

Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense

Jéssica Maiure Chaves Matos

Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina/PI – Brasil

Lucineide Maria dos Santos Soares

Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Teresina/PI – Brasil

Marina Gleika Felipe Soares

Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Teresina/PI – Brasil

Resumo

Este estudo analisa a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB do município de Nossa Senhora de Nazaré, Piauí, no período de 2013 a 2015. A pesquisa abordou aspectos ligados ao Financiamento da Educação Básica Brasileira, ressaltando a dinâmica dos CACS do FUNDEB, bem como retratando a atuação dos conselheiros. Foram analisadas fontes de natureza primária, como atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS, além de leis municipais, estaduais e federais. Os resultados apontam que o CACS desse município teve muitos problemas e permaneceu no decorrer da gestão sem a visibilidade necessária para se afirmar como um importante espaço democrático. É importante ressaltar que a falta de capacitação dos membros dificultou a participação efetiva dos conselheiros, principalmente no que se refere ao entendimento das contas do FUNDEB.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação. Conselhos do FUNDEB. Controle Social.**

Social Control of FUNDEB Resources: challenges and perspectives of the council in a Piauí city

Abstract

This study analyzes the performance of the Monitoring and Social Control Council (CACS) of FUNDEB in the city of Nossa Senhora de Nazaré, Piauí, from 2013 to 2015. In this research, we deal with aspects related to the Financing of Brazilian Basic Education, highlighting the dynamics of the FUNDEB CACS, as well as portraying the performance of the counselors. Primary sources were analyzed, such as minutes of ordinary and extraordinary CACS meetings, as well as municipal, state and federal laws. The results indicate that the CACS of the analyzed city had many problems and remained during the management without the necessary visibility to affirm itself as an important democratic space. It is important to emphasize that the lack of training of the members made it difficult for the councilors to participate effectively, especially with regard to understanding the FUNDEB's accounts.

Keywords: **Funding of Education. FUNDEB Council. Social Control.**

Control Social de los Recursos FUNDEB: desafíos y perspectivas del consejo en un municipio de Piauí

Resumen

Este estudio analiza el desempeño del Consejo de Seguimiento y Control Social (CACS) del FUNDEB en el municipio de Nossa Senhora de Nazaré, Piauí, en el período de 2013 a 2015. La investigación abordó aspectos relacionados con la Financiación de la Educación Primaria brasileña, destacando la dinámica de los CACS del FUNDEB, así como retratando la actuación de los consejeros. Se analizaron fuentes primarias, como las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la CACS, así como las leyes municipales, estatales y federales. Los resultados indican que el CACS de este municipio tuvo muchos problemas y permaneció durante la gestión sin la visibilidad necesaria para afirmarse como un espacio democrático importante. Es importante destacar que la falta de formación de los miembros dificultó la participación efectiva de los concejales, especialmente en lo que respecta a la comprensión de las cuentas del FUNDEB.

Palabras-clave: **Financiamiento de la Educación. Consejos del FUNDEB. Control social.**

Introdução

O controle social nos recursos das políticas de fundo para o financiamento da Educação Básica é uma conquista da sociedade civil, com preceitos atribuídos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), como exemplos os artigos 204, II e o 206, VI, que embasam a existência dos conselhos de gestão setoriais das políticas sociais¹. “Chamamos controle a informação, o Acompanhamento e a Fiscalização da gestão, ou, se quisermos da implantação de uma política” (SOUZA, 2008, p. 88), pois a auditoria e o controle por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) junto aos órgãos municipais poderão proporcionar uma melhor fiscalização dos gastos e um direcionamento correto da aplicação desses recursos.

Neste artigo buscou-se responder a seguinte problematização: como ocorreu a atuação do CACS sobre o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do município de Nossa Senhora de Nazaré- PI, no período de 2013 a 2015? E como objetivos específicos tem-se: identificar as dificuldades e potencialidades de atuação do CACS do FUNDEB; investigar se as ações do CACS do FUNDEB estão em consonância com as previsões legais atribuídas, bem como analisar a formação dos seus conselheiros.

Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, pois “[...] os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 71). Buscou-se interpretar as especificidades do CACS do FUNDEB, de acordo com um trato metodológico que considera “[...] matérias que não recebem ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo os objetos da pesquisa” (GIL, 2007, p. 45). Por se tratar da análise de uma realidade social, a pesquisa que foi realizada é descritiva, pois buscou descrever detalhadamente as informações estudadas sem manipulação e interferência dos dados. O recorte temporal considera uma gestão concluída do CACS do FUNDEB.

¹ Canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos (GOHN, 2008, p. 7).

Neste trabalho, primeiramente realizou-se a coleta de dados, que envolveu a Legislação Municipal, Estadual e Federal, Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do CACS. Todos esses documentos foram obtidos na Secretária Municipal de Educação (SEMED) ou em sites referentes ao município. Por fim, foi feita a análise da atuação do CACS FUNDEB a partir de três eixos/categoriais: Dificuldades e Potencialidades do CACS FUNDEB; As Ações Legais do CACS FUNDEB e a Formação dos Conselheiros CACS FUNDEB.

Além da análise documental, utilizou-se também como instrumento de coleta a entrevista semiestruturada aberta, a fim de colher informações sobre a atuação dos conselheiros do FUNDEB, com foco na compreensão acerca da qualificação e das ações empreendidas em sua atuação no CACS, complementando as informações registradas nos documentos.

Os sujeitos desta pesquisa foram os conselheiros do CACS do FUNDEB do município na gestão 2013-2015. Ao todo, ocorreram 06 (seis) entrevistas com os seguintes representantes: Professores das escolas públicas da educação básica (1), poder executivo municipal (1), servidores técnicos do administrativo das escolas públicas (1), pais de alunos (1) estudantes (1) e Conselho Tutelar (1).

O município de Nossa Senhora de Nazaré, Piauí, no nordeste brasileiro, distante 110 km da capital Teresina, com acesso pela BR 343, localiza-se na microrregião de Campo Maior, com uma população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 4.768 (quatro mil setecentos e sessenta e oito). Quanto aos dados sobre a educação, a Rede Municipal de educação apresentava uma matrícula, no ano de 2015, de 1.533 alunos (687 no ensino fundamental, 83 alunos em creche, 181 na pré-escola, 518 na EJA de ensino fundamental e 64 alunos na EJA – ensino fundamental e ensino médio integrado – técnico) distribuídos em 14 escolas. Em 2015, na rede municipal de educação, havia 66 professores efetivos e 50 professores de contrato temporário (LDE, 2015). Na tabela a seguir tem-se as receitas do município de Nossa Senhora de Nazaré/PI:

Tabela 1 – Receitas do Município de Nossa Senhora de Nazaré-PI (2013-2015)

Impostos Municipais			
	2013	2014	2015
IPTU	250,00	1.125,76	526,89
IRRF	41.209,53	39.709,01	59.866,14
ITBI	180,00	760,90	583,47
ISSQN	36.209,49	62.105,05	56.393,31
Transferências Constitucionais			
	2013	2014	2015
Cota-Parte do FPM	5.222.419,35	5.677.711,97	5.712.618,37
Cota-Parte do ITR	1.205,92	1.888,18	2.028,11
Cota-Parte do ICMS	306.712,22	332.237,79	334.659,29
Cota-Parte do IPVA	21.043,88	28.717,07	38.398,74
Cota-Parte do IPI/Exportação	62,94	72,29	80,20
L.C. Nº 87/96	670,18	660,90	630,71
IOF	0,00	0,00	0,00
Transferências Multigovernamentais			
	2013	2014	2015
FUNDEB	1.866.298,42	2.952.450,92	3.182.988,03
Complementação ao FUNDEB	383.951,50	588.320,86	957.645,57

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 1 mostra que o Fundo de Participação do Município (FPM) representou um volume significativo de recursos (92% da Receita Líquida de impostos, em 2015), o que demonstra a grande dependência de Nossa Senhora de Nazaré/PI das transferências constitucionais. Já em relação aos recursos próprios (IPTU, IRRF, ITBI, ISSQN), observou-se uma ínfima participação (1,9% da RLI, em 2015).

A Gênese do Conselho de Acompanhamento e Controle Social

Para melhor compreensão acerca do que esta pesquisa propõe, é necessário a princípio conhecer o significado de controle social. Segundo Lakatos e Marconi (2006, p. 236), o controle social diz respeito ao “[...] conjunto das sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos”. A partir do exposto, pode-se considerar que Acompanhamento e Controle Social é a ação fiscalizadora que a sociedade exerce sobre o Estado, além de ser a capacidade de a sociedade organizada atuar nas políticas públicas, em parceria com o Estado, para estabelecer seus interesses, necessidades e controlar a sua execução.

Quanto ao termo conselho, “[...] os Conselhos são órgãos colegiados que se colocam entre o Estado e a sociedade, devendo se constituir em canais de participação popular em benefício dos interesses públicos” (SOARES, 2011, p. 33). São órgãos coletivos que têm o poder de tomar decisões sobre a utilização de bens materiais ou sociais das políticas públicas, além de mediadores das negociações entre o poder público e a sociedade civil.

No sentido etimológico, o termo “Conselho”, conforme Cury (2000, p. 7), significa:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (*apud* SOARES, 2011, p. 33).

Os conselhos, em suma, são órgãos que favorecem a democratização da sociedade, “[...] a participação, as demandas da sociedade materializadas em políticas, a maior transparência do aparelho de Estado, e todos os grupos representados querendo o bem comum” (PERONI, 2008, p. 192). Ressalta-se, ainda, que os conselhos não são órgãos novos; já existiam antes do processo constituinte que deu origem à CF/88, assim como relata Pinto (2008, p. 153):

Os conselhos são tão antigos quanto às primeiras formas de organização social e remontam às tribos primitivas, quando seus integrantes mais experientes reuniam-se para resolver problemas não previstos nos marcos de sua tradição normativa. Encontram-se instituições análogas, geralmente na forma de ‘conselhos de notáveis’, nas sociedades greco-romanas e na Idade Média. Em geral, eles cumpriam um papel emergencial e auxiliar na coesão social, e eram acionados sempre que esta apresentava risco de ruptura.

Com o processo de democratização que o País passou a vivenciar a partir da década de 1980, foram se constituindo instrumentos de democracia participativa, graças à ação, entre outros, de Sindicatos, Associação de Moradores, Partidos Políticos, Universidades, Conferências, Fóruns e Órgãos Colegiados. A participação social surge a partir da

necessidade de acompanhar as ações governamentais pela sociedade. Por meio de um processo lento, as ideias de descentralização administrativa, municipalização e gestão democrática foram, aos poucos, instituídas em decretos, pareceres, leis, até a aprovação da CF/88. A partir dessa conquista passou-se a ter o controle social, com a representatividade da população com vistas a uma democracia participativa.

Segundo Valle (2008), a partir da CF/88 os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesses de todos os cidadãos, configurando-se como um espaço de articulação da sociedade com os governantes. Através dessa conquista foram implantados os Conselhos Tutelares, de direitos da criança e do adolescente, conselho de saúde, conselhos escolares, bem como o conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do FUNDEB, dentre outros.

É importante ressaltar que “[...] os conselhos de gestores criados após a CF/88 foram inseridos na esfera pública por força de lei” (GOHN, 2008, p. 98), mas podem ser considerados inovações democráticas na área das políticas públicas que possibilitaram a existência de espaços de discussão entre a sociedade política e a sociedade civil organizada, “[...] nesta concepção, a participação popular interfere na formulação da política pública e na orientação de onde e como aplicar os recursos” (BASSI, 2010, p. 208), criando uma relação entre o Estado e a sociedade e possibilitando à população ter acesso às decisões políticas.

A partir desse período os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social instituíram-se como ferramentas que auxiliam o cidadão a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, garantindo, em tese, maior qualidade na execução dos programas e projetos governamentais, além de coibir o mau uso das verbas destinadas à educação.

O Acompanhamento e Controle Social no FUNDEF e FUNDEB

O sistema de fiscalização e controle foi conquistado e representado na CF/88 a fim de tentar coibir desvios e os maus usos do dinheiro público e foi a partir dessa Constituição que foram compatibilizados os princípios de Democracia Representativa, Democracia Participativa e reconhecida a Participação Social nas políticas públicas. A Carta Magna nos diz que a fiscalização e controle acontecem nas três esferas de poder, no Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, a população pode exercer o controle social por meio de diversos mecanismos que possibilitam o acompanhamento do uso dos recursos públicos.

O controle social sobre a aplicação dos recursos financeiros da política educacional foi introduzido com o FUNDEF e aprimorado com o FUNDEB, na busca de propiciar o exercício do direito de controlar a utilização das verbas públicas da educação. Cabe ressaltar que a Lei do FUNDEF “[...] foi a lei de maior impacto na conscientização de necessidade do controle social das políticas públicas de educação em nosso país” (VALLE, 2008, p. 67), pois abriu as portas para a participação popular no controle das políticas públicas, além de legitimar a participação e o controle social da aplicação dos recursos nas despesas em educação das secretarias municipais e estaduais da educação, principalmente nos municípios brasileiros, inclusive na implementação de suas políticas educacionais. O CACS do FUNDEF foi criado de acordo com a Lei nº 9.424/96, que prescreve, no 4º artigo, especificações para sua implantação.

A partir da prescrição legal acima, o FUNDEF estabeleceu determinações para a participação social no acompanhamento e controle dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, pois o fundo ficou restrito apenas a esta etapa do ensino e também somente restrito aos recursos financeiros do FUNDEF. Os recursos adicionais ao fundo referiam-se aos 10% das fontes vinculadas ao FUNDEF mais 25% das fontes não vinculadas ao fundo, mais cotas municipais do salário educação (SOARES, 2008).

Na perspectiva de Pinto (2008), da lei se deduzia que caberia ao CACS a tarefa de analisar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos do FUNDEF, além dos demonstrativos de gastos com a folha de pagamento do pessoal do magistério e também a supervisão do censo escolar anual.

Com a aprovação do FUNDEB, que entrou em vigor em 2007, o CACS passou por alterações. No FUNDEF “[...] a lei não definiu a forma de seleção dos membros, o que contraditoriamente, foi um dos aspectos que contribuíram para ineficácia do acompanhamento e do controle social” (MADZA; BASSI, 2009, p. 161), tal fato possibilitou a indicação de cidadãos para exercerem a representação, que muitas vezes eram feitas por pessoas de confiança do chefe do Poder Executivo, ou que não tinham grau de instrução para exercer minuciosamente o acompanhamento e o controle social (SOUZA; VASCONCELOS, 2008).

Com o FUNDEB, a legislação instituiu critérios que visavam impedir algumas pessoas de serem conselheiros, tais como parentes, cônjuges do chefe do executivo e dos secretários, funcionários que trabalham na tesouraria ou na contabilidade, responsáveis pelo controle interno, estudantes não emancipados e pais de alunos que exercem cargos públicos de confiança ou comissionados, ou prestem serviços terceirizados aos Poderes Executivos. Além de vedar que a presidência do CACS do FUNDEB seja exercida por representante indicado pelo governo gestor dos recursos.

Segundo o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2015), o controle social pode ser exercido por qualquer cidadão, individualmente ou coletivamente, por exemplo, mediante os conselhos de políticas públicas, como é o caso do CACS do FUNDEB, instituído pela lei desse fundo, com o objetivo de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB; supervisionar a realização do Censo Escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação com suas representações já definidas em lei. Segundo Bassi e Camargo (2009), a legislação do CACS do FUNDEB, diferentemente da que regulava o Fundef, tornou necessária a apresentação de pareceres do CACS sobre a sua análise da prestação de contas, que instruirão os documentos da prestação de contas a serem enviados pelo Poder Executivo aos Tribunais de Contas (TCS) competentes.

Ressalta-se que “[...] o conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado formado por segmentos que representam o aparelho governamental e a sociedade civil” (CABRAL, 2009, p. 87), propiciando também a participação popular na fiscalização das prestações das contas públicas. Cabe ainda comentar que o CACS não é gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB; cabendo-lhe apenas acompanhar as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego dos recursos do FUNDEB.

A Lei do FUNDEB estabelece que os conselhos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao

final de cada mandato dos seus membros. Determina ainda que “[...] os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandatos de, no máximo, 02 (dois) anos, permitindo 01 (uma) redução por igual período” (BRASIL, 2007). É importante destacar que esse conselho é um órgão cujos membros têm poderes idênticos de voto, e, pelas características expostas acima, entende-se que não se configura como uma unidade administrativa dos governos federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, e é fundamental que sua atuação seja pautada no interesse público, para que o acompanhamento seja efetivo.

Segundo o artigo 24, § 1º, IV, da Lei nº 11.494/2007, os Conselhos Municipais do FUNDEB devem ser compostos por, no mínimo, 9 (nove) membros, sendo cada representante eleito pelo seu respectivo segmento:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (BRASIL, 2007).

Apesar de a composição do CACS do FUNDEB estar definida na lei federal, a forma como esses representantes passam a compor o conselho ocorre sob diversas maneiras, em alguns casos ainda sob indicação e não por uma escolha democrática dos próprios membros de cada segmento dessa composição, como se verá. O que nos remete à necessidade de uma legislação que regulamente com mais critérios como esses representantes serão escolhidos por cada segmento, para que a sociedade civil tenha conhecimento e participe da escolha de maneira efetiva. Ressalta-se que a composição do CACS do FUNDEB de Nossa Senhora de Nazaré/PI (2013-2015) seguiu a mesma composição definida pela lei federal, acrescida dos seus respectivos suplentes.

Dificuldades e Potencialidades do Conselho do CACS do FUNDEB (2013/2015)

Este tópico propõe enfatizar as dificuldades e potencialidades do CACS FUNDEB. Para isso utilizaram-se as seguintes perguntas: quais as contribuições do conselho para melhoria na educação básica do seu município? Apresente os desafios que você enfrentou no CACS do FUNDEB durante seu mandato? