



# Universidade de Brasília

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

ANDRÉ GOMES PONTES

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO FUNDO DE  
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE  
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO**

Brasília-DF  
2015

ANDRÉ GOMES PONTES

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO FUNDO DE  
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE  
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília-DF  
2015

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO FUNDO DE  
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE  
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO**

ANDRÉ GOMES PONTES

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (PPGA/FACE/UnB) da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública. Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015 por banca examinadora constituída por:

---

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universidade de Brasília  
Orientadora

---

Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universidade de Brasília  
Examinador Interno

---

Professor Doutor Frederico José Lustosa da Costa  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
  
Universidade Federal Fluminense  
Examinadora Externa

Brasília – DF  
2015

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha mãe, exemplo de amor incondicional que me permitiu conhecer o que há de melhor neste mundo.

Ao meu pai, por todo esforço e dedicação que me permitiu ser quem sou, e que me motiva a ser cada dia melhor.

A minha companheira, pelo apoio, pela paciência, pela amizade e pelo amor de todo dia.

A minha irmã e ao meu irmão, por me acompanharem nesta jornada.

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Profa. Dra. Suylan Midlej, pela paciência e por acreditar no meu potencial mesmo nos momentos mais difíceis, pelos ensinamentos e preciosas orientações.

Aos Professores Dr. João Mendes e Dr. Frederico Lustosa por terem aceitado o convite para participar da banca e pelas contribuições ao trabalho, possibilitando a melhoria da pesquisa realizada.

A minha mãe, por todo amor dedicado a mim.

Ao meu pai, que com sua história de vida e integridade ética me inspira a construir um mundo melhor.

A minha irmã Juliana e ao meu irmão Sérgio, por me acompanharem nesta jornada e me servirem como exemplo de dedicação.

A minha companheira Antonielle Vieira Monclaro, por ser um exemplo acadêmico e profissional que me guia e inspira, e que não me deixou desistir e me fez crer que sou capaz. Obrigado por todo amor, carinho, compreensão, companheirismo, apoio e cumplicidade. Sem você este trabalho não teria dado certo.

Aos colegas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Adriana, Josefa, Winnie e Robert, Conrado Matias, Regina Andrade e em especial ao Rui Alberto, pela paciência e pelo apoio, sem os quais esta caminhada teria sido muito mais difícil.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado Profissional, pela inspiração e troca de experiências ao longo do curso que me permitiram crescer pessoal, acadêmica e profissionalmente.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que por meio da política de incentivo educacional me permitiu participar desta valiosa experiência.

Aos meus amigos, pelo apoio nos momentos difíceis.

A todos aqueles que de alguma forma colaboraram e me incentivaram na realização deste trabalho.

## Sumário

1. Introdução.....	1
2. Referencial teórico.....	7
2.1 Democracia e participação social .....	7
2.1.1 Participação social na educação .....	12
2.2 Conselhos de políticas públicas .....	14
2.3 Controle social e corrupção .....	18
3. Metodologia.....	24
4. Discussão e resultados .....	34
4.1 Os CACS-FUNDEB e a fiscalização orçamentária.....	34
4.2 A atuação dos CACS-FUNDEB na identificação de irregularidades na gestão do Fundeb .....	44
4.3 CACS-FUNDEB e o combate à corrupção .....	51
Considerações finais .....	59
Apêndices .....	70

## RESUMO

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se constituem como espaços de prestação de contas do Poder Executivo para com a sociedade civil e profissionais do setor educacional sobre a utilização dos recursos vinculados à educação. Estes conselhos são alvo de diversos estudos que avaliam aspectos que influenciam o exercício do controle social nestas instâncias de participação, como ocorre no Programa de Fiscalização por Sorteio Público (PFSP) da Controladoria Geral da União (CGU), que seleciona, a cada sorteio, 60 municípios para analisar a execução de recursos federais repassados a estes entes e a eficiência das instâncias de controle social que são incumbidas de acompanhar a aplicação dos repasses, apontando irregularidades na gestão dos Fundos ou programas. Por meio dos relatórios do PFSP dos anos de 2013 e 2014, foram selecionados 12 municípios que apresentaram irregularidades na gestão do Fundeb, assim como, segundo critérios da CGU, CACS-FUNDEB considerados de atuação eficiente, para verificar a influência dos conselhos na identificação de práticas corruptas apontadas na gestão do Fundo. Utilizou-se como método de pesquisa entrevista com treze conselheiros de três destes municípios, além da análise das atas de reuniões e pareceres conclusivos dos respectivos CACS-FUNDEB, e aplicou-se questionário em 15 conselheiros de nove municípios. Os resultados apontam para uma atuação eficiente dos conselhos no que diz respeito a ações consideradas mais simples, como conferência de extratos bancários de movimentação de recursos do Fundeb e de folhas de pagamento, mas indicam uma forte limitação no que diz respeito à capacidade dos conselhos em identificar práticas corruptas, principalmente, por falta de conhecimento técnico para o exercício da fiscalização.

Palavras-Chaves: Controle Social; Fundeb; Conselhos de Políticas Públicas; Corrupção; Financiamento da Educação.

## **ABSTRACT**

The Councils of Monitoring and Social Control (CACs-FUNDEB) of the National Fund of for the Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Fundeb) are constituted as spaces of accountability of the executive branch to the civil society and education professionals about the use of resources related to education. These councils are subject of several studies evaluating aspects that can influence the exercise of social control in these instances of participation, as in a Public Lottery Fiscalization Program (PFSP) of the Brazilian Internal Audit Agency (CGU), which selects in every round around 60 municipalities to review the implementation of federal funds transferred to these entities and also the efficiency of social control instances that are responsible for monitoring the application of such transfers, indicating irregularities in the management of the funds or programs. Through PFSP reports elaborated between 2013 and 2014, twelve municipalities that presented irregularities in the Fundeb management were selected, as well as, using CGU criteria, CACS-FUNDEB that had a considered efficient performance, to verify the influence of these councils in identifying corrupt practices. As research method, thirteen interviews were conducted with representatives of three of these municipalities, as well as analysis of meeting minutes and reports about the use of Fundeb resources by the respective CACS-FUNDEB of each municipality. A questionnaire was also applied on 15 advisers from nine municipalities. The results point to an efficient performance of councils regarding actions considered simpler, such as Fundeb financial operations checking and payrolls verification, but indicate a strong limitation in regard to the CACS-FUNDEB capability of identifying corrupt practices due to councils' lack of technical knowledge for supervision.

**Key Words:** Fundeb, Corruption, Social Control, Public Policy Council. Education funding



## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** Quantidade de municípios fiscalizados nos sorteios nº 37, 38 e nº 39 por estado e região
- Tabela 2** Grau de concordância com relação às ações realizadas pelos CACS-FUNDEB
- Tabela 3** Grau de concordância sobre a análise detalhada do parecer conclusivo
- Tabela 4** Grau de concordância da percepção dos conselheiros em relação a contribuição na elaboração do parecer conclusivo
- Tabela 5** Grau de concordância sobre a adequação da prestação de contas da Prefeitura
- Tabela 6** Grau de concordância sobre a contribuição do CACS-FUNDEB na identificação de irregularidades
- Tabela 7** Tipos de irregularidades encontradas pelos conselheiros dos CACS-FUNDEB
- Tabela 8** Grau de concordância da satisfação sobre a resolução de irregularidades encontradas

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Classificação de práticas de corrupção
- Quadro 2** Relação de municípios escopo da pesquisa
- Quadro 3** Perfil dos entrevistados com idade, escolaridade, profissão, categoria e município a qual pertencem
- Quadro 4** Perfil dos servidores entrevistados
- Quadro 5** Objetivos específicos e procedimentos metodológicos

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CACS-FUNDEB – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

CACS-FUNDEF - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

CGU – Controladoria Geral da União

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP – Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

PFSP – Programa de Fiscalização por Sorteio Público

PNE – Plano Nacional de Educação

## 1. Introdução

A democracia demanda da administração pública a execução de políticas públicas de qualidade, que atendam as reais necessidades da sociedade. Ao longo das últimas décadas, há uma crescente exigência sobre o desempenho das ações governamentais, o que leva ao questionamento sobre como melhorar a efetividade da gestão pública. Uma das saídas em voga é a participação social, desde a formulação das políticas públicas até a sua implementação.

Nos últimos anos, o fenômeno da participação social na administração pública tem se tornado objeto de vários estudos devido ao seu potencial de modificar positivamente o panorama das políticas públicas. A literatura recente (GRAU, 2005; KLIKSBERG, 2005) indica que, em que pese a abertura aos processos participativos pela gestão pública apresentar melhoria nos indicadores de eficiência e efetividade das políticas públicas, ainda há muito espaço para melhorar a legitimação e a qualidade da representação social.

Os canais de participação política são essenciais na democracia e surgem como mecanismos de redirecionamento das políticas públicas. Esse fenômeno começa a se desenhar como uma característica essencial das democracias modernas, pondo fim aos questionamentos sobre sua viabilidade, sendo esses canais considerados por Kliksberg (2005) uma oportunidade, pelo fato de não terem sido impostos, mas desenvolvidos.

A Constituição de 1988 se tornou um marco por reservar diversos mecanismos de participação social em diferentes áreas, em contraponto ao autoritarismo praticado nas duas décadas anteriores (AVRITZER, 2009). Desde sua promulgação, este tema avançou associado em grande parte em decorrência do desenvolvimento econômico e social que acompanhou o país durante este período (FEDOZZI, 2005).

Da mesma forma, a Carta de Outubro remodelou a configuração federativa do Brasil, com a descentralização de diversas políticas para a responsabilidade dos Estados e municípios, desconcentrando a arrecadação de recursos e ampliando o papel destas esferas (FEDOZZI, 2005). Isto favoreceu o surgimento de novas instâncias de participação social nas esferas locais, como a implementação de conselhos de assistência social, conselhos municipais de educação e de saúde, além de fortalecer os modelos já existentes.

No entanto, mesmo com o avanço da participação social nestas instâncias, o quadro de desigualdade social do país na década de 1990 continuou a ser um entrave para o desenvolvimento das políticas públicas. A política de educação nacional era uma das que apresentavam maior dificuldade de se desenvolver, visto que alguns estados e municípios não

detinham capacidade de investir o mínimo em educação somente com base em suas próprias receitas (ARRETCHE, 2004).

Sem uma política nacional norteadora do financiamento da educação, os estados e municípios atuavam de modo inteiramente independentes, com altíssimo grau de liberdade sobre as políticas sociais de educação. Para reduzir as assimetrias nas distribuições de recursos, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, em setembro de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que começou a vigorar em 1998 (ARRETCHE, 2004).

O financiamento do ensino fundamental público por meio do Fundef favoreceu os municípios que apresentavam dificuldades de manter um sistema de ensino de qualidade por não arrecadar impostos suficientes para subsidiar investimentos no setor educacional, pois, conforme explica Arretche (2004, p. 24), “as desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno”.

O Fundef significou também um avanço com relação à participação social na educação, pois foi a primeira legislação que instituiu órgãos colegiados específicos de controle social no Brasil, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS-FUNDEF) (MARTINS, 2009).

Definido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 16), o controle social é uma forma de participação que atua principalmente na fase de execução das políticas, como monitoramento complementar ao controle institucional realizado pela própria administração pública.

Os Conselhos de Acompanhamentos e Controle Social do Fundef eram responsáveis por fiscalizar a execução dos recursos deste Fundo, emitindo um parecer conclusivo sobre a adequação à legislação a cada ciclo orçamentário. Além desta atribuição, também deveriam supervisionar o censo escolar, utilizado para calcular o valor por aluno – critério utilizado para redistribuição de recursos, e, em 2004, foram incumbidos de fiscalizar diversos programas vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

O controle social dos CACS-FUNDEF, no entanto, é apontado pela literatura como extremamente limitado, principalmente em virtude de brechas legislativas que possibilitavam

a cooptação dessa esfera de participação pelo Poder Executivo local (GUIMARÃES e ABRANCHES, 2012). A execução do controle social se restringia em examinar a etapa de execução contábil dos recursos financeiros *a posteriori*, apenas para verificar a adequação quanto às regras da legislação (CAMARGO e BASSI, 2007).

Os relatos de deficiência dessas esferas de participação citam o mero cumprimento burocrático e formal das prerrogativas legais, e que, no geral, a atuação efetiva dos CACS refletia na realidade a postura do governo local acerca da participação social. Sobre isso, Camargo e Bassi (2007, p. 273) afirmam que:

Os indicadores da rotina burocrático-formal ou de práticas mais democráticas no funcionamento do CACS refletem, em última instância, o padrão de diretrizes políticas assumidas pela gestão democrática da educação, em sintonia com a gestão governamental à frente das prefeituras municipais

No mesmo sentido, Guimarães e Abranches (2012, p. 544) afirmam que

O desenho institucional do CACS possibilita que o Executivo municipal exerça o controle e manipule o seu funcionamento. A legislação federal, ao definir apenas o número mínimo de membros para os conselhos do Fundef e, sobretudo, ao não indicar os impedimentos legais (por exemplo, quem não poderia participar dessas instâncias), permitiu que o Executivo municipal manobrasse no sentido de constituir conselhos totalmente controlados por essa instância de poder. Essa “brecha” na legislação autoriza o poder público municipal a desequilibrar a composição do conselho, dando um caráter amplamente estatal.

Em 2007, para sanar a lacuna com relação ao financiamento da educação infantil e do ensino médio – o Fundef só englobava o financiamento do ensino fundamental, foi instituído, pela Emenda Constitucional nº 53, regulamentada pela Lei nº 11.494 de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. O Fundeb também exigiu a existência de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB) para exercer a atividade de controle da aplicação de recursos. Dessa forma, a transição do Fundef para o Fundeb englobou profundas reformas no que diz respeito à atuação dos CACS, diante da ineficácia do controle social, com a introdução de dispositivos que intencionavam oferecer mais poder decisório, maior autonomia e independência à atuação dos CACS (CAMARGO e BASSI, 2007).

Os CACS-FUNDEB, atualmente, se configuram como órgãos colegiados autônomos, com representação em cada esfera de poder, que não possuem relação de hierarquia com o poder executivo. Exercem prioritariamente a função fiscalizadora, que “pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes” (BRASIL, 2013, p. 23). São responsáveis pelo acompanhamento dos gastos do Fundeb, assim como diversos

programas educacionais em que há o repasse de verbas dos governos federal ou estadual aos municípios.

Frente aos avanços com relação à legislação do Fundeb para se proteger a atuação dos conselheiros não representantes do Poder Executivo, esta esfera de participação é objeto de diversos estudos que discutem se o controle social dos CACS-FUNDEB tem sido eficiente para atingir sua função fiscalizadora: controlar os recursos dos programas vinculados ao Fundeb, identificando ou reduzindo a prática de atos irregulares ou corruptos, e, com isso, melhorar a qualidade da política educacional local.

De modo geral, de acordo com os estudos realizados por Lima, 2009; Turra, 2008; Braga, 2011; a atuação dos CACS-FUNDEB também tem sido considerada como limitada. Braga (2011, p. 18) enumera alguns critérios que sustentam esta classificação, baseados em dados da Controladoria Geral da União (CGU), como: “a baixa frequência dos membros às reuniões; os baixos percentuais de verificação de extratos bancários; a pouca emissão de pareceres e a baixa quantidade de denúncias de irregularidades apuradas por parte desses conselhos”.

A fragilidade do controle sobre a aplicação dos recursos do Fundeb se reflete na grande quantidade de operações deflagradas pelos órgãos de controle como a Polícia Federal com denúncias de corrupção, como a Operação 13 de Maio (DÉCIMO, 2014), que apontou desvios de pelo menos 30 milhões de reais em 2014, e mais recentemente a Operação Águia de Haia, com malversação de cerca de 57 milhões de reais (PITOMBO, 2015).

No mesmo sentido, a CGU (2013) aponta que 73,75% dos 124 municípios analisados entre 2011 e 2012 no Programa de Fiscalização por Sorteio Público (PFSP) - que analisa a gestão de programas federais aplicados em municípios - incorreram em fraudes a licitações com os recursos do Fundeb, e que em 69,35% houve realização de despesas incompatíveis com a finalidade do Fundo, falhas consideradas graves de acordo com critério do próprio órgão.

A prática de irregularidades e de atos corruptos com os recursos que deveriam ser investidos na educação pública têm impactos diretos na qualidade da política educacional Ferraz e Finan (2012), o que demonstra a importância do monitoramento efetivo da aplicação dos recursos.

Devido à relevância do tema, pretende-se neste trabalho investigar de que maneira a participação social pode se tornar um mecanismo para melhorar a efetividade das políticas públicas por meio do controle social e a partir da atuação dos CACS-FUNDEB. Para isto,

pretende-se responder se a atuação dos CACS-FUNDEB sobre a aplicação de recursos do Fundeb no período 2013-2014 em municípios que recebem complementação da União tem auxiliado no combate às irregularidades quanto ao uso dos recursos públicos para a educação.

Pretende-se, inicialmente, identificar quais CACS-FUNDEB foram considerados eficientes na fiscalização dos recursos do Fundeb por meio de critérios utilizados pela CGU no PFSP, para, então, apontar quais as principais ações realizadas por estes conselhos para fiscalizar a aplicação de recursos do Fundo. Após a demonstração de como ocorre a atuação na aplicação dos recursos do Fundeb dos CACS-FUNDEB considerados eficientes, este trabalho propõe averiguar se a atuação destes conselhos influenciou na identificação de irregularidades nos municípios, para, por fim, investigar como o resultado da atuação dos conselhos tem sido utilizado no combate às irregularidades e à corrupção quanto ao uso dos recursos públicos para a educação.

A segunda seção deste trabalho apresenta alguns postulados teóricos sobre participação social e sua relação com a democracia, perpassando pelo quadro histórico de consolidação das instituições participativas no Brasil e o panorama atual, focando na importância da esfera municipal neste processo. Em seguida, discute-se como a participação social no âmbito da educação se desenvolveu no país desde a promulgação da Constituição de 1988.

Após esta exposição, discorre-se sobre as definições teóricas dos conselhos de políticas públicas e apresenta suas principais características, explorando os principais fatores que podem limitar a atuação desta interface, para então expor o exercício da participação social por meio de conselhos no âmbito da educação, mais especificamente sobre o CACS-FUNDEB.

Em seguida, explora-se os conceitos sobre corrupção, apresentando as teorias e concepções mais relevantes e recentes. Expõe-se sobre a análise das principais causas e efeitos deste fenômeno, apresenta as características do controle e combate a corrupção no Brasil e sua relação com o exercício do controle social por meio de interfaces de participação social, particularmente no que diz respeito ao setor educacional.

A terceira seção consiste na demonstração da abordagem de pesquisa e a descrição dos procedimentos metodológicos, apresentando detalhes sobre o Programa de Fiscalização por Sorteio Público da CGU, e de como, por meio dos relatórios produzidos, foi realizada a seleção de municípios e conselheiros que fizeram parte da pesquisa de campo.



Na quarta seção, são apresentados os resultados de pesquisa em três categorias de análise: são apresentados os dados acerca a identificação dos CACS-FUNDEB eficientes e sobre as principais ações que estes conselhos realizam na fiscalização dos recursos do Fundeb. Na categoria seguinte, analisa-se como estas ações podem ter auxiliado na identificação de irregularidades na gestão do Fundo, para então demonstrar como os resultados do exercício do controle social no âmbito destes conselhos tem sido utilizados pelos órgãos de controle na prevenção e combate a corrupção. Por fim, apresenta-se as considerações finais, com algumas propostas de intervenção.

