reforça a necessidade de os Tribunais de Contas, em parceria com a contabilidade pública, contribuírem para a promoção do controle social desenvolvendo mecanismos gerenciais mais transparentes, que possam evidenciar com mais simplicidade até mesmo para alguns gestores públicos, como distinguir a quantidade, em que momento e para qual finalidade um determinado recurso deve ser aplicado.

Assim, em que pese a importância de entendermos a forma de funcionamento de todos estes instrumentos de participação popular no controle dos gastos públicos (principalmente os educacionais), para o exercício da *accountability*, faz-se necessário, também, entendermos os mecanismos de funcionamento e atuação das instituições formais de controle externo – aqui representada especificamente na figura do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

O capítulo que segue fará uma análise específica acerca de como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará tem exercido o controle sobre os gastos públicos, bem como das situações enfrentadas pelo TCM/Pa na fiscalização e avaliação dos recursos destinados ao ensino fundamental. Centrará-se também em caracterizar sua atuação a partir do ponto de vista legal e verificar os avanços e limites enfrentados por este TC no sentido de ampliar o controle, como estratégia para a diminuição dos desvios de verbas da educação fundamental e corrupção nos municípios paraenses, tendo em vista o que diz a lei do FUNDEF (9.424/96) no Art. 11 sobre a criação “de mecanismos adequados de fiscalização” por esta instância de controle.

## CAPÍTULO III

# O CONTROLE SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (TCM) DO ESTADO DO PARÁ.

---

Analisar como o TCM/PA tem exercido o controle sobre os gastos públicos realizados pelos gestores municipais, requer previamente que tenhamos conhecimento sobre a sua infraestrutura, competência e mecanismos/instrumentos de fiscalização e controle empregados. Para tanto, nos fundamentaremos em fonte documental-legal (Legislação vigente: Lei orgânica, Regimento Interno, Instruções Normativas e Resoluções), que orienta as ações deste Tribunal.

### 3.1 – ASPECTOS NORMATIVOS – DESCRITIVOS:

O Tribunal de Contas dos Municípios foi criado pela Emenda Constitucional nº13/80 de 16/10/1980, tem sua sede localizada em Belém, capital do Estado do Pará, e possui uma estrutura formada por sete Conselheiros<sup>23</sup> e sete órgãos, quais sejam: O Tribunal Pleno; Primeira Câmara; Segunda Câmara; Presidência; Corregedoria; Auditoria e Serviços Auxiliares (Regimento Interno Art. 1º e 2º).

---

<sup>23</sup> De acordo com a Constituição do Estado do Pará (1989) no Art. 307, o processo de escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios, em caso de vaga ocorrida após a promulgação desta Constituição, obedecerá aos seguintes critérios:

I - A primeira e a segunda vagas por escolha da Assembléia Legislativa;

II - A terceira vaga por escolha do Governador do Estado;

III - A quarta vaga por escolha da Assembléia Legislativa;

IV - A quinta e a sexta vagas por escolha do Governador do Estado, dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, respectivamente, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

V - A sétima por escolha da Assembléia Legislativa;

VI - A partir da oitava vaga, reiniciar-se-á o processo previsto nos incisos anteriores, observando-se a respectiva ordem de nomeação.

O Tribunal de Contas dos Municípios é uma instituição que delibera de forma colegiada (através de Plenário), e está incumbida de julgar a aplicação dos recursos públicos, auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo. É um órgão autônomo que mantém uma relação de colaboração com qualquer órgão do Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Tem jurisdição própria e privativa em todo território estadual sobre qualquer “pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade e gere dinheiro, bens e valores públicos municipais ou pelos quais os Municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária” (Art. 47, inciso I).

De modo geral, as atividades desenvolvidas pelo TCM na área do controle externo, se dividem nas seguintes atribuições e competências, conforme definidas no quadro abaixo.

#### QUADRO 4 – Principais Competências do TCM/PA.

Nº	ATRIBUIÇÃO	Fundamento Legal
1	Apreciar os balancetes e documentos remetidos pelo Prefeito, no caso do exercício financeiro, bem como emitir parecer prévio sobre as contas anuais;	Art. 23, inciso I
2	Julgar as contas da Mesa Diretora das Câmaras Municipais;	Art. 23, inciso II
3	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações, sociedades instituídas e mantidas pelo poder Público Municipal e as contas daqueles que aplicam quaisquer recursos repassados pelos Municípios ou que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;	Art. 23, inciso III
4	Exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades dos poderes dos Municípios e das demais entidades referidas ao inciso anterior, examinando as respectivas opiniões relativas às receitas e despesas;	Art. 23, inciso IV
5	Acompanhar a arrecadação da receita, a cargo dos Municípios e das entidades referidas no art. 23, inciso III desta Lei, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios;	Art. 24, inciso I
6	Realizar por iniciativa própria ou por solicitação das Câmaras Municipais, da comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo e Executivo e demais entidades referidas no inciso III do art. 23 desta lei;	Art. 24, inciso III
7	Fiscalizar a aplicação de quaisquer repasses pelos Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres;	Art. 24, inciso IV
8	Fiscalizar a aplicação das cotas entregues pela União, aos Municípios referentes ao Fundo	Art. 24, inciso V

	de Participação estabelecido no art. 159 da Constituição Federal;	
9	Representar ao Poder competente sobre regularidade ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;	Art. 24, inciso VI
10	Prestar informações solicitadas pelas Câmaras Municipais sobre a fiscalização a seu cargo e sobre as inspeções e auditorias realizadas;	Art. 24, inciso VIIº
11	Assinar o prazo para que o órgão ou entidade adote as providências ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, e, se não forem atendidas, sustar o ato impugnado;	Art. 24, inciso VIII
12	Solicitar às Câmaras Municipais a sustação dos contratos impugnados;	Art. 24, inciso IX
13	Apreciar os balancetes trimestrais e documentos a eles relativos dos órgãos sujeitos a sua jurisdição	Art. 24, inciso X
14	Decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato;	Art. 25, inciso VII
15	Decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência;	Art. 25, inciso IX
16	Ao TCM, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre organização de processos que devam ser submetidos, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade e aplicação das sanções previstas nesta lei;	Art. 27

Fonte: Lei Orgânica do TCM (Lei Complementar nº 25/94 de 25 de agosto de 1994).

Despido de um linguajar técnico, típico do texto legal, podemos resumir as principais atribuições do TCM, como sendo: apreciar, mediante a emissão de parecer prévio, as contas anuais dos prefeitos e julgar aquelas relativas aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, na esfera municipal; avaliar a execução das metas estabelecidas no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo; fiscalizar as aplicações do Poder Público em empresas de cujo capital social o Município participe de forma direta e indireta; fiscalizar a aplicação de recursos repassados ou recebidos pelos Municípios, a qualquer título; atender às solicitações da Câmara Municipal relativas às atividades de controle externo; e aplicar, em caso de ilegalidade ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei e sustar, se o Tribunal não for atendido, a execução do ato impugnado.

Estas competências e responsabilidades, são distribuídas entre os sete órgãos do TCM, onde cabe especificamente ao **Tribunal Pleno**, deliberar sobre as contas anuais dos Prefeitos Municipais, das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, dos Administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme especificado no artigo 23, inciso III da Lei Orgânica do Tribunal e ratificado pelo artigo 3º, alínea A, de seu Regimento Interno. Segundo este mesmo artigo, a este órgão compete também, dentre outras responsabilidades, baixar resoluções e expedir instruções sobre matérias de competência das Câmaras; deliberar sobre a realização de inspeções extraordinárias; deliberar consulta, em tese, a respeito de matéria de competência do Tribunal; e deliberar sobre o pedido de intervenção em Municípios. O Tribunal Pleno (plenário) é formado por sete membros (Conselheiros), dos quais dois encontram-se em vacância atualmente<sup>24</sup>.

À **primeira e segunda Câmaras**<sup>25</sup> compete, respectivamente, decidir sobre: cadastramento; registro dos atos de admissão de pessoal da administração direta e indireta; realização de inspeção extraordinária; consultas, em teses, sobre matéria de sua competência; decidir sobre a regularidade dos balancetes trimestrais/mensais e respectiva documentação enviada ao Tribunal; prestações de contas de auxílios e subvenções; realização de inspeção extraordinária e consultas, em teses, sobre matéria de sua competência (Art. 10 e 11).

Quanto à **Presidência** do Tribunal, cabe principalmente, remeter à Assembléia Legislativa do Estado, trimestral e anualmente, o relatório das atividades do Tribunal; apresentar ao Plenário, até a última sessão de fevereiro de cada ano, o relatório das atividades do Tribunal

---

<sup>24</sup> Apesar da determinação regimental neste respeito, atualmente, a estrutura do TCM/PA é composta por apenas cinco Conselheiros, quais sejam: Aloísio Chaves, Laudelino Soares; Ronaldo Passarinho, Alcides Alcântara e Rosa de Fátima Hage.

<sup>25</sup> Embora o Regimento Interno do TCM determine a existência da 1ª e da 2ª Câmaras, estas atualmente, não existem de fato. Suas atribuições e competências foram incorporadas pelo Tribunal Pleno (Plenário).

do ano civil anterior; decidir sobre a realização de inspeções ordinárias, inquéritos, sindicâncias e diligências, designando servidores e comissões (Art. 18, incisos XVII, XVIII e XXII).

À **Corregedoria** compete, dentre outras atividades, supervisionar, coordenar e verificar periodicamente o andamento dos processos distribuídos aos Auditores; determinar diligências; auxiliar o Presidente no planejamento e coordenação de cursos, seminários, simpósios e outras atividades correspondentes, que visem o aperfeiçoamento dos serviços e do pessoal do Tribunal; e promover medidas necessárias à apuração de denúncia (Art. 20, incisos I, III, V e VIII).

São as principais atribuições da **Auditoria**: presidir a instrução de processos; presidir as comissões de inspeção ordinária e extraordinária; solicitar diligências; e apresentar relatórios periódicos ao Corregedor, sobre os processos de sua responsabilidade (Art. 23, incisos I, II, IV e V).

Quanto ao órgão de **Serviços Auxiliares**, este é formado pela Secretaria Geral; Gabinete da Presidência; Assessoria da Presidência; Assessoria Jurídica (Ajur); Gabinetes dos Conselheiros; Diretoria de Administração; Diretoria de Controle Externo (DCE); Diretoria de Apoio aos Municípios (DAM); Diretoria de Recursos Humanos (DRH); Diretoria de Informática e pela Diretoria de Inspetorias Regionais, dos quais destacaremos apenas alguns.

A **Assessoria Jurídica (Ajur)** é um setor ligado à Presidência do Tribunal, e tem por finalidade dar assessoramento jurídico, examinando, opinando e dando pareceres em consultas formuladas em tese. Recentemente, este setor do TCM foi reestruturado, o que agilizou o julgamento dos processos, tornando possível a eliminação dos processos passivos e a análise em tempo real.

Ao **DCE** cabe realizar exames de atos sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. É a diretoria responsável em analisar as prestações de contas das Prefeituras, Câmaras e demais entidades criadas e mantidas pelo Poder Público.

Ao **DAM** cabe assegurar a orientação necessária às administrações municipais, objetivando melhor desempenho das atividades de controle interno e operacional dos municípios. É a instância responsável por um programa permanente de seminários, cursos e treinamento em todas áreas da administração municipal, realizados tanto na sede do Tribunal, em Belém, como nos Municípios do Estado.

A **Diretoria de Inspeorias Regionais**, dentro do plano de organização do TCM, atua como departamento auxiliar da Presidência do órgão, e é composta atualmente por cinco sedes (pólos) conforme determinação dada pela Resolução de nº 6.956 de 13/03/2003, localizadas em Belém (responsável pela área metropolitana, Baixo-Tocantins e seu entorno), Castanhal (responsável pelas zonas bragantina e do salgado), Altamira (responsável pela região do Xingu), Santarém (responsável pela região do oeste paraense) e Marabá (responsável pelas regiões sul e sudeste do Estado). Sua competência compreende o exercício do controle externo perante as unidades administrativas dos Poderes Legislativo e Executivo municipais.

Para atender essa finalidade, realiza inspeções, diligências e visitas de orientação técnica de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Realiza tomada de contas, quando necessário, e apura as denúncias que dão entrada no protocolo da instituição.

Estas Inspeorias Regionais (e mais três - Capanema, Paragominas e Conceição do Araguaia - extintas pela Resolução nº 6.956/2003) foram criadas pelo TCM com o objetivo de descentralizar e dinamizar as atividades de fiscalização exercidas pela Corte de Contas em um Estado formado por 143 municípios, onde as dificuldades são várias, seja pela grande dimensão territorial e adversidades geográficas, seja pelas peculiaridades dos meios de transporte.

Entretanto, através da Resolução nº 6.956/2003, o número de Inspetorias Regionais foi reduzido com o argumento de que isso faz parte do processo de modernização do TCM, que “inclui uma melhor distribuição dos municípios paraenses nas regionais pólos e a racionalização dos custos dos trabalhos desenvolvidos pelas Inspetorias” (Informativo do TCM de 2003, nº144, p. 8).

Observa-se, neste caso, uma certa incoerência nas ações do Tribunal, pois, quando em seu discurso modernizador deveria estar presente o incentivo a ampliação ou no mínimo ao fortalecimento das Inspetorias Regionais já existentes, o que há na verdade, é um incentivo para a sua redução motivado, sobremaneira, pela racionalização de seus custos de trabalhos.

