

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Conselhos do FUNDEB: Controle Social da Educação Pública

Fernanda Maria da Silva Costa, Bacharel em Gestão Pública.
UFRJ, Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.
fernandasilva.costa@hotmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn, Doutora em Administração.
UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - PPGCC/UFRJ.
fernanda.sauerbronn@gmail.com

Rosenery Loureiro Lourenço, Mestre em Contabilidade
UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCC/UFRJ.
UEMS, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.
roseneryll@gmail.com

Resumo

O Conselho de Controle Social (CACS) do FUNDEB é um mecanismo democrático à disposição dos cidadãos e da sociedade organizada, o qual embora não disponha de autonomia para aplicar punições, deve acompanhar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos públicos e indicar irregularidades constatadas. Para exercer seu papel no controle social é salutar que o CACS atenda ao interesse público e não esteja subordinado ao Poder Executivo local. O objetivo deste estudo é identificar o nível de conhecimento sobre a função e as principais dificuldades para desempenhá-la na perspectiva de conselheiros do CACS do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu. De caráter descritivo e bibliográfico a pesquisa evidenciou que os conselheiros não estão ligados a partidos políticos e na sua maioria são vinculados ao poder público. Além da reunião mensal do conselho, não há reuniões com a sociedade civil ou movimentos sociais, nem inspeção da realização de serviços/obras e utilização de bens adquiridos com recursos do FUNDEB. Os conselheiros possuem bom conhecimento sobre a matéria que orienta o funcionamento do FUNDEB e do CACS, e tem conhecimento mediano sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do FUNDEB. A principal dificuldade no exercício da função está ligada à capacitação, depois, a dificuldade diz respeito ao tempo para analisar documentos e emitir pareceres. Infraestrutura, ausência de conselheiros em reuniões e acesso restrito às informações também compõem o rol de dificuldades. As dificuldades observadas na pesquisa são correlatas às objeções encontradas na literatura e as adversidades apresentadas afetam a execução do controle social do Conselho no acompanhamento dos recursos do FUNDEB. Recomenda-se que os conselhos busquem a efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, e proporcionem a capacitação dos conselheiros sob a pena de obstruir a democracia.

Palavras-chaves: Controle social. Educação Pública. Conselhos municipais. FUNDEB. CACS.

Área temática: Gestão, Contabilidade e Orçamento Públicos.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 oportunizou uma descentralização na elaboração e execução de políticas públicas na área de educação via municipalização. No decorrer do tempo foram regulamentados mecanismos de incentivo e apoio à representação social e à

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

gestão participativa dessas políticas, e é nesse contexto que o controle social começa a ganhar espaço no contexto brasileiro (BRAGA, 2011).

O sistema de financiamento da educação básica pública no Brasil opera desde 2007 por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e conta com a colaboração dos entes federativos e do Distrito Federal, por meio da transferência de recursos, para elevar o nível da educação básica pública (FUNDEB, 2008).

A fiscalização e controle dos recursos da conta do FUNDEB são realizados pelas Secretarias de Educação e pelos Tribunais de Conta dos Estados e Municípios, que examinam a transferência e aplicação dos recursos. Caso os tribunais encontrem alguma irregularidade na conta, podem aplicar as penalidades cabíveis. Além do controle institucional realizado, a conta do FUNDEB passa também pelo denominado controle social, que busca a aproximação e participação da sociedade nas atividades desempenhadas pela administração pública.

O controle social ganhou espaço com o processo de redemocratização da política nacional no final dos anos 80 e com a descentralização na elaboração das políticas públicas ocorridas no início dos anos 90, por meio do aumento da participação dos municípios na execução de políticas públicas. O controle social pode se efetivar via participação do cidadão individualmente ou via participação coletiva da sociedade organizada (SILVA, 2005; BRAGA, 2011). A participação se dá: i) por meio de instrumentos legais de participação direta, como referendo, plebiscito, ação popular; ii) por meio de participação coletiva, como por exemplo, associações, sindicatos, partidos políticos e conselhos (SILVA, 2005, p. 2).

O controle social ocorre por meio de ação primária ou ação secundária. A ação primária é a finalidade do controle social, envolve transparência, *accountability* e função política. É por meio dela que ocorre o controle do gasto público, a fiscalização das ações da administração pública e o acompanhamento e verificação da gestão dos recursos públicos. A ação secundária reúne as funções do controle social em suas formas jurídicas e sociais. Do ponto de vista jurídico, por exemplo, a função do controle social é prevenir a corrupção, enquanto que do ponto de vista social visa fortalecer a cidadania e garantir o direito de participação nas relações sociais (BRAGA, 2011, p.53).

Para o controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos da educação básica pública a Lei 11.494/2007 orienta a criação, no âmbito de cada Estado, Distrito Federal e Municípios, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS).

Como destacam Pinheiro e Cançado (2014, p. 23) “talvez uma das maiores conquistas em relação à efetivação da participação popular foi a criação dos conselhos municipais, com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988”. Os conselhos contribuem para a legitimação da democracia, fortalecem a soberania popular nas decisões públicas, e configuram-se como uma das principais instituições com poder para influenciar políticas públicas e decisões governamentais (GOHN, 2006).

No entanto, a efetiva atuação dos conselhos do FUNDEB pode ser comprometida por inúmeros aspectos, tais como, condições impróprias de trabalho, conselheiros não cômicos de suas funções, falta de tempo para acompanhamento e controle das contas, inabilidade técnica contábil e jurídica, falta de entidades que representem os segmentos da sociedade (LIRA, 2011; GOHN, 2006; BARBOSA, 2010; GUIMARAES E COUTINHO, 2010).

Lira (2011) destaca que quando existe uma tradição oligárquica coronelista no âmbito governamental, por exemplo, tal arbitrariedade impõe restrições concretas ao exercício da função dos conselheiros tanto nas relações sociais quanto na resolução dos impasses. O autor complementa que gestores municipais podem aproveitar-se da cidadania distorcida e definir a composição dos conselhos por meio da indicação de pessoas ligadas aos poderes políticos locais relegando tais conselhos a um papel meramente formal. Nesse caso o controle social é prejudicado.

Considerando o controle social como um instrumento à disposição do cidadão para o acompanhamento e prestação de contas dos recursos e políticas públicas, as pesquisadoras deste estudo defendem a posição de que os conselhos municipais possuem poder de incentivar e fortalecer a participação da sociedade na vida política, e concordam com Pinheiro e Cançado (2014, p. 23) que “discorrer sobre conselhos municipais é observar na prática a soberania constitucional, institucionalizando a participação efetiva dos vários segmentos da sociedade em prol de interesses coletivos”.

À luz dessas considerações, o objetivo desta pesquisa é identificar o nível de conhecimento sobre a função e as principais dificuldades para desempenhá-la, na perspectiva de conselheiros do CACS do FUNDEB, no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu. A importância da pesquisa está em encorpar o debate brasileiro sobre a participação popular nas políticas públicas por meio da ação efetiva dos conselhos, e ampliar o quadro de pesquisas nesta temática, especialmente porque são escassos estudos sobre conselhos do FUNDEF/FUNDEB, conforme retratam Souza e Vasconcelos (2006). Os conselhos criam condições para vigilância sobre a gestão pública e oportunizam maior cobrança de prestação de contas. Por conta disso torna-se muito relevante para o debate atual questões concernentes a representatividade qualitativa dos segmentos sociais territoriais e forças políticas, o percentual quantitativo de membros do governo e da sociedade civil, a capacitação dos conselheiros, o acesso às informações e a publicização das ações dos conselhos, como pondera Gohn (2006).

