

CONSELHEIROS DO FUNDEB: CONHECIMENTO DA FUNÇÃO E DESAFIOS NO CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

FUNDEB COUNSELORS: KNOWLEDGE OF THE FUNCTION AND CHALLENGES IN THE SOCIAL CONTROL OF PUBLIC EDUCATION

Fernanda Maria da Silva Costa

Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

Data de recebimento: 19-05-2016

Data de aceite: 27-09-2017

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

Rosenerly Loureiro Lourenço

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã (MS), Brasil

RESUMO

A pesquisa identificou o nível de conhecimento sobre a função e as principais dificuldades para desempenhá-la, na perspectiva de conselheiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Os resultados mostram que os conselheiros não estão ligados a partidos políticos, são majoritariamente vinculados ao poder público, não se reúnem com a sociedade civil, nem inspecionam a realização de serviços e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundeb. Tais achados sinalizam para o fato de que esses conselhos são uma extensão do modelo estadocêntrico. Os conselheiros possuem bom conhecimento sobre o funcionamento do Fundeb e do Cacs, e conhecimento mediano sobre contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do Fundeb. Compõem o rol de dificuldades para exercer a função: capacitação dos conselheiros; tempo para analisar documentos e emitir pareceres; precária infraestrutura; ausência de conselheiros em reuniões; acesso restrito às informações.

Palavras-chave: Controle social; educação pública; instrumentos democráticos; conselhos municipais; FUNDEB.

ABSTRACT

This paper identified the level of knowledge and main challenges in performing tasks of counsellors of the Monitoring and Social Control Councils (CACCS) of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals Education (FUNDEB). The results show that: the counselors are not connected to any political party, are mostly connected to the government, do not hold meetings with civil society, nor monitor the conduction of services and use of assets purchased with FUNDEB resources. They possess considerable knowledge on the functioning of FUNDEB and CACS, and average knowledge on accounting, auditing, public accounts, and FUNDEB accounts. Comprise the list of difficulties for the exercise of their function: counsellor formation, lack of time to review documents and issue opinions, poor infrastructure, counselor absences in meetings, and restricted access to information.

Keywords: Social control; public education; municipal councils; democratic instruments; FUNDEB.

Endereço dos autores:

Fernanda Maria da Silva Costa
fernandasilva.costa@hotmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn
fernanda.sauerbronn@gmail.com

Rosenerly Loureiro Lourenço
rosenerlyl@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) oportunizou uma descentralização na elaboração e execução de políticas públicas na área de educação via municipalização (BRASIL, 1988). No decorrer do tempo foram regulamentados mecanismos de incentivo e apoio à representação social e à gestão participativa dessas políticas e, segundo Braga (2011), é nesse contexto que o controle social começa a ganhar espaço no contexto brasileiro.

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 (BRASIL, 2008).

A fiscalização e o controle dos recursos da conta do Fundeb são realizados pelas secretarias de educação e pelos tribunais de contas dos estados e municípios. Estes examinam a transferência e a aplicação dos recursos. Caso os tribunais encontrem alguma irregularidade na conta, podem aplicar as penalidades cabíveis. Além desse controle institucional, a conta do Fundeb passa também pelo denominado controle social, que busca a aproximação e a 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, em referendos, plebiscitos ou ações populares, e também por meio da participação coletiva da sociedade organizada,

como por exemplo, associações, sindicatos, partidos políticos e conselhos (BRAGA, 2011; SILVA, 2005).

O controle social ocorre por meio de ação primária ou secundária. A ação primária é a finalidade do controle social, envolve transparência, *accountability* e função política. É por meio dela que deve ocorrer o controle do gasto público, a fiscalização das ações da administração pública, e o acompanhamento e a 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).

Visando ao controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos da educação básica pública, a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), orienta a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) no âmbito de cada estado, Distrito Federal e municípios. 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, há que se reconhecer a existência de aspectos que fragilizam os processos participativos presentes em conselhos gestores das políticas públicas. Em geral, um dos principais aspectos estaria associado a uma espécie de despreparo participativo presente na ação de conselheiro (MUCCI; MAFRA, 2016, p. 110).

No âmbito da educação básica pública, foco deste estudo, a efetiva atuação dos conselhos municipais do Fundeb pode ser comprometida por inúmeros aspectos, tais como: (i) condições impróprias de trabalho; (ii) conselheiros não cômicos de suas funções; (iii) falta de tempo para acompanhamento e controle das contas; (iv) inabilidade técnica, contábil e jurídica; além de (v) falta de entidades que representem os segmentos da sociedade (BARBOSA, 2010; GOHN, 2006; GUIMARÃES; COUTINHO, 2010; LIRA, 2011).