Junto ao TCM funciona um **Ministério Público**, cuja audiência é obrigatória nos processos de prestação de contas; tomada de contas; inspeção ordinária e extraordinária; denúncias; admissão de pessoal, concessão de aposentadorias e pensões e recursos (Regimento Interno, art. 24, incisos I a VI). O Ministério Público é um órgão rigorosamente jurídico e atua junto ao TCM, com a incumbência de exercer a fiscalização das prestações de contas buscando ater-se aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e eficiência.

Com a Lei e Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/2000) as competências do TCM foram ampliadas no tocante à fiscalização, ao acompanhamento da previsão, execução orçamentária e financeira do Município, conforme registrado no artigo 59 desta Lei, já citado neste texto<sup>26</sup>.

Tal como ocorreu com o TCU, das várias competências anteriormente mencionadas para o TCM, podem ser identificadas as mesmas oito relevantes funções a serem exercidas pelo TC em esfera municipal, quais sejam: função fiscalizadora; função consultiva; função

---

<sup>26</sup> Ver página 71.

informativa; função judicante; função sancionadora; função corretiva; função normativa e função de ouvidoria, todas evidenciadas através dos mecanismos de atuação do TCM, conforme pode ser verificado a seguir.

### **3.1.1- MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO TCM:**

A ação do TCM, ao tratar dos assuntos que lhe são submetidos à apreciação, é organizada através de processos que, depois de protocolados, são remetidos ao setor competente, para efeito de distribuição, conforme a natureza do assunto, que pode variar de um pedido de informação sobre mandatos de segurança a processos de prestação de contas, consultas, e denúncias de irregularidades.

O julgamento das contas dos administradores (ordenadores de despesas e responsáveis) é realizado com base nas prestações de contas entregues ao TCM por parte do próprio agente público. Trata-se de um controle *a posteriori*, o que implica dizer que o ressarcimento do débito, a recuperação dos recursos desviados e/ou implementados em políticas públicas de forma ineficiente, somente ocorre no longo prazo.

No TCM/PA a apreciação das contas segue uma seqüência específica envolvendo uma fase inicial (a própria prestação de contas), uma etapa de instrução, uma fase de confrontação (para garantir os princípios do contraditório e da ampla defesa) e um julgamento (realizado em plenário pelos conselheiros). O julgamento dos processos e a determinação de sanções não são feitos arbitrariamente, sendo conferido aos responsáveis o direito de ampla defesa, com todos os elementos a ela inerentes. Assim, o TCM diante de irregularidades detectadas em suas análises, determina a citação dos interessados que, não as atendendo, são julgadas à revelia.

A seguir, encontram-se descritos mais detalhadamente, os principais aspectos dos processos de prestação de contas e de fiscalização realizadas pelo TCM do Estado do Pará.

### **3.1.2 - PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO:**

No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas dos Municípios recebe os documentos abaixo relacionados, cuja remessa é obrigatória diante do dever de prestar contas. São os chamados **atos sujeitos a cadastro** e os **atos sujeitos a registro**, descritos respectivamente a seguir.

São remetidos ao TCM, obrigatoriamente, para efeito de cadastro, no prazo de 30 dias a contar de sua assinatura, os seguintes documentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>27</sup> e seus anexos; Atos de autorização de créditos adicionais (lei e decretos); contratos, convênios ou outros instrumentos semelhantes que estabeleçam obrigações para a Administração Municipal; atos que fixem remuneração do Prefeito, Vice-prefeito, Secretários Municipais, Vereadores e Servidores Municipais; atos que fixem ou reajustem diárias, ajuda de custo ao Prefeito, Vice-prefeito, Secretários Municipais,

---

<sup>27</sup> **O Plano Plurianual (PPA)** é o instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo para um período de quatro anos. Sua elaboração se dá no primeiro ano de mandato do Prefeito, mas sua vigência se estende do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte. Estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes. Os demais instrumentos devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos. **A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** deve: estabelecer as metas e prioridades da Administração Municipal; orientar a elaboração da lei Orçamentária Anual; dispor sobre as alterações na Legislação Tributária Local e autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal. **A Lei Orçamentária Anual (LOA)** é o documento que traça, em termos financeiros, o programa de trabalho do governo, para cada ano; estima recursos que devem ser arrecadados, anualmente, para financiar, no mesmo período, a despesa fixada, destinada ao funcionamento do serviço público. Constitui-se como um dos mais importantes instrumentos de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração pública (TCM, 2004, 14-16).

Vereadores e servidores Municipais; e outros atos referentes à matéria financeira (Regimento Interno, Art.115, inciso I - VIII).

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou os processos de planejamento e orçamento, tornando obrigatória à Administração Pública, a elaboração dos três instrumentos básicos que integram o sistema orçamentário mencionados anteriormente: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (Art. 165).

Anos mais tarde, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101/2000), a importância da existência e remessa destes documentos pelos administradores públicos aos Tribunais de Contas, foi ratificada. À LDO foram incorporadas outras funções, onde as mais importantes, são: equilibrar receitas e despesas (Art 4º, inciso D); e dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos (Art. 4º; inciso I, alíneas a e b).

Os atos que estão sujeitos a registro pelo TCM e que deverão ser remetidos até 30 dias, contados de sua assinatura, são: cópia autenticada dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão; cópia autenticada dos atos de aposentadoria, reforma e pensões, bem como melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal da concessão inicial (Lei Orgânica, Art. 30, inciso I, alíneas “h” e “i”).

O TCM receberá, ainda, das Prefeituras, Câmaras, Autarquias e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, até 30 dias após o encerramento do quadrimestre, os balancetes quadrimestrais, acompanhados dos comprovantes de receita e despesa, extratos bancários, avisos de créditos, processos licitatórios e das prestações de contas de adiantamento (Regimento Interno, art. 91, inciso II alínea “a”); até 45 dias após o encerramento do bimestre, o

Relatório Resumido de Execução Orçamentária; até 30 dias após o encerramento do quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal, tratando-se de Município com população igual ou superior a 50.000 habitantes; até 30 dias após o encerramento do quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal, tratando-se de Município com população inferior a 50.000 habitantes; e até 31 de março do ano subsequente ao exercício encerrado, o Balanço Geral (Art. 91, inciso II, alínea “b”).

No processo de julgamento das prestações de contas pelo TCM, estas podem ser consideradas como **regulares** ou **irregulares**. As contas serão julgadas como regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável (Lei Orgânica, art. 51).

Serão consideradas irregulares as contas em que for comprovado o seguinte: a omissão no dever de prestá-las; grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; injustificado dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico; e desfalque, desvio de bens ou valores públicos (Regimento interno, art. 103, incisos I a IV). Quando a irregularidade é constatada, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros de mora, podendo ainda aplicar-lhe multa na forma da Lei (Regimento Interno, Art. 102).

Nos últimos quatro anos, o TCM vem desenvolvendo programas e adotando procedimentos que visam agilizar cada vez mais a análise e o julgamento das contas dos administradores públicos municipais. A idéia é substituir a análise de volumes e mais volumes de papel por uma moderna auditoria que utiliza a informática como ferramenta, e faz o cruzamento de documentos contidos nas prestações de contas com informações fornecidas por outros órgãos

estaduais e federais. A forma eletrônica de prestação de contas, já é realidade em vários Tribunais de Contas do Brasil, e vem sendo implantado paulatinamente pelo TCM do Estado do Pará.

Embora a necessidade de agilização das prestações de contas já existisse desde muito antes, foi a partir das novas exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2002) que esta necessidade se intensificou, obrigando os Tribunais de Contas a implementarem novas rotinas de trabalho no exercício do controle externo que proporcionasse maior eficiência e eficácia<sup>28</sup> no desenvolvimento de suas tarefas fiscalizadoras.

Assim, desde o exercício financeiro de 2002, as Prefeituras, Câmaras e outros órgãos municipais estão obrigados a prestar contas através de meio magnético, conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 002/2003 e ratificado pela Instrução Normativa nº 003/2003, para os anos subsequentes.

De acordo com este sistema de prestações de contas, as Prefeituras, assim como as Câmaras e demais órgãos municipais deverão encaminhar ao TCM por meio magnético, ou seja, através de disquete ou CD-Rom, a Lei Orçamentária Anual, os balancetes quadrimestrais e o balanço geral (I.N. nº 002/2003. art. 1º).

Os dados e informações remetidos por meio magnético deverão estar em conformidade com layouts atualizados, razão pela qual o TCM, anualmente, disponibiliza as novas versões através da internet ou diretamente através da Diretoria de Tecnologia da Informação.

Apesar dos avanços tecnológicos, a obrigatoriedade de remessa por meio documental subsiste (I.N. nº 002/2003., § 1º). Os Municípios com mais de 45.000 habitantes, ficam

---

<sup>28</sup> **Eficiência** – se refere à utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de modo a atingir a maximização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados. **Eficácia** – está relacionada ao grau de alcance dos objetivos visados, segundo uma relação de custo-benefício favorável, em um determinado período de tempo (VIEIRA, 2003, p. 51).

desobrigados de remeter os documentos referentes as receitas e despesas, devendo mantê-los na sede do órgão, à disposição do TCM, devidamente arquivados, empastados e numerados, para que sejam analisados por ocasião de inspeções ou quando forem requisitados. Para estes Municípios, permanece a obrigatoriedade de remessa dos seguintes documentos, conforme disposto na Resolução nº 7.082 de 29/05/2003: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei orçamentária Anual; Balancetes Quadrimestrais; Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária; Relatórios de Gestão Fiscal; e Balanço Geral.

A remessa por meio magnético somente será convalidada se acompanhada do meio documental, não sendo admitido, tão pouco protocolada no TCM, a remessa efetuada de forma separada (I.N. nº 002/2003, § 2º).

Segundo o Diretor de Informática do TCM, Diógenes Carneiro, o sistema de prestação de contas por meio eletrônico vai facilitar a vida tanto das administrações municipais, como do TCM.

Uma das vantagens será uma menor distância entre o período de gestão, a análise final e o julgamento das contas; outro ponto positivo é a facilidade na entrega das prestações de contas. Ao invés de viajar com dezenas de volumes (como são os casos dos municípios de São Félix do Xingu e Oriximiná, cujas contas envolvem respectivamente de 30 a 40 e 400 volumes), do interior do estado até Belém, a entrega da prestação de contas é feita em disquete, acompanhado apenas do Balanço geral (Informativo do TCM, nº 143 de 2003. p. 2).

Em 2004, outros passos importantes foram dados no processo de modernização do TCM e, conseqüentemente, do sistema de prestação de contas e fiscalização dos gastos públicos municipais. De acordo com o Conselheiro Presidente do TCM, Aloísio Chaves, novos programas estão sendo implantados, quais sejam: o E-Contas; o LRF- Net; o Programa de Acompanhamento de Processos; o Programa de Folha de Pagamento das Administrações Municipais; o Obras Net, o

Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios e o Programa de Contratos e Convênios (Informativo do TCM, nº 146 de 2004).

O **E-Contas** é um programa que possibilita uma visão global e detalhada das contas municipais, agiliza a análise o julgamento das prestações de contas e permite fazer uma radiografia nas contas públicas, detectando com precisão as irregularidades nas contas dos legisladores. Segundo o Presidente do Tribunal, o “E-Contas traça uma radiografia da situação de cada município, abrangendo prefeituras, câmaras e outros órgãos da administração pública municipal direta e indireta” (Informativo do TCM, nº 147 de 2004).

O **LRF-Net** é um programa direcionado para a Lei de Responsabilidade Fiscal que permite o controle da gestão fiscal com mais eficiência e rapidez, principalmente na análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs). Este programa estabelece um novo modelo na fiscalização da administração pública, uma vez que os relatórios e as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “são recebidos e analisados de maneira mais ágil e padronizada, o que permite um controle mais efetivo dos processos de prestação de contas” (Informativo do TCM, nº 146 de 2004).

Através do **Programa de Acompanhamento de Processos** (ainda em fase de desenvolvimento), o cidadão poderá acompanhar a tramitação de processos dentro do Tribunal de Contas dos Municípios, através do site do Tribunal.

O **Programa de Folha de Pagamento das Administrações Municipais** possibilita ao TCM detectar com maior facilidade se um a pessoa está ou não incluída na folha de pagamento de mais de uma prefeitura, bem como a existência de CPFs fantasmas.

Por meio do **Programa Obras-Net**, o TCM pretende fiscalizar as obras feitas pelos municípios no momento em que estiverem sendo realizadas, para verificar a correta aplicação dos recursos públicos. Este Programa propõe a criação de um “mural na internet e de um canal de

comunicação direta entre as administrações municipais e o Tribunal”. O sistema de comunicação ocorrerá através de um e-mail próprio que servirá para a troca de informações e esclarecimentos de dúvidas e, por meio do mural na internet, os administradores poderão publicar editais de licitação para obras e serviços, para adquirir produtos e realizar concursos públicos (Informativo do TCM, nº 146 de 2004).

Conforme podemos notar, apenas recentemente o TCM vem tentando incorporar práticas gerenciais mediante a atuação concomitante à realização da despesa, afim de que os resultados e objetivos com os gastos públicos sejam de fato alcançados, pois apenas o controle processual era incapaz de perceber que boa parte das práticas irregulares eram feitas respeitando-se os ritos burocráticos, cumprindo-se a Lei de Licitações, por exemplo, mas contratando-se uma obra superfaturada. Na análise de Vieira, a muita importância dada pelos Tribunais de Contas “aos controles processuais, fomentando a criação excessiva de rotinas burocráticas, foi responsável por gerar ineficiência organizacional e serviu como estímulo direto ou indireto do fenômeno da corrupção” (2003, p.135).