O artigo está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. Na fundamentação teórica discorre-se sobre controle social via conselhos e o financiamento da educação pública no Brasil. A terceira seção apresenta o caminho metodológico adotado, e segue-se dos resultados obtidos. A quinta seção tece as considerações finais sobre o conhecimento evidenciado e as principais dificuldades apontadas. Por fim são elencadas as referências.

2. Fundamentação teórica

Esta seção apresenta o controle social via conselhos, o financiamento da educação básica pública via FUNDEB, e por fim conceito, função e atividades inerentes CACS.

2.1 O controle social via conselhos como instrumento democrático para cidadãos e sociedade organizada

O Brasil passa por um processo de amadurecimento democrático e novos arranjos entre estado e sociedade se avolumam enquanto fortalecem-se os instrumentos para garantir transparência e controle social. Os conselhos de políticas públicas entram nesse contexto e por eles a sociedade civil ganha reconhecimento no espaço público que antes era estadocêntrico e agora adota um padrão sociocêntrico. A democracia no padrão estadocêntrico não se constitui por cidadãos, mas por grupos de interesse incorporados ao aparelho estatal, por meio desses grupos a sociedade interfere nas decisões do estado mediante *lobbies* e pressões. O estado como centro das decisões políticas se impõe com um sistema político autoritário e paternalista. A democracia no padrão sociocêntrico começou a configurar-se a partir dos anos 1980, nesse modelo os atores políticos e sociais são plurais e o espaço público tem mais identidade da sociedade, o estatal distingue-se do público e novas formas de representação e manifestação da sociedade fortalecem a participação da população. Emerge uma rede de novos agentes ante o estado democrático (SCHOMMER; DAHMER, SPANIOL, 2014).

A mudança no papel do estado e no estilo de governar vem se intensificando ao redor do mundo nas últimas três décadas. Em Horton (2011, p.51) observa-se que o contexto histórico é lugar de partida para comparação e entendimento dos serviços públicos e do aparato de administração pública. A autora destaca que diferenças entre países anglo-americanos e europeus continentais são resultantes das suas atitudes em relação ao estado. Países anglo-americanos desconfiam do governo e aceitam-no como algo necessário. Para

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

eles o papel do estado é proteger e sustentar a propriedade privada e estimular os sistemas capitalistas. Países europeus continentais veem o estado como um representante do bem estar público que enseja fornecer segurança e estabilidade para a sociedade e para o interesse coletivo público. Em consonância com Horton (2011), Proeller e Schedler (2007) ponderam que toda mudança estatal envolve “*path dependence*”, ou seja, preservação de características nacionais nos sistemas administrativos de forma que legados institucionais do passado estejam sempre ligados com mudanças políticas.

As considerações destes autores suscitam reflexões sobre o contexto brasileiro em termos de seu histórico colonial e herança paternalista, estrutura jurídica e função do estado como supridor de bem estar e/ou articulador de situações para a efetivação da democracia via controle social. Andion (2012) discorre que a partir da década de 1970 a corrente sociocêntrica ganhou força na administração pública brasileira, no entanto é a partir de meados dos anos 1990 que a corrente do novo serviço público, que incorpora a coprodução do bem público, se estabelece com ênfase na construção do bem público para além da soma de interesses individuais. Nessa corrente o poder local ganha importância, bem como o diálogo e a mediação entre diferentes agentes na esfera pública. “O cidadão torna-se, nessa perspectiva, protagonista na prestação do serviço público e na promoção da transformação social”.

Embora essa nova corrente esteja permeada no contexto da administração pública brasileira, as relações entre estado e sociedade ainda guardam padrões do passado em inúmeros aspectos, padrões patrimonialistas, por exemplo, estão notoriamente presentes na esfera local (ANDION, 2012). A coexistência de padrões e modelos na administração pública sob aspectos de estadocentrismo e sociocentrismo é um desafio em muitos aspectos, nesse sentido Dagnino (2004) chama a atenção para uma “confluência perversa” que desafia o controle social preconizado pela Constituição.

Conforme Dagnino (2004) há uma crise no Brasil suscitada por uma disputa político-cultural entre dois projetos e pelos deslocamentos de sentido no que seja sociedade civil, participação e cidadania. A autora argumenta que a confluência perversa está no fato de projetos antagônicos buscarem uma sociedade civil ativa para consecução de seus ideais. A partir desse alvo inicia-se uma disputa de significados para referências aparentemente comuns – participação, sociedade civil, cidadania, democracia – mas com significados distintos para cada projeto. Desta forma os espaços públicos criados pela Constituição e o encolhimento do Estado e transferência de suas responsabilidades sociais reúnem uma nebulosidade acerca das diferentes intenções que orientam as participações.

A coincidente exigência “de uma sociedade civil ativa e propositiva” pelos dois projetos reúne muitas outras “coincidências” no nível do discurso, que escondem distinções e divergências fundamentais (DAGNINO, 2004). Os deslocamentos de significados podem ser vistos, por exemplo, nos espaços abertos para a sociedade civil discutir e formular políticas públicas, mas que os participantes acabam por se deparar com situações nas quais devem apenas assumir funções e responsabilidades inerentes a implementação e execução de políticas, sem poder de decisão. Nesse caso o deslocamento da participação relega-os apenas à gestão, não lhes permitindo participar efetivamente das políticas. A perversidade pode ser visualizada também no caso de representantes da sociedade civil de conselhos gestores que podem se inserir nestes espaços públicos apostando no seu potencial democratizante, mas que podem acabar servindo objetivos antagônicos. Para Dagnino (2004) o deslocamento da representatividade não é “inocente nem em suas intenções nem em suas consequências políticas”. Assim, Dagnino (2004) pondera que espaços efetivamente públicos só são garantidos quando houver pluralidade e diversidade de participantes, e quando os recursos informacionais, de conhecimento e de poder são correspondentes.

Gohn (2006) destaca que a falta de uma cultura de participação da sociedade civil nos negócios públicos e a curta trajetória de vida dos conselhos gestores faz com que as instâncias

democratizantes não sejam operacionalizadas de forma plena. O desconhecimento da população sobre as possibilidades existentes nos conselhos gestores deixa estes espaços livres para ocupação e utilização destes canais como um mecanismo político de velhas elites. A autora complementa afirmando que “a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos, tem feito dessa área um campo de disputa e tensões” (GOHN, 2006, p.9).

Os conselhos gestores configuram-se em mecanismos de participação que propiciam educação política e construção do exercício da cidadania. “É sob o contexto da democracia participativa que os conselhos, como canais de participação direta e constitutiva da sociedade na gestão de políticas públicas, surgem como espaço institucional destinado a aprofundar o conteúdo democrático da vida política” (BARBOSA, 2010, p.9). Como esclarece Gohn (2006) eles “são instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política”.

Na contramão da literatura e legislação sobre a importância dos conselhos na efetiva participação social e fortalecimento democrático, alguns estudos sinalizam que o acompanhamento, fiscalização e controle social dos conselhos estão comprometidos em municípios brasileiros, quer por conta da sua composição, quer por conta da inabilidade técnica de conselheiros ou ainda por infraestrutura inadequada.