## 2. Referencial teórico

Essa seção discutirá o referencial teórico com base nas seguintes temáticas: Democracia e Participação social, que aponta a questão o crescimento da participação social a partir do fortalecimento da democracia no Brasil; Participação social na educação, que aborda como se deu a participação social no contexto educacional nas últimas décadas; Conselhos de Políticas Públicas, que descreve conceitos sobre este espaço de interlocução entre Estado e sociedade; Controle social e corrupção, que trata de como se vislumbra o controle social como um mecanismo de combate à corrupção a partir da descoberta de irregularidades.

### 2.1 Democracia e participação social

O crescimento do número de regimes democráticos ao final do século XX fez com que este se tornasse o principal tipo de governo utilizado ao redor do mundo. A implementação de regimes democráticos, no entanto, não obedece a um raciocínio linear, sendo um fenômeno de variáveis complexas e multidimensionais que diferem em cada local em função de questões socioeconômicas e culturais (MOISÉS, 2008).

Com isso, a democracia pode apresentar aspectos distintos em diversos países, e, em que pese a realização de eleições diretas ser a principal característica deste modelo, apenas isto não significa que se respeite os princípios norteadores da democracia, como igualdade de todos perante a lei e incentivo ao *accountability*. Assim, o foco dos estudos sobre este modelo se desenvolveram para determinar o conceito de qualidade do regime democrático (MOISÉS, 2008).

O conceito de qualidade de um regime democrático advém da lógica de mercado, em que se espera um bem ou serviço produzido capaz de atender as expectativas dos consumidores. Em um raciocínio paralelo, pressupõe-se que o Estado ofereça serviços e resultados condizentes com o que os eleitores esperam, como garantir as liberdades individuais e políticas e que as instituições permitam a avaliação e o controle do desempenho do governo pelos cidadãos (MOISÉS, 2008).

Sob a ótica do conceito de qualidade da democracia, a participação social não deve se exaurir apenas na escolha dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, como preconizavam as teorias democráticas hegemônicas pós-segunda guerra. Este debate é ainda amplamente discutido em ambientes democráticos, com duas concepções opostas: uma que tem como principal autor Schumpeter, e que coloca em segundo plano a participação popular, e outra, de Habermas, baseada na democracia deliberativa e que defende que a participação é

essencial nos processos de decisão do poder público (SANTOS e AVRITZER, 2002; SPINELLI, 2008).

Grau (2005) ressalta que não somente os aspectos de participação e eficiência são compatíveis, como a democratização do aparato estatal pode ajudar a reforçar o controle sobre seus resultados. Segundo a autora, a expansão da participação preconiza um melhor ajustamento no planejamento e execução das políticas públicas elaboradas nas instituições governamentais. A relação positiva entre participação e performance em políticas públicas também foi demonstrada por Avritzer (2010), considerando como melhoria no desempenho o maior acesso da população de baixa renda a bens e serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Sob este contexto, faz-se necessário que o cidadão possa participar para influenciar controlar a tomada de decisão dos gestores e legisladores para atender as diversas e mutáveis necessidades da sociedade, conforme defende Vasconcelos (2014, p. 82), quando diz que o

cidadão da democracia vigente deve ser o contraste em relação ao instrumental eleitoral, que somente se materializa de quatro em quatro anos e enseja uma série de disfunções derivadas da representação. É dizer: ele deve primar pelo acompanhamento constante das esferas pública e estatal, tanto em âmbito local, dimensão que é sempre destacada como *locus* primeiro de atuação da cidadania, como em outras dimensões que lhe foram desvendadas por meio de ferramentas da tecnologia de informação como a internet.

A permeabilidade das instituições aos processos participativos se configura, deste modo, como um dos pressupostos para se avaliar a qualidade da democracia, visto que pressupõe a existência de canais que funcionem de forma eficaz para influenciar e controlar a administração pública em diversos aspectos. (MOISÉS, 2008; VASCONCELOS, 2014).

No caso do Brasil, considera-se como marco regulatório da participação social a Constituição Federal de 1988, que criou diversos dispositivos legais para que a sociedade civil pudesse influenciar as decisões da administração pública - como a instituição de interfaces participativas nas áreas de assistência social, previdência e saúde, pensamento antagônico ao que prevaleceu durante as décadas anteriores (AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2004, SPINELLI, 2008).

Da mesma forma, o controle social se encontra respaldado em diversos artigos na Constituição Federal de 1988, podendo ser inferido desde o art. 5º, que garante o direito a informação – que tem como marco regulatório a Lei de Acesso à Informação, até a criação e disponibilidade de mecanismos jurídicos que possibilitam o exercício do poder de denúncia pelos cidadãos (BRASIL, 2013).

Definido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 16), o controle social é uma forma de participação que atua principalmente na fase de execução das políticas, como monitoramento complementar ao controle institucional realizado pela própria administração pública, por meio de mecanismos de participação institucionalizados.

Diante da abertura aos processos participativos decorrentes da incorporação, pela Constituição de 1988, de elementos culturais que possibilitaram a prática da democracia participativa - que se esboçavam desde o final do período autoritário por meio de organizações da sociedade civil - a participação e o controle social se amplificaram durante a década de 1990. De modo contraditório, os espaços de participação se ampliaram, mas ainda esbarravam em certa resistência da classe política e limitações decorrentes da situação econômica do país - além da baixa qualidade de acesso a informações, o que também suscitou o crescimento de formas alternativas de organização, como ONGs e entidades do Terceiro Setor (AVRITZER, 2002; GOHN, 2004).

Esse cenário pode ser percebido também em nível mundial. Diversos organismos internacionais de grande porte, como o Banco Mundial, a ONU e o Banco Interamericano de Desenvolvimento elevaram a participação social ao nível estratégico, institucionalizando sua utilização no fomento e elaboração de políticas (KLIKSBERG, 2005).

Diante deste contexto, diversas iniciativas convergentes com a necessidade de se ampliar a participação popular na administração pública foram adotadas no Brasil. Principalmente a partir de 2003, as esferas de participação popular na administração pública obtiveram um grande crescimento, devido em grande parte aos incentivos das políticas governamentais (PIRES e VAZ, 2012; AVRITZER, 2009).

Pires e Vaz (2012) indicam que no Brasil cerca de 90% dos programas governamentais federais são acompanhados pela existência de alguma interface de participação da sociedade, enquanto que 84,8% dos municípios contam esferas participativas na área de educação, e 5.242 na área de saúde (IBGE, 2011). Ainda, conforme afirmam Barros e Braga (2014, p. 4), “no que se refere ao mecanismo das conferências nacionais, entre 1943 e 2013, 138 foram realizadas, sendo que 97 delas após 2003, quando do primeiro Governo do Presidente Lula, e abrangiam 43 diferentes áreas”.

Pires e Vaz (2012) enumeram pelo menos oito principais interfaces de participação no cenário atual – orçamentos participativos, conselhos de controle social e audiências públicas,

entre outras. Esta variedade de arenas de participação social e de inovações institucionais se justifica porque os mecanismos de participação devem ser adequados ao tipo de demanda, já que “diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis” (PIRES e VAZ, 2012, p. 52).

Este cenário atual coloca o Brasil como um dos países com maiores práticas participativas, em contraponto a baixa propensão associativa demonstrada durante grande parte do século XX (AVRITZER, 2008; LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006). No entanto, a literatura sobre participação no Brasil, apesar de consolidada nos últimos anos, focaliza principalmente em experiências participativas individuais e na observação do funcionamento destas, com pouca discussão sobre o papel das esferas de participação na qualidade e operacionalidade da democracia (AVRITZER, 2010; LAVALLE, 2004; VASCONCELOS, 2014).

Para Vasconcelos (2014), das duas variáveis citadas como principais para o incremento qualitativo da participação social no Brasil, apenas o encorajamento pode ser reconhecido como alcançado em função do esforço para o redesenho dos canais institucionais participativos na administração pública brasileira, enquanto a criação de capacidades – que se refere à educação para cidadania - continua negligenciada.

Tal fato se reflete na quase ausência da cultura de participação da população brasileira em espaços públicos institucionalizados, apesar de todo o esforço em direção à democratização da administração pública nos últimos anos. Apesar de ser relevante nesse processo, a intervenção estatal pró-participação não é suficiente para garantir o exercício da cidadania pela sociedade civil. A criação de uma cultura de participação popular e de fiscalização por parte da sociedade não se exaure na criação de mecanismos democratizadores na legislação (ALVES, LEME e FERREIRA, 2011; GUIMARÃES e ABRANCHES, 2012; SPINELLI, 2008).

Em um país com um quadro socioeconômico complexo como o Brasil, há diversos aspectos que limitam o funcionamento das esferas participativas, a começar pela própria desigualdade social. Isto significa que, além da baixa propensão a participação social ser uma característica historicamente intrínseca a população brasileira, ainda há a assimetria informacional nas instituições participativas, com diferença significativa entre o grau de formação dos representantes do poder público e os da sociedade civil organizada (SPINIELLI, 2008).

Essa assimetria, segundo Vasconcelos (2014, p. 84) “é refletida numa assimetria de capacidades: diferenças significativas na fluência da comunicação, de exposição argumentativa, interpretação de dados e informações, conhecimento e compreensão dos pressupostos contidos na legislação, etc.”.

Neste sentido, Lopez e Silva (2014) apontam que o nível de escolaridade, renda, região e raça modificam diretamente a percepção da capacidade de se influenciar e controlar o governo, o que afeta certos estratos sociais e gera menos interesse de participação social, pensamento corroborado por Faria (2015). Quanto menor o nível de escolaridade, menos o indivíduo acredita que possa modificar sua realidade por via de mecanismos de participação. Assim, a população que mais necessita de atenção com relação às demandas de educação é a que se enxerga menos influente.

Nesse contexto, a esfera municipal possui maior relevância nas interfaces participativas em função do grande número de políticas públicas descentralizadas que impactam diretamente o nível de renda e educação da população. Como consequência, as experiências de participação social em políticas públicas a nível municipal tornaram-se a principal força do desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade civil em espaços públicos participativos no Brasil (AVRITZER, 2006; SPINELLI, 2008).

Conforme explica Gohn (2004), a importância deste deslocamento da participação para o âmbito municipal se deve ao fato de que as práticas participativas não se resumem ao plano local, mas é neste espaço que a sociedade se modifica. Ainda, a autora expõe que (GOHN, 2004, p. 24),

É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.

É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política.

Neste sentido, Avritzer (2010) aponta que o nível de participação social nos municípios é, em grande parte, reflexo das trajetórias e contextos históricos locais, e que possui poder de influenciar em questões como a renda per capita, índice de desenvolvimento humano, capacidade administrativa do Poder Executivo local e grau de investimento em políticas públicas. Assim, desenvolver estudos e formas de avaliação sobre a efetividade da

participação social nas políticas públicas se coloca como ponto relevante para o desenvolvimento da democracia brasileira.

### **2.1.1 Participação social na educação**

A participação social na educação brasileira se materializa apenas quando a sociedade civil passa a perceber a educação como um direito de cidadania que deveria ser ofertado de forma gratuita pelo Estado, em meados do século XX, e ocorre principalmente em movimentos populares externos ao âmbito estatal, como o Movimento Renovador da Educação. A atuação destes grupos resultou na incorporação, de forma gradativa ao longo do século passado, de conceitos como universalização do ensino público, qualidade de ensino e gestão democrática da educação (MENDONÇA, 2004).

No entanto, o processo de organização da educação brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é marcado, inicialmente, por relegar ao segundo plano as demandas das associações setoriais, por criar legislações esparsas e por desenvolver políticas públicas sem visão em longo prazo, como explica Dourado (2007, p. 925):

“A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo. Tal dinâmica tem favorecido ações sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, a organização, formação inicial e continuada, estrutura curricular, processos de participação.”

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) possui papel importante nesse contexto, visto que atuava desde a elaboração das diretrizes da educação que seriam utilizadas como base para o texto da Constituição Federal de 1988, ainda sob o nome de Fórum Nacional pela Constituinte. O FNDEP era composto por diversas associações do setor educacional, e era o retrato da lenta redemocratização e abertura política do país nas décadas de 1970 e 1980 (BOLLMANN, 2010).

As pressões exercidas pelo FNDEP visavam garantir um ensino público gratuito e de qualidade e que compreendesse formas de participação popular na gestão do ensino, o que alterava o modelo de poder vigente até então. Baseado principalmente no princípio da gestão democrática, “a adoção de mecanismos de democratização da gestão escolar e de ampliação de processos participativos no conjunto da administração pública foi uma realidade que acompanhou o processo de redemocratização do país” (MENDONÇA, 2004).

Após a promulgação da Carta de Outubro e a inclusão de formas de participação, o FNDEP passou a atuar pela criação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). O FNDEP discutiu e elaborou o formato da nova LDB entre os educadores brasileiros durante oito anos (1988-1996), até a aprovação de um projeto de lei que desconsiderava totalmente o trabalho do Fórum, como relata BOLLMANN (2010, p. 660):

“A continuidade da construção democrática foi interrompida pela apresentação extemporânea do PL n. 73, em fevereiro de 1995, no Senado da República, após Substitutivo n. 30 de 1996, do senador Darcy Ribeiro, que desconheceu o trabalho coletivo das entidades da educação do FNDEP e de parlamentares que apoiaram suas propostas.”

Apesar da clara rejeição do governo pela ideia de abertura a processos participativos na área educacional, em razão do vínculo mercadológico desse setor, o FNDEP ainda insistiu em fazer parte da criação das políticas públicas educacionais, e discutiu nos anos seguintes a aprovação da LDB um modelo do Plano Nacional de Educação (PNE), previsto constitucionalmente (BOLLMANN, 2010).

A partir da submissão da proposta do FNDEP ao Congresso Nacional, nomeada de PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, o Executivo elaborou proposta própria do PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, que, segundo Bollmann (2010, p. 674) era um “plano global de implantação de políticas públicas educacionais sem o mínimo cuidado de viabilização de suas metas”.

O PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional - foi aprovado então pela proposta do Executivo, sem considerar as reivindicações do FNDEP. Assim, apesar de incentivar a criação dos Conselhos Municipais de Educação, durante sua vigência o plano se caracterizou como uma política de Estado, mas que não apresentou viabilidade prática de se colocar como um mecanismo norteador do planejamento e efetivação das políticas públicas educacionais (AGUIAR, 2010, p. 717). Como expõe a autora:

“ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação.”

Além de relegar o papel da sociedade civil na criação de uma educação pública democrática, apesar das garantias constitucionais, a falta de diálogo impedia a construção de um sistema de ensino justo e coerente, o que resultou, a partir da Reforma do Estado na segunda metade da década de 1990, em um sistema de ensino controlado pela União,



enquanto a responsabilidade pelos investimentos e gestão foram destinadas aos estados e municípios (KRAWZZYC, 2008).

Nesse contexto, o Brasil, assim como outros países da América latina, reorganizou a forma de implementar políticas educacionais, principalmente a partir da regulamentação do financiamento da educação básica a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e de Valorização do Magistério – Fundef, em 1996, com foco na racionalidade dos gastos e, contraditoriamente, baseadas principalmente em iniciativas governamentais, sem espaço de interlocução para com os atores da sociedade civil vinculada a educação (SOUZA e FARIA, 2004; BRAGA, 2015).

Assim, a participação e o controle social no setor educacional ao longo dos anos apresentaram-se como um mero procedimento burocrático com experiências esparsas, segmentado entre os entes federativos e com pouco contato com as instâncias participativas de formulação de políticas, o que implica em baixo desempenho deliberativo (GUIMARAES e ABRANCHES, 2012).

Apesar de atualmente possuir diversas interfaces de participação, o setor educacional é o que apresenta a pior performance entre as políticas sociais de caráter universal em número de conselhos (SILVA e BRAGA, 2010), esferas participativas que serão explorados na seção seguinte.

## **2.2 Conselhos de políticas públicas**

No Brasil, o acompanhamento e a fiscalização das políticas governamentais em nível local são realizados principalmente por meio dos chamados conselhos. Conforme afirmam Presoto e Westphal (2005, p. 72):

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes.

Gohn (2003) define três tipos de conselhos existentes no Brasil: os comunitários, criados pelo próprio Poder Executivo como espaço de negociação com a sociedade, principalmente na década de 1970; os populares, frutos das mobilizações que se baseavam principalmente em classes sociais; e os conselhos institucionalizados, em que se incluem conselhos temáticos, conselhos tutelares e conselhos gestores.

Os conselhos de políticas públicas são espaços híbridos institucionalizados, com participação dividida entre o poder público e a sociedade civil. Apesar de se originarem nas mobilizações populares no período anterior a Constituição de 1988, foram inseridos no contexto municipal brasileiro grande parte em função da obrigatoriedade gerada pela imposição legal, como forma de garantir a adesão a certas políticas públicas (SPINELLI, 2008; AVRITZER, 2008).

Cabe analisar como a literatura tem percebido a atuação destes espaços constituídos para ser um mecanismo de prestação de contas e capaz de influenciar a tomada de decisão do poder público. Aponta-se que os conselhos, principalmente em comunidades sem tradição de associativismo (GOHN, 2003, p. 88),

têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização.

Os diversos fatores que podem limitar a atuação dos conselhos são descritos pela literatura como condicionantes, e incluem, em grande parte, obstáculos com relação à participação social de modo geral, como a baixa propensão participativa, a assimetria informacional e elementos de renda e escolaridade. Além destas, cita-se também a dependência destes espaços em relação ao poder público local (SPINIELLI, 2008).

Este último fator pode ser explicado em grande parte pela legislação federal prever que a infraestrutura para funcionamento destes conselhos deve ser disponibilizada pela gestão municipal, o que fez com que estes espaços tenham forte vínculo com o Poder Executivo. Nestas condições, portanto, a atuação dos conselhos é extremamente dependente do comportamento favorável do governo local com relação à participação social (SPINIELLI, 2008). Outro ponto colocado com relação à dependência dos conselhos com o poder público, é referente à compreensão de informações por parte dos conselheiros. Aponta-se que a população com maior nível de renda e escolaridade tem melhores condições de atuar efetivamente nos conselhos, conforme salienta Spinelli (2008, p. 42):

As atribuições legais definidas para os conselhos de políticas públicas e a complexidade da legislação afeta aos programas de governo implicam, por exemplo, que os conselheiros disponham de níveis mínimos de escolaridade, ou, pelo menos, de certo grau de discernimento, para que possam compreender satisfatoriamente os temas técnicos que envolvem a matéria e conhecer todas as dimensões envolvidas nos assuntos a serem deliberados.

Com isso, os representantes da sociedade civil que compõem os estratos mais desfavorecidos encontram uma enorme dificuldade na participação em espaços institucionalizados, e esbarram também na difícil linguagem técnica governamental para exercer a atividade de conselheiro. É necessário, portanto, que a administração pública se democratize ou permita o acesso a informações em linguagem acessível para que estes espaços possam funcionar adequadamente (SPINIELLI, 2008).

Por outro lado, algumas variáveis se destacam como determinantes para o adequado funcionamento dos conselhos de políticas públicas, como desenho institucional, tradição de associativismo da sociedade civil, desempenho administrativo e financeiro, assim como a convergência de fatores políticos (FARIA E RIBEIRO, 2010).

O desenho institucional se refere quanto à forma e organização dos conselhos, e possui papel relevante no desempenho destas instituições participativas, pois pode influenciar diretamente na qualidade da participação, no desenvolvimento da cidadania – e conseqüentemente na capacidade de mobilização popular, assim como no controle da administração pública. Conforme expõem Faria e Ribeiro (2010, p. 63): “Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições”.

