



Um Estudo dos Desdobramentos das Políticas de Financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR

Viviana Patricia Kozlowski Lucyk

Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO), Guarapuava/PR – Brasil

Resumo

O dispositivo de controle social com participação da sociedade civil foi incluído na política educacional a partir da Lei Federal nº 9.424/96, quando foram instituídos os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e a Lei Federal nº 11.494/2007 buscou aprimorá-lo. Tal dispositivo tem por finalidade fiscalizar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb. O presente estudo examinou como ocorre a fiscalização dos recursos do Fundeb no município de Paula Freitas/PR. O objetivo central foi analisar a atuação do CACS na fiscalização dos recursos do Fundeb do referido município, por meio de pesquisa bibliográfica e documental que se pautou em atas e leis. Verificou-se que o CACS se encontra atuante na busca de sua institucionalização como instância de controle social, mas a falta de capacitação técnica dos conselheiros expõe sua fragilidade em fiscalizar os recursos do Fundeb.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação. Fiscalização de Recursos. CACS/Fundeb.**

A Study on the Developments of Financing Policies: supervision of resources by Fundeb's follow-up and social control council in Paula Freitas/PR

Abstract

The social control device with the participation of civil society was included in the educational policy from the federal law number 9,424/96, when the Boards of Monitoring and Social Control (CACS) were instituted and the Federal Law number 11,494/2007 sought to improve it. Such device aims to inspect the distribution, transfer and application of Fundeb resources. The present study examined how Fundeb resources are monitored in the city of Paula Freitas/PR. The central objective was to analyze CACS performance in the supervision of Fundeb resources in the mentioned city, through bibliographic and documentary research based in written protocols and laws. It was found that CACS is active in the search for its institutionalization as an instance of social control, but the lack of technical training of its advisors exposes its fragility in supervising Fundeb resources.

Keywords: **Education Funding. Resource Surveillance. CACS/Fundeb.**

Introdução

A partir dos anos 1990, busca-se executar as reformas educativas decorrentes da interferência dos organismos internacionais. Essa origem vinculada aos organismos internacionais é apontada também por diversos estudiosos: Carvalho e Wonsik (2015), Cruz (2003), Dambros e Mussio (2014), Saviani (1997), Silva (2002), Zanardini (2007), ao afirmarem que essas reformas são de caráter neoliberal e baseadas nas recomendações dos seguintes organismos internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros. Tendo como principais documentos de referência a “Declaração mundial sobre educação para todos” e o “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF), 1990), resultantes da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtien, na Tailândia. Nesse contexto, a legislação educacional brasileira volta-se para a defesa do direito de todos à educação e a escola passa a ser regulada como mercadoria e sua gestão segue o modelo empresarial.

As interferências dos organismos internacionais podem ser identificadas nos dispositivos legais que compõem as reformas da educação, como: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/1996; a Lei nº 10.172/2001 sobre o Plano Nacional de Educação e se refletem ainda nas políticas de financiamento com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que tem como foco apenas o Ensino Fundamental. Na sequência, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ampliou a abrangência de financiamento a todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

O tema do financiamento da educação brasileira tem frequentado diversas discussões acadêmicas na atualidade, na medida em que toda política pública no setor educacional necessita de recursos para que possa ser implantada. Assim, quando falamos em financiamento da educação, outros elementos entram em discussão, como a composição e aplicação de recursos e sua fiscalização.

A legislação do Fundeb estabelece, assim como a do Fundef, um mecanismo legal para que ocorra a fiscalização dos recursos do fundo, que é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Portanto, observamos que o CACS se revela como um importante mecanismo de fiscalização, e se constitui em um avanço na legislação.

Neste texto, temos por objetivo analisar a atuação do CACS na fiscalização dos recursos do Fundeb do município de Paula Freitas – Paraná (PR). Busca-se, assim, responder à seguinte questão: o CACS é atuante e cumpre suas atribuições legais, com ênfase para as atribuições relacionadas ao exercício do controle e fiscalização sobre os recursos do Fundeb?

A partir dessa questão, o texto apresenta a legislação do CACS do Fundeb, buscando compreender como esse Conselho realiza a fiscalização dos recursos desse fundo, constituindo o foco central. Na sequência, examina a Lei Municipal nº 890/2007, que criou o CACS do Fundeb no município de Paula Freitas, conhecido como Conselho Municipal do Fundeb (PAULA FREITAS, 2007), bem como as Atas das reuniões do referido conselho.

As reflexões apresentadas são resultado de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de dados estatísticos que abordam a realidade da composição dos recursos do Fundeb no município em questão.

CACS e a Fiscalização dos Recursos do FUNDEB: dos avanços legais aos desafios reais

Para compreender como o CACS realiza a fiscalização dos recursos do Fundeb, nosso foco central, são necessárias algumas colocações a respeito do CACS do Fundef, seu antecessor histórico.

No que tange ao CACS, a lei que criou o Fundef estabeleceu a constituição de conselhos responsáveis pelo “acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” (BRASIL, 1996), nas esferas federal, estaduais e municipais. Entretanto, Davies (1999, p. 27) relatava que “o conselho é mais estatal do que social”, pois, em sua composição, há mais representantes do Estado que da sociedade. Com essa composição, os conselhos estarão mais propensos a representar os interesses dos governantes do que realizar o acompanhamento e controle sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo.

Diante desses fatos, Davies (1999) indicava três vantagens dos representantes do Estado sobre os representantes da sociedade, que continua no Fundeb. A primeira está relacionada à remuneração, visto que os representantes do Estado realizarão o acompanhamento durante o expediente de trabalho. Logo, mesmo não recebendo uma remuneração extra pela sua atuação no conselho, são funcionários do poder estatal; já os representantes da sociedade trabalharão por boa vontade, sem remuneração alguma. A próxima vantagem é a disponibilidade de horário, visto que os representantes do Estado, como já destacado, realizarão o acompanhamento durante o expediente de trabalho, e os representantes da sociedade que trabalham no setor privado não são dispensados para cumprir sua função. Assim, terão sua participação dificultada devido à falta de disponibilidade de tempo, abrindo uma brecha ainda maior para que os representantes do Estado assumam o controle das atividades do conselho. A última vantagem refere-se à capacitação técnica para análise da documentação contábil. Davies (1999, p. 30) explica que,

Para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que [...] farão prevalecer sua leitura dos números.

Nessa perspectiva, Monlevade (2007, p. 39) conclui que a falta de representatividade da sociedade civil organizada, somada ao despreparo técnico dos conselheiros para monitoramento das contas, mais a experiência dos representantes do Estado em dirigir os conselhos, “acabou comprometendo a transparência financeira e o objetivo dessa forma de controle”.