Neste estudo defende-se a posição de que os conselhos municipais possuem poder de incentivar e fortalecer a participação da sociedade na vida política, uma vez que se considera: (i) o controle social como um instrumento à disposição do cidadão para o acompanhamento e prestação de contas dos recursos e políticas públicas; e (ii) que os conselhos criam condições para o exercício da vigilância sobre a gestão pública e oportunizam maior cobrança de prestação de contas. Este posicionamento está alinhado ao argumento de Pinheiro e Cançado (2014, p. 23), os quais destacam 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”.

Assim sendo, o objetivo da pesquisa é identificar o nível de conhecimento sobre a função e as principais dificuldades para desempenhá-la, na perspectiva de conselheiros do Fundeb, dos Cacs do estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu. A relevância deste estudo está em acrescentar elementos para o debate sobre gestão pública das políticas educacionais no país, pois discorre sobre evidências empíricas que (des)favorecem a efetividade do controle social de recursos destinados à educação.

Para dar conta de tal objetivo, além desta introdução, o artigo possui outras quatro seções. Na fundamentação teórica discorre-se sobre controle social via conselhos municipais e o financiamento

da educação pública no Brasil. A terceira seção apresenta o caminho metodológico adotado na pesquisa, e segue-se uma seção com os resultados obtidos. Na quinta seção são traçadas considerações finais sobre os achados da pesquisa.

2. CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

O Brasil está em um processo de amadurecimento democrático e novos arranjos entre estado e sociedade se avolumam. Nesse ínterim, revela-se a necessidade de se fortalecer os instrumentos que garantam transparência e controle social. Os conselhos de políticas públicas entram nesse contexto e por eles a sociedade civil ganha reconhecimento no espaço público. Atualmente, a literatura aponta idealmente a transição de uma perspectiva de administração pública exclusivamente estado-cêntrica para um padrão sociocêntrico (ANDION, 2012).

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. No modelo estadocêntrico, o estado configura-se como centro das decisões políticas e se impõe com um sistema político autoritário e paternalista. Por outro lado, a democracia no padrão sociocêntrico, configurado a partir dos anos 1980, é um modelo no qual os atores políticos e sociais são plurais e o espaço público tem mais a identidade da sociedade. No padrão sociocêntrico, 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, e as diferenças entre os serviços são resultantes das atitudes dos países em relação ao Estado. Países anglo-americanos, por exemplo, desconfiam do governo e aceitam-no como algo necessário, 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 (Ibidem), Proeller e Schedler (2007, p. 714) 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 desses autores suscitam reflexões sobre o contexto brasileiro, conforme apontado por Pinho (2016), 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, p. 10) 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”.

Paes de Paula (2005) discorre que no Brasil dois projetos políticos se desenvolvem e disputam entre

si questões inerentes à gestão pública: a administração pública gerencial e a administração pública societal. A primeira surgiu das experiências inglesa e estadunidense, a última surgiu dos movimentos sociais brasileiros iniciados na década de 1960.

No Brasil, a administração pública gerencial teve inserção oficial a partir do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995). Nas bases desse modelo, o Estado é configurado como uma empresa que destina seus serviços aos clientes, nesse sentido, os serviços devem ser eficientes, o desempenho deve ser avaliado e os resultados controlados (LOURENÇO et.al., 2017). Bresser-Pereira (1997) e Abrucio (1997) destacam que o modelo gerencial defende a descentralização, a modernização, e a qualidade contínua do setor público. No entanto, Abrucio (Ibidem) discorre sobre a necessidade de se discutir o caso brasileiro, com vistas a não transpor esse modelo de gestão privada para o setor público sem resguardar as devidas diferenças entre o Brasil e os países desenvolvidos que o adotaram. Igualmente, Silva (2002) chama a atenção para os traços histórico-culturais da gestão pública brasileira, entre os quais é possível citar a regulação política, o patrimonialismo, a cultura de corrupção. Secchi (2009, p. 356) explica que esse modelo normativo pós-burocrático se pauta em princípios de eficiência e desempenho, sendo em essência um modelo orientado para promover a gestão nos moldes da administração privada e estimular uma lógica competitiva.