Variáveis como associativismo civil e contexto político também se destacam como fundamentais na operacionalidade dos conselhos. Enquanto a primeira versa sobre a habilidade cívica da sociedade em perceber de que maneira e em que intensidade se pode influenciar as decisões do poder públicos, esta trata sobre a convergência de forças e vontades políticas para o adequado exercício da participação social (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Spinelli (2008, p. 43) ressalta, no entanto, que mesmo diante de um contexto favorável para práticas participativas nos municípios

pode ocorrer que tais instâncias não atuem adequadamente no desempenho de suas funções, não sendo capazes de exercer influência sobre os rumos da política, o que pode ser provocado, por exemplo, pelo baixo nível de envolvimento dos seus componentes, em função de fatores de ordem cultural, (...) ou, ainda, em virtude de determinadas características socioeconômicas presentes na sociedade local.

Assim, apesar de a legislação conceber a possibilidade de a sociedade participar por meio de conselhos, a participação e o controle social nestes mecanismos esbarra na cultura de indiferença frente às decisões políticas, característica histórica na relação da população brasileira com o poder estatal (SILVA, 2010). Conforme afirmam Alves, Leme e Ferreira

(2011, p. 20), “apesar dos diferentes canais de participação e reivindicação da sociedade, como os conselhos, os movimentos populares e outros, ainda há muito que se avançar para a consciência do dever de participar coletivamente dos processos de mudança social”.

Especificamente no âmbito da educação, destacam-se os conselhos de políticas públicas institucionalizados como o Conselho Nacional de Educação, que exerce atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação; os Conselhos Municipais de Educação, instituídos pelos próprios municípios; e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. A regularização dos dois últimos pelos municípios constitui pré-requisito para que a União realize as transferências voluntárias para programas setoriais.

O Conselho Municipal de Educação se destaca como espaço estratégico para a discussão das políticas educacionais no âmbito local. Estes conselhos têm desempenhado papel relevante na construção de um modelo de educação municipalizada focalizado na gestão democrática, por seu potencial normativo e deliberativo, e constituem um espaço para confrontação e reivindicação da sociedade civil, limitados, no entanto, no que se refere a influência na formulação de políticas educacionais municipais (SOUZA e FARIA, 2004; MENDONÇA, 2004).

No que tange ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, e, posteriormente, do Fundeb, estes foram criados com a intenção de se materializarem em uma esfera de controle não estatal complementar sobre o financiamento da educação básica. A criação destes foi influenciada por uma série de questões contraditórias, como pela necessidade, à época de sua criação, de se reduzir o aparato estatal para acomodar pressões internacionais na luta pelo Estado mínimo, e também para ceder às pressões sociais para controlar e fiscalizar os atos do poder público. O confronto destes vetores opostos começou a ser solucionado com a inserção dos movimentos sociais como sindicatos e associações na escolha de representantes dos CACS-FUNDEB, pela instituição do Fundeb, em 2006 (SOUZA e FARIA, 2004; BRAGA, 2015).

Os CACS-FUNDEB são compostos, na esfera municipal, por no mínimo nove representantes, sendo apenas dois representantes do poder executivo – com pelo menos um da respectiva secretaria de educação ou órgão equivalente. Três conselheiros são representantes de servidores que devem ser indicados pelos respectivos sindicatos: um diretor de escola, um professor e um técnico administrativo, enquanto há dois representantes de pais de alunos,

designados pelos próprios pares e dois de alunos escolhidos pela entidade de estudantes secundaristas (BRASIL, 2007).

A estrutura e natureza técnica dessa interface, no entanto, impõe sérias limitações ao efetivo exercício da participação social aos membros da sociedade civil, conforme apontado por Silva, 2013; Lima, 2009; Turra, 2008; Lamarão, 2013; e Braga, 2015. Neste sentido, Silva (2013, p. 98) expõe que no âmbito dos CACS-FUNDEB,

as concepções e práticas dos conselheiros, comumente pautadas no modelo de democracia formal/liberal; a falta de capacitação técnico-contábil para o acompanhamento do balanço contábil da prefeitura e a cultura de frágil participação política da sociedade civil, no plano da socialização do poder, sumarizam aspectos que se revelam determinantes de um controle social não efetivo e ineficaz.

Esses conselhos, portanto, devem se constituir em um espaço para prestação de contas do executivo municipal à população local acerca da aplicação de recursos de desenvolvimento e manutenção da educação básica, e se configuram como instrumento de controle social e de combate à corrupção, conceitos que serão trabalhados na próxima seção.

### **2.3 Controle social e corrupção**

O combate à corrupção no Brasil possui uma intensa lógica moral e criminal, em que se acredita que ao aumentar a punição dos corruptos este fenômeno será inibido (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2011). A despeito do excesso de legislação a respeito deste tema, assim como as repetidas tentativas de se aprimorar o controle da máquina administrativa, o Estado brasileiro ainda não é capaz de controlar suas ineficiências (RIBEIRO, 2010).

Filgueiras e Avritzer (2011) propõem três tipologias de controles democráticos da corrupção no Brasil: administrativo burocrático, judicial e não estatal. O primeiro se refere ao controle interno e externo, definido legalmente, por meio de agências especializadas em fiscalizar a própria administração pública ou de auditorias e prestação de contas, entre outros mecanismos, enquanto o segundo trata do controle da administração exercido diretamente pelo Poder Judiciário.

O controle público não estatal, por sua vez, “é aquele que sai das instituições estatais propriamente ditas e é exercido pela sociedade, em particular, pela sociedade civil” (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2011, p. 221). O controle da corrupção, segundo estes autores, deve ser realizado com a integração entre estas três tipologias, sob o risco de deflagrar um processo de deslegitimação política.

O controle social, sendo um tipo de controle não estatal, se configura como ferramenta para que o cidadão possa fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, garantindo maior qualidade na execução dos programas e projetos governamentais representando - em uma concepção mais ampla, a garantia de direitos, sendo definido por Silva e Braga (2010, p. 93) como:

Ações, medidas e práticas inventadas e realizadas pelos sujeitos pela via democrática, que pressionam as políticas e medidas definidas pelos governos. São as ações cotidianas intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar e propor na sociedade, organizada ou não, o controle e o acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação.

O controle social se caracteriza pela aproximação entre o poder público e a sociedade civil, baseado principalmente em um aspecto: a transparência. Conforme explica Faria (2015, p. 22), “sem o devido acesso a informações ou sem o devido acompanhamento e fiscalização da política pública, a participação social no processo de tomadas de decisões é minorada por interesses de grupos político-econômicos predominantes”.

A definição de transparência na administração pública se baseia nas relações entre Estado e sociedade vinculada à Teoria da Agência, que analisa a associação entre dois participantes de um sistema em que um Principal – sociedade - contrata um Agente – gestores públicos - para tomar decisões com base em uma estrutura informacional. O problema ocorre quando há assimetria de informação e diferentes interesses em um modelo que pressupõe a convergência de objetivos, o que pode levar o Agente a apresentar um comportamento oportunista com os recursos do Principal (FILGUEIRAS, 2011; PINTO *et al*, 2014).

No cenário da administração pública, o controle social coloca-se como instrumento para reduzir as chances deste comportamento em desacordo com os interesses da sociedade, como expõe Pinto *et al* (2014, p. 108):

A teoria da agência se ajusta ao controle social, sendo esse último uma ferramenta capaz de preencher as lacunas apontadas na relação entre sociedade (Principal) e gestores públicos (Agente). A distinção entre agente e principal na gestão pública é um pressuposto do processo democrático, assim, por mais que no momento da escolha do agente (pelo voto) as propostas pareçam revelar alinhamento de interesses, na gestão propriamente dita a falta de transparência e as dificuldades de controle, criam condições para o surgimento de comportamentos oportunistas.

Nas últimas décadas, o controle social adquiriu relevância cultural e social nas políticas educacionais, destacando-se como “um instrumento de participação social e de coibição da corrupção, a partir do momento em que a sociedade organizada ‘vigia’, mais

próximo da execução, a atuação de seus prepostos eleitos no uso do recurso público” (ALVES, LEME e FERREIRA, 2011, p.3).

Apontado como um dos principais problemas de gestão pública e da democracia, a corrupção não se resume apenas a questões financeiras, mas envolve aspectos sociais e políticos relevantes, que se relacionam com a legitimidade política, assim como com a cultura e os valores políticos e a própria moralidade (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2011).

Os estudos sobre a corrupção nas últimas décadas possuem duas vertentes principais: a teoria da modernização, que no contexto brasileiro justifica esse fenômeno como resquício de uma cultura portuguesa colonizadora patrimonialista, e outra que considera aspectos da teoria econômica de *rent seeking*, “mediante a qual os atores políticos (burocratas, políticos, cidadãos) buscam maximizar sua renda privada em detrimento dos recursos públicos” (FILGUEIRAS e AVRITZER, 2011, p. 213), designada perspectiva neoinstitucionalista (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA e MENDES, 2014). Esta última tem recebido maior destaque em função de suas justificativas se apresentarem em termos de finanças, que possuem maior relevância no mundo contemporâneo, mas relega aspectos sociológicos e antropológicos a um segundo plano (RIBEIRO, 2010).

Uma das críticas feitas às duas abordagens é que elas colocam o problema da corrupção ligada unicamente ao Estado, o que desconsidera aspectos culturais da sociedade e limita a análise das causas do fenômeno, conquanto existam diversos fatores que possam influenciar na prática de atos corruptos, conforme afirmam Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2014, p. 12), quando expõe que “entre estas questões que são desconsideradas, há aquelas relacionadas às singularidades culturais, políticas, econômicas e sociais em seus níveis nacional, regional e local”.

No que pese o entendimento de que as fragilidades institucionais se constituem como um dos principais fatores causais do fenômeno (MELO, 2012; SODRÉ e ALVES, 2010; CAMPOS e CASTELAR, 2013), a limitação da literatura em apontar de maneira nítida as diversas causas e formas da corrupção, sobretudo no contexto brasileiro, resulta na falta de consenso sobre a eficácia das políticas anticorrupção, o que dificulta o direcionamento de ações neste sentido. (SODRÉ e ALVES, 2010).

Neste contexto, é importante ressaltar a diferença entre o conceito de corrupção e de irregularidades de gestão, que apesar de serem extremamente próximos, podem se diferenciar em relação à intencionalidade do ato. Enquanto a prática de atos corruptos invariavelmente envolve a vontade do agente público em obter vantagens ilícitas em benefício próprio, as

irregularidades caracterizam-se pelo “menosprezo das legislações pertinentes e das boas práticas administrativas” nem sempre associados a ganhos individuais, apesar de esta hipótese ocorrer raramente (SODRÉ e ALVES, 2010, p. 419).

No mesmo sentido, Melo e Pereira (2011, p. 130) diferenciam governos corruptos de governos ineficientes, apontando que os últimos “gastam mal seus recursos e não conseguem atingir seus objetivos”, relacionando-os ações imprudentes, negligentes ou imperitas, como o não cumprimento adequado de normas legais e aplicação de recursos com desvio de finalidade.

Delineadas estas diferenças, mesmo que a ocorrência de algumas irregularidades não esteja automaticamente vinculada ao conceito de corrupção, a ocorrência delas aponta para falhas no sistema de controle dos recursos que favorecem a prática atos corruptos por parte dos gestores públicos. Estas lacunas demonstram fragilidades tanto na *accountability* horizontal – relacionada ao equilíbrio entre os três poderes – quanto na *accountability* vertical, caracterizada pelo controle ineficaz dos cidadãos para com os atos de gestão do poder público (SODRÉ e ALVES, 2010).

A introdução da *accountability* na administração pública brasileira é um fenômeno recente que ocorreu por meio das reformas gerenciais realizadas na década de 1990, e serviu para reforçar as relações de transparência entre Estado e sociedade, demanda central da sociedade civil no período pós-autoritarismo (FILGUEIRAS, 2011).

O conceito de *accountability* não é consensual e compreende diversas dimensões dependentes do contexto em que a expressão está inserida. Segundo Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), os termos mais utilizados para traduzi-lo são “responsabilização” e “prestação de contas”. As autoras ressaltam, no entanto, que estas definições ainda carecem de desenvolvimento por se tratar de um significado ainda em construção.

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, *apud* ABRUCIO e LOUREIRO, 2004) apontam a classificação da *accountability* democrática como a mais adequada, por integrar os principais aspectos sobre o tema. Esta tipologia se divide em três formas de *accountability*: a eleitoral, que em termos geral premia ou punem os governantes por meio do voto; o controle institucional durante o mandato, que dependem da transparência e publicidade dos atos do poder público; e a existência de regras estatais intertemporais, que limitem o poder do governante para assegurar a separação dos domínios entre o Estado e o governo.



O controle social como instrumento de prestação de contas e combate a irregularidades e à corrupção por meio dos conselhos de usuários de serviços públicos caracteriza a *accountability* democrática de controle institucional durante o mandato, visto que “fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória” (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013, p. 750).

Esta discussão se destaca no âmbito dos conselhos objeto deste trabalho, visto que o controle social como instrumento de combate à corrupção nos municípios é inteiramente dependente da disponibilidade adequada de informações e de mecanismos eficazes de prestação de contas, e possui extrema relevância em função do grande número de políticas descentralizadas pelas quais estes entes são responsáveis. Sobre isso, Campos e Castelar (2013, p. 2) afirmam:

A esfera municipal apresenta-se como um objeto de estudo importante para se examinar a tendência à corrupção e os prejuízos econômicos e sociais que o fenômeno da corrupção acarreta ao país, tendo em vista que são os municípios os executores dos programas sociais básicos nas áreas da educação fundamental e básica, saúde e infraestrutura urbana e rural.

Guimarães e Abranches (2012) apontam que grande parte dos governos municipais não possui arranjos institucionais ou burocracia profissionalizada para implementar as políticas sociais descentralizadas, estando assim vulneráveis a ingerências ou ao controle das elites locais. Sobre isso, Sodré e Alves (2010, p. 418) expõe que “a falta de capacidade técnica das instâncias governamentais em promover uma gestão efetiva e bem controlada parece ainda mais evidente nas instâncias municipais, que possuem, em geral, quadro de servidores precário, ou seja, com menor capacitação e maior rotatividade”.

Além destas fragilidades institucionais dos municípios, alguns estudos têm demonstrado que quanto maior o aporte de recursos do governo federal aos municípios, a existência de transferências de recursos por meio de emendas parlamentares, assim como influências fronteiriças – prática de corrupção em localidades vizinhas, aumentam a probabilidade de incidência de atos corruptos na administração pública (CAMPOS e CASTELAR, 2013; SODRÉ e ALVES, 2010; MELO, 2012). Por outro lado, aponta-se associação inversa entre prática corrupção na esfera municipal e índices de desenvolvimento, atuação das instâncias de controle social, a existência de mecanismos horizontais de *accountability* e o grau de associativismo (CAMPOS e CASTELAR, 2013; MELO, 2012, WEBER, 2006).

Assim, a corrupção em serviços das áreas típicas de Estado, que em grande parte devem ser ofertados por municípios, apresenta potencialidade danosa devido ao caráter catalisador que estes serviços provêm para o crescimento econômico dos países, principalmente no que se refere a saúde e educação (LOPES e TOYOSHIMA, 2013). Como colocam Sodré e Alvez (2010, p. 418), “embora a relação causal seja de difícil estabelecimento, há consenso entre pesquisadores e governantes de que o controle da corrupção é de extrema importância no desenvolvimento político, econômico e social”.

No que se refere aos impactos diretos da corrupção nos recursos municipais de educação, Ferraz, Finan e Moreira (2012) encontraram evidências de que o rendimento escolar de estudantes em provas nacionais é significativamente menor nos municípios com indícios de corrupção. A falta de capacitação e atualização dos professores devido à falta de recursos – outro dado apontado pelo mesmo estudo - pode ser considerada como fator determinante na qualidade do ensino dessas cidades.

Evidenciou-se também que a taxa de evasão escolar nesses municípios é maior, o que ocorre possivelmente em decorrência da falta de condições básicas para manutenção dos jovens nas escolas, como merenda escolar e infraestrutura adequada para aulas (FERRAZ, FINAN e MOREIRA, 2012). Verifica-se, então, que os impactos dos desvios de recursos na área de educação interferem diretamente na qualidade do ensino, o que demonstra a importância do monitoramento efetivo da aplicação dos recursos.

Diante disso, é preciso reforçar o debate sobre o controle social na esfera da educação básica pública, visto que:

é necessário que haja o incentivo à participação, na perspectiva do controle social, permitindo à população interferir na gestão da educação, colocando as ações e os serviços na direção dos interesses da comunidade e estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, de modo que o conhecimento da realidade da educação e a dinâmica desta relação se tornem os fatores determinantes nas tomadas de decisão por parte do gestor (ALVES, LEME e FERREIRA, 2011, p. 21).

Apesar de existirem mecanismos para exercê-lo, o poder público precisa garantir o acesso e a atuação efetiva, assim como incentivar a população a participar das decisões de políticas públicas, modificando o panorama de mobilização atual.

### 3. Metodologia

Esta pesquisa foi construída dentro de uma abordagem qualitativa, baseada na interpretação da ação dos sujeitos envolvidos, possibilitando a compreensão das particularidades do seu comportamento e de determinado fenômeno. Caracteriza-se, de modo geral, pela coleta de dados no contexto estudado, assim como por exigir grau mínimo de interação entre pesquisador e pesquisado (DIEHL e TATIM, 2006).

Os estudos que utilizam a abordagem qualitativa apresentam-se, em grande parte, de forma descritiva, retratando uma situação social circunscrita (POUPART *et al*, 2012), e que, segundo definição de Cervo, Bervian e Silva (2007), estabelece relações entre variáveis sem alterá-las, como no caso desta pesquisa.

Foi utilizada a técnica de pesquisa documental, com análise dos relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP), criado em 2003 pela Controladoria Geral da União (Controladoria Geral da União) com o intuito de coibir práticas de corrupção em todas as esferas federativas. Este formato de pesquisa baseia-se na investigação de documentos “com o propósito de descrever, e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características” (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007, p. 62), e diferencia-se da pesquisa bibliográfica em função da análise de materiais que não receberam tratamento analítico (DIEHL e TATIM, 2006).

A utilização dos relatórios gerados pelo PFSP se justifica por serem de domínio público, e apresentarem dados válidos, padronizados e comparáveis de todos os municípios fiscalizados (VIEIRA, 2013). O PFSP iniciou suas atividades auditando 5 municípios em 2003 e, atualmente, seleciona, a cada sorteio, 60 municípios de até 500 mil habitantes para serem auditados (Controladoria Geral da União, 2010).

Após a seleção dos municípios por meio de sorteio realizado pela Caixa Econômica Federal, são reunidas informações acerca das transferências e aplicações de verbas federais nos municípios sorteados, e entre 10 e 15 auditores realizam visita técnica nas localidades, com duração, em média, de uma semana. Nestas visitas, são avaliadas notas fiscais de compras, licitações realizadas, visitas *in loco* para averiguação da qualidade do serviço entregue à população, além de consultas aos conselhos de políticas públicas locais para recebimento de denúncias e verificação de funcionamento, entre outras fontes (VIEIRA, 2013; FERRAZ, FINAN e MOREIRA 2012). Conforme menciona Vieira (2013, p. 56), “Em síntese, os auditores avaliam a conformidade da aplicação dos recursos e os resultados obtidos,

expressando-os por meio de constatações de irregularidade ou conformidade”. As auditorias se baseiam na utilização dos recursos referentes ao ano corrente e aos dois exercícios anteriores.

O Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio fiscaliza diversos programas dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social. No caso desta pesquisa, foram analisados 74 relatórios dos anos de 2013 e 2014, de um total de 178 municípios fiscalizados, referentes aos sorteios nº 37, nº 38 e nº 39, com o escopo dos municípios que recebem a complementação da União ao Fundeb, e que, por receberem recursos federais, possibilitam que a Controladoria Geral da União fiscalize a gestão do Fundo na esfera municipal.

Na análise dos relatórios do PFSP da Controladoria Geral da União, verificou-se que dos 74 municípios fiscalizados apenas em um o CACS-FUNDEB não havia sido institucionalizado, o que corresponde a 1,35% da amostra. Este valor é compatível com o apontado pelo IBGE (2011), que constatou que em 1,9% dos municípios brasileiros não houve a criação deste conselho. Portanto, foram contemplados 73 municípios nesta pesquisa. A distribuição dos municípios com relatórios utilizados por estado, sendo 15 na Região Norte e 58 na Região Nordeste, é demonstrada na Tabela 1:

**Tabela 1 - Quantidade de municípios que receberam complementação do Fundeb fiscalizados nos sorteios nº 37, 38º e nº 39º por estado e por região.**

Estado	Municípios Fiscalizados
Alagoas (AL)	3
Amazonas (AM)	1
Bahia (BA)	14
Ceará (CE)	12
Maranhão (MA)	6
Pará (PA)	8
Paraíba (PB)	6
Pernambuco (PE)	9
Piauí (PI)	6
Rio Grande do Norte (RN)	8
Total	73

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CGU (2013)

Por meio da análise destes relatórios, foi possível extrair informações da gestão de recursos do Fundo de prefeituras que recebem a Complementação da União ao Fundeb, assim

como dados sobre o funcionamento dos CACS-FUNDEB destes municípios. Durante a visita técnica na cidade os auditores verificam, por meio da análise das atas das reuniões e entrevistas, se os conselheiros do CACS-FUNDEB do município fiscalizado se utilizaram das prerrogativas previstas em lei para acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo.

Desta forma, foi possível identificar, por meio dos relatórios do PFSP, os CACS-FUNDEB que apresentam atuação eficiente ou ineficiente de acordo com os auditores, que consideram os critérios de capacitação, infraestrutura, frequência de reuniões, análise documental e acompanhamento da aplicação dos recursos pelos conselheiros e a emissão do parecer conclusivo de prestação de contas do Fundeb.

Neste estudo, para a seleção dos municípios foram considerados como critérios que caracterizam a eficiência dos CACS-FUNDEB aqueles cujas ações são de responsabilidade direta dos próprios conselheiros, a saber: análise documental e acompanhamento da aplicação dos recursos e emissão do parecer conclusivo. Tal escolha metodológica pode ser justificada em função dos outros fatores descritos não dependerem exclusivamente da atuação dos conselheiros, como capacitação e infraestrutura.

Portanto, foram selecionados 25 municípios em que não houve menção a nenhuma destas falhas na atuação dos CACS-FUNDEB, conforme método utilizado também por Vieira (2013) e Campos e Castelar (2013), caracterizando a amostra como não probabilística, baseada em características específicas que o pesquisador pretende analisar, sendo adequada para compreensão de fenômenos que necessitam de conhecimento minucioso e circunstancial das práticas dos atores estudados (POUPART *et al*, 2012).

Após esta fase inicial, foram analisados os relatórios destes municípios selecionados com o intuito de identificar as irregularidades apontadas na gestão do Fundeb. Na análise de cada programa os auditores analisam atos considerados irregulares acerca da gestão dos recursos averiguados, com detalhamentos exaustivos, com datas, dados bancários, registros fotográficos de obras e outros dados que se façam relevantes para ensejar responsabilidade do Poder Executivo competente.

As irregularidades encontradas são classificadas de acordo com critério proposto pela Controladoria Geral da União em falhas formais, médias e graves, conforme descrito abaixo (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2010):

Falha Formal: Deve ser usada para registro de erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de uma UJ ou programa/ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade.

Falha Média: Deve ser usada para registro de situações indesejáveis que apesar de

comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade, resultantes de fragilidades operacionais, nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais.

Falha Grave: Deve ser usada para registro de situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do Programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:

I – omissão no dever de prestar contas;

II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida à administração pública;

III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e

IV – desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Esta pesquisa pretende relacionar as irregularidades classificadas a partir dos critérios da CGU com atos de corrupção, segundo metodologia proposta por Ferraz e Finan (2009) e Ferraz, Finan e Moreira (2012), que criaram uma classificação de práticas de corrupção com base na descrição das constatações encontradas nos relatórios do PFSP, conforme quadro 1:

**Quadro 1 - Classificação de práticas de corrupção**

Tipo de prática de corrupção	Descrição	Exemplo
Desvio de recursos	Movimentação de recursos do Fundo sem comprovação documental	Pagamento por bem não localizado
Superfaturamento	Aquisição de bens e serviços por preços acima dos praticados no mercado	Contratação de serviço de transporte com valor 70% acima do praticado no mercado
Licitação irregular	Licitação com direcionamento ou desvio	Utilização de notas fiscais falsas para pagamento de bens ou serviços Contratação de empresas fantasmas

Fonte: Ferraz e Finan (2009); Finan, Ferraz e Moreira (2012)

As classificações da Controladoria Geral da União (2010), de Ferraz e Finan (2009) e de Ferraz, Finan e Moreira (2012) foram usadas nas constatações encontradas pelos auditores na gestão do Fundeb nos 25 municípios previamente selecionados.

Reduziu-se o escopo então aos municípios que apresentaram falhas graves ou atos de corrupção segundo as classificações citadas, totalizando 16 municípios. Destes, foi possível entrar em contato por telefone com 38 conselheiros dos CACS-FUNDEB que exerceram suas funções no período analisado pelo PFSP de 12 municípios, conforme quadro 2:

**Quadro 2 – Relação de municípios com falhas graves ou atos de corrupção analisados na pesquisa**

Município	Estado
Amargosa	Bahia
Milagres	Bahia
Morrinhos	Ceará
Salitre	Ceará
Senador Pompeu	Ceará
Cacimba de Dentro	Paraíba
Caldas Brandão	Paraíba
Tavares	Paraíba
Camutanga	Pernambuco
Limoeiro	Pernambuco
Manoel Emídio	Piauí
São Manoel do Fidalgo	Piauí

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do PFSP

Foi realizada pesquisa documental de atas de reuniões e pareceres de três municípios: Senador Pompeu – Ceará; Camutanga – Pernambuco; e Tavares – Paraíba, assim como entrevistas presenciais com gravação de áudio com 13 conselheiros destas municipalidades, selecionadas de acordo com o critério de acessibilidade. Os participantes da pesquisa foram cinco representantes de pais de alunos, três diretores, três professores, uma servidora técnica da educação e um membro do Conselho Municipal de Educação, que era presidente do CACS-FUNDEB. Em função da sensibilidade do tema e para preservar os entrevistados, escolheu-se suprimir o nome do município ao qual o respondente pertence, sendo cada um identificado com a letra M, acompanhado de um número. Foi também mantido sigilo sobre a identidade dos respondentes, sendo identificados pela letra R, de respondente, acompanhados da letra D, para os diretores, P para professores, PA para pais de alunos, S para servidores e CME para a representante do Conselho Municipal de Educação, seguido de uma numeração para

diferenciar os entrevistados de mesma categoria. O perfil dos conselheiros se encontra descrito no quadro 3:

**Quadro 3 –Perfil dos entrevistados com idade, escolaridade, profissão, categoria e município ao qual pertencem**

Município	Respondente	Categoria	Idade	Escolaridade	Profissão
M1	RD1	Diretores	57	Ensino superior completo	Professor
	RP1	Professores	45	Ensino superior completo	Professor
	RPA1	Pais de alunos	44	Ensino fundamental completo	Dona de casa
	RPA2	Pais de alunos	39	Ensino médio completo	Agricultor
	RS1	Servidores	42	Ensino superior completo	Agente Administrativo
M2	RPA3	Pais de alunos	23	Ensino superior completo	Assistente social
	RPA4	Pais de alunos	33	Ensino superior completo	Professora
	RD2	Diretores	57	Ensino superior completo	Professor
	RP2	Professores	43	Ensino superior completo	Professor
M3	RCME	Conselho Municipal de Educação	35	Ensino superior completo	Professor
	RD3	Diretores	55	Ensino superior completo	Professor
	RP3	Professores	50	Ensino superior completo	Professor
	RPA5	Pais de alunos	29	Ensino fundamental completo	Dona de Casa

Fonte: Elaboração do autor



As entrevistas tiveram como fim aprofundar o entendimento sobre o controle social do Fundeb, com o objetivo de se visualizar como tem ocorrido a atuação dos conselhos, quais ações estes promovem e de que maneira os conselhos considerados atuantes influenciaram na identificação e prevenção de irregularidades na movimentação dos recursos dos programas vinculados ao Fundeb e conseqüentemente dos atos de corrupção.

Este tipo de técnica de pesquisa consiste em um interrogatório com o informante para obtenção de dados, e é o mais comumente utilizado nas ciências sociais, pois permite o acesso às realidades sociais, mesmo que a apreensão destas possa requerer múltiplas e complexas interpretações dos discursos obtidos em função de possíveis empecilhos de comunicação entre as partes. Recorre-se a este método em função da dificuldade de se obter o conteúdo desejado por outras fontes que não permitem analisar de maneira segura o comportamento e atitudes do entrevistado (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007; POUPART et al, 2012). No caso desta pesquisa, utilizou-se a entrevista semi-estruturada ou despadronizada, em que “o entrevistador tem liberdade para desenvolver a entrevista em qualquer direção que considere adequada”, a partir de um roteiro pré-definido (DIEHL e TATIM, 2006, p. 66).

Os outros 25 conselheiros não representantes do Poder Executivo Municipal foram contatados pela pesquisa por meio de *survey*, com questões similares ao roteiro de entrevista, aplicado via plataforma *Survey Monkey*. A escolha por este método decorreu da rapidez de obtenção de dados e por possibilitar maior alcance do público alvo em função da extensão da área geográfica, apesar de ser notório que apenas uma pequena porcentagem dos questionários é respondida e que há possibilidade da não compreensão adequada das perguntas (DIEHL e TATIM, 2007).

Do total de 25 questionários enviados, responderam 15 conselheiros, todos com pelo menos um ano de atuação no respectivo CACS-FUNDEB, distribuídos entre quatro representantes de diretores, três de professores, três de servidores técnicos e cinco de pais de alunos. O questionário também objetivou averiguar se os conselhos identificaram as irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, conforme apontadas no PFSP pelos auditores, e quais as principais ações realizadas por estes conselhos.

Para a investigação sobre como as irregularidades que tenham sido encontradas pelos CACS-FUNDEB contribuíram para inibir ou prevenir a corrupção na visão dos órgãos de controle, também foram realizadas entrevistas por telefone com gravação de áudio com três servidores responsáveis pela análise de pareceres e do funcionamento dos conselhos, pertencentes aos Tribunais de Contas Estaduais do Maranhão (TCE-MA), Piauí (TCE-PI) e

Rio Grande do Norte (TCE-RN) - todos de estados que recebem complementação da União, além de um gestor da área do Fundeb no Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação e servidor da CGU com competência sobre a área de fiscalização de programas educacionais do Programa de Fiscalização por Sorteio Público, conforme demonstrado no Quadro 4:

**Quadro 4 – Perfil dos servidores entrevistados**

Respondente	Órgão
RCGU	Controladoria Geral da União
RFNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

**Fonte: Elaboração do autor**

Ao todo, foram realizadas 18 entrevistas individuais semi-estruturadas e aplicados 15 questionários, computando 32 participantes que contribuiriam, principalmente, para esclarecer como ocorre a atuação dos conselheiros e o funcionamento dos CACS-FUNDEB quanto à identificação de irregularidades e de atos de corrupção no que se refere à fiscalização dos recursos do Fundeb.

No quadro 5 sumaria-se os procedimentos metodológicos relacionando-os com cada objetivo específico:

**Quadro 5 – Objetivos específicos e procedimentos metodológicos**

Objetivos específicos	Procedimento metodológico
Identificar quais conselhos foram considerados eficientes na fiscalização dos recursos do Fundeb	Análise documental dos relatórios do PFSP
Identificar quais as principais ações dos CACS-FUNDEB para fiscalizar a aplicação de recursos do Fundeb	Entrevista com conselheiros CACS-FUNDEB Questionário com conselheiros CACS-FUNDEB Análise documental de atas de reuniões Análise documental de pareceres conclusivos
Averiguar se os conselhos considerados eficientes influenciaram na identificação de irregularidades nos municípios	Entrevista com conselheiros CACS-FUNDEB Questionário com conselheiros CACS-FUNDEB Análise documental de atas de reuniões Análise documental de pareceres conclusivos
Investigar se o resultado da atuação dos conselhos tem sido utilizado no combate às irregularidades e à corrupção quanto ao uso dos recursos públicos para a educação	Entrevista Questionário Entrevista com servidores de tribunais de contas estaduais, FNDE e CGU

Fonte: Elaboração do autor

A análise dos dados se deu com base na análise de conteúdo (BARDIN, 2009), em que são sistematizadas categorias a partir da frequência de resposta e do conteúdo analisado. Foram definidas três categorias de análise: a primeira apresenta aspectos gerais sobre os CACS-FUNDEB, tanto em dados estatísticos descritivos – baseados nos dados encontrados por meio da análise documental de relatórios do PFSP da CGU, quanto de características qualitativas sobre a atuação dos conselhos alvo de instrumentos de coleta de dados nesta pesquisa, demonstrando-se quais as principais ações realizadas pelos membros desta esfera participativa no que se refere à fiscalização dos recursos do Fundeb.

A segunda categoria discorre sobre a eficiência das ações realizadas pelos CACS-FUNDEB na identificação de irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb. A terceira

discute como a atuação destes conselhos tem sido utilizada no combate às irregularidades e à corrupção nos municípios, como poderá ser visto na seção seguinte.

#### **4. Discussão e resultados**

Nesta seção serão discutidos os resultados encontrados na pesquisa, apresentando primeiramente de que maneira ocorre a atuação dos CACS-FUNDEB considerados eficientes e quais ações são realizadas por estes conselhos para fiscalizar a aplicação de recursos do Fundeb. Após esta exposição, será discutido se as ações dos CACS-FUNDEB influenciaram na identificação de irregularidades sobre a utilização dos recursos do Fundo, e como os resultados da atuação dos conselhos tem sido utilizados no combate às irregularidades e à corrupção.

##### **4.1 Os CACS-FUNDEB e a fiscalização orçamentária**

O uso das prerrogativas previstas na Lei nº 11.494 de 2007 para acompanhamento da aplicação dos recursos e a emissão do parecer conclusivo - previsto no artigo 27 - são os principais critérios utilizados para se considerar a eficiência da atuação dos conselheiros, conforme modelo do PFSP.

A possibilidade de análise documental e o acompanhamento da aplicação dos recursos pelos conselhos se baseiam, além de outras normas gerais sobre acesso à informação, no artigo 25 da Lei nº 11.494 de 2007, que preconiza sobre os conselheiros do CACS-FUNDEB poderem acessar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais referentes às movimentações financeiras do Fundeb, que devem ser disponibilizadas pela prefeitura de maneira permanente e atualizada. É poder do conselho também exigir, sempre que julgar conveniente, informações e documentos referentes a licitações - desde o empenho até o pagamento de obras ou serviços que envolvam os recursos do Fundeb, folha de pagamento dos professores e qualquer outro documento necessário para o desempenho de sua função como conselheiro (BRASIL, 2007).

Além disso, os conselheiros podem, a qualquer tempo (BRASIL, 2007):

- IV - realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:
  - a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;
  - b) a adequação do serviço de transporte escolar;
  - c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Segundo a CGU (2013), de 124 CACS-FUNDEB fiscalizados nos anos de 2011 e 2012, considerou-se que a atuação dos conselhos foi incipiente, visto que 43 sequer acompanharam a execução dos recursos do Fundeb, correspondendo a 34,67% da amostra. No que se refere aos dados analisados nesta pesquisa, referentes aos municípios fiscalizados entre

os anos de 2013 e 2014 por meio do PFSP, foi apontada esta falha de atuação em 48 (65,75%) dos 73 CACS-FUNDEB. Este achado é quase o dobro do encontrado pelo estudo da Controladoria Geral da União (2013) citado anteriormente entre os anos de 2011 e 2012.

No que se refere aos pareceres que devem ser emitidos pelos CACS-FUNDEB, enquanto no Fundef a emissão destes deveria ser regulamentada pelos tribunais de contas estaduais, a legislação do Fundeb tornou obrigatória a emissão pelos CACS dos relatórios sobre a prestação de contas do Poder Executivo local ao final de cada ciclo orçamentário (CAMARGO e BASSI, 2007).

A elaboração do parecer conclusivo pelo CACS-FUNDEB se tornou, com isso, um mecanismo que o conselho dispõe para exercer o controle social por meio da aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição da prestação de contas da prefeitura acerca da gestão do Fundeb. O parecer deve ser enviado ao próprio Poder Executivo Municipal, que o incluirá na prestação de contas ao Tribunal de Contas responsável a fim de que este julgue a regularidade da aplicação dos recursos do Fundo.

O parecer constitui, assim, um importante mecanismo de avaliação para órgãos de controle para averiguar se o controle social está sendo efetivamente realizado pelos conselheiros. A não emissão do parecer, por si só, pode indicar que a atuação dos CACS-FUNDEB não ocorre de maneira eficiente ou que ocorre com algum tipo de restrição por parte do Poder Executivo municipal. Nesta pesquisa, verificou-se que 20 municípios não emitiram o parecer de acordo com o previsto na legislação, o que aponta para um controle social limitado no combate a irregularidades em pelo menos um quarto da amostra.

A estrutura atual dos CACS-FUNDEB representa um avanço no que tange a atuação dos antigos CACS do Fundef (CAMARGO e BASSI, 2007). A cooptação dos CACS do Fundef pelo poder político local se apresentava como uma relevante limitação, em função da fragilidade do método de escolha dos conselheiros, que dependia de edição de norma de cada esfera federativa, o que implicava na tentativa de controlar as ações do conselho pela indicação direta destes pelo Poder Executivo local (ARAGÃO, 2003; MARTINS, 2009).

A eleição dos conselheiros foi modificada no Fundeb para serem independentes do Poder Executivo, de modo que os representantes fossem eleitos de acordo com a indicação dos seus pares – como associação de pais e alunos, ou de entidades sindicais no caso dos professores e demais servidores. Além dessas alterações, ainda foram criados mecanismos para resguardar a atuação dos conselheiros, como o impedimento de faltas injustificadas aos

estudantes e servidores, de exoneração ou demissão dos diretores, professores e funcionários da educação durante o mandato (BRASIL, 2007).

Para evitar a troca de favores e indicações políticas nos conselhos, mesmo com esses mecanismos renovados de eleição, foi proibido o exercício dos conselheiros representantes do governo como presidentes dos conselhos, e foram impedidos de integrar de qualquer forma os CACS-FUNDEB os parentes de até terceiro grau do chefe do Poder Executivo, do vice-prefeito, dos secretários municipais, e de funcionários de empresas que prestem serviços de administração e controle do Fundo, entre outras pessoas que poderiam tornar a atuação vulnerável, como pais de alunos com cargos de livre nomeação

Da análise dos 73 municípios dos sorteios utilizados nesta pesquisa, verificou-se que um quinto apresentou problemas em sua composição, que incluem desde a eleição realizada em desconformidade com a legislação como também a investidura de pessoas impedidas de exercer o cargo de conselheiro, panorama semelhante ao encontrado pela Controladoria Geral da União (2013) na análise de sorteios anteriores. Em função da ausência de dados comparativos, não é possível perceber se as modificações legislativas decorrentes do Fundeb influenciaram na redução deste problema.