Em 2006, através da EC nº53 e a partir da regulamentação da Lei nº 11.494 de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, e este novo fundo buscou aprimorar o CACS, trazendo algumas novidades.

No que se refere à composição, destaca-se que o número de representantes nos CACS foi ampliado nas três esferas do governo. Porém, essa ampliação não refletiu no aumento do potencial democrático desses conselhos. Iniciando pelo fato de sua composição, ao analisá-la, constata-se que são mais estatais do que sociais, apesar de o nome indicar o contrário. São compostos por um número maior de representantes do Estado que da sociedade. Sobre a composição do Conselho Federal, Davies (2008, p. 57) analisa que

Terá no mínimo 14 membros, seis do Executivo federal, dois de entidades supostamente representativas dos governos estaduais e municipais (o Consed e a Undime), um representando um órgão com forte viés estatal (o CNE), um da CNTE, dois de pais de alunos da educação básica pública e dois estudantes da educação básica pública. Ou seja, do total de 14, apenas cinco supostamente representariam a sociedade. Como é um número mínimo, nada impede que o governo federal amplie o número para ter maior controle sobre o Conselho Federal, como fez no caso do Fundef, através do decreto n.2.264, de 27/6/1997.

Esse episódio repete-se na composição dos conselhos estaduais, nos quais mais uma vez temos um número maior de representantes do Estado: dos doze representantes totais, o poder executivo estadual conta com três representantes; os poderes executivos municipais, com dois; a Undime com um; e o Conselho Estadual de Educação com um. Apenas cinco representantes não são estatais: dois pais de alunos, dois estudantes e um da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Apenas no nível municipal os conselhos adquirem um caráter mais social, ficando sua composição da seguinte maneira: dois representantes do poder executivo municipal, um professor, um diretor, dois pais de alunos, um servidor técnico-administrativo e dois estudantes, totalizando nove membros. Neste nível, temos outra novidade que não fazia parte do Fundef: no município em que houver Conselho Municipal de Educação e Conselho Tutelar, indica-se um membro de cada conselho para compor o CACS.

A forma de nomeação dos representantes dos pais e estudantes deve acontecer por meio de processo eletivo. A dos professores e dos servidores deve ser organizada pelos sindicatos dessas categorias. Dessa forma, assinala-se legitimidade e autonomia de representação. Porém, essa medida não é infalível, pois, se em determinada localidade, a sociedade civil não for organizada e atenta para fiscalizar, a medida pode ser manipulada pelos gestores públicos, como esclarece Davies (2008, p. 59):

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

A lei nº 11.494 (BRASIL, 2007) impede que os conselhos sejam integrados por parentes e cônjuges do chefe do Executivo e dos secretários, funcionários do governo que trabalham na tesouraria ou na contabilidade, funcionários de empresas que prestam serviços de consultoria aos governos, pais de alunos em cargos públicos de confiança ou que prestem serviços terceirizados. Outra formalidade estabelecida pela lei diz respeito à eleição do

presidente do conselho, que deve ser realizada pelos conselheiros, tendo por critério que o cargo não seja ocupado por um representante do governo gestor dos recursos. Essas medidas pretendem assegurar a isenção dos conselheiros para avaliar a aplicação dada aos recursos dos fundos.

Nesse sentido, notamos que a lei nº 11.494 (BRASIL, 2007) tentou aprimorar algumas questões buscando tornar o CACS mais democrático. Porém, a avaliação que se pode fazer é que os Conselhos do Fundeb seguem a mesma lógica contraditória dos conselhos do Fundef, por apresentarem uma composição mais estatal do que social e, assim, com poucas chances de cumprirem realmente suas funções de acompanhamento e controle social.

No tocante à efetiva atuação dos conselhos municipais do Fundeb, os autores (DAVIES, 2008; GOHN, 2006; MUCCI; MAFRA 2016; ROCHA, 2011; SILVA; LANGHOLZ, 2017) reconhecem a existência de aspectos que a tornam frágil, tais como: condições inadequadas de trabalho; conselheiros não cômicos de suas funções; falta de tempo para acompanhamento e controle das contas; falta de capacitação técnica, contábil e jurídica.

Davies (2008, p. 60) destaca as seguintes fragilidades que enfraquecem o “suposto caráter social dos conselhos”, que, como não é de se estranhar, são as mesmas que já integravam o Fundef: os representantes não estatais não possuem remuneração, mas os representantes estatais, embora não recebam remuneração extra, realizam suas atividades do conselho em horário de expediente (DAVIES, 1999, p. 27). Outro ponto é a disponibilidade de horário, visto que os representantes estatais participam das reuniões durante o horário de trabalho e os representantes da sociedade, por trabalharem em outros segmentos, não são liberados para essas reuniões.

Com relação à fragilidade dos conselhos de políticas públicas, Rocha (2011) nos chama a atenção para a estruturação física e logística para o funcionamento adequado desses órgãos, e defende que:

[...] a previsão legal de disponibilização por parte dos entes públicos de estrutura mínima ao funcionamento dos conselhos. Importante também a inclusão digital e a disponibilização de sítio na Internet com o objetivo de abrigar todas as informações relevantes sobre os conselhos do país (ROCHA, 2011, p. 53).

Gohn (2006, p. 09) também estuda a atuação dos conselhos de políticas públicas e identifica mais dois aspectos que evidenciam a fragilidade dos conselhos: primeiro, a falta de uma cultura de participação da sociedade civil nos negócios públicos e, segundo, o curto período de mandato dos conselheiros faz com que as instâncias democratizantes não sejam operacionalizadas de forma plena. Nessa mesma perspectiva, Mucci e Mafra (2016, p. 110) destacam que um dos principais aspectos estaria associado a uma espécie de despreparo participativo presente na ação de conselheiro.

Quanto à capacitação técnica, é necessário indicar que tomamos como referência o conceito de Silva e Langholz (2017), que indicam os conhecimentos necessários para se desempenhar a função de conselheiro, dentre eles estão a participação em cursos de formação/capacitação e conhecimento da legislação relacionada ao CACS-Fundeb. O estudo de Silva e Langholz (2017) analisa a atuação do CACS no município de Nanuque/MG, no qual os autores concluem que existe um conjunto de desafios e obstáculos no exercício do controle social, que compromete sua atuação e limita as deliberações, bem como prejudica a emissão e a qualidade dos pareceres ao FNDE, entre eles destaca que “[...] seus conselheiros detêm

pouco domínio da legislação norteadora e das técnicas de análise das receitas e despesas vinculadas à aplicação do FUNDEB” (SILVA; LANGHOLZ, 2017, p. 178).