Ao estudar um CACS do FUNDEB, Lima (2009) pontua questões interessantes como assimetria de poder entre os conselheiros, valorização do saber técnico, denúncia de situações impeditivas para consolidação democrática, falta de acesso às informações, e conselho apenas homologando o que foi decidido pelo executivo. Marques (2013) ao analisar um CACS em Brasília mostrou a necessidade de maior engajamento da sociedade civil, baixa capacitação e pouco conhecimento técnico contábil dos conselheiros. Rodrigues (2012) analisou um CACS em Tocantins e verificou que o conselho existe do ponto de vista legal, mas não é um espaço de práticas democráticas, não fiscaliza nem delibera sobre os recursos do FUNDEB.

Outros estudos analisaram o FUNDEF (substituído pelo FUNDEB a partir de 2007) e também mostram que os CACS não funcionam como deveriam desde longa data, e isso faz com que a sociedade não esteja representada adequadamente e nem participe efetivamente das políticas públicas. Guimarães e Coutinho (2010) verificaram que o CACS's do FUNDEF no Recife tem um executivo municipal controlador que manipula seu funcionamento e conselheiros sem capacitação técnica para exercer a função. Barbosa (2010) analisou um CACS em Goiás e constatou indisponibilidade de tempo dos conselheiros, a falta estrutura, falta de capacitação técnica e a falta de transparência na aplicação dos recursos.

2.2 Financiamento da Educação Básica Pública e Controle de Recursos públicos

Em seu artigo 211 a Constituição de 1988 estabelece o regime de colaboração entre os entes federativos em relação à responsabilização do sistema de educação: cabe aos Municípios à responsabilidade pela educação infantil e fundamental, aos Estados e Distrito Federal fica atribuído o ensino fundamental e médio e a União se responsabiliza pela função organizativa do sistema federal de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercer função redistributiva e suplementar dos recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios. As funções dos entes federativos não estão restringidas às ações indicadas neste artigo, outras atribuições dos entes federativos constam no Título IV da Lei 9.394/1996, intitulada Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

O sistema de financiamento da educação pública via um fundo de investimento de natureza contábil com colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios teve início com a regulamentação da Lei nº 9.424/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDAF), que

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

vigorou entre os anos de 1998 e 2006 e tinha como objetivo alocar recursos para melhorar o nível do ensino fundamental no Brasil.

De forma a ampliar os beneficiários dessa política, no ano de 2007 o FUNDAF foi substituído pelo FUNDEB. A partir de 2007, e com vigência prevista até 2020, não apenas o ensino fundamental está contemplado nessa política de financiamento e desenvolvimento da educação pública, mas a educação infantil e o ensino médio passaram a compor o FUNDEB.

O atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento é de caráter estadual, pois cada Estado e o Distrito Federal possuem sua própria conta FUNDEB e a origem dos recursos está na transferência de 20% das seguintes receitas: a) Fundo de Participação dos Estados (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-EXP); e) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); f) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); g) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); h) recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96. Também é incluída no FUNDEB as possíveis receitas advindas de dívida ativa tributária, juros e multas dos impostos elencados anteriormente e imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência.

Na operacionalização da distribuição dos recursos financeiros, o FUNDEB considera o número de alunos matriculados na rede pública e conveniada e atribui um valor mínimo de aluno/ano. O número de alunos matriculados é obtido no Censo Escolar realizado anualmente e é base de cálculo para estimar o valor aluno/ano aplicado para o ano seguinte. O valor mínimo aluno por ano é calculado em esfera nacional e estadual, além do Distrito Federal, e a ele é aplicado um fator de ponderação que entre outros quesitos, considera a etapa de ensino e localização. O fator de ponderação para o ano é definido pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Na esfera nacional o valor mínimo aluno/ano é calculado, segundo o Manual de Orientação FUNDEB (2008), de acordo com as variáveis: a) total da receita prevista para o Fundo no exercício (contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios); b) total do número de alunos matriculados; c) fatores de diferenciação do valor por aluno/ano; d) valor da complementação da União para o exercício. A Lei Nº 11.494/2007 determina que os recursos do FUNDEB, incluindo os provenientes da complementação da União, devem ser utilizados em ações de ensino descritas no Artigo 70 da Lei 9.394/1996. A fiscalização dos recursos e gastos públicos é ao mesmo tempo um direito e um dever tanto do cidadão quanto da própria administração pública. A fiscalização e acompanhamento podem ser realizados por dois mecanismos de controle: o controle institucional, que é subdividido em controle externo e controle interno e exercido pela administração pública e, o controle social, que busca uma aproximação e participação do cidadão dentro da esfera pública.

O controle institucional externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. No caso da União cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) auxiliar o Congresso Nacional, entre outras atividades, na fiscalização, apreciação e julgamento das contas e quando necessária aplicação de sanções, como consta nos artigos 70 a 75 da CF 88.

O controle institucional interno é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelas controladorias dos estados e municípios (ou órgãos equivalentes). Braga (2011, p. 52) destaca que esse controle está estabelecido nas três esferas do poder, Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme o artigo 74 da CF 88; é inerente às atividades da administração pública e seus gestores e “tem um papel de garantidor da execução dessas políticas e da materialização de direitos sociais”. De acordo com Loureiro et al. (2012, p. 61), a CGU embora seja um órgão da burocracia governamental constituída para controle interno, atualmente possui um papel importante na indução do controle social, pois desempenha a atividade de instituições

políticas representativas, sem pretender substituí-las: “1) organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados; 2) capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania”.

O controle institucional ocorre também por meio de outros órgãos públicos, tais como o Ministério Público Federal, Ministérios públicos estaduais, Tribunais de Justiça, Polícia Federal e polícias estaduais. No caso do FUNDEB, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam na fiscalização dos recursos nos Estados que recebem a complementação da União. O Ministério Público, embora não seja responsável pelo controle e fiscalização pode atuar colaborativamente aos tribunais junto ao Poder Judiciário (FUNDEB, 2008, pp. 37-39).

2.3 Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS)

No que concerne ao FUNDEB o controle social é desempenhado via conselho de políticas públicas nos Estados e Municípios por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), cuja elaboração e principais parâmetros de funcionamento estão fundamentados na Lei 11.494/2007 que orienta a criação dos conselhos em todos os entes federativos, respeitando as legislações locais.

O principal objetivo do CACCS deve ser o acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB. As principais características devem ser uma atuação autônoma, guiado pelo interesse público, desvinculado e sem subordinação ao Poder Executivo local (FUNDEB, 2008, p. 32).

É salutar destacar que o CACCS não se constitua em uma nova instância de controle nem em uma unidade da administração pública, pois, não é sua prerrogativa aplicar punições à Secretaria de Educação e seus representantes. Seu trabalho soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, não podendo desta forma ser confundido com o controle interno executado pelo Poder Executivo nem com o controle externo executado pelo Tribunal de Contas (FUNDEB, 2009).

No seu papel de controle social, o conselho deve analisar os relatórios gerenciais do Fundo, cuja disponibilização dos relatórios ao CACCS é de obrigação do Poder Executivo local. Bimestralmente deve ser emitido relatório com o demonstrativo da execução orçamentária, destacando as despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Anualmente o TCE e TCM fazem a análise da distribuição, transferência e aplicação dos recursos da conta do FUNDEB.

A partir da análise dos relatórios, ao CACCS é permitida a indicação de irregularidades e/ou ilegalidades e a emissão de parecer aos responsáveis pelo controle interno e externo. Ocorrendo qualquer irregularidade com os recursos, o CACCS pode solicitar esclarecimento sobre a possível irregularidade e propor resolução ao problema; se a medida não for suficiente, o CACCS pode também pedir a intervenção dos vereadores em busca de uma solução; e caso, ainda não seja resolvido o impasse, o Conselho pode recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, para aplicação de penalidades.

Quanto às penalidades previstas quando constatada e comprovada alguma irregularidade na conta do FUNDEB aos Estados e Municípios, são aplicadas: a) Parecer do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo rejeitando as contas apresentadas. Se a rejeição for procedente, o parecer é encaminhado à autoridade competente e ao Ministério Público; b) Para Estados, a impossibilidade de celebração de convênios com a administração federal; para os Municípios, convênios com a administração federal e estadual (quando exigida certidão negativa do Tribunal de Contas); c) Impossibilidade de realizar operações de crédito com instituições financeiras; d) Para Estados, perda da assistência financeira da União; para Municípios, perda da assistência financeira da União e do Estado; e) Intervenção da União no Estado e do Estado no Município, CF, art. 34 e 35. (FUNDEB, 2008, p. 44).

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Quanto às penalidades aplicadas ao Chefe do Poder Executivo, são: a) Processo por aplicação indevidamente de verbas públicas; b) Processo por negar execução à lei federal. Se ocorrer condenação, para estes dois casos a pena é de três meses a três anos e perda do cargo ou função pública por cinco anos; c) Processo por crime de responsabilidade; d) Processo penal, no caso de aplicação de verba pública em ação diferente da especificada em lei; e) Inelegibilidade por cinco anos. (FUNDEB, 2008; DECRETO-LEI nº 201/67; Lei nº 9.394/1996; LEI COMPLEMENTAR nº 64/90; DECRETO-LEI No 2.848/40)

A Lei do FUNDEB fixa as seguintes atribuições aos CACS: a) supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, em sua esfera de atuação; b) supervisionar a realização do Censo Escolar anual; c) verificar a aplicação dos recursos do Fundo, podendo solicitar cópia de documentos como, por exemplo, licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços, folha de pagamento de profissionais da educação e outros documentos para fins de comprovação; d) Realizar visitas para verificar o desenvolvimento de obras e serviços, a adequação do transporte escolar e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo; e) Analisar os registros contábeis e os demonstrativos com os recursos do Fundo e as despesas executadas; f) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao Tribunal de Contas. Competem adicionalmente ao CACS o acompanhamento e controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos (Lei nº 12.487/2011; Lei nº 12.499/2011; Lei nº 12.695/2012).

Buscando atender ao interesse de diferentes grupos sociais, a composição do CACS deve ser diversificada e varia conforme o ente federativo que está representando, por isso não há um número limite de conselheiros. No entanto, é preciso buscar uma equidade na distribuição dos conselheiros para que os grupos representados não sejam desfavorecidos em relação ao quantitativo. No nível Estadual, a quantidade mínima é de 12 conselheiros; no Distrito Federal, são no mínimo 9 membros e, nos Municípios, o mínimo também são 9 conselheiros. Se o Município já dispuser de um Conselho de Educação e Conselho Tutelar, cada órgão deverá eleger um representante junto ao CACS. O regime interno de cada Conselho, se achar necessário, deve prever a inclusão de outros representantes para compor o CACS. Também tem que estar definida a duração do mandato dos conselheiros, que pode ser de até dois anos e prorrogável por igual período (FUNDEB, 2008, pp. 30-31).

Para a representação dentro do conselho, cada grupo social deverá promover eleições para a escolha de seu representante e respectivo suplente. A escolha do Presidente do conselho também será realizada por votação entre os conselheiros. E uma vez definido os conselheiros, estes são apresentados ao Poder Executivo local, que realiza a nomeação e publicação dos nomes e também é realizada a atualização do cadastro do Conselho junto ao Fundo Nacional de desenvolvimento da educação (FNDE). Além das ações mencionadas anteriormente, o CACS deve reunir-se mensalmente para analisar os documentos contábeis, além de acompanhar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Pode também, desde que a ação seja concordada pela maioria dos conselheiros, convocar o Secretário de Educação para prestar esclarecimentos sobre os recursos do FUNDEB.

Por não possuir estrutura administrativa própria, o Conselho depende do apoio da União, Estado, Distrito Federal e/ou Município (Lei 11.494/2007), sendo esse apoio tanto de infraestrutura, através da disponibilização de materiais, espaço físico para o trabalho, equipamentos, entre outros recursos, quanto de fornecimento de informações necessárias ao Conselho para o acompanhamento da execução dos recursos do Fundo. A garantia das condições mínimas de trabalho e do acesso às informações contábeis é importante para que o Conselho possa atuar de forma autônoma e sem subordinação.

3. Metodologia

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

.A pesquisa quanto aos fins pode ser classificada como descritiva (VERGARA, 2006), pois caracteriza o funcionamento do FUNDEB e a estrutura básica, prevista em lei, para a constituição do CACS além de expor as dificuldades encontradas pelos conselheiros na execução de suas funções. Quanto aos meios, classifica-se como bibliográfica e de campo, visto que as informações foram obtidas por meio de busca e interpretação da legislação básica do FUNDEB, manuais disponibilizados pelo Governo Federal, informativos contábeis, atas de reunião, artigos e trabalhos acadêmicos, bem como a aplicação de questionário, conforme acessibilidade e voluntariedade dos conselheiros que prestam serviço atualmente.

Para compreender o funcionamento do CACS e pontuar quais são as dificuldades percebidas pelos conselheiros, a pesquisa está restrita as atividades de controle social do FUNDEB e aos Conselhos do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios do Rio e de Nova Iguaçu, em 2014.

Para a escolha do CACS primeiramente verificou-se quais municípios do Rio de Janeiro apresentam os maiores repasses para o FUNDEB. Vale destacar que o número de alunos matriculados na rede pública e conveniada está diretamente relacionado ao quantitativo recebido pelo município, dessa forma quanto mais alunos matriculados na rede pública de ensino, maior será o valor recebido. Ao mesmo tempo em que esse mecanismo se propõe incentivar a redução da evasão escolar, é importante a verificação da veracidade dos dados, pois esse mesmo mecanismo pode ser utilizado erroneamente ou de má fé para a obtenção de um volume de recursos superior à quantidade de matrículas realmente ativas (ver tabela 1).

Tabela 1- Os 5 Municípios com maiores repasses no Estado do Rio de Janeiro em 2012

Município	Repasses	% em relação ao total de 2012
Rio de Janeiro	R\$ 1.686.287.597,50	39,61%
Duque de Caxias	R\$ 203.967.065,60	4,79%
Nova Iguaçu	R\$ 175.859.515,72	4,13%
Campos dos Goytacazes	R\$ 131.168.249,35	3,08%
São Gonçalo	R\$ 119.050.725,42	2,80%

Fonte: Adaptado do Tesouro Nacional (2015)

O CACS do Município de Duque de Caxias foi selecionado na amostra inicial por estar em segundo lugar de acordo com os dados levantados. Entretanto, infelizmente foi desconsiderado para fins de análise, pois não foram obtidas respostas dos conselheiros dessa localidade. Dessa forma, a pesquisa trabalhou com as informações prestadas pelos conselheiros dos CACS dos Municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu, além do CACS do Estado do Rio.

Outros dados que corroboraram na escolha dos CACS foram a quantidade expressiva de docentes, matrículas e escolas correspondentes a essas localidades, conforme dados elaborados e disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) por meio do Censo Educacional 2012. Com população estimada de 16.369.179 de habitantes em 2013, o Estado do Rio de Janeiro possui aproximadamente 3.171.000 matrículas e 188.800 docentes distribuídos em 16.298 escolas. Esses números incluem as escolas públicas estaduais, federais, municipais e escolas privadas. No Município do Rio a população estimada foi de 6.429.923 habitantes em 2013 e a localidade abrange um quantitativo de mais de 1.100.000 matrículas distribuídas nos três níveis de ensino, nas 5.129 escolas estaduais, federais, municipais e escolas privadas e atendidas por quase 65 mil docentes. Com população estimada em 2013 de 804.815 habitantes, o Município de Nova Iguaçu possuía segundo Censo Educacional 2012 aproximadamente 163 mil matrículas nos ensino pré-escolar, fundamental e médio, distribuídos nos 685 estabelecimentos de ensino. A junção dos dados de matrículas, docentes e escolas das três localidades e os valores de repasse do FUNDEB em 2012 dos Municípios do Estado Rio foram os parâmetros utilizados na definição dos Conselhos de Controle Social.

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Já na pesquisa de campo, o levantamento de dados juntos aos conselheiros ocorreu entre Junho e Julho, período que houve primeiramente um recesso nas atividades e posteriormente a retomada dos serviços gerou um acúmulo de atividades que dificultava a participação de alguns conselheiros na pesquisa. Foram analisadas as respostas obtidas junto aos conselheiros dos CACS, relacionando com as observações realizadas nas reuniões.

O questionário aplicado aos conselheiros dos três CACS escolhidos foi adaptado do questionário estruturado por Nacif (2010). Com um total de 29 questões, o questionário divide-se em questões abertas e fechadas. No primeiro tipo de questão o objetivo era permitir que os conselheiros expusessem com suas próprias palavras sugestões, críticas ou outras observações. Nas questões fechadas os respondentes deveriam se posicionar respondendo por meio de escalas de graduação ou múltipla escolha.

As perguntas foram estruturadas em quatro grupos de análise. *Grupo 1 - Perfil do Conselheiro*: perguntas que buscam identificar o grau de escolaridade, qual conselho e segmento representa, tempo de participação no CACS, se é filiado a algum partido, como foi nomeado e participação de atividade social fora do Conselho. *Grupo 2 - Conhecimento sobre o tema*: perguntas que solicitam a autoanálise do conhecimento sobre a matéria básica do FUNDEB e CACS, abrangendo também questões sobre cursos de capacitações e/ou formação. *Grupo 3 - Execução das atividades*: perguntas que questionam sobre a periodicidade da participação e a realização de atividades intrínsecas ao conselheiro, bem como as condições para o cumprimento de seu serviço, tais como receio, pressão e acesso a informações. *Grupo 4 - Atividades desenvolvidas*: perguntas que buscam mensurar o grau de conhecimento sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e conta do FUNDEB, buscando também analisar as principais dificuldades para a função de conselheiro e desafios para exercer o controle social junto ao FUNDEB.

As dificuldades e limitações encontradas no decorrer da pesquisa dizem respeito ao acesso aos representantes dos Conselhos, pois nem sempre os dados de contato cadastrados no Fundo Nacional de desenvolvimento da educação (FNDE) estavam corretos ou eram do CACS em análise. O acesso limitado às informações dos valores do orçamento, relatórios que demonstram a execução dos recursos do FUNDEB, pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas não puderam possibilitar uma análise mais aprofundada da utilização do FUNDEB.

4. Resultados e Análise

Essa seção está estruturada de acordo com a divisão de grupos de questões apresentados na metodologia e discute os principais achados da pesquisa.

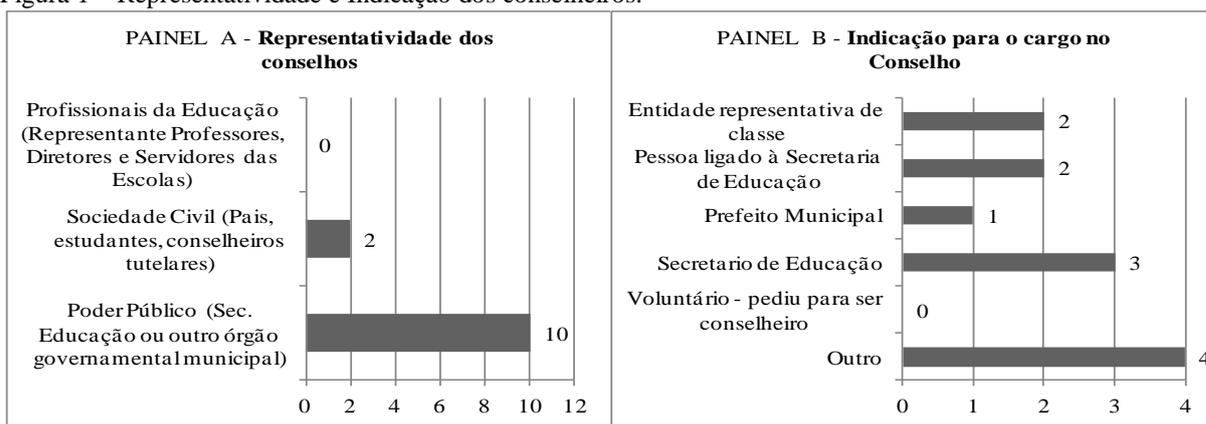
4.1 Perfil dos Conselheiros

Os três CACS atendem à composição prevista no parágrafo 1º, artigo 24 da Lei do FUNDEB. No que concerne aos conselheiros, 10 respondentes são do sexo feminino e 2 do sexo masculino. Quanto ao tempo de exercício dentro do Conselho, 1 conselheiro atua entre 2 e 3 anos, 4 conselheiros possuem mais de 3 anos de atuação contando com o tempo de conselheiro do Fundef, e os outros 7 conselheiros afirmaram ter até um ano como conselheiro.

O nível de escolaridade destes conselheiros é bem diversificado, de maneira geral possuem bom grau de escolaridade, segundo grau completo (2), superior completo (2), superior incompleto (1), especialização (5), mestrado (2). Nenhum dos conselheiros é filiado a partido político. A Figura 1 apresenta nos painéis A e B a representatividade dos conselheiros, a forma de nomeação para o cargo de conselheiro.

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Figura 1 – Representatividade e Indicação dos conselheiros.



Fonte: Base de dados da pesquisa

Nacif (2010, p. 23) argumenta que “quanto melhor as relações entre os atores governo e sociedade civil, melhor será a atuação dos conselheiros de controle social na produção de boas políticas públicas, nos diversos conselhos existentes”. Os painéis A e B permitem verificar que os respondentes estão mais fortemente ligados ao governo e tem pouca interação com a sociedade civil, tanto no que concerne a indicação para o caso quanto a participação de outras atividades. Também são conselheiros essencialmente representantes do poder público em vez de representantes da sociedade civil ou dos profissionais da educação. Quanto a participação em outras atividades durante a atuação no CACS, 10 conselheiros declararam que não participam de nenhuma outra atividade, dois conselheiros afirmaram estar envolvidos em outras atividades, Associação de Moradores ou Centro Comunitário (1), Fórum Popular Permanente de Defesa da Educação (1). Nenhum conselheiro participa de atividades relacionadas a Sindicatos de Classe, Movimento de Igrejas ou Instituição Filantrópica.

4.2 Conhecimento dos Conselheiros

Os conselheiros foram questionados sobre sua participação em cursos de capacitação. Verificou-se que 5 conselheiros participaram de um curso de formação para desempenhar a função de conselheiro, 1 conselheiro participou de dois cursos de capacitação, 1 participou de três cursos, e 4 conselheiros afirmaram não terem participado de nenhum curso de preparação para a função. Estes cursos de formação/capacitação foram patrocinados pelo Ministério da Educação (1), CGU - Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (4), Tribunal de contas (2), FNDE (3). Conforme Tabela 2 é possível observar o nível de conhecimento em relação à legislação pertinente ao Conselho:

Tabela 2 – Conhecimento e acesso dos conselheiros à Legislação

	Quanto à Lei 11.494 - Lei que instituiu o FUNDEB;	Quanto ao Decreto 6.253/2007 que regulamenta a Lei do FUNDEB	Quanto à Legislação municipal sobre o FUNDEB	Quanto aos artigos 70 e 71 da Lei 9.394 de 1996	Quanto ao Manual de Orientação para o Conselheiro do FUNDEB;	Quanto ao conhecimento que a legislação favorece a obtenção de informações do FUNDEB;
Desconheço esta Lei	0	0	0	0	1	0
Tenho pouca informação sobre esta Lei	0	0	2	0	0	0
Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço as diretrizes.	4	7	4	7	5	6

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Consulto a Lei sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.	7	4	5	4	5	5
--	---	---	---	---	---	---

Fonte: Base de dados da pesquisa

Um conselheiro não respondeu a nenhuma das questões. Apenas um conselheiro declarou não conhecer o Manual de Orientação para conselheiros do FUNDEB. Observa-se que de maneira geral os conselheiros consultam a Legislação quando necessário. Mas é salutar ponderar que quase todos os conselheiros estão ligados ao poder público, o que pode representar um viés no sentido de interesse em acessar os manuais e leis. Ao serem questionados sobre quais outros materiais e/ou manuais auxiliam-nos na atuação como conselheiros do FUNDEB, as respostas foram: balanços contábeis, deliberações do próprio conselho, manuais que podem ser consultados na internet, Estatuto da Criança e Adolescente, Lei de Diretrizes e Bases, materiais do Ministério Público e do Tribunal de Contas, palestras, planilha com as receitas e despesas disponibilizadas pela área de Orçamento e Finanças da SEEDUC, regimento interno e documentos entregues nas reuniões.

4.3 Execução das atividades

Quanto à periodicidade das reuniões do CACS, todos os conselheiros afirmaram que participam de uma reunião por mês. No que concerne a outros períodos dedicados ao Conselho, verificou-se que a participação ocorre: só nos dias de reunião (1), até um dia de disponibilidade, incluindo o dia da reunião e demais tarefas do FUNDEB (1), Nos momentos de reuniões e outros para trabalhos estipulados de situações pendentes em reunião ordinária (2). Um conselheiro afirmou que “*Neste atual mandato, pouco ou quase nada é realizado*”, e outro declarou que “*Tendo em vista a função que ocupo o assunto em tela é do meu cotidiano*”. Dois conselheiros não se posicionaram quanto a essa questão. A Tabela detalha o comportamento dos conselheiros diante de algumas atividades específicas:

Tabela 3 - Realização de Tarefas Específicas

	Nunca	Raramente	Com frequência	Sempre
Solicita o extrato da conta do FUNDEB à agência do Banco do Brasil ou da CEF:	6	1	1	2
Confronta as informações do extrato com as contas contábeis apresentadas no conselho	3	0	2	5
Acessa a página da Internet do FNDE para obter informações do FUNDEB:	0	1	4	5
Acessa a informação sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por aluno/ano e valores previstos no FUNDEB:	0	3	3	4
Utiliza dados de informação do FNDE para confrontar as planilhas apresentadas na reunião	1	4	3	2
Realiza visitas/inspeções para verificar o andamento de obras e/ou serviços realizadas com recursos do FUNDEB:	4	1	4	1
Realiza visitas/inspeções para verificar utilização de bens adquiridos com recursos do FUNDEB	5	2	3	0
Realiza reuniões com a sociedade civil, movimentos sociais, entre outros:	4	3	3	0

Fonte: Base de dados da Pesquisa

Dois conselheiros se abstiveram de responder essa questão. Dentre as atividades elencadas é possível verificar que de maneira considerável não há reuniões com a sociedade civil nem tão pouco inspeções para verificação da utilização de bens adquiridos ou andamento dos serviços que utilizam recursos do FUNDEB. Também não há solicitação regular do extrato da conta do FUNDEB para acompanhamento. Dado que é objetivo dos conselhos representar a sociedade civil na gestão dos recursos públicos da educação básica, esse quadro permite visualizar a baixa (por meio das afirmativas ‘nunca’ e ‘raramente’) interação desses conselheiros nesse sentido.

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

Ao serem questionados quanto ao acesso à cópia de documentos tais como licitações, folhas de pagamento, convênios e outros, para verificar a aplicação dos recursos do FUNDEB, um conselheiro respondeu que não possui acesso a esses documentos, dois disseram ter acesso restrito, todos os demais afirmaram que tem acesso livre aos mesmos.

Os conselheiros indicaram o nível de pressão que sentem ou já sentiram para não realizar acompanhamento e controle em suas ações como conselheiro do CACS, para 1 deles há pouca pressão, 9 deles considera que não há pressão para o cumprimento das funções, 2 conselheiros não responderam. Aqui chama a atenção o fato de 9 dos 10 conselheiros ligados ao poder público não sentirem-se pressionados ao exercício da função. Os conselheiros também indicaram o nível de receio para a execução de atividades específicas, conforme mostra a Tabela 4:

Tabela 4 - Nível de Receio para desempenho de atividades

	Nenhum	Pouco	Médio	Alto
Realizar trabalhos de acompanhamento e controle das contas do FUNDEB	9	1	0	0
Realizar trabalhos de vistoria e conferência física em Escolas ou em outros locais	9	0	1	0
Formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado	10	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa

De maneira geral os conselheiros afirmaram que não sentem receio para acompanhar e controlar as contas, vistoriar e acompanhar escolas ou fazer denúncias aos órgãos competentes. Como os respondentes podiam detalhar suas respostas, o Relato de Conselheiro (RC) transcrito a seguir ajuda complementar o entendimento sobre esta questão:

RC: “Este papel é complexo. Ao mesmo tempo [em] que se realiza um acompanhamento social o próprio questionário indica questões sobre contabilidade pública que é um tema bem complexo. Da mesma forma, a questão de denúncias de desvios de verbas é muito preocupante para conselheiros sem quaisquer conhecimentos jurídicos e mesmo a existência de riscos físicos”.

Esta resposta demonstra a necessidade da garantia de um ambiente de proteção para que os membros dos Conselhos do FUNDEB possam continuar exercendo suas atividades, também demonstra a importância de os conselheiros entenderem questões pertinentes a contas públicas, contabilidade e legislação.

4.4 Atividades desenvolvidas

A tabela 5 buscou consolidar o nível de conhecimento do conselheiro sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e conta do FUNDEB. As matérias básicas sobre contabilidade se tornam relevante, pois entre as tarefas no CACS estão à supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhamento dos registros contábeis dos recursos do Fundo e prestações de contas Tribunal de Contas.

Tabela 5 - Nível de conhecimento sobre contabilidade, auditoria, Contas Públicas e conta do FUNDEB

	Nenhum	Baixo	Médio	Alto
Noções de contabilidade	0	4	7	0
Noções de auditoria	0	5	5	1
Noções de contas públicas	0	3	6	2
Noções das contas do FUNDEB	0	2	7	2

Fonte: Dados da Pesquisa

Os dados demonstram que os conselheiros possuem um conhecimento mediano sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do FUNDEB. Um conselheiro não se posicionou nesta questão. Em uma última questão os conselheiros deveriam selecionar as alternativas que traduzissem suas principais dificuldades para o exercício da função. Os conselheiros posicionaram-se da seguinte forma: Falta de capacitação para função de

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

conselheiro (3), Tempo insuficiente para analisar os documentos e emitir pareceres (2), Complexidade na linguagem dos documentos contábeis (1), Falta de acesso à informação (1), Falta de disponibilidade de tempo (1). Nesta questão os conselheiros poderiam indicar mais de uma dificuldade.

Com base nos resultados aferidos é possível observar que a principal dificuldade está ligada com a capacitação/formação para o exercício da função, depois, a dificuldade diz respeito ao tempo para analisar documentos e emitir parecer. Apenas um conselheiro sinalizou não ter nenhuma dificuldade para desempenhar sua função, segundo esse conselheiro “*No momento há total parceria entre este Conselho e as Secretarias Municipais, desta forma não há dificuldade em relação ao governo*” (Relato de Conselheiro).

Para pleno exercício das atribuições definidas ao CACS e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, é preciso a promoção de capacitação continuada a todos os conselheiros. Como expõe Braga (2011, p. 123), esse problema é comum a diversos conselhos e é importante para o aprendizado de assuntos ligados à questões orçamentárias e financeiras. A capacitação continuada pode ser realizada por meio da oferta de cursos de educação presencial ou à distancia, em parceria com o MEC, FNDE, Tribunal de Contas, Secretaria de Educação, entre outros. Os conselheiros além de apontar suas **maiores dificuldades** para o exercício do controle social junto ao FUNDEB, puderam justificar suas respostas para explicar melhor as suas dificuldades. São elencadas a seguir trechos de algumas justificativas a partir do Relato do Conselheiro (RC).

RC 1: “[Realizar] o acompanhamento correto da aplicação do Fundo”. **RC 2:** “Há falta de infraestrutura para o funcionamento adequado, material de informática de ponta, material de expediente, auxiliar administrativo, e outros”. **RC 3:** “Ter noção de colegiado por parte da executiva”. **RC 4:** “Necessário tempo maior para dedicação e regime de colaboração, gestão democrática. [Há] falta de tempo para análise das contas / Falta de tempo para me dedicar as atribuições do CACS FUNDEB”. **RC 5:** “Formação prévia para exercício do cargo de conselheiro”. **RC 6:** “Falta de acesso às informações”. **RC 7:** “[Não há] a presença constante dos conselheiros”. **RC 8:** “O Conselho tenta da melhor forma possível cumprir com suas atribuições, porém, depende da boa vontade governamental para o seu bom funcionamento. O Conselheiro tem o papel de acompanhar a aplicação do Fundo, mas não tem o poder de auditor, sendo assim sua atuação é prejudicada pela falta de estrutura de funcionamento em todos os sentidos...”.

Apesar de não contar com estrutura administrativa própria, é fundamental que o Conselho tenha condições de funcionamento mínimas para um exercício autônomo e qualificado, sendo dever da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios garantir condições materiais e espaço físico ao CACS.

Ainda no que concerne aos problemas relatados para o exercício da função de conselheiro e atendimento do controle social, os conselheiros podiam oferecer **sugestões, observações e críticas** com base na sua vivência. Algumas sugestões apresentadas pelos respondentes foram:

RC 1: “Ao assumir a função de Conselheiro, ser disponibilizado pela chefia uma carga horária mínima para o desenvolvimento das tarefas; dar mais publicidade às ações do CACS FUNDEB perante à sociedade civil; aumentar a quantidade de visitas às unidades escolares para verificar a aplicação dos recursos”. **RC 2:** “Formação continuada obrigatória para todos os conselheiros”. **RC 3:** “A constante ausência de alguns conselheiros impossibilita o bom andamento do conselho. Deveriam ser trocados após 3 faltas consecutivas”. **RC4:** “As pessoas envolvidas participarem mais das reuniões do fórum popular”.

As críticas e sugestões são pertinentes, pois a integração do CACS com outras formas de representação social seja por meio de fóruns populares, associações ou outros conselhos tenderiam a fortalecer e legitimar o controle social. Nesse sentido é salutar destacar a necessidade de se reforçar e acompanhar o compromisso dos conselheiros com a sociedade

civil, com o CACS, do preparo para desempenho de suas atividades, bem como da interação efetiva da sociedade nos trabalhos e deliberações.

Dentre as ações que podem potencializar a bom desempenho dos CACS está a divulgação e publicação das atividades, em um linguajar acessível, para que uma parcela maior da sociedade possa ter acesso as informações e possa participar do conselho tirando dúvidas, mostrando, demandas, afinal o CACS foi formado para representar a sociedade e prestar contas à ela; elaboração de uma agenda conjunta e articulada de trabalho com outros CACS e fóruns populares de educação para a troca de informações e experiências.

5 Considerações Finais

O controle social é um instrumento constitucional à disposição do cidadão para que este acompanhe a aplicação dos recursos públicos e participe das políticas públicas. Nesse sentido, a atuação de conselheiros via conselhos municipais deve materializar o acompanhamento e controle dos recursos públicos pela sociedade.

O objetivo deste trabalho foi identificar o nível de conhecimento sobre a função e as principais dificuldades para desempenhá-la na perspectiva de conselheiros dos CACS do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu. Um panorama geral dos dados levantados pela pesquisa mostra que os conselheiros não estão ligados a partidos políticos, e na sua maioria estão vinculados ao poder público em vez de serem representantes da sociedade civil. De maneira expressiva, os conselheiros não participam de nenhuma outra atividade social extra conselho.

Embora haja uma reunião mensal e qualquer pessoa da sociedade civil possa participar, observou-se que a presença destes nas reuniões é mínima e na maioria das vezes não há representante algum. Isto evidencia que de alguma forma o conselho não é reconhecido pelos representantes da sociedade ou sua participação no controle social é desconhecida/subvalorizada. A não participação de atividades sociais extra conselho e a não representação de segmentos da sociedade nas reuniões do CACS sinalizam para o fato de que tais conselhos ao invés de sociocêntricos sejam uma extensão do modelo estadocêntrico.

Quanto ao conhecimento dos conselheiros verificou-se que os respondentes têm bom conhecimento com relação à matéria que orienta o funcionamento do FUNDEB e do CACS. Em relação à legislação específica para desempenhar sua função, os respondentes afirmaram consultar a legislação e utilizá-la para as deliberações do Conselho. De maneira geral, as atividades mais realizadas no desempenho da função são acessar a página do FNE para obter informação sobre o FUNDEB e buscar informações sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos. Verificou-se que os respondentes não se reúnem com a sociedade civil ou movimentos sociais, nem tão pouco inspecionam a realização de serviços/obras ou verificam a utilização de bens adquiridos com recursos do FUNDEB.

Muito embora os respondentes tenham afirmado que não possuem receio de acompanhar e controlar as contas do FUNDEB ou de formalizar denúncia diante de irregularidades, é possível observar que as atividades desempenhadas por estes conselheiros carecem de maior efetividade em alguns aspectos para que o controle ocorra de forma consonante com as especificações presentes nas Leis.

Os dados mostraram que o conhecimento dos respondentes sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do FUNDEB é mediano. Aqui vale ressaltar que esse conhecimento não foi ponderado pelas pesquisadores mediante a descrição dos saberes que se classificam em baixo, médio ou alto, mas os próprios conselheiros se autotransferiram nessas categorias. Assim sendo, é possível que algum conselheiro considere ter um nível médio em conhecimentos de contabilidade pública ou auditoria e ainda assim lhe falte instruções importantes para análise e parecer sobre as contas que está acompanhando.

Verificou-se na pesquisa que a principal dificuldade está ligada com a capacitação/formação para o exercício da função, depois, a dificuldade diz respeito ao tempo

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

para analisar documentos e emitir pareceres. Outras questões como infraestrutura, ausência de conselheiros em reuniões e acesso restrito de informações compõem o rol de dificuldades.

As dificuldades observadas no decurso da pesquisa e elencadas pelos conselheiros do CACS do Estado do Rio e dos municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu são correlatas às objeções encontradas na literatura e estão relacionadas ao pouco tempo para desenvolvimento das ações, ao despreparo dos conselheiros e à infraestrutura aquém do demandado. Essas adversidades afetam o controle social e o desempenho do CACS.

Por fim, esses achados remetem a uma reflexão sobre as palavras de Dagnino (2004, p. 160) “a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder”. Nesse sentido, enquanto estes conselhos do FUNDEB no estado do Rio de Janeiro e municípios do Rio e de Nova Iguaçu mantiverem conselheiros sem preparo e que não representem de fato a sociedade civil nem resguardem a pluralidade dos participantes, os significados permanecerão deslocados e o avanço da democracia estará atravancado.

Torna-se salutar como bem destaca Gohn (2006, p.11) que os conselheiros recebam formação adequada para desempenhar suas funções, neste sentido os cursos de capacitação “devem considerá-los como sujeitos políticos e ter como referência um modelo cidadão de participação social – com pluralidade e que respeite as diversidades culturais e as diferenças de raça, etnia, sexo, geração etc. –, respaldado por um projeto emancipatório que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo e que não se circunscreva às ações imediatistas da conjuntura”.

Referências

- BARBOSA, S. M. Os desafios da participação social no financiamento da educação. Congresso Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração da educação. Portugal, 2010.
- BRAGA, M. V. A. O controle social da educação básica pública: A atuação dos conselheiros do FUNDEB. 176 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - UnB, 2011.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- . Decreto nº 6.253, de 13 de setembro de 1997. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB. Brasília, 1997.
- . Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, 1940.
- . Decreto-Lei Nº 201, de 27 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, 1967.
- . Lei Complementar Nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º CF, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e outras providências. Brasília, 1990.
- . Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB. Brasília, 2007.
- . Lei Nº 12.487, de 15 de Setembro de 2011. Plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais. Brasília, 2011.
- . Lei Nº 12.499, de 29 de Setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Brasília, 2011.
- . Lei Nº 12.695, de 25 de Julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas... Brasília, 2012.
- . Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.
- . Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Brasília, 1996.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Coleção olho vivo: Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2012. <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>> (acesso em 01 de 03 de 2014).

VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2015
29 e 30 de outubro de 2015 - Rio de Janeiro, RJ

- FUNDEB. Manual de orientação. Brasília: Ministério da Educação, 2008.
- Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB. 2009. https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=708&cod_modulo=11&acao=abrirTreeview.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. “Consulta ao cadastro dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB.” 2014. <http://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros> (acesso em 30 de 05 de 2014).
- GOHN, M. G. “Conselhos gestores e gestão pública.” Ciências Sociais Unisinos, 42(1):5-11, 2006.
- GUIMARÃES, C. S.; COUTINHO, H. G. FUNDEF: Participação social e gestão democrática ou conselho governamental com participação tutelada? APGS: v.2, n.2, pp. 158-179, 2010.
- HORTON, S. Contrasting Anglo- American and Continental European civil service systems. In: Massey, A. International Handbook on Civil Service Systems, 31-53. UK: E.E., 2011.
- INEP. “Censo escolar de 2012.” 2012. <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>> (acesso em 06 de 03 de 2014).
- KLEBA, M. E.; CORMELATTO, D.; FROZZA, K. M. “Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas.” RAP, 49(4):1059-1079, 2015.
- Lima, U. C. As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política : um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2009.
- LIRA, J. S. “Os conselhos de controle social em Alagoas: Uma fiscalização comprometida.” VI Encontro de Pesquisa em Educação em Alagoas. Maceió, 2011.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 17(60): 54-67, 2012.
- NACIF, C. V. L. O desafio dos conselheiros do FUNDEB: hora da mudança do jogo no controle social. Brasília: 90 p. Monografia (Educação Fiscal e Cidadania) - ESAF, 2010.
- MARQUES, D.N. Controle social e Accountability: o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB do Distrito Federal–DF. Brasília: 63 p. Monografia (Instituto de ciência política), 2013.
- PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. “Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local.” APGS, 6(1): 19-26, 2014.
- PROELLER, I.; SHEDLER, K. Chance and continuity in the continental tradition of public management. In: Ferlie; Lynn Jr; Pollitt, The Oxford Handbook of Public Management, p. , 695-719. New York: Oxford University Press Inc., 2007.
- RODRIGUES, C.P. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Estado do Tocantins. 53 p. Palmas, monografia (bacharelado) 2012.
- SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. APGS, 6(1): 35-47, 2014.
- SILVA, G. E.. Tribunais de contas e o controle social na consolidação da democracia. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís - MA, 2005.
- SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio, 14(50): 39-56, 2006.
- SOUZA, W. S. Transparência e controle social: desafios da Lei de Acesso à Informação em uma IFES. Seropédica. Dissertação (Mestrado em Gestão Estratégica) - UFRRJ, 2015.
- TESOURO NACIONAL. Consulta a transferências constitucionais - municípios. 30 de 05 de 2014. <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp>.
- Repasse de recursos do fundeb. 2012. <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp> (acesso em 08 de 03 de 2014).
- VERGARA, S. C. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006.