Nos municípios em que foram realizadas entrevistas com os membros dos conselhos, o mecanismo de eleição por pares funcionou exclusivamente para o caso dos servidores vinculados a educação – professores, diretores e servidores. Todos mencionaram terem sido indicados para o conselho por meio de assembleia da categoria, com forte atuação do sindicato dos professores.

Já no que se refere aos pais de alunos, não houve representação da categoria prevista em lei na indicação de nenhum dos cinco entrevistados. Isto não significa, no entanto, que houve interferência do Poder Executivo local na escolha dos membros, pois, conforme afirmaram os representantes de pais de alunos de M1, RPA1 e RPA2, eles se voluntariaram em uma reunião de pais com professores para exercer o cargo de conselheiro, após explicação por parte de RD1 - representante dos diretores e presidente do CACS-FUNDEB de M1, das atribuições aos quais eles seriam incumbidos, situação muito semelhante à encontrada por Lima (2009) no caso dos conselheiros deste segmento. Ressalte-se, no entanto, que no período analisado, RPA1 e RPA2 admitiram que não participaram das reuniões.

A respondente do segmento pais de alunos de M2, RPA3 (2015), mencionou que sua escolha para atuar no CACS-FUNDEB ocorreu em função da indicação de alguns membros da gestão anterior do conselho, que a conheciam em função do seu trabalho como assistente

social no município. Resposta semelhante foi apresentada pela entrevistada da mesma categoria em M3, RP5 (2015), que afirma que foi convidada a participar do conselho pelos membros “por eu ser uma mãe muito participativa na escola, estou sempre na escola do meu filho, participo de todas as reuniões”.

Conforme citado anteriormente, a representação da categoria profissional no caso dos servidores da educação se mostrou consolidada nos municípios em que se realizaram entrevistas. Mas no caso de M2, ela foi responsável até pela indicação da respondente da categoria de pais de alunos RPA4, que mencionou que exercia o cargo de vice-presidente do sindicato à época da investidura no cargo de conselheira do mandato atual – visto que no anterior atuava representando outra categoria. Assim, de acordo com o preconizado por Spinelli (2015), a participação da população dos estratos sociais mais baixos da sociedade encontra dificuldade de inserção no âmbito dos conselhos de políticas públicas.

No intuito de averiguar quais ações os CACS-FUNDEB considerados eficientes - mas que apresentaram falhas graves ou práticas de corrupção na gestão do Fundeb pela prefeitura, empreendem durante o exercício do controle social, foi perguntado aos respondentes, por meio de questionário, com qual frequência os conselheiros se utilizavam das prerrogativas previstas em lei para fiscalizar a gestão dos recursos do Fundeb.

**Tabela 2 – Percepção dos participantes da *survey* sobre as ações realizadas pelos CACS-FUNDEB**

Ações	1. Raramente	2	3	4	5	6	7. Frequentemente	S/ resposta
Conferência de extratos bancários.	2	0	2	2	0	2	5	1
Análise de registros contábeis e demonstrativos gerenciais.	3	0	1	2	0	3	4	1
Acompanhamento de obras ou serviços com recursos do Fundeb em instituições escolares do município.	4	0	2	0	2	1	4	1
Conferência de folhas de pagamentos de professores.	1	0	0	3	1	1	8	0
Conferência de aquisição de bens com recursos do Fundeb.	2	0	1	1	1	3	4	2
Acompanhamento de licitações com recursos do Fundeb.	1	0	2	2	1	0	5	3

**Fonte: Elaboração do autor**



De modo geral, as respostas apresentadas indicam uma tendência positiva do uso das prerrogativas previstas em lei para fiscalização dos recursos do Fundeb. A natureza contábil do Fundeb resulta em maior facilidade de verificação do fluxo dos recursos, pois elas se encontram concentradas em apenas uma conta, mas cria dificuldades se não houver capacidade de compreensão das informações disponíveis (MARTINS, 2009).

A conferência de extratos bancários é facilitada pelo fato de estas informações serem disponibilizadas publicamente por meio desta conta única do Fundo gerida por uma instituição financeira, como pode ser depreendido do relato da entrevistada RPA4 (2015): “a gente acompanhava os extratos via Banco do Brasil, porque é público e todo mundo pode acompanhar. Aquele *site* do tesouro a gente também usava”. Este depoimento foi corroborado pela análise das atas de reuniões, em que os CACS-FUNDEB registraram acompanhamento frequente deste item.

Já o acompanhamento de licitações requer um nível mínimo de aptidão para compreensão da linguagem e das especificações técnicas próprias do direito público, e que, no caso desta pesquisa, pode ter se demonstrado com tendência positiva em função do alto número de respondentes do questionário com nível superior completo – 78,57%. Essa variável se faz importante no contexto desta pesquisa, pois de acordo com Lima (2009, p. 67) “o grau de instrução é um condicionante direto para a divisão social e técnica do trabalho e ambos constituem-se em indicadores que permitem perceber e analisar a desigualdade social existente na sociedade e que se reproduz nas relações dentro do Conselho”.

Chama atenção o fato de que a respondente RPA4, que já havia sido presidente do CACS-FUNDEB de M2, sequer sabia da possibilidade de se requisitar documentos referentes a licitações com os recursos do Fundeb. Dos conselheiros entrevistados, apenas o representante da categoria de diretores de M2 – RD2 - citou que acompanhava licitações, mas não soube detalhar como. Da análise das atas de reuniões do M2, no entanto, extraiu-se o seguinte texto:

O presidente do conselho iniciou a reunião comentando com a contadora J. sobre a questão que ficou sem clareza na última reunião do conselho, reunião essa que não houve quórum. Logo após J. explicou sobre os pregões licitatórios enfatizando que esta é a primeira parte que faz para ser realizados as compras (CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB, 2015, P. 113).

A reunião da qual foi extraída a passagem refere-se à última realizada pelo conselho no mandato analisado, e, no caso, o único conselheiro que mencionou acompanhar licitações foi o que realizou o questionamento à contadora municipal. Assim, fica claro o desconhecimento por parte dos membros do conselho sobre o processo de aquisição de bens e

contratação de serviços realizado pelo poder público, o que pode limitar o controle social dentro do âmbito dos CACS-FUNDEB.

Desta forma, outras possibilidades de fiscalização previstas na legislação, como acompanhamento *in loco* de obras, ficam prejudicadas pelo claro desconhecimento por parte dos conselheiros da legislação de compras do poder público. Não surpreende, portanto, que esta ação tenha sido relatada como de menor uso por meio do questionário, e que foi realizada apenas por um entrevistado, como afirmou o representante de diretores de M1: “Quando tem alguma obra, eu vou, acompanho, vejo se realmente o recurso está sendo bem aplicado. E quando há necessidade, a gente leva ao conhecimento do secretário de educação e do prefeito para que seja sanado [o problema]” (RD1, 2015).

A ação mais utilizada é a conferência da folha de pagamento, de modo contrário ao apontado por Borba (2010), que menciona, no entanto, a dificuldade de o CACS-FUNDEB estudado em ter acesso às informações necessárias para o exercício desta atribuição. Da mesma forma que a verificação de extratos bancários, este procedimento representa uma parte da fiscalização da aplicação dos recursos que é de fácil compreensão e não exige conhecimento técnico para sua realização. Após a disponibilização dos documentos pela prefeitura, é necessário apenas conferir se todos os nomes de profissionais constantes da lista exerceram função vinculada ao ensino no âmbito municipal, e se os pagamentos estão de acordo com o previsto em lei.

Assim, o representante do segmento de professores de M1 RP1 menciona que na atuação do conselho “a gente tem observado as folhas de pagamento, para ver se todo mundo que está na folha *está* trabalhando, verificar se está tendo alguma gratificação indevida, se está pagando o piso aos contratados”. É compreensível, portanto, que esta tenha sido a ação utilizada pelos conselheiros com maior frequência tanto entre os respondentes do questionário, quanto os entrevistados, conforme afirma a presidente do CACS-FUNDEB de M3:

A gente só faz basicamente a apreciação da parte burocrática, tipo tomada de preço de coisas que são pagas com recursos do Fundeb, apreciação da folha de pagamento, a parte que é paga com 60% ou com 40%. Não tem assim nenhuma ação efetiva de fiscalização que não seja essa não (RCME, 2015).

Os percentuais a que a conselheira se refere fazem menção aos valores mínimos que devem ser pagos para a remuneração dos profissionais de magistério. Por lei, pelo menos 60% dos recursos do município devem ser aplicados no pagamento de pessoal em efetivo exercício na educação básica municipal, enquanto o restante deve necessariamente ser investido em

ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, nas hipóteses que estão listadas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Mesmo com esta tendência positiva, dentro do mesmo conselho houve situações em que um dos membros entrevistados afirmou que não realizava a conferência da folha de pagamento, em oposição ao afirmado pelos demais, como relato da representante dos professores de M2, RP2 (2015). “Da minha parte, nunca foi realizada essas ações, não [conferência de folha de pagamento, entre outras]. [Atuei] Somente quando foi para aprovar mesmo ou não aprovar [a prestação de contas do Poder Executivo]”. No mesmo sentido, a representante de servidores técnico administrativos de M1, RS1 (2015), menciona que: “como eu te falei dessa questão da folha de pagamento, eles [presidente e vice do CACS-FUNDEB] ficam em cima pra ver em que está sendo realmente aplicado a questão dos 60%, dos 40%, [eles] são bem focados nessa distribuição”.

Desses depoimentos, percebe-se também que a atuação dos CACS-FUNDEB em que foram realizadas entrevistas se centraliza apenas em alguns membros que, no caso, configuram-se principalmente na figura do presidente. Faria e Ribeiro (2011) expõem que, nos conselhos de políticas públicas, a forma de condução da presidência é um indicador importante para se averiguar o grau democratizante dessas instituições participativas, que se estruturam em torno deste cargo e detém o poder de, por exemplo, determinar a pauta.

Faz-se necessário, portanto, entender a dinâmica dos CACS-FUNDEB no que se refere ao cargo da presidência, pois, conforme afirmam Faria e Ribeiro (2011, p. 129), “saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições”.

Nos três casos deste estudo, os entrevistados foram unânimes ao apontar que a condução das reuniões ocorria na maior parte pelos presidentes dos respectivos conselhos, que foram eleitos pelos próprios membros nas reuniões iniciais. A forma de condução ao cargo indica um aspecto positivo dos CACS-FUNDEB analisados, visto que sugerem que as intervenções legislativas podem ter diminuído a interferência política nestas esferas.

Ao se analisar as atas de reuniões dos referidos conselhos, corrobora-se esta liderança e condução das reuniões por parte dos presidentes, que, nos três casos, eram responsáveis por decidir a pauta, com pouca participação para os outros membros, além de grande centralização de funções – como solicitações de informações ao Poder Executivo local.

Esta unidade de poder pode se refletir pontualmente de maneira negativa na atuação de alguns membros, como pode ser depreendido do relato de RP2 (2015), quando diz que “Isso

[solicitação de documentos] era função do presidente. Então se ele solicitava, não repassava pra gente”. Não houve menção, entretanto, nas entrevistas e nas atas, a alguma limitação proposital à atuação de outros membros.

Resultado semelhante no que se refere a esta assimetria de participação foi encontrado por Lima (2009, p. 66) em seu estudo sobre o CACS-FUNDEB de um município da Bahia:

Durante as reuniões é possível perceber que apesar de todos terem direito a voz, algumas falas são valorizadas em detrimento de outras, dependendo de quem fala e não exclusivamente da importância do que é dito. Nota-se, inclusive, uma atenção especial no momento da fala de certos conselheiros, principalmente aqueles que possuem elevado grau de instrução, aliado à função profissional que desempenha e à evidência oriunda dos seguidos anos em que estão presentes em variados espaços de participação civil.

De modo geral, houve uma baixa propensão participativa dos representantes da sociedade civil nos conselhos analisados por meio de entrevista. Em M1, os dois representantes de pais de alunos não frequentavam as reuniões, e, segundo a percepção do presidente do conselho, “quando participam, esse pessoal [representantes da sociedade civil] hoje não tem conhecimento. Eu entrego para eles, eles passam para lá e para cá, mas eu vejo que eles não sabem nem onde ler” (RD1, 2015). Em M3, por sua vez, os membros entrevistados não souberam sequer identificar a segunda representante do segmento dos pais de alunos.

Verifica-se pelas atas que em número significativo de encontros realizados pelos três conselhos houve a participação dos respectivos Secretários de Educação e representantes do setor de contabilidade do Poder Executivo, que eram responsáveis por conduzir a pauta em determinados momentos com o intuito de explicar os pormenores das movimentações referentes ao Fundeb. Esta participação ocorreu constantemente durante o mandato dos conselhos analisados nesta pesquisa, inclusive com a presença de contadores do escritório de contabilidade que prestava serviços à prefeitura do M3, conforme trecho transcrito da ata:

A prestação de contas se deu por meio da apresentação dos números de entradas e saídas do recurso. A apresentação foi feita pelos funcionários da empresa de contabilidade que presta assessoria do município. Em seguida o contador fez a separação do recurso em 60% e 40% e colocou que já há uma aplicação superior a 60% em pagamento de profissionais do magistério (CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL, 2014, p. 39).

Das entrevistas, depreende-se que os contadores auxiliam tanto nas ações cotidianas do conselho, como na elaboração do parecer conclusivo de prestação de contas: “Esse parecer é o seguinte, nós recebemos toda a documentação, todos os documentos. Aí eu pedi o contador, não nego não, para que ele fosse me orientando junto comigo” (RD1, 2015).

Por meio do questionário, a elaboração do parecer sobre a prestação de contas da prefeitura foi alvo de duas perguntas:

**Tabela 1 – Grau de concordância sobre a análise detalhada do parecer conclusivo**

<b>O parecer conclusivo foi elaborado a partir da análise detalhada da utilização dos recursos do Fundeb durante o respectivo exercício financeiro.</b>							
<b>1. Discordo totalmente</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7. Concordo totalmente</b>	<b>Não aplicável/ Não sei responder</b>
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

Fonte: Elaboração do autor

Assim como colocado nos depoimentos dos entrevistados, a elaboração do parecer apresenta-se como uma das principais ações de atuação dos CACS-FUNDEB para fiscalizar os recursos do Fundo. Dos quinze respondentes, apenas um discordou que a análise da prestação de contas do respectivo Poder Executivo foi alvo de minuciosa verificação. A padronização deste rito por meio da Lei nº 11.494 de 2007 aponta para a consolidação deste mecanismo como instrumento do controle social.

No entanto, a percepção dos próprios conselheiros sobre sua capacidade de elaboração do parecer apresenta forte divergência, conforme os dois instrumentos de coleta de dados utilizados nesta pesquisa. Enquanto parte dos entrevistados não participou deste processo, os que participaram apontaram justamente a dificuldade de preparar o referido documento para envio, oposto ao apontado pelos respondentes do questionário, conforme é possível observar na Tabela 4:

**Tabela 2 – Grau de concordância da percepção dos conselheiros em relação a contribuição na elaboração do parecer conclusivo**

<b>Como conselheiro, me sinto capaz de colaborar com a elaboração do parecer conclusivo da gestão dos recursos do Fundeb.</b>							
<b>1. Discordo totalmente</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7. Concordo totalmente</b>	<b>N/A</b>
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaboração do autor

A atuação dos CACS-FUNDEB analisados por meio de entrevistas demonstra um alto nível de dependência em relação ao Poder Executivo para elaboração do parecer conclusivo de prestação de contas, que se baseia principalmente na falta de compreensão por parte dos

conselheiros da linguagem técnica contábil, consoante com o afirmado por Spinelli (2015). O relato de RP1 (2015) confirma tal entendimento: “A gente pediu ajuda do pessoal da contabilidade da prefeitura, até porque a gente não tem assim aquela linguagem técnica para fazer o balancete”. RPA2 (2015) também menciona esta dificuldade:

O parecer assim é mais complicado, né. Complicado por quê? Porque a gente não tem essa capacitação, esse conhecimento, e a gente sempre pedia ajuda a outro conselho, pesquisava na *internet* como era, pegava modelo também que o próprio site fornece, né. E por aquilo ali a gente analisava o nosso material e via onde é que a gente podia modificar, era assim que a gente fazia, dentro da nossa realidade.

No que se refere aos questionários, no entanto, este grau de dependência não se demonstra evidente, visto que 11 respondentes afirmaram concordar que o CACS-FUNDEB se sente apto a elaborar o parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos recursos do Fundeb.

Uma das possibilidades para responder tal divergência pode apontar para a formulação do questionário, que por sua natureza objetiva e impessoal não possibilitou aos respondentes registrarem se receberam algum tipo de apoio da respectiva prefeitura da mesma forma em que foi observada nas respostas dos entrevistados, em que se restou demonstrado alto grau de dependência. Apenas uma investigação mais aprofundada sobre os CACS-FUNDEB considerados eficientes, com análise das respectivas atas de reuniões e pareceres, pode apontar maior precisão nessa análise.

Diante das informações apresentadas, na próxima subseção será discutido como a atuação dos CACS-FUNDEB analisados pode ter influenciado na identificação de irregularidades e práticas de corrupção.

## 4.2 A atuação dos CACS-FUNDEB na identificação de irregularidades na gestão do Fundeb

No caso deste estudo, da análise dos relatórios do PFSP foi constatado que dos 73 municípios da amostra houve ocorrência de falhas consideradas graves em 65 (89,04%), e de práticas consideradas corruptas em 55 (75,34%) entes. Estes achados, apesar de não utilizarem o mesmo critério com relação à corrupção, são coerentes com os mencionados pela própria Controladoria Geral da União (2013) no que se refere às falhas na gestão do Fundo, pois demonstra um alto número de irregularidades na maior parte dos entes fiscalizados, em que 73,75% incidiram em fraudes a licitações com os recursos do Fundeb, enquanto 69,35% realizaram despesas incompatíveis com o preconizado na LDB.

Os dados apontados na seção anterior sugerem certo grau de dependência dos CACS-FUNDEB em relação ao Poder Executivo municipal para realizar suas ações, como no caso do parecer conclusivo. Conforme apontado pela literatura anteriormente, esta dependência também ocorre na medida em que é indispensável que se tenha acesso às informações necessárias para que o conselho possa exercer suas atividades.

Assim, em um ambiente ainda com infraestrutura tecnológica precária, como nos municípios em que foram realizadas as entrevistas, o acesso a informação é dependente do posicionamento da prefeitura em relação ao controle social, visto que quase a totalidade dos documentos não se encontra disponível em sítios eletrônicos ou em outros meios de acesso público, sendo acessíveis apenas por meio de consulta direta aos arquivos. Esta, portanto, é uma variável que a ser explorada neste contexto sobre atuação eficiente de conselhos de política pública:

**Tabela 3 – Grau de concordância sobre a adequação da prestação de contas da Prefeitura**

<b>A prestação de contas da Prefeitura sobre a gestão dos recursos do Fundeb é adequada.</b>							
<b>1. Discordo totalmente</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7. Concordo totalmente</b>	<b>Não aplicável ou não soube responder</b>
0	0	1	1	1	7	5	0

Fonte: Elaboração do autor 1

A tendência altamente positiva de concordância com praticamente 12 respondentes, indica que este aspecto colabora para que os conselhos respondentes possam ser classificados

como eficientes. Todos os relatórios da Controladoria Geral da União analisados na amostra desta pesquisa que apontaram restrições por parte do Poder Executivo ao funcionamento do CACS-FUNDEB local no que se refere à disponibilização de informações, implicava, necessariamente, no exercício ineficiente das atribuições do conselho.

Com relação à dimensão de operacionalidade dos CACS-FUNDEB, encontrou-se que na amostra geral dos municípios analisados nesta pesquisa, 19 (26%) não dispunham de infraestrutura adequada para o exercício de suas funções, resultado próximo ao encontrado pela Controladoria Geral da União (2013) referente aos anos de 2011 e 2012 - 23,4%. A disponibilização da infraestrutura é regulamentada pelo § 10 do artigo 24 da Lei nº 11.494 de 2007, que estabelece que

Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

A falta de autonomia operacional do CACS-FUNDEB em relação à prefeitura é uma das contradições da legislação do Fundeb e que se repete em outros conselhos temáticos, visto que o ente fiscalizado é que deve oferecer condições de funcionamento a quem o fiscaliza (SPINELLI 2015; BRAGA, 2015). Segundo Braga (2015, p. 131),

a autonomia do conselho se vê ameaçada quando os conselheiros dependem da prefeitura para obter uma linha telefônica, um automóvel ou mesmo uma resma de papel para se fazer um ofício, o que pode significar um mecanismo de estrangulamento da atuação dos conselheiros pela falta de recursos logísticos.

Esta dependência pode ser um dos fatores que implicam em que quase um quinto da dos conselhos analisados na fase inicial desta pesquisa (19,18%) sofreu algum tipo de restrição do poder executivo local para o exercício do controle social – que pode ser desde o não fornecimento de informações como também a demissão de uma diretora durante o mandato sem motivação aparente, resultado próximo ao observado pela Controladoria Geral da União (2013) na realização de sorteios anteriores (cerca de 15%).

Do mesmo modo que apontado no questionário, os entrevistados afirmaram, quase de maneira unânime, que as respectivas prefeituras eram solícitas no que se refere à disponibilização de informações, mencionando apenas pequenos atrasos na entrega dos documentos, conforme depoimento de RS1 (2015): “O conselho não teve essa dificuldade [de acesso à informação], porque em todas as solicitações que foram feitas na prefeitura sempre vinha uma pessoa representando com os papéis”.



Verificou-se também que os conselheiros receberam todo o tipo de apoio logístico do Poder Executivo municipal para exercerem suas atividades, referindo-se a infraestrutura, disponibilização de transporte, inclusive com menção a auxílios além das obrigações legais do município, segundo relato de RD1 (2015): “Apoio eles dão no seguinte: mobiliário, eles não se negam a dar transporte. Quando precisa do contador pra tirar uma dúvida, e como eu disse eu não tenho conhecimento contábil, nem contabilidade eu fiz, mas eu vou e ele me explica. Quando precisa do advogado também”.

É latente, portanto, que para o correto exercício do controle social, o apoio do poder público em todos os aspectos se faz essencial. Assim, por meio dos dois instrumentos de coletas de dados, questionou-se se os conselheiros concordavam que possuíam total liberdade para fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb, sendo este um aspecto de convergência entre todos os respondentes, visto que nenhum discordou deste postulado.

Apesar de considerarem os conselhos independentes para realizar suas ações, pela análise das entrevistas pode-se perceber uma concepção em geral negativa quanto ao exercício do controle social entre os entrevistados. Enquanto dois não compreenderam o significado da expressão, o depoimento da presidenta do CACS-FUNDEB de M3 se destaca:

Honestamente, eu acho que os conselhos eles não exercem [o controle social]. Eu acho que os conselhos, eles existem mais pra cumprir uma questão burocrática, infelizmente. Eles não têm a efetiva atuação de controle social que deveria. Primeiro porque a gente não tem esse tempo da pesquisa. É muito complicado pegar um calhamaço de notas fiscais já pagas e conseguir bater esse valor. Eu sempre digo que nas reuniões, o que eu melhor consigo fazer é quando eu pego a folha de pagamento, a folha dos 60%. Porque como eu tenho conhecimento do valor pago, e como eu tenho conhecimento do pacto escolar, então eu consigo identificar se tem um professor que está sendo pago pelos 60, mas não está exercendo função que deveria ser remunerada pelos 60, porque, por conta do meu conhecimento. Como eu não tenho conhecimento na parte do transporte, na parte do pessoal mais administrativo, eu não consigo fazer isso. Eu digo eu, mas isso se repete com os meus colegas do conselho. Então na prática eu acho que não exerce o controle social. A gente existe mais pra efetivar a questão burocrática (RCME, 2015).

No mesmo sentido, RP1 (2015) coloca que “[O controle social] poderia ser melhor se todos os conselheiros, não só os representantes dos professores, mas se todos os conselheiros tivessem interesse sobre o assunto. Mas infelizmente não tem”. Novamente, a compreensão por parte dos respondentes do questionário diverge fortemente da opinião dos entrevistados, visto que, daqueles, apenas dois discordaram que o respectivo CACS-FUNDEB cumpriu suas funções para o exercício do controle social.

Nos municípios analisados por meio de entrevista fica claro o entendimento da limitação do conselho em exercer o controle social. No caso do questionário, e considerando

que este foi aplicado em conselhos considerados eficientes, sugere-se que estas limitações não foram suficientes para que os respondentes apontassem tendência negativa do exercício do controle social, o que pode ter ocorrido também pela análise destes dados não permitir uma discussão aprofundada sobre a compreensão do tema.

A compreensão da percepção sobre como o controle social é exercido no âmbito dos CACS-FUNDEB analisados é essencial para se averiguar como esta esfera pode ter contribuído na identificação de irregularidades e práticas de corrupção por parte dos gestores do Fundeb. Do mesmo modo, faz-se necessário confrontar os critérios de eficiência apontados pela Controladoria Geral da União com a visão dos próprios conselheiros.

De modo geral, os conselheiros entrevistados consideram que o CACS-FUNDEB obteve uma atuação eficiente, baseados principalmente na frequência de reuniões para acompanhamento da aplicação dos recursos e na emissão do parecer de prestação de contas, como pode ser depreendido do relato de RS1 (2015): “Atuou, sempre está fiscalizando. A gente fez várias reuniões. Algumas eu participei. Vejo que apresentam a documentação lá na secretaria de finanças, pra ver os repasses que são feitos. A questão do transporte escolar já foi fiscalizada”. Também se destaca a resposta da RPA3 (2015):

Considero que sim, porque assim, em relação às prestações contas, sempre que não chegava a gente ia lá e era atendido, com um pouco de demora, mas era atendido. Porque tem essa questão do balancete também, compor demora. Quando a gente via que aquele dinheiro não *estava* sendo aplicado onde devia ser, a gente mandava orientação por escrito e era atendido né. A gente agia mais ou menos assim.

Ao serem questionados se a atuação do CACS-FUNDEB, poderia ser considerada eficiente, os entrevistados apresentaram respostas divergentes. Os que apontaram para o exercício ineficiente do conselho justificaram esta visão principalmente em relação a falta de conhecimento técnico contábil, conforme relato da representante dos pais de alunos de M3, RPA5 (2015):

Eu acredito que não totalmente, porque a gente não tem formação, a gente é muito leigo no que a gente vê. A gente vê toda a documentação, a gente solicita, eles nunca nos negaram. Mas tem contas que a gente não entende. A gente é muito limitado o conhecimento, mas eu acho que no que a gente pode, na eficiência, pelo menos essas coisas que é mais abrangente, mais fácil de ver na documentação que eles fornecem a gente acha, né.

Por outro lado, todos os que opinaram de maneira positiva sobre a eficiência do CACS-FUNDEB no período em que atuaram ressaltaram que esta atuação era limitada, conforme depoimento de RP1 (2015): “Eu acredito que sim, dentro das nossas limitações, porque nem todos os membros do conselho tem consciência da função que eles exercem”.

Percebe-se então que, independente de considerar a atuação eficiente ou não, uma constante nos depoimentos é a menção a limitação desta atuação em função de diversos fatores: falta de conhecimento, excesso de atribuições, falta de cultura de participação, sendo que algumas dessas características condicionantes são descritas por diversos autores como uma constante nos conselhos de políticas públicas, conforme abordado no referencial teórico desta pesquisa.

Os próprios membros, portanto, tem consciência de que suas atividades no conselho apresentam certos empecilhos mesmo com as condições favoráveis para o exercício completo e eficiente do controle social, como disponibilização de informação e infraestrutura, o que se torna um dado interessante no que se refere aos tipos de irregularidades encontradas pelos CACS-FUNDEB analisados, conforme será discutido mais a frente.

Com isso, perguntou-se aos conselheiros se concordavam que o CACS-FUNDEB apresenta condições para identificar irregularidades na gestão dos recursos do Fundeb. Por meio do questionário, dez concordaram com esta afirmação, indicando que os membros dos conselhos analisados se percebem com condições de identificar irregularidades. Utilizando-se os dois instrumentos de coleta de dados, questionou-se se os conselhos contribuíram concretamente para identificar irregularidades, na visão dos conselheiros:

**Tabela 4 – Grau de concordância sobre a contribuição do CACS-FUNDEB na identificação de irregularidades**

<b>O CACS-FUNDEB tem contribuído para identificar irregularidades na execução dos recursos do Fundeb.</b>							
<b>1. Discordo totalmente</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7. Concordo totalmente</b>	<b>Não aplicável ou não soube responder</b>
0	1	0	1	2	1	7	3

Fonte: Elaboração do autor

Percebe-se que a maior parte dos respondentes do questionário, dez, contando com os itens de 5 a 7, concorda que os CACS-FUNDEB contribuíram para identificar irregularidades na gestão do Fundeb. Corrobora com esta visão o entrevistado RD1 (2015):

Isso [que o conselho contribui para identificar irregularidades] eu tenho certeza. O conselho faz o acompanhamento (...) e verificando [alguma irregularidade] a gente encaminha ao executivo. A gente observou que às vezes não é feito nem com o intuito, é um descuido, né? Vamos dizer assim, pagou uma coisa que não poderia, aí depois ele faz a restituição.

Com exceção dos entrevistados do M3, os demais afirmaram que o CACS-FUNDEB contribuiu para identificar alguma irregularidade na gestão dos recursos do Fundeb. Da análise das entrevistas e das atas das reuniões, é possível concluir que alguns foram capazes de encontrar uma série de irregularidades, como os seguintes exemplos em M2: existência de funcionários recebendo de forma ilegal os recursos dos 60% do Fundeb, não cumprimento da Lei do Piso do M2, funcionários recebendo dos 60% do Fundeb sem estarem em efetivo exercício no magistério, não pagamento do décimo terceiro salário e terço de férias de todo o quadro da educação, entre outros.

No caso de M1, a atuação do CACS-FUNDEB inclusive subsidiou algumas constatações de irregularidades dos auditores da Controladoria Geral da União durante a execução do PFSP, como a existência de servidores custeados com verba do Fundeb em desvio de função, ou de pagamento de gratificação a servidores que não desempenham atividade de magistério. Com relação a M3, não houve evidências de que o respectivo conselho encontrou qualquer tipo de irregularidade.

Um aspecto que se destaca e que já foi discutido anteriormente é que a menção às irregularidades encontradas ocorre apenas por poucos membros dos conselhos além do presidente. A maior parte dos membros de M1 e M2 não soube responder sobre as irregularidades apontadas pelo próprio conselho que constavam nas atas.

Verifica-se também na análise das irregularidades encontradas pelos conselhos entrevistados é que elas se concentram principalmente na ação de conferência da folha de pagamento, que conforme mencionado em seções anteriores, são as de maior facilidade de compreensão e conseqüentemente uma das mais utilizadas. Assim, considerando que os municípios analisados apresentaram falhas graves ou práticas de corrupção, pode-se afirmar que os CACS-FUNDEB não encontraram tais irregularidades. Para corroborar esta afirmação, resta averiguar quais tipos de irregularidades os respondentes do questionário podem ter encontrado:

**Tabela 5 – Tipos de irregularidades encontradas pelos conselheiros dos CACS-FUNDEB**

**Durante o seu mandato como conselheiro, qual (is) tipo(s) de irregularidades o CACS-FUNDEB já constatou? Pode marcar mais de uma opção.**

<b>Irregularidade</b>	<b>Qtde.</b>	<b>Percentual</b>
Não foi constatada nenhuma irregularidade.	9	60,0%
Omissão no dever de prestar contas.	1	6,7%
Gastos com recursos do Fundeb sem comprovação documental.	1	6,7%
Fraude na realização de licitação.	1	6,7%
Pagamento de bens ou serviços com preços acima do praticado no mercado.	0	0,0%
Utilização de recursos do Fundeb para pagamento de servidores que não são da área educacional.	1	6,7%
Utilização de recursos do Fundeb para áreas não relacionadas à educação.	2	13,3%
Outro (especifique)	0	0,0%
Total	15	100%

**Fonte: Elaboração do autor**

Das alternativas postas aos respondentes do questionário, a omissão no dever de prestar contas, a utilização de recursos para pagamento de servidores não vinculados à área educacional e para fins diversos da educação são consideradas falhas graves, segundo normas da Controladoria Geral da União, enquanto três opções são consideradas, além de graves, como práticas de corrupção por Finan e Ferraz (2012): gastos com recursos do Fundeb sem comprovação documental, fraude na realização de licitação e pagamento de bens ou serviços com preços acima do praticado no mercado.

Nove dos 15 respondentes afirmaram não ter encontrado nenhuma irregularidade durante o exercício de seu mandato, o que contradiz os achados da Controladoria Geral da União expostos nos relatórios do PFSP que foram utilizados na seleção dos CACS-FUNDEB participantes desta pesquisa. Ressalte-se que todos os entrevistados estavam atuando no período em que as irregularidades apontadas ocorreram.

Dos seis conselheiros que afirmaram terem identificado alguma irregularidade, metade se refere a ações vinculadas à conferência da folha de pagamento, enquanto os outros se referem a outras falhas graves ou práticas de corrupção. Assim, apesar de ser necessário verificar esta relação com um número maior de conselheiros, pode-se pressupor que os CACS-FUNDEB eficientes inibem pouco ou não previnem a prática de irregularidades graves – que causam prejuízo ao erário - e de atos corruptos.

### **4.3 CACS-FUNDEB e o combate à corrupção**

Mesmo que os CACS-FUNDEB considerados eficientes não consigam averiguar as irregularidades mencionadas pela CGU nem inibir ou prevenir práticas de corrupção no Fundeb, suas ações têm contribuído para que alguns órgãos de controle combatam a corrupção nos municípios.

Nesta subseção, primeiro, serão apresentados os principais argumentos sobre os limites apresentados para a averiguação das irregularidades, em seguida, como, apesar desses limites, a atuação dos CACS-FUNDEB ainda consegue auxiliar os órgãos de controle a combater as irregularidades e a corrupção.

Das entrevistas, ao serem perguntados sobre o porquê os conselheiros não averiguaram as irregularidades mencionadas pela Controladoria Geral da União, pode-se perceber que as limitações sobre a atuação eficiente do CACS-FUNDEB colocadas pelos próprios conselheiros podem implicar no tipo de irregularidade que estes são capazes de encontrar:

Primeiro, a gente não tinha contato com a licitação. O que vinha pra gente era o empenho e a comprovação que tinha sido pago, e o que a gente tinha de comprovação era que os cargos estavam trabalhando. Então a gente não tinha como associar, porque a gente não tinha a licitação, o que a gente achava era que estava regular porque o serviço estava sendo prestado e estava sendo pago, a gente não pegava licitação. (...) A gente não sabia que precisava pedir, porque pra gente estava tudo certo, estava no balancete, foi executado, a gente via que estava executando o serviço. (...) A gente sempre esbarra no problema do conhecimento técnico financeiro. A gente sempre coloca isso, embora a gente tenha sempre a presença do contador algumas coisas não nos ficam claras por conta da falta de conhecimento contábil mesmo na prestação de contas. (RCME, 2015)

No mesmo sentido, RPA5 (2015) menciona que não encontrou a irregularidade descrita como superfaturamento, pois “do meu ver, eu acredito que por não entender como estava escrito lá [nos documentos]. Até porque eu acredito que isso aí eu teria que entrar na internet e ver o valor do mercado, né? E a gente nunca se preocupou com isso”.

Diante do exposto, a capacitação dos CACS-FUNDEB se coloca como um aspecto vital e o principal desafio para o efetivo funcionamento desse espaço de participação como

uma interface fiscalizadora da utilização de recursos públicos. Quase a totalidade dos entrevistados mencionou que a falta de conhecimento técnico é um impeditivo de uma atuação mais eficiente por parte do conselho.

Isto se aplica especialmente no que tange aos representantes da sociedade civil, visto que os três membros deste segmento que foram entrevistados não identificaram irregularidades além daquelas consideradas formais ou médias. Destes, duas apresentavam alto nível de escolaridade e um histórico de participação em movimentos sociais, o que, em tese, deveria colaborar para uma atuação mais eficiente.

O presidente do CACS-FUNDEB de M1, RD1 (2015), citou que o Tribunal de Contas de seu estado informou que apenas ofereceria capacitação caso mais municípios se demonstrassem interessados, o que não ocorreu e inviabilizou o treinamento dos conselheiros. Da mesma forma, a entrevistada RPA5 (2015) afirma que o principal desafio para uma atuação mais eficiente do conselho é “a falta de conhecimento. Acho que a gente precisava de uma formação, se aprofundar mais, principalmente como agir, como procurar, onde procurar esses erros. Porque a gente fica muito a mercê do que eles trazem pra gente”.

A Controladoria Geral da União (2013) já havia demonstrado que, entre os anos de 2011 e 2012, dos 124 municípios analisados pelo PFSP, apenas metade havia recebido a capacitação prevista na legislação. Da mesma forma, dos 73 municípios analisados nesta pesquisa, em 38 – ou 52% - foi relatada esta falha. No entanto, nenhum dos três conselhos analisados por meio de entrevista recebeu capacitação, apesar de isso não ter sido demonstrado nos relatórios da Controladoria Geral da União.

A legislação do Fundeb incluiu a competência do Ministério da Educação em atuar na capacitação dos conselheiros, conforme artigo 30 da Lei nº 11.494 de 2007. Por meio da Portaria Interministerial nº 952, de 8 de outubro de 2007, o Ministério da Educação transferiu ao FNDE diversas atribuições, incluindo a responsabilidade pela capacitação dos CACS-FUNDEB.

Este é um ponto sensível e apontado pela literatura como de extrema relevância para a atuação eficiente dos CACS-FUNDEB, devido a difícil linguagem técnica necessária para compreensão da aplicação dos recursos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013; LIMA, 2009; BRAGA, 2011; SILVA, 2013; LAMARÃO, 2013, BORBA, 2010).

Dos desafios apontados pelos entrevistados para uma melhor atuação do conselho, destaca-se o relato de RPA4 (2015):

Em 2011 e 2012 o principal desafio da gente era ser visto, entendido e identificado como algo de interesse da sociedade, não só pela sociedade mas pela gestão [da prefeitura]. A gente não tinha autonomia, não tinha transporte, a gente tinha que pagar do bolso pra vir pras reuniões, tinha que deixar o trabalho, porque nem isso era dado a gente. Por exemplo, você é professora, mas vai pra reunião do Fundeb, então você se vire, coloca um substituto. O principal desafio dessa gestão aqui que a gente considera, a gente vem buscando isso, mas não é fácil, é a questão da capacitação. Hoje o conselho tem autonomia, mas os membros ainda não têm o conhecimento que é pra ter e a capacitação que é pra ter pra poder conduzir o processo democraticamente e mais transparente. O principal desafio agora é capacitação, porque autonomia ele já tem.