Observa-se que a falta de capacitação técnica para os representantes sociais inviabiliza a fiscalização e controle efetivamente social. Nessa perspectiva, Davies (2008) destaca que a falta de capacitação técnica dos conselheiros enfraquece a representação social e explica

[...] para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem. Se os representantes ‘sociais’ (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para essa análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que, mesmo em minoria numérica [...], farão prevalecer sua leitura dos números (DAVIES, 2008, p. 61).

Os CACSs possuem a atribuição de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária, acompanhar a

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

Não obstante, essas atribuições tornam a participação dos representantes sociais ainda mais complexa, devido à falta de tempo disponível. Como já apontado anteriormente, os representantes estatais realizarão essas tarefas em horário de trabalho, mas isso não acontece com os representantes sociais, e a falta de tempo livre pode gerar uma possível subordinação aos representantes do poder público.

Ainda sobre a fragilidade dos conselhos, Davies (2008, p. 63) nos chama a atenção para “o fato de um conselho existir no papel”, mas não assegurar o cumprimento do previsto em lei, pois nem sempre é seguida a periodicidade estabelecida. E, quando ela é seguida, nada garante que essas reuniões atinjam os objetivos a que se propõem, considerando as limitações já apontadas.

A fiscalização dos recursos do Fundeb não fica a cargo apenas dos CACS: ela se estende aos Tribunais de Contas (TCs). Contudo, um fato notado por Davies (2008, p. 65) causa preocupação: “[...] os TCs adotam interpretações sobre o que são receitas e despesas em MDE que não coincidem com os artigos - 70 e 71 da LDB, provocando enormes prejuízos financeiros para a educação”.

Quanto à fiscalização dos recursos do Fundeb, cabe explicar que ela é realizada por dois mecanismos de controle indicados por Silva e Langholz (2017), o controle social e o controle institucional. O controle social fica a cargo do CACS, o qual objetiva a aproximação e participação do cidadão dentro da esfera pública, e o controle institucional é exercido pela administração pública. De acordo com Silva e Langholz (2017, p. 62), o controle institucional se subdivide em controle externo e controle interno, assim

O controle institucional externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. No caso da União, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) auxiliar o Congresso Nacional, entre outras atividades, na fiscalização, apreciação e

juízo das contas, e quando necessário, na aplicação de sanções, como consta nos artigos 70 a 75 da CF/88. O controle institucional interno é exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelas controladorias dos estados e municípios.

A lei do Fundeb também estabelece a intervenção federal nos estados e Distrito Federal que não empregarem o percentual mínimo, e a intervenção estadual nos municípios em que isso ocorrer. No entanto, Davies (2008, p. 65) argumenta que “[...] é pouco provável que tal intervenção ocorra, tendo em vista a secular impunidade dos governantes”. Essa descrença de Davies estende-se à ação do Ministério Público, devido a sua experiência no Rio de Janeiro, sobre a qual relata: “[...] o Ministério Público estadual nada fez de concreto em relação às muitas denúncias contra prefeituras que a ele encaminhei desde 1997” (DAVIES, 2008, p. 65).

Em resumo, os conselhos possuem, formalmente, maior potencial para o controle social sobre o estado. Todavia, apesar de serem nomeados como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, apresentam uma composição que beneficia os representantes do governo e, ao mesmo tempo, limita a participação dos conselheiros sociais, como explicado anteriormente. Esses fatores explicam, segundo Davies (2008, p. 66), o porquê de o funcionamento efetivo dos conselhos “provavelmente deixar bastante a desejar”.

Observamos que há um avanço na legislação, ao se conquistar um espaço democrático por meio do qual é possível interferir nos atos do poder público. Entretanto, Davies (2008) explica que, embora os detentores do poder aceitem a criação do CACS, utilizam estratégias para fragilizar sua atuação.

Uma das antigas estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto. Ou seja, eles funcionam no papel, não na prática. Outra estratégia, também antiga, consiste em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores. Em suma, acabam sendo apenas uma casa de debates, e, na melhor das hipóteses, denúncias, nada mais do que isso (DAVIES, 2008, p. 56-57).

Na seção seguinte do texto, abordamos a legislação e os decretos que regulamentam o CACS do Fundeb em Paula Freitas/Paraná, bem como as Atas das reuniões do referido conselho.

A Eficácia do CACS como mecanismo de fiscalização no município de Paula Freitas – Paraná

Paula Freitas é um município do estado do Paraná. Localizado na microrregião de União da Vitória, mesorregião Sudeste Paranaense, região geográfica do Paraná Sudeste Paranaense, tem área de 420,3 km² e população de 5.434 habitantes, segundo o censo de 2010. Em 2018, a estimativa foi de 5.837 habitantes (IBGE, 2018). Esses dados revelam que se trata de um município de porte populacional pequeno, pois a estimativa de crescimento de 2010 para 2018 foi de apenas 403 habitantes. O município apresenta estrutura fundiária com predomínio de minifúndios, e o setor da agricultura é a base da economia. Apresenta significativa produção de melancia e, ao se destacar na produção desta fruta, Paula Freitas ficou conhecida como a “Capital da Melancia” (MARTINS et al. 2010).

Abordar os aspectos relacionados à fiscalização dos recursos do Fundeb requer a consideração de questões que envolvem os processos de composição e operacionalização do CACS. Nesse sentido, examinamos a Lei Municipal nº 890/2007, que criou o CACS do Fundeb, conhecido como Conselho Municipal do Fundeb (PAULA FREITAS, 2007), bem como as atas das reuniões do referido conselho.

Na Lei nº 890/2007, o capítulo III traz a descrição das competências do Conselho do Fundeb, que são acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo; acompanhar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb. Também deverá examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do fundo; e emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do referido fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal. Cabe destacar que, segundo a Lei nº 890/2007, o CACS atua “com autonomia em suas decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder executivo Municipal” (PAULA FREITAS, 2007).

O CACS de Paula Freitas, quando foi criado pela Lei nº 890/2007, era composto por 9 membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, sendo um representante da Secretaria Municipal de Educação indicado pelo Poder Executivo Municipal e, os demais membros, indicados pelas respectivas representações. Sua composição era, então, da seguinte maneira: um representante dos professores das escolas públicas municipais; um representante dos servidores da Educação Infantil; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas; dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais; um representante dos estudantes da Educação Básica pública; um representante do conselho Municipal de Educação; e um representante do Conselho Tutelar (PAULA FREITAS, 2007).

No entanto, sua composição sofreu alterações por meio do Decreto nº 719/2008, da Lei nº 1.370/2015 e da Lei nº 1.371/2015 (PAULA FREITAS 2008; 2015a; 2015b). A legislação vigente exclui o representante dos servidores da Educação Infantil e inclui o representante dos diretores das escolas básicas públicas. Sua composição atual é: um representante do Poder Executivo municipal; um representante da Secretaria Municipal de Educação; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; um representante dos estudantes da educação básica pública; um representante dos estudantes indicado pela entidade de estudantes secundaristas; um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar, totalizando 11 membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes.

Para compreender o que os conselheiros têm como desafio para poder fiscalizar, trazemos os dados sobre a execução orçamentária do Fundeb, e buscamos relacionar esses dados com o conteúdo das atas analisadas.

Na Tabela 1, abaixo, apresentamos os valores transferidos ao fundo por cada imposto vinculado ao Fundeb, entre os anos de 2007 a 2018.

Tabela 1 – Repasses dos impostos que compõem o Fundeb 2007-2018 – Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

ANO	FPE	FPM	ICMS	IPI-EXP	IPVA	ITCMD	ITR	LC 87
2007	R\$94.145,02	R\$232.613,89	R\$861.635,95	R\$27.561,04	R\$27.627,47	R\$2.615,63	R\$661,04	R\$16.714,75
2008	R\$113.713,88	R\$280.353,73	R\$992.504,30	R\$29.602,97	R\$69.153,59	R\$6.281,57	R\$1.304,85	R\$16.513,33
2009	R\$110.317,60	R\$273.638,15	R\$1.046.989,25	R\$22.941,67	R\$115.842,73	R\$8.633,83	R\$2.659,95	R\$16.624,09
2010	R\$123.520,17	R\$304.118,58	R\$1.224.608,43	R\$28.520,49	R\$124.386,73	R\$13.411,21	R\$3.888,14	R\$17.267,43
2011	R\$141.510,91	R\$346.385,88	R\$1.308.810,18	R\$29.695,37	R\$131.591,47	R\$12.444,57	R\$3.953,29	R\$16.059,60
2012	R\$142.550,15	R\$351.497,37	R\$1.434.845,91	R\$25.541,83	R\$142.758,79	R\$15.757,74	R\$4.205,15	R\$15.689,89
2013	R\$149.230,58	R\$365.141,52	R\$1.626.266,76	R\$26.429,98	R\$151.463,01	R\$22.167,14	R\$4.957,93	R\$15.272,72
2014	R\$155.777,42	R\$382.145,00	R\$1.716.236,25	R\$28.522,12	R\$162.584,29	R\$25.489,34	R\$6.514,67	R\$14.630,30
2015	R\$150.274,87	R\$368.319,74	R\$1.714.621,78	R\$25.900,14	R\$203.424,63	R\$33.831,51	R\$6.627,06	R\$13.416,11
2016	R\$158.906,16	R\$397.305,03	R\$1.671.385,61	R\$22.918,15	R\$207.844,49	R\$25.368,34	R\$7.117,47	R\$12.648,88
2017	R\$150.663,54	R\$370.538,11	R\$1.921.282,17	R\$29.772,17	R\$219.599,36	R\$29.651,07	R\$7.913,81	R\$13.047,63
2018	R\$155.387,05	R\$385.542,60	R\$1.837.724,94	R\$32.220,18	R\$210.766,09	R\$29.159,41	R\$7.973,32	R\$11.749,09

Fonte: Elaborada pela autora com dados do portal do Tesouro Nacional e atualizado pelo INPC.

A sistematização dos dados indica que o imposto que traz o rendimento maior é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e, o de menor rendimento, o Imposto Territorial Rural (ITR). O Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação (IPI – Exp.) apresenta um crescimento muito pequeno de um ano para o outro, chegando, em alguns anos, a ser inferior ao ano anterior, como nos anos 2009, 2012, 2015 e 2016. O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) expõe um grande crescimento, somente em 2018 apresenta decréscimo com relação ao ano anterior. Outro imposto que demonstra um grande crescimento é o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), porém também registrando decréscimo nos anos de 2011, 2016 e 2018 com relação aos anos antecedentes. Já o imposto LC nº 87/ano - Desoneração de Exportações, apresenta decréscimo no período analisado.

Na Tabela 2, a seguir, apresentamos os valores retidos do orçamento do município de Paula Freitas e destinados ao Fundef e Fundeb, os valores que retornam dos respectivos fundos aos cofres municipais, e a relação entre os valores retidos e os valores recebidos dos fundos e suas respectivas perdas ou ganhos. Apresentamos a evolução dos valores nos anos de 2005 a 2018. Cabe destacar que incluímos nesta tabela os dados do Fundef a fim de observar se, após a implantação do Fundeb, quando as demais etapas de ensino passaram a fazer parte do cálculo, o município apresenta alterações positivas.

Tabela 2 – Valor nominal destinado ao Fundef/Fundeb, Retorno do Fundef/Fundeb e suas respectivas perdas ou ganhos

ANO	VALOR DESTINADO AO FUNDEF/FUNDEB	RETORNO DO FUNDEF/FUNDEB	PERDAS	GANHOS
2005	721.202,13	516.787,09	204.415,04	0,00
2006	789.590,33	558.899,95	230.690,38	0,00
2007	1.014.534,56	620.502,50	394.032,06	0,00
2008	1.306.187,14	785.429,10	520.758,04	0,00
2009	1.375.975,27	864.453,54	511.521,73	0,00
2010	1.538.619,57	1.064.005,14	474.614,43	0,00
2011	1.841.134,15	1.223.778,81	617.355,34	0,00
2012	1.937.660,50	1.376.466,86	561.193,64	0,00

2013	2.133.292,89	1.637.577,22	495.715,67	0,00
2014	2.357.863,69	1.825.229,44	532.634,25	0,00
2015	2.648.417,39	2.007.393,66	641.023,73	0,00
2016	2.950.091,12	2.194.083,20	539.733,25	0,00
2017	2.952.374,15	2.410.357,87	542.016,28	0,00
2018	3.082.166,78	2.477.404,16	604.762,62	0,00

Fonte: Elaborada pela autora por meio dos dados da SIOPE – Portal FNDE e Departamento de Contabilidade de Paula Freitas/PR.