O modelo gerencial é orientado tecnicamente para controlar resultados, orientado economicamente para controlar quase-mercados, e orientado politicamente para controlar resultados e competição administrada, como por exemplo na saúde (SAUERBRONN, 2017). Assim, o controle que antes era apenas de ordem burocrática, por meio de procedimentos, é ampliado para quatro formas de controle: resultados, custos, quase-mercado e social. Cabe destacar que o controle social na gestão

pública gerencial é estabelecido com o objetivo de fortalecer a democracia, por meio dele “os cidadãos exercitam formas de democracia direta” (BRESSER-PEREIRA, 1997; SILVA, 2002, p. 122). Ambos projetos – administração pública gerencial e administração pública societal – afirmam buscar a ampliação da democracia no país, mas para a vertente societal, isso decorrerá da ampliação de participação social e da concretização da cidadania, em uma articulação de democracia representativa com democracia participativa, o que difere da visão de poder público centralizador e autoritário (PAES DE PAULA, 2005, p. 40). Para a autora, a administração pública societal ainda é um projeto em construção, não pertence a um único partido político nem possui consenso de objetivos e características, como ocorre com a administração pública gerencial.

Nesse sentido, é importante reconhecer que a construção de uma gestão pública democrática passa por três dimensões: econômico financeira; institucional-administrativa; sociopolítica (DENHARDT, 2012). As dimensões enfatizadas na gestão gerencial são a econômico-financeira e a institucional-administrativa, enquanto a gestão societal enfatiza a dimensão sociopolítica. Quanto à abertura para participação política, a administração gerencial tem a participação apenas no nível do discurso, sendo centralizadora nas tomadas de decisão e nos canais de participação popular, na outra mão, a administração societal tem participação no nível das instituições e busca viabilizar a participação popular (PAES DE PAULA, 2005, p. 41).

Embora essa nova corrente sociocêntrica esteja permeada no contexto da administração pública brasileira, as relações entre Estado e sociedade ainda guardam padrões do passado, em inúmeros aspectos, relacionados a padrões patrimonialistas (PINHO, 2016), que estariam 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, p. 140) chama a atenção para uma “confluência perversa”, que desafia o controle social preconizado pela Constituição.

Conforme Dagnino (Ibidem), 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, 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 (Ibidem, p. 147). Os deslocamentos de significados podem ser vistos, por exemplo, nos espaços abertos para a sociedade civil discutir e formular políticas públicas, em que, todavia, os participantes acabam por se deparar com situações nas quais devem apenas assumir funções e responsabilidades inerentes à 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 nesses espaços públicos apostando no seu potencial democratizante, mas que podem acabar servindo a objetivos antagônicos.

Para Dagnino (Ibidem, p. 151), o deslocamento da representatividade não é “inocente nem em

suas intenções, nem em suas consequências políticas”. Assim, a autora 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.

Conforme apontam Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012, p. 224),

para que os conselhos gestores institucionalizados no contexto brasileiro não realimentem as desigualdades e insiram-se num projeto político participativo e democrático [...], eles precisam evitar problemas de governança como: definição de objetivos, *accountability*, informações assimétricas e monitoramento.

A gestão pública societal manifesta-se especialmente a partir dos conselhos gestores e do orçamento participativo (PAES DE PAULA, 2005). Nesse sentido, 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 esses espaços livres para ocupação e utilização desses 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, p. 7), os conselhos “são instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política”.

Na contramão da legislação sobre a importância dos conselhos na efetiva participação social e fortalecimento democrático, alguns estudos sinalizam que o acompanhamento, a fiscalização e o 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. Estudos sobre Cacs do Fundeb evidenciam a falta de coerência entre a proposta do projeto societal e a realidade prática. 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) mostra a necessidade de maior engajamento da sociedade civil, a existência de baixa capacitação e pouco conhecimento técnico contábil dos conselheiros. Rodrigues (2012) 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.

Estudos como os de Guimarães e Coutinho (2010) e Barbosa (2010), que analisaram os Cacs do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – substituído pelo Fundeb a partir de 2007 – mostram que os Cacs não funcionam como deveriam desde longa data, há tanto a falta de capacitação técnica quanto a falta de transparência na aplicação dos recursos, o que contribui para que a sociedade não esteja representada adequadamente nem participe efetivamente das políticas públicas.

2.1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E CONTROLE DE RECURSOS

O sistema de financiamento da educação pública nos moldes atuais – por meio de um fundo de investimento de natureza contábil com colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios – teve início com a regulamentação da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c), que criou o Fundef, o qual 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 Fundef 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: (i) Fundo de Participação dos Estados; (ii) Fundo de Participação dos Municípios; (iii) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços; (iv) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações; (v) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos; (vi) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; (vii) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios); (viii) recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a). Também são incluídas 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 em esfera nacional e estadual, além do Distrito Federal. A Lei n. 11.494/07 (BRASIL, 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 n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b). 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 necessário, na 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. 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 visa garantir a execução de políticas e materializar 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: Ministério Público Federal, ministérios públicos estaduais, tribunais de justiça, Polícia Federal e polícias estaduais. No caso do Fundeb, o TCU e a CGU 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 (BRASIL, 2008, p. 37-39).