**O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX)** do TCM/PA, foi aprovado em 2004 por um grupo técnico que coordena a implantação deste programa em nível nacional. Através deste programa o TCM/PA foi credenciado a receber recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) na ordem de R\$3.957.209,99, que foram investidos no setor de informática, no desenvolvimento de vínculos institucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o governo Federal e na padronização dos procedimentos de controle externo (Informativo do TCM, nº 147 de 2004).

Com este programa, espera-se modernizar e fortalecer o sistema de controle externo no âmbito do Estados e Municípios, garantindo a sua integração nacional e aumentando a eficiência e eficácia das ações de fiscalização e controle, com a finalidade de contribuir para a efetiva e

regular aplicação dos recursos públicos estaduais e municipais em benefício da sociedade. (Informativo do TCM, nº 151 de 2005, p.01).

Como o próprio nome diz, através do **Programa de Contratos e Convênios**, o TCM tem buscado firmar contratos e convênios com secretarias e outros Tribunais no sentido de aperfeiçoar seus mecanismos de controle dos processos de prestação de contas e fiscalização dos gastos públicos. Em 2004, foi assinado um contrato durante os próximos cinco anos, que firmou um convênio de cooperação técnica e financeira entre o TCM/PA e a Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) para a implantação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento e melhoria da Infraestrutura Regional do Estado do Pará, o Pará Urbe. Através deste convênio, o TCM/PA disponibiliza à SEDURB informações sobre os municípios que estão em conformidade com a LRF e com o processo de prestação de contas, que servirão de base para a aplicação de recursos do Governo do Estado, em parceria com o BID, em projetos e obras urbanas e sociais nestes municípios; e realiza o treinamento e a capacitação de servidores municipais, funcionários da SEDURB e demais Secretarias de Estado envolvidas no programa.

Em 2005 entrou em vigor o **Plano de Contas Único**, sistema que pretende, em parceria com o E-contas, padronizar e estruturar de forma ordenada e sistematizada as contas utilizadas em toda a administração pública municipal, de forma a melhor orientar e registrar os fatos administrativos, permitindo controle efetivo do patrimônio dos Municípios. Segundo o Presidente do TCM Aloísio Chaves, com o Plano de Contas Único,

será possível fornecer informações atualizadas e exatas aos órgãos de controle interno e externo, bem como aos administradores (visando a tomada de decisões), e as instituições governamentais e particulares, para efeito de pesquisas, por exemplo (Informativo do TCM, nº 146 de 2004).

A fim de eliminar as dúvidas a respeito das inovações nos processos de prestação de contas e para o correto cumprimento da lei e o combate às práticas lesivas ao erário público, sejam elas praticadas por má fé ou por desconhecimento, foram aprovadas ainda em 2005, pelo Plenário do TCM, uma Instrução Normativa e dez Resoluções que criaram métodos e instrumentos de agilização das ações de fiscalização e instauram um controle mais rigoroso sobre as Prefeituras do Pará. As orientações expressas na Instrução Normativa e nas dez Resoluções aprovadas, encontram-se resumidas no quadro 5:

**Quadro 5 – Instrução Normativa e Resoluções aprovadas em Plenário no ano de 2005.**

TIPO DE DOCUMENTO	Nº/ANO	ASSUNTO
Instrução Normativa	001/2005/TCM/PA	Disciplina que na análise das prestações de contas serão consideradas para aferição da regularidade da aplicação dos recursos a despesa empenhada e a liquidada.
Resolução	7.735/2005/TCM/PA	Dispôs sobre a obrigatoriedade da escrituração contábil com a utilização do método das partidas dobradas.
Resolução	7.736/2005/TCM/PA	Dispõe sobre a adequação da Lei Orçamentária Anual dos Municípios para o exercício de 2005 ao padrão de classificação da receita e da despesa adotada pelo TCM-PA.
<b>Resolução</b>	<b>7.737/2005/TCM/PA</b>	Trata da aplicação dos recursos, os limites de aplicação, o superávit financeiro e a prestação de contas dos recursos destinados <b>a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, inclusive do FUNDEF</b> , conforme entendimento das normas legais pertinentes.
Resolução	7.738/2005/TCM/PA	Dispõe sobre os procedimentos relativos a aplicação e prestação de contas dos recursos destinados à saúde, que devem ser no limite de 15%.
Resolução	7.739/2005/TCM/PA	Determina sobre a obrigatoriedade da criação do controle interno nos poderes Legislativo e Executivo, na forma do art. 74 e 75 da CF/1988.
Resolução	7.740/2005/TCM/PA	Determina a obrigatoriedade, a partir de 2005, da remessa ao TCM, em meio magnético, dos Balancetes Quadrimestrais, tendo em anexo as folhas de pagamento mensais respectivas.
Resolução	7.741/2005/TCM/PA	Obriga os Municípios a remeterem ao Tribunal o

		Balanço Geral por meio magnético a partir do exercício de 2005.
Resolução	7.742/2005/TCM/PA	Dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização do Plano Único de Contas estabelecido pelo TCM-PA.
Resolução	7.743/2005/TCM/PA	Dispõe sobre a possibilidade de prazo para a apresentação de prestação de contas de retificadoras apresentadas por meio magnético e documental.
Resolução	7.744/2005/TCM/PA	Dispõe sobre o recebimento de defesas, recursos e outros documentos pelo TCM.

Fonte: [www.tcm.pa.gov.br](http://www.tcm.pa.gov.br)

Essas legislações sinalizam um endurecimento de posição do Tribunal no sentido de coibir o descaso dos gestores municipais e os seus eventuais desvios de conduta e má aplicação das verbas, pois, tanto a Instrução Normativa 001/2005 quanto as Resoluções de nº 7.735, 7.737, 7.738, 7.739 e a 7.740, determinam em seus artigos a fixação de multa no valor de R\$10.000,00 ao responsável, prefeito ou presidente da Câmara e, em alguns casos, ao contador responsável pela escrituração das contas, na hipótese de desobediência ao exposto nas resoluções.

Essa decisão do TCM se fez necessária porque, até então, os contadores das prefeituras se limitavam a preparar a escrituração, sem atentar para o cumprimento da lei. E quando havia a existência de alguma irregularidade, a responsabilidade recaía por inteiro sobre os ombros do ordenador de despesa, fosse ele prefeito, secretário ou presidente de Câmara municipal.

Com a aprovação dessas resoluções exige-se agora que, o contador deixe de adotar uma conduta cômoda em relação à escrituração e em relação à relevância de seu trabalho para o erário público. E se persistir no erro, deverá obrigatoriamente pagar do próprio bolso pela infração cometida.

Mas, segundo a Diretora do DCE, Rosana Gama, essas normas editadas pelo TCM,

não podem ser interpretadas como simples instrumentos de coerção por que, ao editá-las o Tribunal também ofereceu aos gestores públicos e ordenadores de despesas valiosos instrumentos que os habilitam a boas práticas administrativas, através de mecanismos de controle, organização e planejamento (O LIBERAL de 27/01/2005, painel, p. 02).

É o caso, por exemplo, da norma contida na resolução nº 7.735/2005 que dispõe sobre a obrigatoriedade da escrituração contábil com a utilização do método das partidas dobradas pelas unidades gestoras dos municípios paraenses. Abstraindo-se as suas formulações teóricas mais complexas, o método é de uma simplicidade extrema e em síntese diz que para cada despesa, deve haver uma receita correspondente. Seguindo este método, as prefeituras podem manter as suas contas equilibradas.

Quanto a Resolução nº 7.737/2005, dentre outras coisas, esta trata da prestação de contas dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, inclusive do FUNDEF. Segundo esta resolução, a prestação de contas dos recursos do FUNDEF deve ser elaborada de forma individualizada, observando o que dispõe a resolução nº 7.735/2005 sobre escrituração contábil e com os documentos identificados com o carimbo do FUNDEF/60% e FUNDEF/40% (Art. 3º). Quanto ao envio do balancete quadrimestral em meio documental e eletrônico, este deve obrigatoriamente vir acompanhado do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e no último quadrimestre do exercício, deve vir acompanhado também do parecer do Conselho de Alimentação escolar, ambos acompanhados do instrumento de criação e composição de cada Conselho (Art. 5º).

A Resolução nº 7.739/2005 dispõe sobre a obrigatoriedade da criação do controle interno nos Poderes Legislativo e Executivo, conforme já determinado constitucionalmente (1988) nos artigos 74 e 75, mas não cumprido pela maioria dos Municípios no país. De acordo com esta resolução, os prefeitos e presidentes de Câmara dos Municípios devem criar de forma

integrada (sob pena de multa, caso não o façam), a partir do mês de março de 2005, seu sistema de controle interno no Poder Legislativo e nas unidades gestoras do Poder executivo, inclusive Fundações e Autarquias (Art. 1º).

Cabe ao Sistema de Controle Interno apoiar o Sistema de Controle Externo no exercício de sua missão institucional, realizando o acompanhamento da legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, mantendo os arquivos da prefeitura de forma ordenada, à disposição do controle externo por ocasião de suas auditorias, inspeções ou tomada de contas (Art. 2º).

Mas até janeiro de 2006, apenas 85 (59,4%) prefeituras e 81 (56,6%) Câmaras haviam encaminhado ao TCM suas leis de criação do sistema de controle interno.

A resolução nº7.744/2005 aprovada por unanimidade no Plenário do TCM, pretende agilizar o processo de análise e julgamento das contas públicas e conferir mais rigor na cobrança dos prazos por parte dos ordenadores de despesas, seja de prefeituras, câmaras e outros órgãos municipais, de recebimentos de defesas, recursos e outros documentos. Através desta resolução, fica atribuída ao setor de protocolo e inspetorias regionais do TCM, a responsabilidade de aferir a tempestividade dos atos processuais (se estão dando entrada dentro do prazo legal), caso contrário, a documentação não será protocolada.

O que acontecia antes da aprovação dessa resolução, era que se protocolava os documentos e só depois era analisada a sua tempestividade, se estava ou não dentro das exigências legais, resultando em atraso no trâmite processual e em problemas na prestação de contas. Agora, se houver problemas de prazo legal excedido, o ordenador de despesa será comunicado no momento em que estiver tentando protocolar a documentação. A prorrogação do prazo será concedida excepcionalmente, quando estiver fundada em fato decorrente de caso

fortuito ou de força maior, desde que seja solicitada através de petição submetida à decisão da presidência do Tribunal.

No geral, essas Resoluções e a Instrução Normativa tratam de aspectos técnicos que uniformizam o entendimento do TCM acerca dos assuntos tratados, pois muitos deles poderiam, segundo o Presidente do TCM Aloísio Chaves, “gerar polêmicas nas Prefeituras e Câmaras na hora de elaborar a prestação de contas; criar polêmica na área técnica do Tribunal, no momento da análise; e entre os próprios conselheiros, por ocasião dos julgamentos dos processos” (Informativo do TCM, nº 149 de 2005, p. 5).

No caso de omissão no dever de prestar contas, nos prazos estabelecidos, na ocorrência de desfalque ou desvio de bens e valores públicos municipais, ou que resulte em dano ao Erário, o TCM determinará a **Tomada de Contas**. Este processo consiste no levantamento detalhado de balancetes, balanço geral, documentos comprobatórios de receita e despesa e demais peças contábeis, bem como de outras verificações consideradas necessárias, realizadas por uma comissão designada pelo Presidente do TCM (Regimento Interno, Art. 106 e 107).

A fim de assegurar a eficácia da fiscalização, para instruir o julgamento das contas e para o efetivo controle dos atos de que resulte receita e despesa, o TCM realizará “inspeções” e “auditorias”, conforme estabelecido em sua Lei Orgânica (Lei nº 25/94) no artigo 33.

Segundo Santos (2002), a **Inspeção** é um procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal “para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeitos à sua jurisdição” (p.68).

Estão sujeitos à permanente inspeção do TCM, as unidades dos Poderes dos Municípios e as entidades da administração indireta, incluídas as fundações, sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal. Segundo a possibilidade de sua realização,

as inspeções podem ser: ordinárias – são aquelas de caráter rotineiro, podendo ser realizadas a qualquer tempo, por deliberação da presidência - e extraordinárias – são determinadas pelo plenário, por proposição justificada de qualquer Conselheiro, limitada à apuração dos fatos dados como justificadores de sua efetivação.

Quando estas constatarem a existência de grave ilegalidade ou irregularidade que importe em dano aos cofres públicos ou improbidade administrativa, o processo será remetido ao Ministério Público para sua manifestação e, em seguida, a Presidência do TCM determinará a citação do responsável para apresentar defesa no prazo de quinze dias, contados da ciência do despacho (Regimento Interno, art. 86).

Quanto a **Auditoria**, esta também se caracteriza como um procedimento de fiscalização utilizado pelo TCM para subsidiar a instrução e o julgamento de processos de contas dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos municipais, para assegurar a eficácia do controle e viabilizar apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria e pensão (SANTOS, 2002, 68).

Para além disso, qualquer cidadão, partido político, uma associação ou um sindicato, pode ajudar o Tribunal a fiscalizar. Quando isso acontece, o controle social se torna um complemento do conjunto de mecanismos estatais de controle exercidos pelo Tribunal.

Para tanto, basta que a pessoa apresente sua denúncia registrada em documento que contenha uma pequena prova da ocorrência de quaisquer irregularidades praticadas pelos administradores públicos. Comprovada a veracidade da denúncia, mesmo que o prefeito ou ordenador de despesa não estejam mais no cargo, os mesmos serão processados.

Depois desta breve consideração acerca do papel do TCM/PA, sua composição, âmbito e mecanismos de atuação e fiscalização, faz-se necessário uma análise de como esta instituição de controle externo tem desempenhado sua função na prática.

### 3.2 – ASPECTOS EMPÍRICO-DESCRIPTIVOS:

Ao longo dos anos o Tribunal de Contas dos Municípios vem cumprindo a sua obrigação Constitucional de orientar, fiscalizar e julgar as contas municipais. Este julgamento é realizado com base nas prestações de contas encaminhadas pelos agentes públicos ao TCM. Mas, de que forma o TCM vem cumprindo sua obrigação? Que situações o TCM tem enfrentado e encontrado no processo de fiscalização dos gastos públicos, principalmente, no processo de fiscalização dos gastos educacionais do FUNDEF?

A análise dos dados mais gerais acerca do trabalho desenvolvido pelo TCM, nos revela a seguinte situação, conforme pode ser observado na tabela 3:

**Tabela 3 - Situação das prestações de contas dos Órgãos Municipais (Geral) referente ao período de 1993 a 2003.**

ANDAMENTO/SITUAÇÃO	QUANTIDADE (Nº)	PERCENTUAL (%)
<b>Protocoladas</b>	5.131	100
<b>Julgadas</b>	3.057	59,6
<b>Não Julgadas</b>	2.074	40,4

Fonte: Relatório Anual do TCM – 2004.

Ao longo de uma década (1993-2003) mais de 5.000 processos de prestações de contas das Prefeituras, Câmaras, Convênios, Fundações e Sociedade instituídas e mantidas pelo poder público municipal, foram protocolados pelo Tribunal. Entretanto, pouco mais da metade (precisamente 59,6%) foram julgadas.

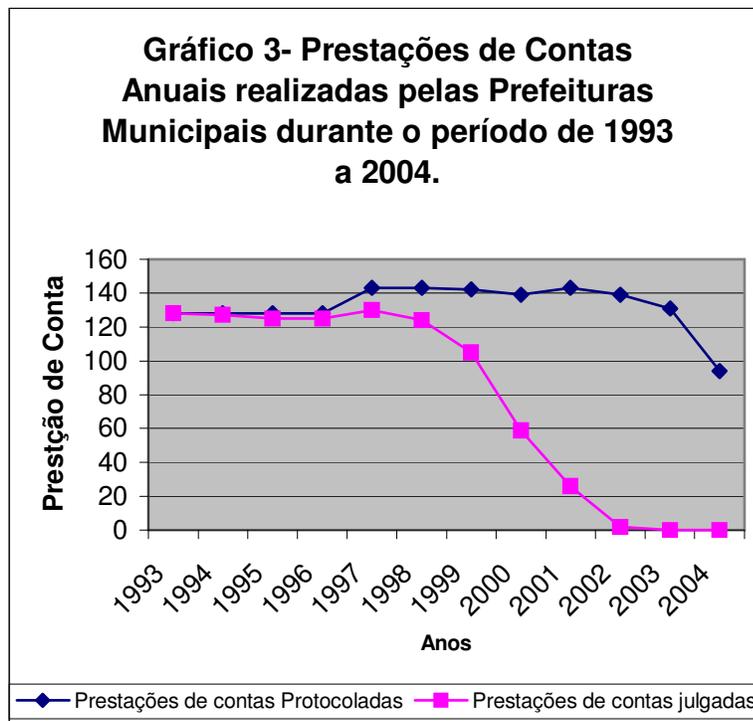
Mas, se voltarmos nossa atenção para as prestações de contas realizadas apenas pelas Prefeituras municipais, durante o período 1993 a 2004, teremos esboçada a seguinte situação:

**Tabela 4 - Demonstrativo das Prestações de Contas Anuais realizadas pelas Prefeituras Municipais durante o período de 1993 a 2004.**

Órgão	Andamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Prefeituras	Protocoladas	128	128	128	128	143	143	142	139	143	139	131	94	1586
	Julgadas	128	127	125	125	130	124	105	59	26	2	0	0	951

Fonte: Relatório Anual do TCM – 2004.

Uma análise geral da tabela nos revela que durante um período de doze anos foram protocolados 1.586 processos de prestações de contas das prefeituras e durante o mesmo período, apenas 951 (60%) foram julgados. Contudo, os dados apresentados em série histórica na tabela, podem ser melhor analisados, quando colocados na forma do gráfico de linhas a seguir.



Fonte: Fonte: Relatório Anual do TCM – 2005.

Através do gráfico fica bem evidente que, durante o período de 1993 a 1996, o número de prestações de contas protocoladas encontra-se praticamente igual ao número de prestações de contas que já foram julgadas nos respectivos exercícios financeiros, embora durante

o referido período, nem todos os 143 Municípios existentes no Estado, tenham realizado a prestação de contas. E quando, praticamente todos os Municípios do Estado, conseguem cumprir com sua obrigação durante quase todos os anos subsequentes, o processo de julgamento das prestações de contas por parte do TCM, não consegue manter o mesmo ritmo, registrando uma enorme queda nos processos de prestações de contas julgados durante o período de 1998 a 2004 e, principalmente, durante os anos 2002, 2003 e 2004 quando, respectivamente, apenas duas e nenhuma prestações de contas (destes anos) haviam sido julgadas pelo TCM<sup>29</sup>.

São praticamente três anos de processos de prestação de contas na condição de “passividade” que foram herdados do Tribunal de Contas do Estado (TCE) pelo TCM desde o momento de sua criação em 1980, que ainda não foram eliminados, apesar dos quase trinta anos de história.

Conforme especificado anteriormente, medidas já foram tomadas, no sentido de informatizar e conseqüentemente acelerar o processo de prestação e análise das contas públicas, contudo, seus efeitos só se farão sentir a longo/médio prazo, na medida em que todos os processos enviados para a análise na forma de material impresso (que hoje ainda ocupam três grandes salas praticamente lotadas com processos a serem julgados, dentre prefeituras, câmaras e outras instituições), forem sendo julgados pelo TCM.

Quanto ao número de processos de prestações de contas realizados pelas Prefeituras durante o período (2003 a 2005) que foram julgados, a tabela 5 nos apresenta a seguinte situação:

---

<sup>29</sup> Durante um exercício financeiro, o TCM não analisa os processos de prestação de contas do exercício financeiro imediatamente anterior, mas de vários anos atrás com um passivo de três anos.

**Tabela 5 - Número de Processos de Prestações de Contas das Prefeituras que foram julgadas no período 2003 a 2005.**

PRESTAÇÕES DE CONTAS	ANOS		
	2003	2004	2005*
<b>APROVADAS</b>	31 (27,7%)	34 (25,4%)	17 (27,9%)
<b>NEGADAS</b>	81 (72,3%)	89 (66,4%)	42 (68,8%)
<b>JULGADAS/TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>134*</b>	<b>61**</b>

Fonte: Relatório Anual do TCM – 2004.

\* Desse total, 11 (08,2%) prestações de contas tiveram a instrução reaberta.

\*\* Desse total, 1 prestação de conta teve a instrução reaberta e a outra, foi dada a declaração de nulidade.

Em 2003, foram julgadas 112 prestações de contas das prefeituras, das quais foram aprovadas apenas 27,7% e a maior parte delas (72,3%), o equivalente a quase três quartos do total, foram rejeitadas pelos conselheiros do TCM. Desse total, 79 (70,5%) foram encaminhadas ao Ministério Público para que ofereça denúncia ao Tribunal de Justiça do Estado.

Esses números, absolutamente deprimentes à luz da ética e dos bons costumes, vêm se repetindo em escala ainda pior nos julgamentos realizados em 2004. Dos processos julgados neste ano, apenas 25,4% das contas municipais receberam aprovação, enquanto 66,4% foram rejeitadas.

O alto índice de rejeição das prestações de contas municipais também foi identificado durante o ano de 2005. Das 61 prestações de contas julgadas, apenas 17 (27,9%) foram aprovadas e 42 (68,8%) foram reprovadas. Do total de prestações de contas julgadas só no primeiro semestre, 15 (24,6%) foram encaminhados ao Ministério Público Estadual (MPE), para as providências devidas.

Ainda que, em boa parte dos casos, os motivos que levam a rejeição das contas possam resultar de impropriedades técnicas, meramente formais, a maioria dos casos é resultante de desvios, dilapidação e apropriação de verbas públicas em proveito próprio por parte dos

gestores municipais, conforme evidenciado pela grande quantidade de processos encaminhados ao Ministério Público Estadual.

Como resultado do trabalho realizado pelo TCM, do total de 143 prefeitos, vinte e três (23) estão sendo acionados judicialmente pelo Ministério Público Estadual (MPE) por conta de desvios ou má aplicação de verbas públicas, conforme apresentado no quadro 6.

**Quadro 6 – Prefeituras em débito com a Justiça segundo análises do TCM\* (2003).**

MUNICÍPIO	PREFEITOS ELEITOS	SITUAÇÃO
Aurora do Pará	José Antônio dos Santos Carvalho (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Bonito	Jamil Assad Neto (reeleito)	Prestação de contas rejeitada, com pedido do Ministério Público Estadual (MPE) para providências
Breves	Luiz Furtado Rebello (reeleito)	Prestação de contas rejeitada Devolvido à comarca de origem
Breu Branco	Armênio Oliveira Barreirinhas	Prestação de contas rejeitada
Cametá	José Waldoli Figueiras Valente	Prestação de contas rejeitada
Curuá	José Antônio Fausto da Silva (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Dom Eliseu	Jéferson Deprá (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Garrafão do Norte	José Juraci Linhares da Silva (reeleito)	Prestação de contas rejeitada MPE solicitou à delegacia da comarca a abertura de inquérito para a apuração dos fatos.
Jacundá	Adão Ribeiro Soares (reeleito)	Prestação de contas rejeitada Em fase de processo administrativo.
Magalhães Barata	Raimundo Faro Bittencourt (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Marabá	Sebastião Miranda Filho (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Maracanã	Raimundo Queiroz de Miranda	Prestação de contas rejeitada
Mocajuba	Wilde Leite Colares	Prestação de contas rejeitada
Muaná	Raimundo Martins Cunha	Prestação de contas rejeitada
Salinópolis	Raimundo Paulo dos Santos Gomes (reeleito)	Prestação de contas rejeitada
Santo Antônio do Tauá	Raimundo Freire Noronha	Prestação de contas rejeitada
Sapucaia	Marcos Vinicius Gomes	Prestação de contas rejeitada Distribuído para providências
Soure	Carlos Augusto Nunes Gouvêa	Prestação de contas rejeitada
Tailândia	Paulo Liberte Jasper	Prestação de contas rejeitada Distribuído para providências
Terra Santa	Adalberto Cavalcante Anequino	Prestação de contas rejeitada
Trairão	Ademar Baú	Prestação de contas rejeitada
Tucuruí	Cláudio Furman	Prestação de contas rejeitada

Vigia	Marlene Macedo Paiva de Vasconcelos (reeleita)	Prestação de contas rejeitada
-------	---	-------------------------------

Fonte: O Liberal, 16/11/2004 (Painel,p. 01).

\*Neste quadro, não figuram aqueles que estão sendo acionados também judicialmente ou sob investigação do Ministério Público Federal (MPF).

Segundo o Presidente do TCM, Aloísio Chaves, o Tribunal está cumprindo o seu papel Constitucional,

que é de orientar e fiscalizar as contas públicas municipais, cabendo ao Ministério Público Estadual (MPE) e ao Tribunal de Justiça do Estado (TJE) tomar as providências cabíveis em lei. Ele só lamenta que a legislação atual não dê ao TCM o poder de fazer cumprir suas decisões, o que poderia proporcionar resultados imediatos em relação às sentenças impostas aos ordenadores de despesas infratores (Informativo do TCM, nº 146 de 2004, p. 4).

Mas, conforme evidenciado também pelas informações do quadro, os mesmos 23 Prefeitos que estão sendo acionados judicialmente pelo MPE, foram eleitos ou reeleitos no Pará, no pleito eleitoral do dia 3 de outubro de 2004.

Isso tem ocorrido por conta das determinações legais impostas pela Lei 10.628 e também por que o TCM possui poderes limitados no combate à corrupção e às práticas nocivas muito comuns na administração municipal, pois apenas detecta os danos causados pelos maus gestores ao erário público, não podendo acioná-los diretamente objetivando o recolhimento dos valores desviados. O TCM apenas aprecia as contas e emite um parecer prévio que pode ser ou não aprovado pela Câmara de Vereadores. Este parecer é encaminhado ao Ministério Público do Estado e ao Tribunal de Justiça do Estado (TJE) para a promoção das ações civis e penais. Mas o problema é que, ao chegar exatamente nestas instâncias, o ritmo dos processos fica lento.

Esta situação poderia ser diferente se o Tribunal tivesse capacidade de fazer executar sua sentença, dando conseqüência prática às suas próprias decisões e se no dia 24 de dezembro de 2002, apenas uma semana antes de deixar o cargo, o então Presidente da República, Fernando

Henrique Cardoso, não tivesse editado a Lei nº. 10.628. Esta Lei alterou o Código de Processo Penal para permitir que ex-autoridades públicas e ações por improbidade administrativa não fossem mais julgadas por órgãos judiciais de primeira instância.