Desses valores destinados ao Fundef, apenas voltam para os cofres do município o montante referente ao número de matrículas no Ensino Fundamental na rede municipal de ensino até o ano de 2006. No caso específico do município de Paula Freitas, por não possuir uma grande demanda de matrículas em sua rede de ensino municipal, recebe um valor menor do que a contribuição do município ao fundo. Essa situação iniciou na vigência do Fundef e permaneceu quando o Fundeb passou a vigorar. Dessa forma, o município sofre constantes perdas em seus recursos educacionais, com destaque para o ano de 2015, em que suas perdas chegaram a 31,79%.

Vale lembrar que, em 2005, estava em vigor o Fundef. Entretanto, mesmo a partir da sua substituição pelo Fundeb, quando as demais etapas de ensino passaram a fazer parte do cálculo, o município não sofreu alterações positivas. Desde o Fundef o município sempre registrou perdas e nunca ganhos, como verificamos na tabela acima. A análise dos dados permite visualizar, ainda, que em 2008, quando o município começou a receber os recursos do Fundeb, o valor da perda de recursos dobrou em relação ao ano de 2005, quando estava em vigor o Fundef.

Conforme a Tabela 2, o município sofre constantes perdas em seus recursos educacionais após a implantação do Fundef, e as perdas continuam, com a substituição pelo Fundeb. Esse assunto foi analisado pelos membros do CACS já na reunião de número 8, em maio de 2008, quando foi questionado o grande valor que o município perdeu a cada mês. Esse tema só voltou a ser discutido na reunião de número 34, em agosto de 2013, ou seja, cinco anos depois. O tema voltou a aparecer na reunião de número 53, em abril de 2016, na qual também se questionou sobre o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), que não está sendo cumprido. Porém, apesar de haver o questionamento sobre o PSPN, na referida ata não consta nenhuma resposta para o questionamento mencionado.

O PSPN voltou a ser discutido na reunião de número 54, em junho de 2016, na qual a prefeitura apresentou, como justificativa, que a arrecadação do município caiu e o índice de pessoal elevou-se, mesmo não havendo contratação, impedindo, assim, o ajuste salarial.

Ainda sobre reunião de número 54, observou-se que foi a primeira em que, além de se explicar as atribuições para os novos membros, também foi esclarecido sobre o funcionamento do Fundeb, e se destacou que, devido ao número de matrículas estar diminuindo, as verbas diminuem, pois os valores são calculados com base no censo escolar do ano anterior.

A seguir, apresentamos a quantidade de matrículas da Educação Básica, etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental I, juntamente com a estimativa das receitas do fundo e o coeficiente de distribuição, segundo dados considerados no Fundeb.

Tabela 3 – Matrículas da Educação Básica – etapas Educação Infantil e Ensino Fundamental I

UF	Municípios/ano	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL			Estimativa das Receitas	Coeficiente de Distribuição
		Creche Tempo Integral	Creche Parcial	Pré – Escola Tempo Integral	Pré – Escola Parcial	Sér. Iniciais Urbana	Sér. Iniciais Rural	Total de Matrículas		
PR	Paula Freitas/2008	18,7	12,0	25,3	60,7	143	179	438,7	722.851,26	0,000237599471
PR	Paula Freitas/2009	63	17	34	18	273	143	521	1.025.050,45	0,000254183494
PR	Paula Freitas/2010	63	17	34	18	273	143	521	1.24.188.12	0,000253969660
PR	Paula Freitas/2011	41	23	46	25	179	197	511	1.433.984.36	0,000259465746
PR	Paula Freitas/2012	39	16	41	54	176	178	504	1.553.049.18	0,000270672234
PR	Paula Freitas/2013	46	13	48	51	290	103	551	1.601.817.82	0,000271902404
PR	Paula Freitas/2014	53	12	73	50	278	91	557	1.861.555.03	0,00027032705
PR	Paula Freitas/2015	57	18	77	67	208	24	451	2.148.379.31	0,000280111894
PR	Paula Freitas/2016	63	25	81	60	254	52	535	2.293.545,10	0,000288304727
PR	Paula Freitas/2017	89	19	110	12	250	80	560	2.497.705.18	0,00028101928
PR	Paula Freitas/2018	71	48	34	88	234	51	526	2.322.725,17	0,000254503867

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FNDE (2018).

Como o cálculo do Fundeb está atrelado ao número de matrículas, destacamos que, no período de 2008 a 2018, conforme indicado na Tabela 3, o total de matrículas da Educação Básica sofreu um acréscimo de 124,3 alunos, fato que não representou um aumento significativo para que o município passasse a receber mais do que destina ao fundo.

A fonte utilizada para examinar o CACS foram as atas das reuniões desse conselho, em que são registrados os assuntos de interesse comum e repasses de informações. Tratamos as atas como um registro formal das reuniões promovidas pelo CACS, em outras palavras, como fontes documentais, pois, para Esquinsani (2007, p. 104) as atas são consideradas “[...] fontes de pesquisa que permitem/favorecem a passagem do saber sensocomum (suposições, achismos) para uma construção científica”. Assim, buscamos elaborar essa construção científica acerca da fiscalização dos recursos do Fundeb, através da recomposição, leitura e análise das atas do CACS.

Ao examinar as atas das reuniões ocorridas no período de 2007 a 2017, identificamos que ocorreram 60 reuniões até 29 de novembro de 2017. Tal recorte temporal compreende cinco mandatos completos e o início do sexto mandato.

Na terceira reunião desse órgão, em 04 de julho de 2007, foi discutido e aprovado o regimento do CACS. Sobre a regularidade das reuniões, optou-se em reuniões bimestrais e não mensais, como recomenda o modelo do regimento¹, mas todos os demais itens permaneceram iguais ao referido modelo.

¹ Para maiores informações, indicamos o site disponível em: <ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/fundeb/modelo_regimento_fundeb.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

Além da análise dos recursos do Fundeb, a atribuição do CACS envolve a análise dos demais recursos destinados para a educação, como os do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Brasil Carinhoso, Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Programa Pró-Infância. Sobre este último, observou-se que, em 2015, o município precisou devolver, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o valor de R\$ 15.851,37, pois teve problemas com a data de licitação. Destacamos que, dentro do período analisado, somente no ano de 2015 houve devolução de verbas do Programa Pró-Infância ao FNDE. As atribuições do CACS ainda envolvem elaborar pareceres sobre a aplicação desses recursos e encaminhá-los ao FNDE (BRASIL, 2007).

Outros temas, que fogem das atribuições do CACS, também entram em pauta nas reuniões, como o desfile cívico, conferência municipal de educação, cadastro das escolas junto ao FNDE, cursos para professores, programação da semana da criança, reposição de aulas, calendário escolar e feira do livro.

Trazemos, na tabela a seguir, o número da ata, a data em que ocorreu cada reunião, especificando o dia da semana e o horário, a fim de que seja possível visualizar mais facilmente a produção dos documentos.