2.2. FUNDEB E CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACs)

No que concerne ao Fundeb, o controle social é desempenhado via conselho de políticas públicas nos estados e municípios, por meio do Cacs, cuja elaboração e principais parâmetros de funcionamento estão fundamentados na Lei n. 11.494/07, que orienta a criação dos conselhos em todos os entes federativos, respeitando as legislações locais (BRASIL, 2007).

O principal objetivo do Cacs deve ser o acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb. As principais características devem ser uma atuação autônoma, guiada pelo interesse público, desvinculada e sem subordinação ao poder executivo local (Idem, 2008, p. 32).

O Cacs não se constitui 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 às 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 (Idem, 2009).

A lei do Fundeb fixa as seguintes atribuições aos Cacs: (i) supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, em sua esfera de atuação; (ii) supervisionar a realização do censo escolar anual; (iii) 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; (iv) 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; (v) analisar os registros contábeis e os demonstrativos com os recursos do fundo e as despesas executadas; (vi) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao tribunal de contas. Competem adicionalmente ao Cacs o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos, conforme Lei n. 12.487/11; Lei n. 12.499/11; e Lei n. 12.695/12 (Idem, 2011a, 2011b, 2012a).

No desempenho do controle social, o conselho deve analisar os relatórios gerenciais do fundo, sendo que a disponibilização dos relatórios ao Cacs é de obrigação do poder executivo local. O Cacs deve reunir-se mensalmente para analisar os documentos contábeis, além de acompanhar o plano de carreira e remuneração do magistério. Pode também, convocar o secretário de educação para prestar esclarecimentos sobre os recursos do Fundeb.

A partir da análise dos relatórios, ao Cacs é permitida a indicação de irregularidades e/ou ilegalidades, e a emissão de parecer aos responsáveis pelos controles interno e externo. Ocorrendo qualquer irregularidade com os recursos, o Cacs pode

solicitar esclarecimento sobre a possível irregularidade e propor resolução ao problema; se a medida não for suficiente, o Cacs 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, as quais são aplicáveis aos estados, municípios e ao chefe do executivo (Idem, 2008).

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, deve haver no mínimo 9 membros e, nos municípios pelo menos 9 conselheiros. Se o município já dispuser de um Conselho de Educação e Conselho Tutelar, cada órgão deverá eleger um representante junto ao Cacs (BRASIL, 2008, p. 30-31). Para se fazer representar no conselho, cada grupo social deverá promover eleições para a escolha de seu representante e respectivo suplente. O presidente do conselho é escolhido por meio de votação entre os conselheiros. Os conselheiros são nomeados pelo poder executivo local (Idem, 2014).

Por não possuir estrutura administrativa própria, o conselho depende do apoio da União, estado, Distrito Federal e/ou município, conforme a Lei n. 11.494/07 (Idem, 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 visa à atuação autônoma e sem subordinação do conselho.

3. METODOLOGIA

Considerando a classificação proposta por Gil (2002), esta pesquisa é classificada quanto aos objetivos como descritiva, pois caracteriza o Fundeb e o Cacs quanto às suas função e estrutura básica, descreve as dificuldades apontadas pelos conselheiros na execução de suas funções. Quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se como estudo de caso, pois concentrou-se em poucos objetos – três Cacs – e buscou explorar “situações da vida real” dos conselheiros e proporcionar uma visão global do problema em torno do controle social de recursos do Fundeb.

Ainda considerando a classificação de Gil (Ibidem, p. 139), este estudo de caso pode ser caracterizado como instrumental, pois tem o “propósito de auxiliar no conhecimento de determinado problema”. Nesse sentido, o caso é constituído de conselheiros de Cacs do Fundeb visando ao estudo das dificuldades em se aplicar o controle social. Para a determinação do número de casos, considerou-se que “o procedimento mais adequado para esse fim consiste no adição de novos casos” (Ibidem, p. 140). Desta forma, partiu-se inicialmente do Cacs do estado do Rio de Janeiro e posteriormente foram adicionados dois novos Cacs.