Assim, com a garantia de foro privilegiado também para quem responde por casos de improbidade administrativa, centenas de ações contra prefeitos acusados de mau uso de verbas públicas da União, para investimentos em saúde e educação, por exemplo, têm que ser encaminhadas para Brasília (1ª Região), ficando os julgamentos a cargo dos Tribunais Regionais Federais (TRFs).

Para ficar mais claro, um ato de improbidade administrativa envolvendo qualquer um dos 143 municípios paraenses era, antes da Lei, investigado aqui mesmo no Pará, por um dos procuradores da República em Belém, Santarém ou Marabá e julgado também aqui pela justiça Federal. Agora o processo tem que ser encaminhado para TRF da 1ª Região, em Brasília, para ser apurado por um Procurador Regional da República.

Isso tudo, se não serviu como estímulo à improbidade administrativa, vem no mínimo causando dificuldades para a apuração dos atos ilícitos praticados por gestores públicos em todos os níveis, e tornando muito mais lenta e incerta a aplicação da justiça na punição dos culpados, que podem continuar concorrendo a cargos eletivos, desde que não exista sentença transitada em julgado.

Contudo, para o Procurador-chefe da Procuradoria da República no Pará, Ubiratan Cazetta,

quando um administrador tem uma condenação no Tribunal de Contas, ainda que não transitada em julgado, por desvios de recursos públicos, o mais prudente para toda a coletividade (sociedade) é que ele seja resguardado, ficando impedido de participar do processo eleitoral pelo menos até que sua situação seja totalmente esclarecida (O Liberal de 16/11/2004, Paineis, p. 2).

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas no combate à corrupção dos gastos públicos, o TCM vem monitorando os vários mecanismos fraudulentos utilizados pelos maus gestores públicos e conseguiu identificar as irregularidades mais comuns. De acordo com o levantamento realizado por auditores e conselheiros do TCM, as irregularidades mais frequentes encontradas nas prestações de contas das prefeituras, são as seguintes:

- Desvios dos recursos do FUNDEF para outras finalidades, que não o desenvolvimento do Ensino Fundamental;
- Ausência de licitações ou licitações fraudulentas;
- Fracionamento de despesa para evitar o processo licitatório e realizar modalidade mais rigorosa;
- Não aplicação em educação e em saúde do percentual mínimo da receita orçamentária exigido pela Constituição Federal;
- Contratação de pessoal feita de maneira irregular;
- Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao gasto máximo com o pagamento de pessoal;
- Contratação de pessoas físicas como prestadoras de serviços de forma irregular;
- Pagamento de gratificações não previstas em Lei;
- Realização de despesas sem respaldo legal;
- Inexegibilidade e dispensa de licitação fora das hipóteses legais;
- Ausência de comprovação da singularidade do objeto e notória especialização na contratação de serviços técnicos especializados.

(Fonte: Assessoria de Comunicação Social do TCM-PA).

Conforme evidenciado pelo TCM, das onze irregularidades mais frequentes identificadas nas prestações de contas das Prefeituras, duas dizem respeito a desvios e a má aplicação dos recursos educacionais, principalmente os do FUNDEF.

Nos processo de prestações de contas das prefeituras envolvendo, especificamente, os recursos educacionais, as principais irregularidades são as seguintes:

**Quadro 7 – Irregularidades mais freqüentes nas Prestações de Contas das Prefeituras envolvendo os Recursos da Educação.**

IRREGULARIDADES	FORMA DE IDENTIFICAÇÃO
Divergência de valores entre os comprovantes de despesas, visando o desvio de recursos.	Os valores dos comprovantes de despesas devem ter valores coincidentes.
Comprovantes de despesas irregulares, utilizados com objetivos de fraude.	Os comprovantes de despesas devem estar com data e assinados. Na nota fiscal deve constar a data da saída.
Nota fiscal com data da validade vencida, utilizada para “cauçar” despesa.	A data de validade deve, obrigatoriamente, estar em vigência à realização da despesa.
Despesa inscrita e contabilizada, porém sem os comprovantes desta despesa na prestação de contas, visando desviar recursos.	A cada despesa relacionada no Mapa de Despesa realizada, deve haver documentos correspondentes a esta mesma despesa.
As despesas relativas à prestação de serviços de pessoa física e salários não têm registrado a retenção do Imposto de Renda (IR), tipificando evasão de receita para o Município.	Exigir o registro e conseqüente retenção do IR.
Despesa registrada com funcional programática Educação/FUNDEF, porém sua natureza não se refere a esse programa.	Conferir o histórico dos comprovantes de despesa (recibo e nota fiscal) para ter certeza de que se referem à educação/FUNDEF.
Extratos Bancários do tipo “para simples conferência”.	Solicitar, oficialmente, extratos bancários completos.
Documentos de despesa sem atestado de liquidação, que representa indícios de que o produto não foi entregue ou o serviço não foi realizado.	Os documentos de despesa (comprovantes: recibo, nota fiscal) devem conter a assinatura do responsável pelo almoxarifado ou o seu equivalente, caracterizando que o material foi aceito ou o serviço foi realizado.
Apresentação de nota fiscal como comprovante de despesa, porém com sua emissão anterior à Autorização de Impressão de Notas Fiscais (AIDF).	A Autorização de Impressão de Nota Fiscal, (AIDF) que vai impressa no rodapé da nota fiscal, tem obrigatoriamente, de ser anterior à emissão desta nota fiscal.
A quantidade dos materiais adquiridos (40%) está acima da realidade do Município.	Verificar se a quantidade de materiais comprados é compatível com a realidade do Município. Por exemplo: o nº de escolas, de professores, de carteiras escolares, de mesas dos professores, canetas, lápis, borrachas, etc.
Aplicação inferior de, no mínimo, 60% na valorização do magistério.	A verba do FUNDEF deve ser aplicada em, no mínimo, 60% na remuneração e valorização do magistério. Portanto, salários, capacitação de professores leigos (até 2001), e abono (quando for possível).
Aplicação da verba do FUNDEF superior aos 40% máximo permitido, do total de recursos. O objetivo é incluir no FUNDEF despesas estranhas ao programa ou fraudar com notas fiscais ou de serviços, pois estes 40% correspondem ao item “outras despesas do FUNDEF”.	Fazer levantamento para verificar se as despesas referentes aos 40% (máximo) não foram extrapoladas.
Os produtos (comprados) adquiridos não deram entrada no almoxarifado geral da prefeitura	Verificar a entrada e saída dos materiais no almoxarifado. Deverá ser exigida a ficha de controle

	de entrada e saída, para atestar o controle.
Emissão de cheque sem fundo, motivada por descontrole financeiro e orçamentário, indicando que podem estar ocorrendo problemas.	Exigir que a prefeitura mantenha controle individual da conta do FUNDEF escriturado em livro Contacorrente (tesouraria) e livro caixa (contabilidade).
Folha de pagamento fraudada com inclusão de funcionários “fantasmas” ou de outras secretarias do Município.	Checar através de folha de pagamento, a lotação dos servidores, horário de trabalho, turno, vencimento, habilitação para o exercício da função (Ficha individual do funcionário, no Departamento de Pessoal).
Ausência de parecer do Conselho de Controle Social do FUNDEF ou fraude na emissão do mesmo.	Exigir da prefeitura a prestação de contas do FUNDEF, para a emissão do parecer. Confirmar, após a entrada das contas no Tribunal, se o parecer apresentado ao órgão fiscalizador é o emitido pelo conselho. Conferir se os membros que compõem o Conselho são legítimos representantes das entidades que compõem o mesmo.
Pagamento de despesas do FUNDEF a empresas (fornecedores) “fantasmas” ou sem habilitação ou autorização legal.	Checar a existência das firmas através de consulta ao Sistema Integrado – SINTEGRA da Secretaria Estadual da Fazenda do Pará e a Junta Comercial do Estado do Pará.
Saques na conta do FUNDEF para diversos pagamentos.	A cada despesa deve haver um correspondente pagamento em cheque. E deve ser providenciada cópia de cada cheque emitido, devendo o mesmo ser nominativo, conforme Instrução Normativa nº 02/96 do TCM. E cada despesa realizada deve identificar o número do cheque.
Obras e serviços de engenharia não realizados.	Visitar as obras realizadas com recursos do FUNDEF e solicitar projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro, planilha com a composição de preços unitários.
Histórico de realização de obras e serviços de engenharia redigida de forma genérica, visando dificultar a fiscalização.	O histórico dos empenhos deve discriminar de forma individualizada cada escola beneficiária e uma localização dos bens e serviços pagos com recursos do FUNDEF.

Fonte: CARDOSO, 2001.

Segundo a Diretora de Controle Externo (DCE) do TCM, Rosana Gama, esses erros poderiam ser evitados se “houvesse uma maior atenção ao que determina a Constituição, a Lei do FUNDEF, a Lei das Licitações e a Lei de Responsabilidade Fiscal, assuntos abordados por técnicos do Tribunal em cursos, seminários e encontros que o TCM-PA realiza” (Assessoria de Comunicação Social do TCM-PA 23/02/2005). Além de se preocupar com o aspecto da fiscalização e o lado punitivo, o Tribunal tem que se preocupar também com o lado pedagógico,

seja pela elaboração de cartilhas de caráter didático, seja pela promoção de cursos de capacitação, seminários, simpósios e encontros.

Com esse objetivo, no exercício de sua missão, o TCM tem procurado exercer sua função informativa convicto de que a atuação didático-pedagógica pode minimizar e prevenir a prática de erros e irregularidades. O TCM, nos últimos anos, vem se modernizando tendo em vista melhor exercer o seu papel orientador. Prova disso, é o esforço que a Diretoria de Apoio aos Municípios (DAM) vem fazendo ao longo dos anos em promover cursos de capacitação, conforme evidenciado pelo quadro 8.

**Quadro 8 – Atuação Educativa/Preventiva realizada pelo DAM/TCM-PA - 1999 a 2005.**

<b>EVENTOS/CURSOS/SEMINÁRIOS</b>	<b>MÊS/ANO</b>	<b>Nº DE TREINADOS</b>
Seminário sobre Reforma Previdenciária.	Março/1999	328
Seminário sobre Regime Geral da Previdência (RGPS) introduzido pela emenda 19 e 20 da Constituição federal.	Junho/1999	332
Curso de Elaboração do Orçamento Municipal por meio magnético.	Junho/1999	98
<b>Seminário sobre o FUNDEF</b>	Setembro/1999	218
<b>Seminário sobre o operacionalização e prestação de contas do FUNDEF</b>	Outubro/1999	90
<b>TOTAL</b>	<b>05</b>	<b>1066</b>
Seminário: “Graças a Deus fui eleito, e agora?”	Novembro/2000	700
<b>TOTAL</b>	<b>01</b>	<b>700</b>
I jornada de Administração Pública	Setembro/2001	234
Encontro Nacional dos Tribunais de Conta	Novembro/2001	-
<b>TOTAL</b>	<b>02</b>	<b>234</b>
Cursos sobre LDO	Abril/2002	82
X Encontro dos Vereadores da Ilha do Marajó	Agosto/2002	87
Curso prático: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Agosto/2002	29
I Jornada de Administração Pública Municipal	Setembro/2002	663
Pregão eletrônico	Dezembro/2002	154
<b>TOTAL</b>	<b>05</b>	<b>1015</b>
Pregão eletrônico	Abril/2003	114
Remuneração de Agentes Públicos	Abril/2003	360
Encontro de Administração Pública Municipal	Mai/2003	86
Pregão- Nova modalidade de Licitação	Junho/2003	65

Curso: Lei de Responsabilidade Fiscal	Setembro/2003	18
A modalidade de licitação: Pregão	Agosto/2003	37
Consolidação das Contas Públicas e encerramento de exercício	Novembro/2003	-
<b>TOTAL</b>	<b>07</b>	<b>680</b>
Encontro de Administração Pública Municipal Temas abordados: Prestação de contas em meio eletrônico/2004; E-Contas; Plano de Contas Únicas; LRF e as regras de final de mandato; Controle Interno; Fixação de subsídios de Agentes Políticos.	Maio/2004	144
Encontro de Administração Pública Municipal	Junho/2004	109
Cursos de especialização lato sensu com carga horária de 360h em Auditoria e Controle Interno	2004	-
Cursos de especialização lato sensu com carga horária de 360h em Auditoria e Controle Externo	2004	-
Seminário: “Após a vitória, caminhe com segurança”.	Dezembro/2004	1204
<b>TOTAL</b>	<b>05</b>	<b>1457</b>
Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Controle Interno.	Fevereiro/2005	49
Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Controle Interno.	Fevereiro/Março 2005	47
Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Controle Interno.	Março/2005	54
Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Controle Interno.	Março/2005	45
Introdução á Administração Pública	Fevereiro/2005	65
Elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal.	Abril/2005	26
Licitação com Capacitação em Pregoeiro	Abril/2005	32
Elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal.	Abril/2005	14
Elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal.	Abril/2005	21
Licitação com Capacitação em Pregoeiro	Abril/2005	27
Elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal.	Abril/2005	19
Elaboração de Relatórios (RREO/RGF)	Maio/2005	24
Licitação com Capacitação em Pregoeiro	Maio/2005	30
Elaboração de Relatórios (RREO/RGF)	Maio/2005	33
Licitação com Capacitação em Pregoeiro	Maio/2005	26
Lei Orçamentária Anual - LOA	Junho/2005	24
Lei Orçamentária Anual - LOA	Junho/2005	21
Lei Orçamentária Anual - LOA	Junho/2005	71
Lei Orçamentária Anual - LOA	Junho/2005	24
Lei Orçamentária Anual - LOA	Junho/2005	24
O novo contexto da Administração Pública: Previdência e Controle Interno	Setembro/2005	51
O Controle Interno nos Municípios	Outubro/2005	46

Encontro de Administração Pública Municipal: Controle Interno, RGF e servidores públicos.	Novembro/2005	41
Encontro de Administração Pública Municipal: Controle Interno, RGF e servidores públicos	Dezembro/2005	71
Encontro de Administração Pública Municipal: Controle Interno, RGF e servidores públicos	Dezembro/2005	50
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>935</b>

Fonte: Diretoria de Apoio aos Municípios (DAM).