Este depoimento sintetiza algumas percepções sobre o exercício do controle social no âmbito dos CACS-FUNDEB, visto que se menciona que na gestão anterior do município o conselho não conseguia atuar em função das dificuldades impostas pela prefeitura, o que reforça que a atuação depende diretamente da abertura à participação social por parte do gestor: “Na [gestão] passada como eu te disse a gente não tinha nada, nem um ofício se fosse fazer, uma impressora que fosse precisar, era bem complicado, né? Esse ano já está bem mais diferente nessa gestão agora, porque a gente tem até o carro disponível” (RPA4, 2015).

Descreve-se também sobre a desvalorização do espaço de participação do CACS-FUNDEB por parte da sociedade, reflexo da baixa propensão à cultura de participação. Diversas vezes nas entrevistas os conselheiros fizeram menção a este aspecto, como na fala de RP1 (2015), por exemplo: “Agora está na maior dificuldade, porque acabou o meu mandato e ninguém até agora, não veio um professor dizendo que quer ser representante dos professores”. O entrevistado RD2 (2015) também destaca que, em sua visão, para melhorar a atuação do conselho, era preciso

Pessoas mais compromissadas. Quando você assume determinada função, você tem que ter esse compromisso de que aquilo deve passar pela sua aprovação e que a gente sabe que não tem remuneração, então se você assumir tem que assumir de verdade. A gente sabe que afazeres todos temos, mas se foi designado para aquela função, então assumo o compromisso principalmente de estar presente nas reuniões. Nós tínhamos que remarcar uma, duas vezes para que desse quórum.

Assim, não houve evidências nesta pesquisa de que os CACS-FUNDEB inibem ou previnem atos corruptos ou irregularidades graves na gestão do Fundeb. A atuação dos conselhos considerados eficientes neste sentido é limitada, em função de aspectos como baixa propensão à participação social e, principalmente, falta de capacitação, conforme pode ser depreendido do relato de RCME: “A própria identificação [de irregularidades] a gente não consegue muito. A gente sofre de atecnia [falta de conhecimento técnico], pra detectar qualquer coisa. A menos que seja algo escabroso, não é possível ver não. Tem que ser algo muito, muito, muito aterrorizante pra gente conseguir ver”.



Pode-se visualizar que esta esfera de participação, quando suas estruturas básicas convergem para o seu adequado funcionamento, é capaz de atuar de maneira eficiente na fiscalização de questões operacionais do Fundo, como garantir o cumprimento do investimento de pelo menos 60% dos recursos na folha de pagamento de profissionais de magistério, que interfere diretamente na qualidade da educação, exercendo parcialmente o controle social.

A visão dos servidores dos órgãos de controle corrobora esta linha de pensamento, conforme depoimento de TCE-PI (2015), quando afirma que, das denúncias enviadas pelos CACS-FUNDEB, “as mais graves que a gente verifica é desvio de função, é professor que não está exercendo a função e está recebendo pelo Fundeb dentro dos 60%, ou do transporte escolar. Mas quando há denúncias, as denúncias são procedentes”.

Sob esta perspectiva, a análise sobre a atuação dos conselhos no que se refere à identificação de irregularidades é, em linhas gerais, incipiente, visto que os entrevistados de órgãos de controle que atuam mais próximos aos conselhos mencionam que os CACS-FUNDEB municipais contribuem muito pouco para identificação destas: “Com base na nossa experiência profissional, principalmente de realização de auditorias na área do Fundeb, a gente não tem encontrado muita efetividade nos conselhos a nível municipal em termos de identificar irregularidades” (TCE-RN, 2015).

Cabe compreender, neste sentido, como estes achados dos CACS-FUNDEB resultantes de sua atuação podem contribuir para sanar as irregularidades encontradas. Por meio do questionário e pela análise das entrevistas, verificou-se que o principal procedimento adotado - e que de certa forma poderia ser esperado em função da facilidade de acesso mencionada anteriormente, é convocar o Secretário de Educação para prestar esclarecimentos sobre a utilização de recursos do Fundeb. Como relatado em alguns conselhos, a presença do respectivo secretário ou de funcionários da área de contabilidade durante as reuniões dos CACS-FUNDEB é fato comum, o que viabiliza a comunicação de atos irregulares. Cumpre averiguar se esta facilidade do acesso serviu para o propósito de sanar estas irregularidades encontradas pelos conselheiros:

**Tabela 6 – Grau de concordância da satisfação sobre a resolução de irregularidades encontradas**

<b>As irregularidades encontradas pelo CACS-FUNDEB foram solucionadas pela Prefeitura de modo satisfatório.</b>							
<b>1. Discordo totalmente</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7. Concordo totalmente</b>	<b>Não aplicável ou não soube responder</b>
2	0	0	1	2	1	6	3

**Fonte: Elaboração do autor**

Das respostas a esta pergunta, pode-se extrair alguns pontos: como esperado, a postura do Poder Executivo, convergente com outras respostas apresentadas anteriormente, é positiva também no que se refere à correção de irregularidades encontradas pelo CACS-FUNDEB. Este posicionamento também foi verificado nos depoimentos dos entrevistados, como expôs RP1 (2015): “Sim, quando a gente observou algum problema, a gente colocou na ata observações para que o prefeito modificasse alguma coisa que estivesse errada. Verificamos, e foi constatado que foram reparados os erros”.

No entanto, ao se visualizar a Tabela 8, percebe-se que o número de respondentes que menciona ter encontrado alguma irregularidade – 12 - é bem superior ao dos que afirmaram não ter encontrado qualquer irregularidade – nove - de acordo com o descrito na Tabela 7. Supõe-se, portanto, que os conselheiros respondentes do questionário podem ter encontrado mais atos irregulares do que mencionado, em função, possivelmente, da sensibilidade do tema abordado pelas perguntas.

Da análise das entrevistas, alguns conselheiros – os percebidos como mais atuantes – reclamaram da dificuldade de se entrar em contato com órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas competente. Mencionaram que já enviaram algumas irregularidades encontradas para estes órgãos, mas que não se obteve retorno adequado. Por outro lado, os servidores de tribunais de contas responsáveis pela análise dos pareceres apontam que isto ocorre em função da enorme quantidade de demandas – que envolvem todos os recursos do município - e quadro reduzido de servidores:

“Aqui são menos de 30 servidores para fazer essa fiscalização, então é praticamente inviável fazer. (...) Aqui no Piauí, no caso, que são quase 100%, 5 ou 6 municípios que não tem complementação, acho que a CGU e o TCU deveriam atuar com mais ênfase, né. Mas não tem servidor, o quadro é muito pequeno”. (TCE-PI)

Outro ponto relevante que deve ser apontado é com relação ao entendimento sobre a competência para denúncias de irregularidades, que se demonstrou confusa por parte dos conselheiros dos CACS-FUNDEB. Em determinado momento, RD1 (2015) menciona ter enviado ao FNDE parte das práticas em desconformidade com a legislação, em um claro equívoco sobre as atribuições dos órgãos para o controle dos recursos do Fundeb.

A lei nº 11.494 de 2007 estabelece no artigo 26 que a fiscalização e o controle da totalidade dos recursos serão exercidos:

- I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Como pode ser notado pelo texto da Lei nº 11.494/2007, o FNDE não possui competência sobre a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do Fundeb. Isto não impede, conforme afirma RFNDE, que a autarquia receba inúmeras denúncias de irregularidades por parte dos CACS-FUNDEB, por desconhecimento ou falta de opções mais eficazes para solução dos problemas.

Esta falta de clareza sobre o processo de correção de irregularidades que o conselho deve seguir desestimula o exercício do controle social por parte dos conselheiros, conforme descrito também por Borba (2010). Do ponto de vista dos órgãos de controle também se percebe esta confusão: “o que a gente percebe é que a maioria dos conselhos ainda não sabe como agir, e nem o caminho que os levem a identificar essas irregularidades e pra quem devem ser encaminhadas essa apuração” (TCE-MA, 2015).

Ressalte-se que essa discussão sobre a competência de fiscalização dos recursos do Fundeb que recebem complementação, apesar de atual, já existia desde o Fundef, conforme coloca Martins (2009, p. 23):

A questão decorre de divergências em três setores: Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Executivos. No caso do Executivo, a esfera federal procura afastar de si a obrigação de exercer o controle. Nos demais casos ocorre o inverso: as esferas estaduais pretendem atraí-lo para sua área de competência. Houve, no período do Fundef, entendimento por parte do MEC de que o controle deveria ser feito pelos tribunais. Ora, estes realizam o controle externo. A questão que se coloca é quem, neste caso, realizaria o controle interno. O art. 11 da Lei do Fundef mencionava os sistemas de ensino. Não se pode olvidar o dispositivo constitucional (art.70). Com a Súmula nº 208 do STJ e a Instrução Normativa nº 36/2000 do TCU parece inafastável a competência da esfera federal que deve ser exercida, no caso dos controles interno e externo, de forma concorrente. A lei do Fundeb foi expressa

neste aspecto (art. 26,I). No atual governo, a CGU vem exercendo o controle no caso de complementação da União ao Fundeb, o que constitui um avanço.

Estas divergências não se resumem às indagações de conselheiros dos CACS-FUNDEB, sendo apontada também pelos auditores dos tribunais de contas responsáveis por fiscalizar os recursos do Fundeb no âmbito estadual:

Há um certo conflito de atribuições nossa com o Tribunal de Contas da União. Às vezes, é difícil a gente identificar como foi utilizada a complementação, até onde foi a complementação e até onde foi o recurso do Fundeb, uma confusão nesse sentido, que acaba gerando um conflito de competências. (...) Acho que poderia ter uma cooperação maior, para que se acertasse essa questão da competência, porque realmente hoje há uma certa confusão que deixa a desejar, ninguém sabe ao certo quem é o responsável por fiscalizar e pode acabar não tendo fiscalização nenhuma” (TCE-RN)

No que se refere à análise de pareceres conclusivos do Fundeb, mesmo nos estados onde há complementação de recursos da União, a competência primária de fiscalização é dos Tribunais de Contas Estaduais ou dos Municípios, onde houver (BRASIL, 2007). Borba (2010, p. 93), no entanto, menciona em sua pesquisa a percepção dos conselheiros do CACS-FUNDEB analisado, que demonstrou dificuldade com relação ao acesso à informação e emitiu parecer não conclusivo em função disto:

Essa indisponibilidade de informações nas prestações de contas implicou a emissão de pareceres não conclusivos pela Câmara Sol. Os conselheiros questionam a prática do Tribunal de Contas em não tomar iniciativas mais eficazes com relação a esses pareceres. Alguns comentaram sobre uma situação vivenciada com um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que toma uma medida imediata no caso de o parecer ser enviado com ressalvas. O FNDE não aceita isso e considera o município como inadimplente, impedindo o recebimento de recursos para outros programas.

No entendimento do CACS-FUNDEB analisado por Borba (2010), o programa sob responsabilidade direta do FNDE apresenta medidas mais eficazes para correção de possíveis irregularidades, mesmo que seja de competência da esfera federal, diferentemente do que ocorre no caso dos pareceres conclusivos de prestação de contas do Fundeb, da mesma forma como colocado por RD1 (2015) e RP1 (2015) em determinado momento da entrevista.

Assim, de acordo com Borba (2010, p. 93),

o que acontece é que essa burocracia intimida os conselhos a acionar, de imediato, essas instituições por receio de retaliação da gestão e buscam de todos os meios uma resolução mais pacífica. Com isso, gera-se o impasse do cumprimento dos prazos, do cumprimento do papel do Conselho, e com ele, vem a indignação e o desestímulo dos que fazem o controle social dos recursos nos conselhos do Fundeb.

O desenho atual de distribuições de responsabilidades no que tange a fiscalização primária dos recursos foi considerado adequado por todos os entrevistados pertencentes aos órgãos de controle. No entanto, as falhas dessa estrutura apontadas anteriormente expõem os

CACS-FUNDEB a uma situação de vulnerabilidade, por não apresentar soluções eficazes para as irregularidades encontradas e agrava a dependência do conselho em relação ao Poder Executivo.

Dessa forma, pode-se concluir que os CACS-FUNDEB, quando os fatores determinantes para o seu funcionamento são positivos, estas esferas colaboram na identificação de irregularidades, mesmo que as denúncias estejam geralmente vinculadas a ações mais simples como a conferência de folha de pagamento, conforme demonstrado nesta pesquisa e corroborado pelos servidores dos tribunais de contas estaduais. No entanto, em função de fatores como a falta de capacitação e a baixa propensão à participação social, que causa a concentração das diversas incumbências do conselho em apenas alguns conselheiros, percebe-se que, em relação à prevenção ou identificação de atos corruptos, estes conselhos pouco têm colaborado, sendo necessário que o Estado atue para aprimorar os conhecimentos específicos de modo que estas instâncias sejam capazes de auxiliar os órgãos de controle.

## **Considerações finais**

A criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, possibilitou um novo tipo de interação entre o setor público e a sociedade civil com a criação de uma interface para reforçar o controle nos investimentos na educação. As instituições participativas incumbidas de fiscalizar os recursos vinculados à área educacional detém enorme potencial para influenciar na qualidade dos gastos neste setor.

A má gestão ou malversação dos recursos da educação básica implica na restrição às condições básicas estruturais para o ensino. A corrupção, em particular, é uma prática com efeitos extremamente nocivos, especialmente neste setor, por prejudicar o desenvolvimento completo dos indivíduos como cidadãos.

Este estudo propôs averiguar como os processos participativos no âmbito do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Fundo que financia a educação básica - podem inibir ou prevenir a prática de irregularidades e corrupção. Objetivou-se pesquisar como a atuação dos CACS-FUNDEB sobre a aplicação de recursos do Fundeb em municípios de pequeno e médio porte no período 2013-2014 tem auxiliado no combate às irregularidades quanto ao uso dos recursos públicos para a educação e, conseqüentemente, à corrupção.

Para isto, selecionou-se CACS-FUNDEB de atuação considerados eficientes, por meio de critérios utilizados no Programa de Fiscalização por Sorteio Público da Controladoria Geral da União, para então investigar as principais ações realizadas por estes conselhos e de que maneira estas atividades auxiliaram na identificação das irregularidades previamente demonstradas pelos auditores da CGU na gestão do Fundeb dos municípios selecionados.

Apresentaram-se aspectos gerais sobre os CACS-FUNDEB, tanto em dados estatísticos descritivos – baseados na análise documental dos relatórios do PFSP da CGU, quanto de características qualitativas sobre a atuação dos conselhos alvo de instrumentos de coleta de dados nesta pesquisa, demonstrando-se quais as principais ações realizadas pelos membros desta esfera participativa no que se refere à fiscalização dos recursos do Fundeb.

As ações dos CACS-FUNDEB considerados eficientes se centralizam principalmente em fiscalizações de dados disponibilizados em domínios públicos - como ocorre na conferência de extratos bancários, como também na verificação da conformidade das folhas de pagamento. Estas atividades são realizadas com maior frequência em detrimento de outras que requerem um nível mínimo de conhecimentos de áreas estranhas ao cotidiano dos conselheiros, e que por isso são consideradas com de maior dificuldade, como o acompanhamento de obras ou licitações.

Após a descrição das ações que pautam a fiscalização dos recursos do Fundeb no âmbito dos CACS-FUNDEB, discutiu-se que os conselhos considerados eficientes podem auxiliar na identificação de irregularidades principalmente no que se refere a garantir a aplicação do mínimo de 60% para pagamento dos profissionais de magistério. No entanto, quando se trata do potencial destas instâncias contra a prática de corrupção a atuação dos conselhos é extremamente limitada, muito em função da falta de conhecimento técnico que o cargo de conselheiro demanda.

Apontou-se também que um dos fatores que pode colaborar para esta atuação limitada é a falta de clareza com relação à competência da fiscalização por parte do poder público dos recursos da complementação da União no Fundeb, que, apesar de estar previsto na legislação a responsabilidade dos Tribunais de Contas Estaduais ou dos Municípios, onde houver, assim como da Controladoria Geral da União, na visão dos conselheiros a dificuldade de formalização de denúncias, de acesso e a ausência de respostas tempestivas desestimulam o controle social.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os CACS-FUNDEB, quando garantidas as condições básicas para o exercício adequado do controle social, são uma esfera de participação social que pode ser eficaz para garantir a aplicação correta dos recursos do Fundeb no que se refere aos gastos de pessoal, necessitando, no entanto, de melhor qualificação para exercer este controle no que se refere a prevenção da prática de corrupção. Também se apontou que o processo de denúncia de irregularidades, apesar de bem estruturado, não é compreendido completamente pelos conselheiros e deve ser aprimorado para garantir o efetivo exercício do controle social.

Fica claro que nos casos em que os CACS-FUNDEB conseguem identificar as irregularidades ou mesmo sistematizar as suas ações é difícil combater os atos de corrupção, porém, sua atuação contribui para que os órgãos de controle realizem a prevenção ou o combate à corrupção, sobretudo, porque essa é uma das incumbências desses órgãos. Ou seja, indiretamente os conselhos de políticas públicas, quando possuem condições de atuação, exercem controle social em ações combinadas com os órgãos de controle.

## **Proposta de intervenção**

O resultado desta pesquisa aponta para melhorias em alguns processos que envolvem os CACS-FUNDEB, mas também outras de competência não exclusiva do FNDE, já que se referem a proposições legais que necessitam seguir um rito processual específico para que entrem em vigor. Serão elencadas a seguir, algumas propostas nesse sentido.

- Melhorias na capacitação de conselheiros dos CACS-FUNDEB

O FNDE, por meio da Portaria Interministerial nº 952, de 8 de outubro de 2007, assumiu a responsabilidade pela capacitação dos membros dos CACS-FUNDEB, assim como pela divulgação de orientações sobre questões referentes a aplicação dos recursos do Fundeb previstas, respectivamente, nos incisos II e III do artigo 30 da Lei nº 11.494 de 2007.

A capacitação, no âmbito da autarquia, é oferecida por meio do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola, que utiliza plataforma virtual de ensino a distância para atingir seus objetivos. De acordo com informações retiradas do sítio eletrônico do FNDE, é possível visualizar que, desde 2006, mais de 800.000 mil pessoas concluíram pelo menos um dos cursos oferecidos pelo programa.

No entanto, apesar destas informações se apresentarem como uma base de dados relevante, a plataforma do programa não permite distinguir, para fins de análise, quantos dos cursistas representavam conselheiros do Fundeb, o que só se torna possível caso se cruzem os dados referentes à identificação pessoal de quem realizou o curso com o sistema de registro dos CACS-FUNDEB – também sob gerência do órgão. Assim, inviabiliza-se a quantificação e análise sobre a capacitação dos conselheiros do CACS-FUNDEB;

Sugere-se, assim, que o órgão inclua no sistema do programa a opção para possibilitar a identificação de cursistas que sejam dos CACS-FUNDEB municipais. Esta sugestão, contudo, visa a ampliar a base de dados referente a este conselho, para que se viabilize futuras realizações de estudos, tanto sobre o alcance do programa, como também com relação à efetividade da capacitação, itens ainda não avaliados e que se apresentam como indispensáveis para um efetivo controle social por parte desta instituição participativa.

Assim, recomenda-se que o órgão passe a adotar a aplicação de questionários – como o desenvolvido nesta pesquisa - ou outros instrumentos de coletas de dados para subsidiar



pesquisas que visem a melhor compreensão do processo participativo no âmbito do CACS-FUNDEB, conforme exemplo do Censo SUAS, do Ministério de Desenvolvimento Social. Ainda, para tal objetivo, faz-se necessário que o cadastro de e-mail no sistema de registro dos CACS-FUNDEB seja obrigatório, visto as dificuldades encontradas nesta pesquisa em contatar conselheiros.

#### Recomendações de competência não exclusiva do FNDE

- Rubrica específica para o CACS-FUNDEB

Neste estudo, verificou-se que nos municípios analisados o apoio do Poder Executivo local foi indispensável para que os conselhos pudessem exercer suas atividades e serem classificados como eficientes. No panorama geral, contudo, a dependência dos CACS-FUNDEB com relação às prefeituras é uma das maiores vulnerabilidades apontadas pela literatura para o funcionamento adequado destas instituições (BRAGA, 2015).

Sugere-se, portanto, que se verifique a possibilidade jurídica e econômica de incluir uma porcentagem específica dos recursos repassados ao município por meio do Fundeb – ou de outra fonte vinculada à educação - para garantir o funcionamento do CACS-FUNDEB de maneira independente ao Poder Executivo, para fins de gastos correntes, como manutenção de espaço e acesso à internet, atribuindo ao presidente do conselho a responsabilidade pela utilização dos recursos.

- Conta vinculada para pagamento do mínimo de 60% aos professores

A conta vinculada é um mecanismo de provisionamento de encargos trabalhistas desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para auxiliar na gestão de contratos terceirizados pela administração pública, garantindo os recursos necessários referentes a obrigações sociais e trabalhistas em caso de inadimplemento da empresa contratada (MPOG, 2014).

No caso do Fundeb, propõe-se que tal mecanismo seja utilizado exclusivamente para o pagamento do valor referente ao mínimo de 60% que deve ser investido no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Conforme mencionado nesta pesquisa e demonstrado também nos relatórios da Controladoria Geral da União, uma das irregularidades mais comuns na gestão do Fundo é a transferência de recursos a servidores que não estejam em efetivo exercício na educação básica pública. A adoção de uma conta vinculada apenas para o pagamento de pessoal previamente cadastrado pode reduzir o número destas práticas, visto que seria bloqueada para realizar qualquer outro tipo de movimentação financeira, representando maior segurança jurídica com relação a maior parte dos recursos do Fundeb.

- Tratamento diferenciado para pareceres conclusivos não aprovados

A análise de pareceres conclusivos de prestação de contas do Fundeb emitidos pelos CACS-FUNDEB por parte dos Tribunais de Contas responsáveis pode priorizar aqueles aprovados com ressalvas, reprovados ou não emitidos.

Como demonstrado nesta pesquisa, o parecer é um mecanismo de extrema relevância para o exercício do controle social dos CACS-FUNDEB. Visualizou-se que os conselhos encontram muitas dificuldades para elaborá-lo, e que há uma percepção dos conselheiros de que os Tribunais de Contas responsáveis são de difícil alcance para que se possa exercer o poder de denúncia caso as vias formais com o Poder Executivo falhem.

Os tribunais poderiam, portanto, priorizar a análise de pareceres emitidos que tenham sido aprovados com ressalvas ou reprovados, respondendo de maneira mais rápida e eficaz aos anseios dos CACS-FUNDEB.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 01/08/2014.

ALVES, Maria Cherubina de Lima; LEME, Ana Lúcia Scagnolato de Almeida; FERREIRA, Valéria Beghelli. Controle social: a cultura da participação corresponsável no contexto escolar. Caminhos da educação, Franca, v. 3, n. 2, 2011.

ARAGÃO, José W. M. de. Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social. Salvador: UFBA, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v.18, n. 2, 2004, pp. 17-26.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. Reforma política no Brasil. BH: Ed. UFMG, p. 35-44, 2006.

\_\_\_\_\_, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_, Leonardo (Org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 43-62, 2011.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROS, José Márcio; BRAGA, Núbia Ribeiro. O Decreto da Polêmica—disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano, v. 5, n. 5, 2015.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Brasília: Ed. UnB, 2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Conselhos do Fundeb: Participação e fiscalização no controle social da Educação. Brasília, Editora Appris, 2015.

BRASIL. Participação e controle social: conceitos e orientações. Brasília: SEGEP, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 01/08/2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 11/02/2015.

BOLLMANN, Maria da Graça N. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 25 jun. 2014.

BORBA, Silvânia L. de Souza. Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB. 2010. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Mestrado em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CAMARGO, R. B.; BASSI, M. E. . Controle Social, Financiamento da Educação e gestão democrática: aspectos em discussão. *Cadernos ANPAE*, v. 1, p. 262, 2007.

CAMPOS, Francisco de Assis; CASTELAR, Oliveira Luiz Ivan de Melo. avaliação da corrupção municipal a partir de microdados. In: XLI Encontro Nacional de Economia , 2013, Niterói. Anais eletrônicos... Niterói: ANPEC, 2013. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i5-e80f32da48a7648db2c4609785a7b8f9.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i5-e80f32da48a7648db2c4609785a7b8f9.pdf)> Acesso em 08/05/2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. xii, 162 p.

CGU. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012.

———. “Ofício nº 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização”. Brasília: CGU, 2010.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL. Secretaria Municipal de Educação de Senador Pompeu. Ata da reunião realizada no dia 13 de março de 2014, p. 39.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL. Secretaria Municipal de Educação de Tavares. Ata da reunião realizada no dia 27 de maio 2015, p. 113.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, out. 2007.

DÉCIMO, Tiago. Operação da PF prende políticos na Bahia suspeitos de desviar R\$ 30 mi do Fundeb. Estadão São Paulo, 13 de maio de 2014. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,operacao-da-pf-prende-politicos-na-bahia-suspeitos-de-desviar-r-30-mi-do-fundeb,1166123>>. Acesso em: 27 out. 2015.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

ELLIOT, Kimberly Ann (Org). A corrupção e a economia global. Brasília: Editora UnB, 2002.

FARIA, Cristina Elsner de. Participação e controle social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília: UnB, 2006.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA.[Links], 2011.

FEDOZZI, Luciano. Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo. In: Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005. p. 135 - 168.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas: instrumento de transparência da Administração. Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 15, 29 jun. 1997. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/335>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. National Bureau of Economic Research, 2009.

FERRAZ, Claudio. FINAN, Frederico. MOREIRA, Diana B. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. NBER Working Papers. Massachusetts: 2012. Disponível em < <http://www.nber.org/papers/w18150.pdf>>. Acesso em 24/07/2014.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, L. . Corrupção e controles democráticos no Brasil. TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL/IPEA, v. 32, p. 1-40, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. Corrupção e sistema político no Brasil, 2011.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública. Os mitos a serem vencidos. In: Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005. p. 13 - 60.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e sociedade, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio 2004.

GUIMARAES, Carlos Augusto Sant'Anna; ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa. Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos. Participatory institutions in education: between democratic governance and resources control (capture). R. Educ. Públ., Cuiabá, v. 21, n. 47, dez. 2012 .

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em prática a participação? Algumas questões estratégicas. In: Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005. p. 61 - 97.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal?. Caderno de Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 135, Dez. 2008.

LAMARÃO, Marco Vinícius Moreira. O conselho do Fundeb no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica. 159f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua nova, n. 67, p. 49-103, 2006.

LAVALLE, A. G. Vida pública e identidade nacional. São Paulo: Globo, 2004.

LIMA, Ubirajara Couto. As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb. 115f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. Evidências do Impacto da Corrupção sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nmos Estados Brasileiros. Planejamento e políticas públicas, nº 41, 2013.

LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Fabio de Sá. Valores e estrutura social no Brasil. Texto para discussão 1946. Brasília: IPEA, 2014.

MARQUES, Dayane Nascimento. Controle social e accountability: o caso do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb do Distrito Federal. 60f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. O controle social na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009.

MEDEIROS, AK de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, FC da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.

MELO, Clóvis A. V. de. Condicionantes da Corrupção Subnacionais no Brasil. Revista Política Hoje, Vol. 44 21, n. 1, 2012.

MELO, Clóvis A. V. de ; PEREIRA, José Wilas. Corrupção, ineficiência e rejeição de contas municipais por cortes de contas. Revista Política & Trabalho, v. 35, 2011.

MENDONÇA, Erastos Fortes. Conselho gestor como elemento de gestão democrática e de controle social de políticas educacionais. Linhas Críticas, v. 10, n. 18, p. 117-134, 2004.

MOISÉS, A. José. Cultura política, instituições e democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 66, v. 23, 2008.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. & NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004. P. 21-40.

OLIVEIRA, Renato Ferreira de; OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; SANTOS, Antônio Carlos dos. Beneficiários ou reféns? o patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro , v. 9, n. 4, Dec. 2011.

OLIVEIRA JUNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: Características, limites e alternativas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, VI, 2014, Belo Horizonte.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 .

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PINTO, Daniely Wasilewski et al. Teoria da Agência e o Controle Social da Gestão Pública. Revista Organização Sistêmica, v. 5, n. 3, p. 100-109, 2014.

PITOMBO, J. Pedro. PF desarticula organização suspeita de desviar ao menos R\$ 57 mi do Fundeb. Folha de São Paulo, 13 de julho de 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/07/1655000-pf-desarticula-organizacao-suspeita-de-desviar-ao-menos-r-57-mi-do-fundeb.shtml>. Acessado em: 27 de out. de 2015.

POUPART, Jean. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 464 p.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. Saúde soc., São Paulo, v. 14, n. 1, Abril, 2005.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., Fortaleza, CE, 2010, p. 8417.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Maria Abadia da; BRAGA, Marcos Vinícius de Azevedo. Controle Social em Educação Básica Pública. Jornal de Políticas Públicas Educacionais. n. 8, jul a dez 2010, p. 91 – 97.

SILVA, Rose Cléia Ramos da. O conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb de Campo Verde-MT: conflitos e confluências. Revista Educação Pública, Cuiabá, v. 22, n. 48, jan. 2013.

SODRÉ, A. C. de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. RAC-Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio, p. 925-944, 2004.

SPINELLI, M. V. Claussen. Participação, *accountability* e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros. Belo Horizonte, 2008.

TURRA, Aureli O. J. Democracia e participação: controle social do Fundeb estudo de caso no Maranhão e Piauí. 68f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização)- Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VASCONCELOS, Alex. Educação democrática como pedra angular da participação social e política: desafios e oportunidades. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 2, p. 82-87, 2014.

VIEIRA, James Batista. O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira. 2013. 335f. Tese (Doutorado em Ciências) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

WEBER, Luiz Alberto. Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros: o poder do associativismo. Brasília: Ed. UnB, 2006.



## Apêndices

### Apêndice 1 – Questionário

Bem-vindo ao questionário sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Olá, meu nome é André Gomes Pontes, sou servidor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aluno de mestrado em administração pública do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

Meu tema de pesquisa envolve a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-FUNDEB), e uma das formas de coleta de dados é por meio deste questionário.

Apesar de o CACS-FUNDEB ser responsável por fiscalizar vários programas, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, entre outros, peço que nas respostas deste questionário você considere apenas as ações relativas ao Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Peço que este questionário seja respondido individualmente.

São poucas perguntas e não há como identificar quem está respondendo, então pode responder sem receio.

Agradeço por participar do questionário. Sua participação é muito importante.

**\*1. Com que frequência o CACS-FUNDEB é comunicado pelo Poder Executivo Municipal acerca das movimentações nos recursos do Fundeb?**

1. Raramente  2  3  4  5  6  7. Frequentemente  Não aplicável

**\*2. Com que frequência o CACS-FUNDEB solicita informações à Prefeitura ou à Secretaria de Educação sobre a utilização dos recursos do Fundeb?**

1. Raramente  2  3  4  5  6  7. Frequentemente  Não aplicável

**\*3. Com que frequência o Poder Executivo Municipal responde às solicitações do CACS-FUNDEB sobre a utilização dos recursos do Fundeb?**

1. Raramente  2  3  4  5  6  7. Frequentemente  Não aplicável

**\*4. Durante seu mandato de conselheiro, com que frequência você acompanhou a movimentação dos recursos do Fundeb?**

1. Raramente  2  3  4  5  6  7. Frequentemente  Não aplicável

**\*5. Durante o seu mandato como conselheiro, com que frequência você percebeu atos irregulares na utilização dos recursos do Fundeb?**

1. Raramente  
  2  
  3  
  4  
  5  
  6  
  7. Frequentemente  
  Não aplicável

**\*6. Durante o seu mandato como conselheiro, com qual frequência o CACS-FUNDEB efetuou as seguintes verificações sobre a utilização dos recursos do Fundeb?**

	1. Raramente	2	3	4	5	6	7. Frequentemente	Não sei responder
Conferência de extratos bancários.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Análise de registros contábeis e demonstrativos gerenciais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acompanhamento de obras ou serviços com recursos do Fundeb em instituições escolares do município.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conferência de folhas de pagamentos de professores.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conferência de aquisição de bens com recursos do Fundeb.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acompanhamento de licitações com recursos do Fundeb.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro (especifique)

**\*7. Durante o seu mandato como conselheiro, qual (is) tipo(s) de irregularidades o CACS-FUNDEB já constatou? Pode marcar mais de uma opção.**

- Não foi constatada nenhuma irregularidade.
- Omissão no dever de prestar contas.
- Gastos com recursos do Fundeb sem comprovação documental.
- Falhas na realização de licitação.
- Pagamento de bens ou serviços com preços acima do praticado no mercado.
- Utilização de recursos do Fundeb para pagamento de servidores que não são da área educacional.
- Utilização de recursos do Fundeb para áreas não relacionadas à educação.
- Outro (especifique)

**\*8. Ao ser verificada alguma irregularidade no uso de recursos do Fundeb, qual(is) o(s) procedimento(s) adotados pelo CACS-FUNDEB para sanar estas irregularidades? Pode marcar mais de uma opção.**

- Apresentar ao Poder Legislativo local manifestação formal.
- Convocar o Secretário de Educação para prestar esclarecimentos.
- Comunicação formal ao Poder Executivo Municipal.
- Encaminhamento de denúncia aos órgãos de controle (Tribunal de contas municipal ou estadual, corregedoria, etc.).
- Não sei responder.
- Não se aplica (Não foram encontradas irregularidades).
- Outro (especifique)

**9. O CACS-FUNDEB tem conseguido cumprir suas funções para o exercício do controle social.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	---	---

**\*10. A prestação de contas da Prefeitura sobre a gestão dos recursos do Fundeb é adequada.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	---	---

**\*11. O CACS-FUNDEB possui condições de identificar atos irregulares na gestão dos recursos do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	---	---

**\*12. O CACS-FUNDEB tem contribuído para identificar irregularidades na execução dos recursos do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	---	---

**\*13. O CACS-FUNDEB possui plena liberdade para denunciar os atos irregulares identificados na gestão do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	---	---

**\*14. O CACS-FUNDEB se sente apto a elaborar o parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos recursos do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--	---

**\*15. Como conselheiro, me sinto capaz de colaborar com a elaboração do parecer conclusivo da gestão dos recursos do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--	---

**\*16. O parecer conclusivo foi elaborado a partir da análise detalhada da utilização dos recursos do Fundeb durante o respectivo exercício financeiro.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--	---

**\*17. O CACS-FUNDEB cumpre seu papel de fiscalizador dos recursos do Fundeb.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--	---

**\*18. As irregularidades encontradas pelo CACS-FUNDEB foram solucionadas pela Prefeitura de modo satisfatório.**

<input type="radio"/> 1. Discordo totalmente	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> 6	<input type="radio"/> 7. Concordo totalmente	<input type="radio"/> Não aplicável/Não sei responder
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--	---

**\*19. Como você classifica a atuação do CACS-FUNDEB do seu município no período em que você atuou como conselheiro?**

<input type="radio"/> Não atuante	<input type="radio"/> Pouco atuante	<input type="radio"/> Neutro	<input type="radio"/> Atuante	<input type="radio"/> Muito atuante
-----------------------------------	-------------------------------------	------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------

**20. Qual sua idade?**

- Menor de 18 anos
- Entre 18 e 25 anos
- Entre 26 e 35 anos
- Entre 36 e 45 anos
- Entre 46 e 55 anos
- Acima de 56 anos

**21. Durante quanto tempo você exerceu a função de conselheiro?**

- Menos de 1 ano
- Entre 1 e 2 anos
- Mais que 2 anos

**22. Qual seu nível de escolaridade?**

- Ensino fundamental incompleto

- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Nível superior incompleto
- Nível superior completo

**23. De qual categoria é o seu cargo de conselheiro?**

- Representante de Diretores de das escolas básicas públicas
- Representante de professores da educação básica pública
- Representante dos servidores técnicos administrativos das escolas básicas públicas
- Representante dos pais de alunos
- Representante dos estudante dos estudantes da educação pública
- Outro (especifique)

## APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevista com conselheiros dos CACS-FUNDEB

1. Como foi realizada sua indicação para compor o conselho?
2. Durante as reuniões, quem exercia a maior parte do comando das atividades do conselho? Como foi realizada a eleição para Presidente do Conselho?
3. Você considera que o CACS-FUNDEB, durante seu mandato como conselheiro, atuou de forma eficiente? Por que?
4. Durante seu mandato de conselheiro, que tipos de ações eram realizadas para verificar a aplicação dos recursos do Fundeb?
5. Durante seu mandato de conselheiro, você considera que o CACS-FUNDEB contribuiu para identificar e sanar possíveis irregularidades na execução dos recursos do Fundeb?
  - a. \*Caso a resposta seja negativa, por que não foram tomadas providências pelo CACS-FUNDEB para identificar e sanar as irregularidades encontradas pelos auditores da CGU.
  - b. \*Caso a resposta seja positiva, perguntar qual o procedimento adotado pelo CACS-FUNDEB para identificar e sanar.
6. Na sua visão, durante o seu mandato, como o CACS-FUNDEB exerceu o controle social dos recursos do Fundeb?
7. Como foi o processo de elaboração do parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos do Fundeb?
8. Quais os desafios que o CACS-FUNDEB enfrentou durante seu mandato de conselho no que se refere à identificação de irregularidades na gestão dos recursos do Fundeb?
9. Na sua opinião, houve apoio da Prefeitura para a atuação do CACS-FUNDEB? (Se sim, que tipo de apoio?)
10. Na sua visão, o CACS-FUNDEB tinha total autonomia de atuação, tendo liberdade para realizar quaisquer tipos de fiscalizações sobre a utilização dos recursos do Fundeb?
11. Na sua visão, o que pode ser mudado para que o CACS-FUNDEB possa ter uma atuação mais eficiente?

### APÊNDICE 3 – Roteiro de entrevista dos Servidores de Tribunais de Contas, CGU e FNDE

1. Na sua visão, os CACS-FUNDEB municipais contribuem para identificar irregularidades na execução dos recursos do Fundeb? (Se sim) Você considera que eles são eficientes?
2. Na sua opinião, o resultado da atuação dos conselhos tem sido utilizado no combate às irregularidades quanto ao uso dos recursos públicos para a educação? (Se sim) Como?
3. O processo de correição de irregularidades encontradas pelos CACS-FUNDEB hoje é eficiente/adequado?
4. De que maneira você julga que os órgãos de controle podem auxiliar os CACS-FUNDEB das esferas municipais a exercerem o controle social de forma eficiente?
5. Considerando que os municípios do seu estado recebem complementação de recursos da União, na sua opinião, como deveria ser distribuída a competência da fiscalização dos recursos do Fundeb? A estruturação atual destas competências é adequada para que as irregularidades encontradas sejam corrigidas?
6. Na sua visão, o que pode ser mudado para que o CACS-FUNDEB possam ter uma atuação mais eficiente?