Para escolha desses outros Cacs, primeiramente, as pesquisadoras verificaram quais municípios do Rio de Janeiro apresentavam os maiores repasses para o Fundeb e depois identificaram os cinco maiores repasses ocorridos em 2012, divulgados pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2012b): Rio de Janeiro (R\$ 1.686.287.597,50); Duque de Caxias (R\$ 203.967.065,60); Nova Iguaçu (R\$ 175.859.515,72); Campos dos Goytacazes (R\$ 131.168.249,35) e São Gonçalo (R\$ 119.050.725,42). Desta forma, os Cacs dos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias foram selecionados para compor o caso. Entretanto, em função de não serem obtidas respostas dos conselheiros do Cacs de Duque de

Caxias, este município foi desconsiderado para fins de análise, e foi inserido em seu lugar o município de Nova Iguaçu. A amostra final é composta por 12 conselheiros: estado do Rio de Janeiro (4), município do Rio de Janeiro (3), município de Nova Iguaçu (5).

Nesse estudo de caso a triangulação se deu por meio de questionário, observação e análise de documentos. As evidências diretas dos conselheiros foram coletadas mediante aplicação de questionários nos meses de junho e julho de 2014. Composto por 29 questões, entre abertas e fechadas, o questionário foi elaborado a partir das questões utilizadas anteriormente no estudo de Nacif (2010), o qual investigou os conselheiros do Fundeb no litoral norte de São Paulo. Além da aplicação do questionário, foi realizada observação direta nos locais das reuniões dos conselhos e análise dos informativos contábeis disponíveis e atas de reuniões dos conselhos. Para a análise dos dados foi adotada uma abordagem qualitativa amparada por um quadro de referência a partir da fundamentação teórica da pesquisa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

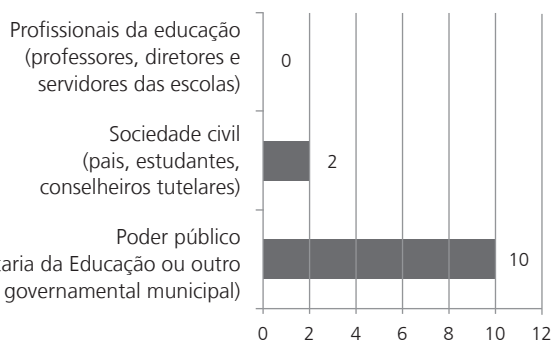
4.1. PERFIL DOS CONSELHEIROS

Os resultados revelam que os 3 Cacs atendem à composição prevista na lei do Fundeb. Dentre os

12 conselheiros que responderam os questionários, 10 são do sexo feminino e 2 do sexo masculino, sendo que 4 conselheiros atuam há mais de 3 anos em Cacs e 7 conselheiros estão há menos de um ano na função. Em termos de escolaridade, os conselheiros possuem segundo grau completo (2), superior completo (2), superior incompleto (1), especialização (5), mestrado (2). Uma questão proposta aos conselheiros, especificamente, dizia respeito a sua filiação a algum partido político e, de acordo com as respostas obtidas, nenhum dos conselheiros declarou-se filiado a partido político. Os painéis A e B do Gráfico 1 mostram a representatividade dos conselheiros e a forma de nomeação para a função.

Os resultados da pesquisa foram analisados à luz da proposição de Nacif (Ibidem, p. 23) na qual “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”. O Gráfico 1 permite verificar que os respondentes estão mais fortemente ligados ao governo e têm pouca interação com a sociedade civil, tanto no que concerne à indicação para o cargo quanto à participação de outras atividades. Também são conselheiros essencialmente representantes do poder público em vez de representantes da sociedade civil ou de profissionais da educação.

Painel A – Representatividade dos conselhos



Painel B – Indicação para o cargo no conselho

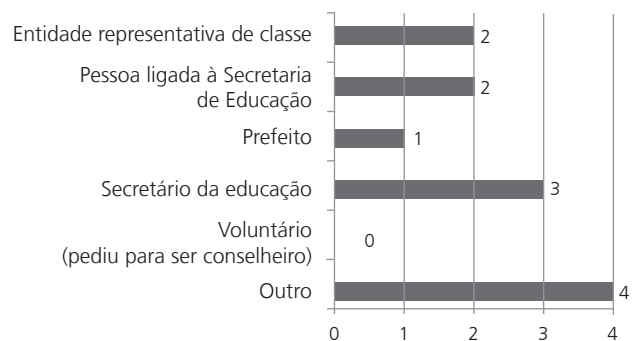


Gráfico 1 – Representatividade e indicação de conselheiros.

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da pesquisa.

Nesse aspecto, vale a pena ponderar sobre a argumentação de Lira (2011), o qual 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.

Quanto à participação em outras atividades durante a atuação no Cacs, 10 conselheiros não participam de nenhuma outra atividade, um conselheiro participa de associação de moradores ou centro comunitário e um participa de fórum popular permanente de defesa da educação. 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 7 conselheiros participaram de pelo menos 1 curso de formação para desempenhar a função de conselheiro e 4 conselheiros não participaram de nenhum curso que os preparasse para a função. Os cursos de formação/capacitação foram patrocinados pelo Ministério da Educação (1); Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (4); Tribunal de Contas (2); FNDE (3). A Tabela 1 mostra o nível de conhecimento em relação à legislação.

Um conselheiro absteve-se de responder. Apenas um conselheiro não conhece o Manual de Orientação para conselheiros do Fundeb. 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 manuais e leis. Entre os outros materiais e/ou manuais apontados como auxiliares para os conselheiros estão: balanços contábeis, deliberações do próprio conselho, manuais disponíveis 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 Secretaria de Estado e Educação (SEEDUC), regimento interno e documentos entregues nas reuniões.

Tabela 1 – Conhecimento e acesso dos conselheiros à legislação

	Quanto à Lei n. 11.494/07 – Instituiu o Fundeb	Quanto ao Decreto 6.253/07 – Regulamenta a lei do Fundeb	Quanto à legislação municipal sobre o Fundeb	Quanto aos artigos 70 e 71 da Lei n. 9.394/96	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
Consulto a lei sempre nas deliberações do conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no conselho	7	4	5	4	5	5

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da pesquisa.

4.3. EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES

Quanto à periodicidade das reuniões do Cacs, todos os conselheiros participam de uma reunião por mês, sendo esse, normalmente o dia disponibilizado para as tarefas do conselho. Entretanto, de acordo com um conselheiro, "*Neste atual mandato, pouco ou quase nada é realizado*". A Tabela 2 detalha o comportamento dos conselheiros diante de tarefas específicas.

Dois conselheiros não responderam as questões relacionadas às atividades. Dentre as atividades elencadas, é possível verificar que, de maneira considerável, não há reuniões com a sociedade civil e tampouco 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. Dado que o objetivo dos conselhos é representar a sociedade civil na gestão dos recursos públicos da educação básica, esse quadro permite visualizar a baixa interação desses conselheiros nesse sentido.

Ao serem questionados quanto ao acesso à cópia de documentos como licitações, folhas de pagamento, convênios e outros, para verificar a aplicação dos recursos do Fundeb, apenas um conselheiro respondeu que não possui acesso a esses documentos e dois afirmam ter acesso restrito, os demais declararam ter acesso livre a eles.

Os respondentes indicaram o nível de pressão que sofrem, ou sofreram, para não realizar suas funções como conselheiro do Cacs. A maioria deles (9) considera que não há pressão para o cumprimento das funções. Essa questão chama a atenção para o fato de 9 dos 10 conselheiros ligados ao poder público não se sentirem pressionados para exercer sua função. A Tabela 3 mostra o nível de receio dos conselheiros para a execução de atividades específicas.

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

Tabela 2 – Realização de tarefas específicas

	Nunca	Raramente	Com frequência	Sempre
Solicita o extrato da conta do Fundeb à agência bancária	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 FDNE para obter informações do Fundeb	0	1	4	5
Acessa informações sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por aluno/ano e valores previstos no Fundeb	0	3	3	4
Utiliza dados do FDNE para confrontar as planilhas apresentadas na reunião	1	4	3	2
Verifica o andamento de serviços realizados com recursos do Fundeb	4	1	4	1
Verifica a 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: Elaboração das autoras, com base nos dados da pesquisa.

Tabela 3 – 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: Elaboração das autoras, com base nos dados da pesquisa.

RC: Este papel é complexo. Ao mesmo tempo 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

O nível de conhecimento dos conselheiros sobre contabilidade, auditoria, contas públicas e conta do Fundeb é apresentado na Tabela 4. Considera-se que as matérias básicas sobre contabilidade sejam relevantes, pois entre as tarefas no Cacs estão a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e o acompanhamento dos registros contábeis dos recursos do fundo.

Entretanto, os dados mostram que os conselheiros possuem 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. Com base nos resultados

aferidos, verificou-se que a principal dificuldade está ligada com a capacitação/formação para o exercício da função, depois, diz respeito ao tempo para analisar documentos e emitir parecer. Falta de acesso à informação e falta de disponibilidade de tempo também constaram como dificuldades. Apenas um conselheiro sinalizou não ter nenhuma dificuldade para desempenhar sua função, segundo este: “No momento há total parceria entre este conselho e as secretarias municipais, desta forma não há dificuldade em relação ao governo” (RC).