Tabela 4 – Organização das atas do CACS conforme sequência, número da ata, data, dia da semana e horário

Nº DA ATA	DATA	DIA DA SEMANA	HORÁRIO
01	16/05/2007	QUARTA-FEIRA	(*)
02	30/05/2007	QUARTA-FEIRA	(*)
03	04/07/2007	QUARTA-FEIRA	9 HORAS
04	14/08/2007	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
05	07/11/2007	QUARTA-FEIRA	(*)
06	03/01/2008	QUINTA-FEIRA	9 HORAS
07	19/03/2008	QUARTA-FEIRA	9 HORAS
08	15/05/2008	QUINTA-FEIRA	9 HORAS
09	21/08/2008	QUINTA-FEIRA	(*)
10	02/11/2008	DOMINGO	9 HORAS
11	18/12/2008	QUINTA-FEIRA	(*)
12	18/12/2008	QUINTA-FEIRA	(*)
13	27/03/2009	SEXTA-FEIRA	9 HORAS
14	15/04/2009	QUARTA-FEIRA	9 HORAS
15	02/06/2009	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
16	06/10/2009	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
17	15/12/2009	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
18	03/02/2010	QUARTA-FEIRA	(*)
19	(*)	(*)	(*)
20	20/04/2010	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
21	12/07/2010	SEGUNDA-FEIRA	9 HORAS
22	26/10/2010	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
23	18/02/2011	SEXTA-FEIRA	(*)
24	18/02/2011	SEXTA-FEIRA	(*)
25	15/04/2011	SEXTA-FEIRA	9 HORAS

26	02/08/2011	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
27	04/10/2011	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
28	13/12/2011	TERÇA-FEIRA	9 HORAS
29	19/03/2012	SEGUNDA-FEIRA	13 HORAS E 30 MINUTOS
30	10/05/2012	QUINTA-FEIRA	9 HORAS E 30 MINUTOS
31	03/08/2012	SEXTA-FEIRA	9 HORAS E 30 MINUTOS
32	17/12/2012	SEGUNDA-FEIRA	9 HORAS E 30 MINUTOS
33	22/02/2013	SEXTA-FEIRA	(*)
34	02/08/2013	SEXTA-FEIRA	9 HORAS
35	23/10/2013	QUARTA-FEIRA	9 HORAS
36	12/02/2014	QUARTA-FEIRA	(*)
37	21/02/2014	SEXTA-FEIRA	9 HORAS
38	26/06/2014	QUINTA-FEIRA	(*)
39	26/06/2014	QUINTA-FEIRA	(*)
40	20/11/2014	QUINTA-FEIRA	9 HORAS
41	20/11/2014	QUINTA-FEIRA	10 HORAS
42	12/02/2015	QUINTA-FEIRA	(*)
43	12/02/2015	QUINTA-FEIRA	9 HORAS
44	12/02/2015	QUINTA-FEIRA	9 HORAS E 30 MINUTOS
45	12/02/2015	QUINTA-FEIRA	10 HORAS
46	12/02/2015	QUINTA-FEIRA	10 HORAS
47	24/07/2015	SEXTA-FEIRA	(*)
48	25/09/2015	SEXTA-FEIRA	(*)
49	04/02/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
50	04/02/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
51	04/02/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
52	04/02/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
53	04/02/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
54	05/04/2016	TERÇA-FEIRA	(*)
54	03/06/2016	SEXTA-FEIRA	(*)
55	15/08/2016	SEGUNDA-FEIRA	(*)
56	02/12/2016	SEXTA-FEIRA	(*)
57	22/12/2016	QUINTA-FEIRA	(*)
58	09/10/2017	SEGUNDA-FEIRA	(*)
59	19/10/2017	QUINTA-FEIRA	(*)
60	29/11/2017	QUARTA-FEIRA	(*)

Fonte: Elaborado pela autora por meio dos dados do Livro oficial de atas do CACS-Fundeb de Paula Freitas/PR. (*) Não consta em ata.

Os dados acima evidenciam que, no período analisado, as reuniões não seguem a periodicidade estabelecida no regimento do CACS, que é bimestral, pois o intervalo da ata 33 para 34 chega a ser de quase 6 meses, da ata 48 para 49 chega a ser de quase 5 meses e, da ata 57 para 58, chega a ser de quase 10 meses.

Em relação à incidência de reuniões realizadas, é possível acompanhar ainda que o ano com menor número de reuniões realizadas foi 2013, com 3 reuniões (atas nº 33, 34 e 35), cabe explicar que o ano de 2017 não foi considerado pois ainda não havia encerrado. O ano com maior número de reuniões foi 2016, com 10 reuniões (atas nº 49, 50, 51, 52, 53, 54, 54, 55, 56 e 57). Esse fato se explica, pois nesse ano ocorreram 5 reuniões na mesma data

(04/02/2016), as quais foram registradas em atas separadas. O conteúdo das atas era a prestação de contas, e naquele momento optou-se por realizar o registro separado por programa e etapa de ensino, conforme segue: na ata de número 49 foi registrada a prestação de contas do programa Proinfância, na ata de número 50 foi registrada a prestação de contas do PNATE, na ata de número 51 foi registrada a prestação de contas dos recursos destinados à educação infantil, na ata de número 52 foi registrada novamente as contas sobre a educação infantil, onde se esclarece que, devido à sobra dos recursos da educação infantil, seria providenciada uma nova licitação para o gasto deste recurso, e, na ata número 53, foi registrada a prestação de contas do Programa Brasil Carinhoso.

A circunstancialidade de haver mais de uma reunião na mesma data também ocorre em outros momentos, como nas atas de número 11 e 12, realizadas em 18/12/2008, nas atas de número 23 e 24, realizadas em 18/02/2011, nas atas de número 38 e 39, realizadas em 26/06/2014, nas atas 40 e 41, realizadas em 20/11/2014, e, nas atas 42, 43, 44, 45 e 46, realizadas em 12/02/2015, nas quais ocorre a prestação de contas com registro separado por programa ou etapa de ensino. Porém, não é possível identificar se esse fato ocorre por motivo de organização, em que se separa a prestação de contas de um programa de outro, ou se essa ata na sequência representaria um adendo, visto que as atas não trazem essa informação.

Outro dado da tabela acima que chama a atenção é a ata de número 54, que aparece duas vezes em datas distintas, destacamos que novamente não é possível identificar o motivo para tal acontecimento.

Das 60 atas analisadas, observamos que apenas uma reunião ocorreu no domingo, as demais sempre ocorreram em dias úteis. Quanto ao horário, verifica-se que mais de 50% das reuniões têm seu horário registrado, sendo geralmente às 9 horas da manhã, o qual se enquadra em horário comercial.

Ao analisar estes 10 anos de atuação do CACS, é possível tecer breves considerações sobre os tais documentos. O primeiro item observado foi a rotina das reuniões, que incluía análise dos balancetes (valores de receita, despesa e saldo), prestação de contas, análise de notas fiscais e extratos bancários, leitura de relatórios, eleição do presidente, quando ocorria a troca dos membros devido ao vencimento do mandato, avisos em geral e definição de data para a próxima reunião.

As reuniões foram dirigidas, quase sem exceção, pela secretária de educação, ou representante da secretaria de educação, a qual era responsável por apresentar os balancetes e prestações de contas em geral. Os relatórios que devem ser enviados ao FNDE eram lidos pelo presidente do conselho ou pelo vice-presidente. No entanto, as atas apresentam limitações quanto às informações dos relatórios, visto que a elaboração destes era registrada em algumas atas e, em outras, não. Porém, eram aprovados unanimemente, sendo que nunca foi registrado nenhum questionamento sobre os balancetes, também não há registro de irregularidade por parte das administrações.

Quanto à participação dos conselheiros em questionamentos e comentários sobre os assuntos em pauta, observa-se que não se registra nas atas o nome do conselheiro que falou, então o registro era feito por meio do uso de sujeito oculo: “propõe-se”, “questionou-se”, “falou-se”, “colocou-se” ou se referindo de forma coletiva: “os membros ficaram cientes”, “os membros aprovaram”, “o conselho analisou”.

A elaboração das atas segue um roteiro formal, evidenciando a continuidade das atividades entre os mandatos examinados. A tarefa de redigir a ata era atribuída à pessoa que ocupava o cargo de secretária do CACS, a qual era eleita entre os conselheiros. Nos mandatos examinados, o cargo de secretária foi ocupado em geral por uma professora ou algum servidor da equipe administrativa, apenas no segundo mandato o cargo de secretário foi ocupado por um representante dos pais de alunos. As atas foram registradas no livro oficial de atas, eram redigidas à mão, ao longo da reunião, e assinadas pelos presentes no final. Entretanto, algumas imperfeições devem ser destacadas na elaboração das atas, como datas trocadas; atas rasuradas; números de atas repetidas e/ ou descontínuas; duas ou mais reuniões realizadas na mesma data; ausência da página em que deveria constar a ata de número 19; espaço em branco.

Na reunião de número 35, a pauta foi a substituição da atual presidente, pois a lei nº 11.494 impede que os conselhos sejam integrados por parentes e cônjuges do chefe do Executivo e dos secretários, funcionários do governo que trabalham na tesouraria ou na contabilidade, e, como um de seus membros era a esposa do contador, ela não pôde permanecer no cargo. Tal fato demonstra a preocupação do conselho em atuar conforme o estabelecido na legislação.

Outro tema polêmico levantado por um conselheiro, na reunião de número 16, em outubro de 2009, foi o reajuste salarial das professoras da rede municipal. A justificativa foi a impossibilidade de repasse, devido à condição financeira da Prefeitura Municipal.

Na reunião de número 7, em março de 2008, foi proposta uma reunião com a técnica em contabilidade do município, para maiores esclarecimentos sobre os valores da receita orçamentária do Fundeb, mas na ata não é citado o nome do conselheiro que propõe esse esclarecimento. Porém, ao serem analisadas as atas posteriores, verificou-se que um esclarecimento por parte de um especialista em contabilidade nunca aconteceu. Contudo, na última ata analisada, de número 60, a secretária de educação, que dirigia a reunião, relata que o contador da prefeitura seria convidado para a reunião seguinte, mas, como esta foi a última ata analisada, não temos a informação se este fato se confirmou.

Um item importante, que deveria passar pela análise e discussão desse conselho, é o que trata da elaboração da proposta orçamentária anual, mas não foi assunto de pauta das reuniões.

Com base nos dados que as Atas do CACS trazem, é possível concluir que, das três vantagens dos representantes do Estado sobre os representantes da sociedade, indicadas por Davies (1999), apenas uma se confirma no CACS de Paula Freitas. Aquela que se refere ao acompanhamento em horário de trabalho. Assim, os representantes do Estado realizam o acompanhamento durante o expediente, sendo as reuniões em dia e horário de trabalho, como evidencia a Tabela 4. Logo, mesmo não recebendo uma remuneração extra pela atuação no conselho, são funcionários do poder estatal; já os representantes da sociedade realizam um trabalho voluntário.

As atas também apontam um questionamento importante, referente à valorização docente, quando surgiu o tema remuneração dos professores, através do questionamento sobre o reajuste salarial e a cobrança para o cumprimento da lei do PSPN. Entretanto, a prefeitura alegou falta de condições para realizar o ajuste salarial. Destacamos que a falta de condições citada pela prefeitura demonstra, na realidade, falta de planejamento orçamentário,

bem como falta de cobrança por parte dos profissionais da educação. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO – PAULA FREITAS, 2017), que trata do orçamento municipal, em seu capítulo VII, traz as disposições sobre despesas com pessoal, e é possível inserir um dispositivo que garanta a reposição salarial dos profissionais de carreira, ao invés de conceder aumento salarial para os profissionais comissionados (PAULA FREITAS, 2017). Porém, para que isso ocorra, faz-se necessário conhecimento relativo à legislação, além de cobrança junto ao poder legislativo para sua efetivação.

Conclusão

Neste artigo, procuramos contribuir com o debate sobre o financiamento da educação brasileira, com foco na fiscalização dos recursos do Fundeb realizada pelo CACS, a partir de questões apresentadas por autores que têm pesquisado o tema, também nos aspectos jurídicos que possibilitam avançar na questão do financiamento. O texto apresenta uma breve análise da fiscalização dos recursos do Fundeb, especificamente do Conselho do Fundeb, no município de Paula Freitas, localizado na Região Sudeste do estado do Paraná.

Os resultados revelam algumas limitações à pesquisa, com atas que dificultam a análise de seu conteúdo e às vezes a compreensão de algumas informações, como: datas trocadas; atas rasuradas; números de atas repetidas e/ ou descontínuas; duas ou mais reuniões realizadas na mesma data; ausência da página na qual deveria constar a ata de número 19; espaços em branco.