Uma análise geral do quadro nos revela que houve um crescimento pouco expressivo no total de cursos/eventos diferentes ofertados pelo TCM durante o período 1999 a 2005, pois, quando em anos anteriores, chegou-se a oferecer um total de no máximo 7 cursos/eventos diferentes, durante o ano de 2005, foram promovidos apenas 8 eventos diferentes, mas com um diferencial em relação aos anos passados.

Estes cursos foram ofertados na capital do Estado e repetidos em várias cidades pólos do interior (com platéias menores), com o objetivo de atingir o maior número de servidores municipais e de melhorar o aprendizado das orientações fornecidas pelos técnicos do Tribunal. Mas apesar da estratégia, o número de servidores treinados em 2005 (935) não conseguiu ultrapassar os patamares atingidos em 1999, em 2002 e 2004, quando foram treinados, respectivamente, 1066, 1015 e 1457 servidores municipais.

Em 2004 também foram ofertados, em parceria com a Associação dos Servidores do TCM (ASTCOM), DAM e CESUPA, dois cursos de especialização *lato sensu* com carga horária de 360h, sendo: um curso em Auditoria e Controle Interno, dirigido aos servidores municipais e outro em Auditoria e Controle Externo, dirigido aos funcionários do TCM.

Contudo, um problema enfrentado pelo DAM, que muito tem dificultado o alcance do sucesso na realização de seu trabalho, é o fato de ainda lidarem com um público formado por uma grande quantidade de servidores municipais contratados (temporários) com baixa escolaridade e mal remunerados (Informativo do TCM, nº 150 de 2005).

Isso dificulta o investimento do TCM/PA na qualificação do servidor, compromete o princípio da eficiência da administração, como também prejudica o desempenho profissional de tais servidores que não se encontram habilitados à progressão funcional ou outros privilégios privativos de quem é um profissional efetivo.

O mais impressionante nos dados do quadro, entretanto, é que durante o período em estudo, foram realizados apenas dois seminários voltados a fornecer esclarecimentos ao servidor público municipal sobre como melhor operacionalizar a realização da prestação de contas dos recursos do FUNDEF. Ambos os seminários foram realizados apenas em 1999, um ano e meio depois do FUNDEF ter começado a vigorar no Pará por força da Lei Estadual nº 6.044/97 que antecipou a sua implantação para julho de 1997<sup>30</sup>.

A ausência de cursos, seminários e outros eventos envolvendo a temática “FUNDEF”, talvez se consagre como uma variável explicativa para a grande incidência de Municípios que tiveram suas prestações de contas reprovadas pelo TCM durante a vigência deste fundo para a educação fundamental, conforme evidenciam a análise das prestações de contas de apenas alguns dos Municípios paraenses.

**Quadro 9 – Municípios que receberam Parecer Prévio do TCM negando suas Prestações de Contas por causa de irregularidades no uso dos recursos do FUNDEF.**

MUNICÍPIO/ PREFEITO	ANO	IRREGULARIDADES
São Domingos do Araguaia – Francisco Coelho Costa	2001	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: Aplicação de apenas 42,30% dos recursos do FUNDEF na valorização dos profissionais do magistério, contrariando o art. 60, § 5º do ADCT e o art. 7º da Lei nº 9.424/96; e o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF sobre a prestação de contas.
Belterra – Oti Silva Santos	2002	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: Aplicação de apenas 45,95% dos recursos do FUNDEF na valorização do Magistério e apenas 12,69% na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Terra Alta – Aluizio do	2002	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: desvio de aplicação

<sup>30</sup> Nacionalmente o FUNDEF começou a vigorar em Janeiro de 1998.

Nascimento Pinto		de verbas do FUNDEF
Viseu – Astrid Maria da Cunha	2003	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF.
Tomé-Açú – Gedeão Dias Chaves	2002	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: impedimento de verificação da aplicação correta das verbas do FUNDEF e o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF
São João de Pirabas – Edivaldo Corrêa da Costa e Magda do Socorro Silva e Silva (Ordenadores de despesa)	1999	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: O não cumprimento do art. 7º da Lei 9.424/96 que diz respeito ao FUNDEF, e o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF.
Santarém – Maria José de Almeida Marques	1998 1999 2000	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: O não cumprimento do art. 7º da Lei 9.424/96 que diz respeito ao FUNDEF; o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF e aplicação dos recursos em despesas estranhas aos fins educacionais, não previstas no art. 70 da LDB.
Capitão Poço – José Raimundo de Oliveira e Francisco José Pacheco (ordenadores de despesa)	1999	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: Desvio de aplicação dos recursos do FUNDEF.
Conceição do Araguaia – Josevalto Reis de Sousa	2001	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: Desvios dos recursos do FUNDEF e a não remessa do parecer do Conselho do FUNDEF
Marituba – Fernando de Souza Corrêa	2000	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF.
Santa Luzia do Pará – Raimundo Nonato Vieira da Costa	1999	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: Aplicação de apenas 54,36% dos recursos do FUNDEF na valorização dos profissionais do magistério, contrariando o art. 60, § 5º do ADCT e o art. 7º da Lei nº 9.424/96; e o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF sobre a prestação de contas.
Soure – Paulo Fernando e João Sarmento	1998	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: Aplicação de apenas 43,15% dos recursos do FUNDEF na valorização dos profissionais do magistério, contrariando o art. 60, § 5º do ADCT e o art. 7º da Lei nº 9.424/96.
Marabá – Geraldo Mendes Veloso	1997	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: Desvio de recursos do FUNDEF.
Santa Cruz do Arari	2000	Dentre as irregularidades apontadas encontram-se: O não cumprimento do limite máximo de 40% dos recursos do FUNDEF em MDE e o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF.
Oriximiná – Luiz Gonzaga	1999	Dentre as irregularidades apontadas encontra-se: o não envio do parecer do Conselho do FUNDEF.

FONTE: Diretoria de Controle Externo do TCM (DCE).

A análise do quadro nos revela que as principais irregularidades cometidas pelos gestores municipais no uso dos recursos do FUNDEF, estão relacionados basicamente:

1. Ao não cumprimento do art. 60, § 5º do ADCT e do art. 7º da Lei nº 9.424/96, que estabelecem sinteticamente que os recursos do FUNDEF serão utilizados pelo Estado, Distrito Federal e Municípios assegurando pelo menos 60% para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público;
2. Ao não cumprimento do que é estabelecido no artigo 70<sup>31</sup> da LDB (Lei nº 9394/96) como sendo gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino e;
3. Ao não cumprimento do que foi estabelecido pelo artigo 5º da resolução nº 7.737/2005 que obriga a remessa das prestações de contas em meio documental e eletrônico acompanhado do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Conforme podemos observar, ao analisar os processos de prestação de contas, os erros mais frequentes praticados pelos administradores públicos têm se repetido ao longo dos anos, o que nos faz inferir que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará precisa urgentemente investir mais em sua atuação didático-pedagógica, oferecendo cursos de capacitação sobre o FUNDEF e serem mais rígidos com os gestores públicos em seus desvios de conduta e má aplicação dos recursos educacionais.

---

<sup>31</sup> Artigo 70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; VI- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinados a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

### 3.3 - ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TCM/PA:

As análises acerca da atuação do TCM/PA no que se refere aos processos de fiscalização e controle dos gastos públicos nos revelaram que este Tribunal ainda conduz seus trabalhos de maneira bastante focada na legalidade e na conformidade dos atos dos gestores municipais, como estratégia para a diminuição dos desvios de verbas e da corrupção no uso dos recursos educacionais.

De acordo com Serpa (2005), num contexto marcado pela Reforma do Estado, os órgãos de controle oficiais, no intuito de garantir a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos (educacionais), são fortemente influenciados pela lógica gerencial imposta por este processo, que considera o controle técnico-formal insuficiente no combate à corrupção e como sendo incapaz de assegurar a legalidade e a efetividade dos gastos governamentais.

Assim, influenciado por este processo que busca romper com estruturas meramente burocráticas, legalistas; por um aparato jurídico-legal (Lei de Responsabilidade Fiscal) que amplia suas responsabilidades no exercício do controle; e pelas pressões sociais, que progressivamente vêm exigindo maior transparência, honestidade, moralidade e excelência na Administração Pública, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará vem apresentando sinais de mudanças.

Corroborando com a tese de Vieira (pelo menos neste aspecto) de que o “combate à corrupção é uma medida repressiva a que deveria ser associada a medidas preventivas”, (2003, p.53) o TCM vem adotando lenta e progressivamente, uma postura preventiva em suas ações, implementando atividades didático-pedagógicas (cursos, seminários, palestras e encontros, ainda insuficientes) voltadas para orientação e não apenas para a punição, estabelecidas em Instruções Normativas e Resoluções.

O TCM vem tentando incorporar práticas gerenciais às suas ações, mediante a atuação concomitante à realização da despesa, por meio da criação do Programa Obras-Net em 2004. Tem estabelecido processos de controle com ênfase para análise dos resultados (controle a *posteriori*), mediante a avaliação e análise das prestações de contas dos prefeitos, das metas estabelecidas no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, o que vem proporcionando uma nova dimensão ao tradicional controle sobre a legalidade e a formalidade dos atos exercidos por este Tribunal.

Para agilizar o desempenho de sua missão, o TCM vem implementando um sistema informatizado e padronizado de prestação de contas, através do E-Contas e do Plano de Contas Único. Entretanto, os seus efeitos ainda não se fizeram sentir, pois o TCM ainda possui uma grande quantidade de processos na forma de material impresso, que não foram julgados.

Ainda assim, as mudanças apresentadas são incipientes, pois, o acompanhamento físico (através da realização de auditorias *in loco*) da execução dos gastos públicos ainda é limitado e as prestações de contas continuam sendo analisadas fundamentalmente à luz de critérios formais.

As ações do TCM têm se pautado em duas principais técnicas de controle e fiscalização, quais sejam: a auditoria e a inspeção, que de acordo com as análises de Vieira, tratam-se de

importantes técnicas de controle que visam avaliar a gestão pública municipal pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação dos recursos públicos, mediante a confrontação entre uma situação encontrada através de um determinado critério técnico, operacional ou legal (2003, p. 116).

Na perspectiva de Vieira (2003), a forma de auditoria empregada pelo TCM/PA, caracterizada como um conjunto de procedimentos para a verificação do cumprimento das

normas legais e princípios contábeis, pode ser classificada como **auditoria de conformidade**. E apesar de ser a forma de auditoria mais solidificada tanto na literatura quanto na prática dos órgãos de controle oficiais do Brasil, esta não pode se prender a análise de aspectos meramente legais.

Pesquisas e debates recentes (VIEIRA, 2003; SERPA, 2005) demonstram que, os processos de fiscalização e controle realizados pelos Tribunais de Contas na forma de auditoria de conformidade, precisam ser aperfeiçoados e redimensionados para a forma de **auditoria operacional** também chamada de **auditoria de resultados**, que segundo Vieira (2003), ocupa-se da fiscalização de fatores relacionados à qualidade da gestão e busca aferir (inclusive *in loco*) até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos públicos sob sua responsabilidade com economia e eficiência e também se as atividades e programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas.

Trata-se de uma importante modalidade de fiscalização dos gastos e das ações dos gestores públicos caracterizado como um processo de coleta e análise sistemática de informações sobre processos e resultados de uma determinada política, um programa, atividade ou organização, que tem como objetivo subsidiar os mecanismos de responsabilização do gestor e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública (SERPA, 2005).

Em outras palavras, o processo de auditoria operacional, transcende o conceito de prestação de contas tradicional, na medida em que confere maior transparência às ações do poder público, responsabilizando os agentes políticos pelos seus atos, e avança em direção ao processo de concretização do paradigma da *accountability*, uma vez que a responsabilização do gestor pela administração pública, é considerada como uma das dimensões deste novo paradigma.

No que diz respeito ao processo de fiscalização dos recursos educacionais do FUNDEF, não tem faltado denúncias. Conforme revelou o estudo, dentre as muitas situações

enfrentadas por esta corte oficial de contas no controle dos gastos públicos (como por exemplo: ausência de licitações ou licitações fraudulentas e a contratação de pessoal feita de maneira irregular), encontram-se as relacionadas com os desvios dos recursos do FUNDEF para outras finalidades que não o desenvolvimento do ensino fundamental e a ausência de parecer do Conselho de Controle social do FUNDEF das contas da educação.

Para além das medidas que começam a ser implementadas por esta instituição, no sentido de agilizar, padronizar e aperfeiçoar o controle sobre gastos públicos, segundo Serpa (2005) o TCM/PA precisa também, para garantir a efetividade do sistema de controle, fortalecer o seu relacionamento com a sociedade propiciando a interação com conselhos instituídos e entidades representativas, através de campanhas educacionais sobre controle e cidadania.

## **APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS:**

---

Os resultados deste processo de inquirição - que objetivou fazer uma análise das características assumidas pelo financiamento e pelo controle dos recursos públicos no contexto educacional marcado por reformas; identificar e analisar as situações enfrentadas pelo TCM/PA na fiscalização dos recursos do FUNDEF, bem como os procedimentos adotados por esta instância no aperfeiçoamento do controle sobre a aplicação dos recursos educacionais - são reveladores de aspectos positivos e negativos acerca da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no processo de controle e fiscalização dos gastos públicos educacionais que, além de serem poucos, pela pouca e/ou deficiente fiscalização, vem sendo constantemente desviados.

O investimento em políticas públicas de financiamento da educação que não atende às demandas sociais aliado a um sistema de controle, ainda hoje, muito aquém do esperado em termos de rigidez e celeridade, conforme evidenciado por este estudo, encontra em sua história uma explicação (que neste momento, vale a pena retomar). Pois, apesar de a educação brasileira, em sua origem, estar atrelada aos interesses econômicos do Estado (no caso, o Português), este foi completamente omissos no seu financiamento, deixando esta tarefa sob responsabilidade exclusiva dos jesuítas que, depois de serem expulsos do Brasil, tentaram imediatamente promover a educação pública estatal, que se contrapunha à educação religiosa até então ministrada, financiada através de fontes autônomas de recursos, tal como o subsídio literário (primeiro fundo para a educação), ou por dotações orçamentárias. Foi um período da história do

financiamento da educação marcado pela desorganização, dificuldade de arrecadação e de fiscalização (controle) sobre os recursos do Subsídio, repercutindo negativamente no funcionamento da educação da época.

Com a Constituição Federal de 1934, inaugurou-se um momento do financiamento que se estende até os dias atuais, em que se definiu percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação. No período que vai até o final da década de 1950, a educação passa por altos e baixos, com momentos de expansão da educação escolar . Mas ainda era uma escola para poucos, que excluía a maior parte da população localizada na zona rural e os seguimentos mais pobres da população urbana (PINTO, 2000).

O golpe militar de 1964 ao suprimir a vinculação de recursos para a educação, agravou ainda mais a situação do ensino no país, onde se vivia um período de expansão das matrículas. Assim, numa escola onde cabiam duzentos alunos, passaram a estudar mil e os salários dos professores dividiam-se por cinco (PINTO, 2000).

Com o fim do regime ditatorial e início do período que marca o processo de redemocratização do país, a vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos para a educação foi retomada como forma de contribuir para a melhoria da escola pública massificada.

Historicamente a vinculação constitucional de recursos representou avanços para os gastos sociais e garantiu a prioridade de investimentos em educação. Estudos demonstram que esta vinculação tem sido positiva, mesmo considerando, os desvios de aplicação cometidos nas diferentes esferas públicas do país (ARELARO, 2006).

Contudo, para que a escola pública tenha o mínimo de qualidade, mais recursos financeiros precisam ser garantidos pelo Estado (União), conforme chamam atenção os setores organizados da área educacional (União dos Dirigentes Municipais de Educação- UNDIME e a

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- CNTE, por exemplo) e pesquisadores na área do financiamento público educacional do país (ARELARO, 2006; GEMAQUE, 2004).

Entretanto, em tempos neoliberais, no que pese a importância da educação enquanto instrumento impulsionador do desenvolvimento econômico do sistema capitalista, o Estado tem se mostrado mínimo quando se trata do financiamento, da destinação de mais recursos para o setor educacional, tal qual a prática administrativa implementada pelo Estado Português em sua medida de “desresponsabilização” pela educação pública da colônia (MONLEVADE, 2001).

É uma postura que reflete a lógica da “racionalidade financeira”, recomendada por organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial), implementada principalmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, conforme evidenciado pela Reforma do Estado e pela política educacional e de financiamento executadas durante sua gestão.

As análises das implicações deste processo de Reforma para o financiamento e controle dos gastos públicos com a educação, revelaram que o governo federal vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais e “ampliando o controle social” sobre os gastos públicos com a educação, na medida em que as responsabilidades sobre a oferta deste serviço são repassadas (descentralizadas) para as esferas estaduais, municipais, para a sociedade e para o mercado, e não no sentido de que se esteja criando mecanismos de participação e controle da sociedade sobre as ações do Estado na gestão dos recursos públicos.

Seguindo as orientações neoliberais de contenção dos gastos públicos com o setor social, foi aprovada e implementada uma LDB que se limitou apenas a regular a aplicação dos recursos já vinculados à educação, não prevendo novas fontes de financiamento; o FUNDEF, mecanismo de redistribuição dos recursos já existentes, que enfraquece outros níveis e modalidades de ensino na medida em que é voltado exclusivamente para o ensino fundamental; o PNE, rico em metas e parcimonioso nos meios para atingi-las, uma vez que todos os mecanismos

que apontavam para a ampliação dos recursos a serem aplicados em educação foram vetados por FHC. Contudo, para atingir as metas quantitativas e qualitativas definidas no PNE, o Brasil precisará não somente melhorar e ampliar a participação da população no controle social dos gastos públicos, fazendo com que a LRF seja cumprida, mas precisará sobretudo, sair do atual patamar de gastos com a educação de 4,3% do PIB, para atingir até 2011 o equivalente a pelo menos 8% do PIB.

O Brasil precisará também, impedir que estes recursos sejam empregados/desviados para outros fins, que não os educacionais, aperfeiçoando o sistema de controle externo desenvolvido pelos Tribunais de Contas do país. Pois, a análise da atuação do TCM/PA revelou aspectos positivos e também negativos que, em alguns casos, vão ao encontro do que dizem os estudos e pesquisas realizadas sobre os Tribunais de Contas do Brasil.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos últimos quatro anos, vem adotando procedimentos de fiscalização que visam aperfeiçoar o controle sobre os gastos públicos realizados pelos administradores municipais:

- Tornou obrigatória, a partir do ano 2002, a realização do processo de prestação de contas por meio magnético (disquete ou CD-ROM) e vem implementando vários programas que (E-Contas, LRF-Net e o Plano de Contas Único), dentre outras coisas, permitem que documentos e prestações de contas sejam analisados de maneira padronizada e com maior celeridade; implantou o programa “Obras Net”, que permite um controle mais efetivo dos gastos públicos à medida em que pretende fiscalizar a aplicação dos recursos públicos em obras, no momento em que estiverem sendo realizadas;

- Tem procurado estabelecer contratos e convênios com secretarias municipais e estaduais e outros Tribunais de Contas com o objetivo de aperfeiçoar o controle dos gastos públicos;
- Aprovou Instruções Normativas e Resoluções que criaram métodos e mecanismos de agilização da fiscalização e estabeleceram um sistema de controle, pelo menos em lei, considerados mais rígidos;

Em que pese todos os avanços conseguidos com a modernização do TCM/PA em tentar instituir um sistema de controle formal consistente e capaz de garantir a aplicação dos recursos públicos de forma regular, muitos problemas ainda permanecem.

Segundo as análises, os principais problemas são:

1. Muitos gestores públicos municipais se utilizam de brechas da lei, ou mesmo as desconsideram, para usurpar e realizar a malversação do dinheiro público com a educação;
2. Apesar de todos os Municípios do Estado, hoje serem obrigados pelo TCM/PA a criar e ter funcionando os órgãos de controle interno, poucos mais da metade o fizeram até o presente momento;
3. Uma grande parcela dos servidores públicos em postos importantes e de grande responsabilidade dentro do governo municipal, tanto na gestão quanto na fiscalização da aplicação dos recursos, ingressou no serviço público sem a exigência de concurso público e não tem capacitação suficiente, além de serem mal remunerados e desmotivados;

4. Falta agilidade e rigor dos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos gestores municipais, ocasionadas muitas vezes por ingerências políticas, mas, essencialmente, por falta de autonomia do TCM/PA em poder fazer cumprir suas decisões;
5. Apesar de ter concentrado esforços em melhorar sua atuação didático-pedagógica, o TCM ainda tem muito a avançar no sentido de não apenas ampliar o número de cursos ofertados, mas de priorizar a realização e repetição de cursos, seminário e palestras voltados para os esclarecimentos de questões que se mostraram problemática e deficiente na realização da prestação de contas (como o assunto FUNDEF, por exemplo);
6. A política do “jeitinho brasileiro” e a ineficácia da aplicação da Lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor público pouco provável no Pará e no Brasil, criando um ambiente favorável ao descontrole.

Boa parte dos problemas enfrentados pelo controle formal/estatal exercido pelo TCM/PA, poderia ser sanado e/ou diminuído, conforme proposto constitucionalmente, por uma maior participação da sociedade no controle da administração pública, através do exercício do controle social. O controle social e o controle estatal não possuem alicerces que os permitam funcionar satisfatoriamente de forma isolada, como historicamente tem ocorrido. Logo, a integração entre estes mecanismos de controle é fundamental para o seu aperfeiçoamento, exurgindo o controle social como mecanismo proeminente que permitirá dar maior amplitude à fiscalização da gestão pública (SANTOS, 2002; VALLE, 2002; SERPA, 2005).

Contudo, mesmo neste aspecto os problemas e desafios a serem enfrentados ainda são muitos. O controle social pressupõe a existência de uma sociedade organizada e consciente de

seus direitos, que conheça os caminhos da burocracia e tenha condições efetivas de fiscalizar e cobrar resultados. Assim, para que o controle social funcione efetivamente, é preciso ter uma sociedade preparada para exercer tal função (SILVA, 2002). O que ainda não é o caso de nossa sociedade.

No Brasil de um modo geral, a maioria das pessoas não tem conhecimento suficiente da forma de funcionamento da máquina pública. Além disso, os procedimentos adotados pela administração são obscuros e não há publicação adequada dos atos que afetam diretamente cada cidadão (SILVA, 2002). O que favorece a corrupção e o desvio das verbas públicas, que segundo Waldir Pires, Chefe da Controladoria Geral da União<sup>32</sup>, vem assolando mais da metade dos 801 municípios visitados pelos auditores da Controladoria desde 2003.

Apesar das determinações legais acerca da existência e funcionamento de vários instrumentos de controle (Tribunais de Contas, Conselhos e a Controladoria), estes têm apresentado muitos problemas na forma de atuação, o que tem contribuído para que a quase todo instante haja um caso de suspeita de corrupção em prefeituras chamando a atenção do país. Em abril de 2004, a revista *Veja* chamou a atenção da população brasileira para a corrupção nas prefeituras brasileiras que desviam mais de vinte milhões de reais por ano, em muitos casos, com a contribuição da Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas do Município – dois órgãos que, em tese, deveriam fiscalizar as prefeituras.

Eis aí um grande desafio colocado às instâncias de controle: diminuir a corrupção e desperdício de recursos públicos aperfeiçoando os mecanismos de fiscalização e evitando a omissão, o nepotismo e a inoperância. Na forma como atuam hoje os Tribunais de Contas,

---

<sup>32</sup> A Controladoria Geral da União foi instituída em maio de 2003 com a finalidade de reformular profundamente o conceito da ação da fiscalização, de controle, introduzindo uma crescente intimidade entre a execução das tarefas da administração pública e a participação da sociedade. Busca, segundo Waldir Pires, um meio de viabilizar aquilo que se pressupõe, sejam os princípios constitucionais da administração brasileira, mas que nunca se havia estruturado, que é administrar segundo os valores da moralidade pública, da publicidade, dos gastos públicos, da legalidade (Pires, 2005, p. 26).

somente com a análise de relatórios, o campo de percepção do analista fica restrito, permitindo verificar apenas aspectos formais. Por isso, é indispensável que os Tribunais de Contas priorizem as auditorias operacionais, enviando seus analistas para auditorias *in loco*.

Para o fiel desempenho de sua missão é preciso que o TCM/PA e os demais Tribunais de Contas espalhados pelo país, sejam céleres e eficientes para impedir a corrupção. Para tanto devem dar ênfase a três ações fundamentais: realizar ação pedagógica no sentido de orientar, instruir os órgãos públicos que estão sob sua jurisdição; realizar auditoria operacional (*in loco*), onde o auditor possa cotejar relatórios e registros contábeis com os documentos comprobatórios correspondentes, à luz da realidade fática, pois a mera apreciação formal das contas dos administradores não conduz aos resultados almejados; e procurar manter maior interação com os sistemas de controle interno de cada poder ou órgão (COELHO, 2000).

Quanto à atuação dos conselhos municipais – órgãos responsáveis pela fiscalização dos recursos federais de vários programas como merenda escolar e do FUNDEF repassados aos municípios – esta tem se mostrado problemática em praticamente todo o Brasil, principalmente nas regiões norte e nordeste conforme revelado pela Revista Veja (Abril/2004) e pelas pesquisas realizadas pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN/UFPA). Quando os Conselhos existem nos municípios, a maioria não cumpre o seu papel; têm enormes dificuldades em acessar os documentos (que por si só são de difícil compreensão) com a devida antecedência para análise; o conselho não dispõe de espaço físico para executar seu trabalho; têm o processo de escolha de seus membros nem sempre muito democráticos, além de muitas vezes, os membros dos conselhos serem compostos por funcionários da prefeitura e por parentes dos prefeitos e vice-prefeitos, o que torna difícil a detecção e a denúncia de fraudes e corrupção.

A idéia de Conselhos Municipais do FUNDEF, explicitada na Lei 9.424/96 é ótima, mas ainda insuficiente, pois não estabelece critérios mais específicos e rígidos para a prática de escolha e composição destes Conselhos. Da forma como estão estruturados hoje, os membros do conselho são levados a agir conforme os interesses do órgão executor, por mera convivência ou por despreparo técnico. Assim, torna-se imprescindível a adoção de novos critérios de escolha desses representantes da sociedade civil, de modo a assegurar a independência dos referidos Conselhos em relação aos governos locais.

É necessário impedir que familiares dos prefeitos e secretários municipais integrem os conselhos; impedir que o representante dos pais seja servidor municipal ou prestador de serviços da prefeitura; estabelecer processo eleitoral para a definição de seus membros e providenciar a inclusão de um representante dos alunos nos conselhos do FUNDEF. Uma proposta nesse sentido já foi aprovada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em Brasília, mas ainda não havia chegado em plenário (Diário do Pará, Cidades, 12/04/2004).

Mais recentemente, encontra-se em processo de aprovação na Câmara dos Deputados uma política de financiamento, que em substituição ao FUNDEF pretende, entre outros objetivos, alcançar toda a educação básica – Fundo da Educação Básica (FUNDEB); promover a equalização, pela distribuição de recursos da educação entre os Estados e seus Municípios; reduzir as desigualdades, com a garantia de investimento mínimo que assegure a qualidade do ensino; valorizar os profissionais/trabalhadores da educação; e assegurar as condições de garantia de piso-salarial-nacional para o magistério. No que diz respeito ao controle dos gastos educacionais, este Fundo pretende ser inovador à medida em que apresenta indicativos de que haverá eleição e de que será estabelecido paridade entre Governo e sociedade civil na composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

Tudo isso torna evidente que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer em direção à concretização de políticas públicas que possibilitem a efetiva transparência dos gastos públicos e uma maior participação da sociedade. Em que pese a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) exigir a publicação de relatórios e a realização de audiências públicas, muito se precisa avançar também em direção à disponibilização de informações na internet e no próprio fomento à participação social junto aos órgãos oficiais de controle.

A atuação do TCM/PA deve ser aperfeiçoada continuamente, assim como os demais mecanismos de controle social, no sentido de se estabelecer uma relação de complementaridade entre estes dois tipos de controle que possa favorecer a concretização do processo de *accountability*.

(...) não alcançaremos o grau máximo de perfeição em dois ou três anos e, tampouco, existirá uma fórmula milagrosa, ou um salvador, que nos garantirá a todos, subitamente, as rédeas do controle. Não, da mesma maneira que na formação da nossa tão jovem democracia, o investimento no controle social há de ser feito dia a dia. Os resultados não serão imediata e espetacularmente visíveis – mas cada qual pavimentará a estrada para um novo passo de desenvolvimento da sociedade brasileira. A construção do país não é tarefa para um dia, mas por certo é o melhor legado que se pode traçar e ser deixado às gerações que ainda estão por vir (VALLE, 2002, 137).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALMEIDA, I. C. **Gastos com a Educação no período de 1994 a 1999**. IN Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, V. 82 –MEC/INEP, 2003 (p.137 a 150).

ARELARO, L. R. G. **Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balço do Primeiro ano do FUNDEF – Relatório do MEC”**, IN DOURADO, L. F. (ORG.) Financiamento da Educação Básica – Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Fundo na Educação: duas posições** IN: LIMA, M. J. R e DIDONET, V. FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

\_\_\_\_\_, **Lei 10.172, de 09/01/2001** (Plano Nacional de Educação).

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. – Brasília (DF): 1995.

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1824** (Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824)

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1891** (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891).

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1934**. (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934)

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1937**. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937)

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1946**. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946).

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1967**. (Constituição da República Federativa do Brasil de 1967).

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal de 1998** (atualizada até a EC 19/98). 2ª ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

\_\_\_\_\_, **Lei 9.424, de 24/12/1996** (dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

\_\_\_\_\_, **Lei 9.394, de 20/12/1996** (dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. In: **Relatório de Atividades do TCU** – Brasília: TCU, 2002.

BUGARIN, M. S. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.**- Rio e Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARDOSO, F. H. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI1HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1HTM) Acessado em 15/10/2004.

CARDOSO, M. **Cartilha do FUNDEF: caminhos e descaminhos.** 2ª edição revisada e ampliada (série Fiscalizando as Verbas Públicas), 2001.

CARCANHOLO, M. D. **Neoliberalismo e o Congresso de Washington: A verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC** IN: MALAGUTI, M. L. Neoliberalismo: a tragédia de nosso tempo. – SP: Cortês, 1998

CARVALHO, A . I. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CHIZZOTTI, A . **O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil.** Ateliê Editorial – Cotia São Paulo-SP, 2003.

\_\_\_\_\_ **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** São Paulo: Editora Cortez, 1991.

COELHO, J. N. **Controle da Administração Pública.**2000 (Monografia).

CORREIA, M. V. C. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento.** – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

\_\_\_\_\_. **A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate.** IN: Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano XXIV – n.77 – março, 2004.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta.** Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, N. **Tribunal de Contas e Educação: Quem controla o fiscalizador de recursos?** Editora Plano, 2001.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas faz as contas ou faz-de-conta na fiscalização das receitas e gastos em Educação.** IN: Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios? – São Paulo: Xamã, 2004.

DI PIERRO, M. C. **Política Educacional no Brasil: Avaliando o primeiro ano do Fundef.** 1999.

DIÁRIO DO PARÁ. **Deputados querem Blindar o FUNDEF.** Caderno: Cidades, p.05, de 12/04/2004.

FACCIONI, V. **Controle no setor público.** Publicado em Correio do Povo no dia 09 de dezembro de 2001.

FIORI, J. L. **O Vôo da Coruja: Para reler o desenvolvimentismo brasileiro.** – Rio de Janeiro: Record, 2003.

GEMAQUE, R. M. **O FUNDEF no Estado do Pará: proposições e denúncias.** Relatório de pesquisa, 1999.

\_\_\_\_\_ **O . Financiamento da Educação. O FUNDEF no Estado do Pará: Feitos e Fetiches.**São Paulo – SP, 2004, 370p. (Tese de Doutorado, USP/FEUSP).

GENTILI, P. & SILVA, T. T. **Neoliberalismo Qualidade Total e Educação: visões críticas.** 2ª edição – Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_ **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo.** Brasília: CNTE, 1996.

GUIRALDELLI, P. (ORG.) **Infância, educação e neoliberalismo.** SP: Cortês, 1996.

INFORMATIVO DO TCM, ano XVII – **Edição nº143.** Fevereiro/2003.

\_\_\_\_\_, ano XVII – **Edição nº 144.** Março a junho/2003.

\_\_\_\_\_, ano XVII – **Edição nº 145.** Julho a setembro/2003.

INFORMATIVO DO TCM, ano XVIII – **Edição nº146.** Janeiro a junho/2004.

\_\_\_\_\_, ano XVIII – **Edição nº 147.** Julho a dezembro/2004.

\_\_\_\_\_, ano XIX – **Edição nº 148.** Janeiro de fevereiro/2005.

\_\_\_\_\_, ano XIX – **Edição nº 149.** Março e abril/2005

\_\_\_\_\_, ano XIX – **Edição nº 150.** Maio e junho/2005.

\_\_\_\_\_, ano XIX – **Edição nº 151.** Julho e agosto/2005.

LUDKE, M. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU.1986

MARRACH, S. A. **Neoliberalismo e Educação** IN GUIRALDELLI, P. (ORG.) *Infância, Educação e Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

MENEZES, J. S. da S. **O Financiamento da Educação no Brasil: o FUNDEF a partir do relato de seus idealizadores**. – Porto Alegre, 2005 (Tese de Doutorado).

MONLEVADE, J. e FERREIRA, E. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. 2ª edição- Ceilândia -DF: Idea Editora, 1998.

O LIBERAL. **Rapinagem empobrece Prefeituras**. Caderno: Painei, p. 01 e 02 de 16/11/2004.

\_\_\_\_\_. **TCM reforça controle sobre Prefeituras**. Caderno: Painei, p. 01 e 02 de 27/01/2005

OLIVEIRA, A . **Controle Social: Perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil**. IN: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

PARÁ, Assembléia Legislativa do Estado do. **Constituição do Estado do Pará**, 1989.

PARÁ, Assembléia Legislativa do Estado do. **Relatório da CPI do FUNDEF**. 06/2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 25/94** (Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCM/PA).

PARÁ, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do. **Manual de Orientação de Prefeitos e Vereadores**. Assessoria de Comunicação Social do TCM, 2004.

PARÁ, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do. **Lei nº 27.917/1995.** (Dispõe sobre o Regimento Interno do TCM/PA).

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 001/2005.**(Disciplina a análise das prestações de contas).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.735/2005.**(Dispõe sobre a obrigatoriedade da escrituração contábil).

PARÁ, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do. **Resolução nº 7.736/2005.**(Dispõe sobre a adequação da Lei Orçamentária Anual dos Municípios para o exercício de 2005)

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.737/2005.** (Trata da aplicação dos recursos, os limites de aplicação o superávit financeiro e a prestação de contas do FUNDEF).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.738/2005.**(Dispõe sobre os procedimentos relativos a aplicação e prestação de contas dos recursos da Saúde).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.739/2005.** (Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação do controle Interno)

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.740/2005.** (Determina a obrigatoriedade, a partir de 2005, da remessa ao TCM, em meio magnético, dos Balancetes Quadrimestrais).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.741/2005.**(Obriga os Municípios a remeterem ao Tribunal o Balanço Geral em meio magnético a partir do exercício de 2005).

\_\_\_\_\_ **Resolução nº 7.742/2005.** (Dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização do Plano Único de Contas estabelecido pelo TCM-PA).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7.743/2005.** (Dispõe sobre a possibilidade de prazo para a apresentação de prestação de contas de retificadoras apresentadas por meio magnético e documental).

PARÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO. **Resolução nº 7.744/2005.** (Dispõe sobre o recebimento de defesas, recursos e outros documentos pelo TCM.).

PERONI, V. **Política Educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** – São Paulo: Xamã, 2003.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90 – crise e reforma,** 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br> Acesso em: 2º/11/2005.

PINTO, J. M. R. **Um Fundinho chamado Fundão.** IN DOURADO, L. F. (ORG.) Financiamento da Educação Básica – Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

\_\_\_\_\_ **Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002).** Educação e Sociedade, Setembro de 2002, Vol. 23, nº 80), p. 108-135.

\_\_\_\_\_ **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.-** Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação.** IN Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, V. 82 –MEC/INEP, 2003 (p. 117 a 136)

PIRES, W. **Não há nada pior que a impunidade para estimular a corrupção.** Revista Caros Amigos, ano IX, número 101 – Agosto de 2005.

REVISTA VEJA. **Corrupção e inépcia nas prefeituras desviam mais de 20 bilhões de reais por ano: Uma praga nacional.** Ed. Abril- edição 1851, ano 37 – 04/2004.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as Reformas Administrativas?** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTOS, J. L. **O Tribunal de Contas da União e os controles Estatal e Social da Administração Pública.** Belém-Pa, 2002. p. 128 (Dissertação de Mestrado).

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra Política Educacional** . 3ª edição rev. - Campinas, SP: Autores Associados, 2000 (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.** 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. – (Coleção Educação Contemporânea).

SERPA, S. M. H. C. **Controle Social: Um aliado do Controle Oficial.** Palestra proferida no Seminário promovido pelo INESC. Brasília – DF, maio de 2005.

SILVA, F. C. da C. **Controle social: reformando a Administração para a sociedade.** IN: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

VALLE, V. R. L. **Controle social: promovendo a aproximação entre Administração Pública e a Cidadania** IN: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

VIEIRA, L. M. **Controle Estatal dos gastos Públicos no Brasil: painel histórico e aspectos relevantes.** IN: BUGARIN, M. S. Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.- Rio e Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado, instituições políticas e econômicas, e controle.** IN: BUGARIN, M. S. Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.- Rio e Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

WANDERLEY, L. E. **Espaço Público e Educação** IN: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M. E HADDAD, S.(Orgs.) O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. – Campinas, SP. Autores Associados, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Trad. Daniel Grassi. – 3ª ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

## BIBLIOGRAFIA

---

BALCÃO, N. e TEIXEIRA, A . C. (Org.). **Controle social do Orçamento Público**. São Paulo, Instituto Polis, 2003 (Publicação Polis, 44).

FOLHA ONLINE, **Entenda a CPI do Mensalão**. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71874.shtml> Acesso em : 01/09/2005 - 17h45.

FOLHA ONLINE, **Entenda a CPI dos Correios**. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71875.shtml> Acesso em : 01/09/2005 - 17h38.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. – 2. ed. – São Paulo, Cortez, 2003 – (Coleção questões da nossa época; v. 84).

IBÁÑEZ, R. A . **A Educação no Governo FHC (1995-2000)**. Universidade e Sociedade, Brasília: ANDES-SN: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. XI: junho de 2001.

LUCE, M. B. e FARENZENA, N. Custos Educacionais: notas metodológicas de uma revisão da legislação e da literatura brasileiras. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

MINAYO, M. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis. RJ: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, R. P de. **Sobre a necessidade de Controle social no Financiamento da educação**. In OLIVEIRA, D. A . e DUARTE, M. R. T. Política e trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. – Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SANTOS, L. A . e CARDOSO, R. L. S. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública.** IN: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** – São Paulo: Xamã, 2002.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em Tempos de Transição: 1985 – 1995.** – Brasília: Plano, 2000.