Os conselheiros, além de apontar suas maiores dificuldades para exercer o controle social, podiam justificar suas respostas. Os trechos de algumas justificativas explanam melhor as dificuldades:

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.

RC 5: Formação prévia para exercício do cargo de conselheiro.

RC 6: Falta de acesso às informações.

Tabela 4 – 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 de contas do Fundeb	0	2	7	2

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da pesquisa.

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, do Distrito Federal e dos municípios garantir condições materiais e espaço físico ao Cacs.

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

RC 1: ser disponibilizado pela chefia uma carga horária mínima para o desenvolvimento das tarefas; dar mais publicidade às ações do Cacs perante a 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.

RC 4: 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 por meio de fóruns populares, associações ou outros conselhos tende a fortalecer e legitimar o controle social, conforme identificado na literatura. Dentre as ações que podem potencializar o desempenho dos Cacs está a divulgação de suas atividades em linguagem acessível, para que uma parcela maior da sociedade acesse as informações e possa participar do conselho tirando dúvidas e apresentando demandas. Além disso, pode-se elaborar uma agenda de trabalho articulada com o trabalho de outros Cacs, bem como fóruns populares de educação para a troca de informações e experiências, fortalecendo a atuação do conselho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social é um instrumento constitucional à disposição do cidadão e da sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos públicos e participar das políticas públicas, tais ações podem ser executadas via conselhos gestores. Este artigo buscou 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.

A despeito do que demanda a literatura, os resultados revelam que os conselheiros não estão ligados a partidos políticos e não são representantes da sociedade civil. Pelo contrário, eles são, na sua maioria, vinculados ao poder público e não participam de atividades sociais extraconselho. Embora haja uma reunião mensal e qualquer cidadão possa participar, observou-se que a presença da sociedade nas reuniões é mínima e na maioria das vezes não há representante algum. Tal situação evidencia que os Cacs não são reconhecidos pelos representantes da sociedade ou sua participação no controle social é desconhecida/subvalorizada. Aqui merecem destaque os argumentos

de Silva (2005) e de Braga (2011), que consideram que o controle social pode se efetivar por meio de participação coletiva da sociedade organizada, como associações, sindicatos, partidos políticos e conselhos. No entanto, os resultados da pesquisa mostram que os conselheiros dos Cacs analisados não representam nem associações, nem sindicatos ou partidos políticos, sendo 10 deles representantes do poder público municipal. Além disso, a não participação dos conselheiros em atividades sociais extraconselho, bem como a não representação de segmentos da sociedade nas reuniões do Cacs, sinalizam para o fato de que tais conselhos, ao invés de atenderem ao modelo socio-cêntrico, aparentam ser uma extensão do modelo estadocêntrico.

Os conselheiros indicam possuir bom conhecimento em relação à matéria que orienta o funcionamento do Fundeb e do Cacs, e no desempenho de suas funções consultam e utilizam a legislação específica para deliberações do conselho. Eles declaram acessar a página do FNDE para obter informação sobre o Fundeb e buscar informações sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos são as atividades mais realizadas. Entretanto, os conselheiros não se reúnem com a sociedade civil ou movimentos sociais, nem inspecionam com frequência serviços 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 esses conselheiros carecem de maior efetividade em alguns aspectos, para que o controle ocorra de forma consonante com as especificações presentes nas leis.

O conhecimento dos conselheiros sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do Fundeb é mediano. Entretanto,

convém ressaltar que tal conhecimento não foi ponderado pelas pesquisadoras mediante a descrição dos saberes que se classificam em baixo, médio ou alto, pois foram os próprios conselheiros que se classificaram nessas categorias. Assim sendo, é possível que algum conselheiro considere ter um nível médio em conhecimentos de contabilidade pública ou de auditoria e ainda assim lhe faltem instruções importantes para análise e parecer sobre as contas que está acompanhando.

A análise mostrou que a principal dificuldade está ligada à capacitação/formação para o exercício da função, em seguida, a dificuldade diz respeito ao tempo 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 dos Cacs estudados 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. Tais adversidades afetam o controle social e o desempenho do Cacs.

Por fim, os achados da pesquisa remetem à 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”. As evidências sugerem que os conselheiros parecem participar apenas de questões que tangenciam a gestão e não das políticas públicas. Nesse sentido, enquanto esses Cacs 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. Esses achados reforçam a visão de Maduro-Abreu et al. (2015), na qual a participação da comunidade é condição imperativa para

consolidar um processo democrático por meio da integração entre conhecimentos técnicos e saberes tradicionais e locais.

Assim sendo, 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. A capacitação para o desempenho das funções deve, como destaca Gohn (2006): considerar os conselheiros como sujeitos políticos; tomar por base a participação social; e, por fim, ser plural e considerar as diversidades culturais e os saberes locais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 10, p. 1-52, 1997.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

BARBOSA, S. M. Os desafios da participação social no financiamento da educação. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1., 2010, Elvas. *Anais...* Lisboa: FNAE, 2010. p. 1-16.

BRAGA, M. V. A. *O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb*. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

_____. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos estados e do

Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 set. 1996a. Seção 1, p. 18.261. Disponível em: <<https://bit.ly/2ry9rva>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Seção 1, p. 27.833. Disponível em: <<https://bit.ly/2qDJHkg>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c. Seção 1, p. 28.442. Disponível em: <<https://bit.ly/2rzgcfC>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7. Disponível em: <<https://bit.ly/2lw66q0>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. *Manual de orientação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/4eqV2S>>. Acesso em: 12 maio 2018.

REFERÊNCIAS

- _____. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. *Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do Fundeb*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/Cw2J24>>. Acesso em: 12 maio 2018.
- _____. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2011a. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/2Kc8AXQ>>. Acesso em: 10 maio 2018.
- _____. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2011b. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2ry5B4z>>. Acesso em: 10 maio 2018.
- _____. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2012a. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2K7Y2ZV>>. Acesso em: 10 maio 2018.
- _____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. *Repasse de recursos do Fundeb*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/ahtnh7>>. Acesso em: 12 maio 2018.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Consulta ao cadastro dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/tLaZrs>>. Acesso em: 12 maio 2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 124, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- DENHARDT, R. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.
- GUIMARÃES, C. A. S.; COUTINHO, H. G. Fundef: participação social e gestão democrática ou conselho governamental com participação tutelada? *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 158-179, nov. 2010.
- HORTON, S. Contrasting Anglo-American and continental European civil service systems. In: MASSEY, A. *International handbook on civil service systems*. Cheltenham: Edward Elgard, 2011. p. 31-53.
- 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*. 2009. 111f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- LIRA, J. D. S. Os conselhos de controle social em Alagoas: uma fiscalização comprometida. In: EPEAL – ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM ALAGOAS, VI, 2011, Maceió. *Anais... Maceió: EPEAL*, 2011. p. 1-10.

REFERÊNCIAS

- LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, p.54-67, jan. 2012.
- LOURENÇO, R. L. et al. Eficiência do gasto público com Ensino Fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. *Contabilidade Vista e Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n.1, p. 89-116, jan./abr. 2017.
- MADURO-ABREU, A. et al. Diagnóstico sistêmico e participativo das comunidades do Médio Maracá – AP: preparação para inserção de energia elétrica alternativa no âmbito do programa “Luz para Todos”. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, v. 31, n. 92, p. 53-69, maio/ago. 2015.
- MARQUES, D. N. *Controle social e accountability: o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Distrito Federal – DF*. 2013. 60 f. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.
- MARTINS, S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; LAGE, M. L. C. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. *APGS*, Viçosa, v. 4, n. 2, p. 221-245, abr./jun. 2012.
- MUCCI, C. B. M. R.; MAFRA, R. L. M. Pesquisa-ação e mediação dialógica como práticas metodológicas para emergência da ação comunicativa em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 107-128, jan./fev. 2016.
- NACIF, C. V. L. *O desafio dos conselheiros do Fundeb: hora da mudança do jogo no controle social*. 2010. 90 f. Monografia (Especialização em Educação Fiscal e Cidadania) – Escola de Administração Fazendária, Diretoria de Educação, Brasília, DF, 2010.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.
- PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Participação popular e instrumentos institucionalizados de participação em nível local. *APGS*, Viçosa, v. 6, n. 1, p. 19-26, jan./mar. 2014.
- PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 130-140, set. 2016.
- PROELLER, I.; SCHEDLER, K. Change and continuity in the continental tradition of public management. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 695-719.
- RODRIGUES, C. P. *Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no estado do Tocantins*. 2012. 50 f. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- SAUERBRONN, F. F. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *APGS*, Viçosa, v. 9, n. 3, p. 148-158, jul./set. 2017.
- 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*, Viçosa, v. 6, n. 1, p. 35-47, jan./mar. 2014.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.
- SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002.
- SILVA, G. E. Tribunais de contas e o controle social na consolidação da democracia. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, II, 2005, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2005. p. 1-9.