Analisando as Atas do CACS, é possível chegar a algumas conclusões. Uma delas diz respeito ao objetivo das reuniões, que, em diversos momentos, torna-se apenas um espaço para repasses de informações sobre a agenda escolar. Outra é a falta de capacitação dos membros do CACS, visto que, das 60 Atas analisadas, o que consta é apenas uma explicação sobre as atribuições de cada membro e um breve esclarecimento sobre como funciona o Fundeb. Notam-se dois momentos em que se propôs a presença de um profissional da área de contabilidade para esclarecimento dos dados. Isso evidencia a carência na compreensão dos dados, fato que expõe a fragilidade do CACS em acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do fundo.

Mais um ponto que fragiliza o CACS é que as reuniões não seguem a periodicidade estabelecida em seu estatuto, havendo em alguns momentos longos intervalos entre as reuniões e, conseqüentemente, sem fiscalização. Outro ponto diz respeito às atribuições do conselho, que deveria acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, informação que não consta nas atas analisadas.

A avaliação que fazemos do CACS de Paula Freitas, com base nas atas das reuniões, é que as ações rotineiras de análise dos balancetes e pareceres sobre as prestações de contas dos recursos do fundo são sempre cumpridas. Assim, podemos afirmar que o CACS é atuante e busca cumprir suas atribuições legais. Porém, há falta de capacitação técnica para os conselheiros, em virtude da complexidade envolvida para a compreensão de um orçamento ou balancete, e isso afeta o controle social e o desempenho do CACS.

Diante disso, temos um conjunto de fatores que nos indicam a fragilidade do CACS em fiscalizar os recursos do Fundeb.

Enfatizamos a importância desse conselho, entendido como a conquista de um espaço democrático por meio do qual é possível interferir nos atos do poder público, mas ele ainda necessita ser garantido e aprimorado. Ainda, é fundamental que os representantes da sociedade ocupem esse espaço e busquem se qualificar para atuar de forma efetiva na fiscalização dos recursos e influenciar o rumo das políticas para melhoria da Educação Básica.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.949, 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CARVALHO, E. J. G.; WONSIK, E. C. Políticas educacionais atuais: valorização ou precarização do trabalho docente. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 15, n. 3, p. 373-393, set./dez. 2015.

CRUZ, R. E. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 51-75, 2003.

DAMBROS, M.; MUSSIO, B. R. Política educacional brasileira: a reforma dos anos 90 e suas implicações. In: ANPED SUL, 10., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2014.

DAVIES, N. **O FUNDEF e orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.

DAVIES, N. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas: Editora Autores Associados, 2008.

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 11, n. 2, maio/ago. 2007.

FUNDEB. **Manual de orientação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE**. 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope>. Acesso em: 20 jan. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades – Paula Freitas 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paula-freitas/panorama>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MARTINS, I. C, et al. **Contando histórias em Paula Freitas**. União da Vitória: FAFIUV, 2010. (Cartilhas Didáticas de Ensino de História, 1).

MONLEVADE, J. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa Editora, 2007.

PAULA FREITAS. Lei n. 890, de 11 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação-fundeb. **Jornal O Iguassu**, 2007. Disponível em: <<https://www2.leismunicipais.com.br/leismunicipais/originais/pr/paula-freitas/lei-ordinaria-890-2007.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

PAULA FREITAS. Lei n. 1. 371 de 16 de setembro de 2015. Dispõe sobre alteração da lei municipal nº 890/2007 - de 11 de abril de 2007, e revoga a lei nº 1.370/2015 de 01 de setembro de 2015. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, n. 0838, 21 set. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paula-freitas/lei-ordinaria/2015/138/1371/lei-ordinaria-n-1371-2015-dispoe-sobre-alteracao-da-lei-municipal-n-890-2007-de-11-de-abril-de-2007-e-revoga-a-lei-n-1370-2015-de-01-de-setembro-de-2015?q=1.370%2F2015>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

PAULA FREITAS. Lei n. 1.416 de 09 de junho de 2017. Insere atividade na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2017 e contém outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paula-freitas/lei-ordinaria/2017/142/1416/leiordinaria-n-1416-2017-insere-atividade-na-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo2017-e-contem-outras-providencias?q=1416>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

ROCHA, Z. Os tribunais de contas e os desafios para a promoção do controle social. **Revista TCMJ**, Rio de Janeiro, ano 28, n. 46, p. 04-11, jan. 2011. Disponível em: <https://tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf>. Acesso em: 04 set. 2013.

SAVIANI, D. **A nova lei da Educação – LDBEN**. Trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, S. P.; LANGHOLZ, J. G. O Controle Social na Atuação do CACS-Fundeb: uma análise no município de Nanuque-MG. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v. 1, n. 1, p. 160-181, 2017.

TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

ZANARDINI, I. M. S. A reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da pós-modernidade. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 227-244, jan./jun. 2007. Disponível em <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Viviana Patricia Kozlowski Lucyk é professora efetiva na rede municipal do município de Paulo Frontin - Paraná. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR - Campus de União da Vitória (2016). Especialização em Metodologia do Ensino de Filosofia e Sociologia pela Faculdade São Braz (2017). Mestrando em Educação pela Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná - UNICENTRO.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9671-6366>

E-mail: vivipk23@yahoo.com.br

Recebido em 06 de fevereiro de 2020

Aprovado em 20 de junho de 2020

Editores do volume 10

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil
 José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	Maria Beatriz Luce Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Andréa Barbosa Gouveia Universidade Federal do Paraná, Brasil	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
Fernanda Saforcada Universidade de Buenos Aires, Argentina	Nelson Cardoso do Amaral Universidade Federal de Goiás, Brasil
Jacques Velloso Universidade de Brasília, Brasil	Nicholas Davies Universidade Federal Fluminense, Brasil
João Monlevade Senado Federal, Brasil	Robert E. Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil
Jorge Abrahão de Castro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	Romualdo Portela de Oliveira Universidade de São Paulo, Brasil
Lisete Regina Gomes Arelaro Universidade de São Paulo, Brasil	Rosana Gemaque Rolim Universidade Federal do Pará, Brasil
Luis Carlos Sales Universidade Federal do Piauí, Brasil	Rubens Barbosa de Camargo Universidade de São Paulo, Brasil
Luiz de Sousa Junior Universidade Federal da Paraíba, Brasil	Theresa Adrião Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Luiz Fernandes Dourado Universidade Federal de Goiás, Brasil	Tristan McCowan University of London, Reino Unido
Magna França Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	Vera Jacob Universidade Federal do Pará, Brasil
Marcos Edgar Bassi Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	Vera Peroni Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Maria Angélica Pedra Minhoto Universidade Federal de São Paulo, Brasil	Vitor Henrique Paro Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
 Revisão de inglês: Sabrina Ferreira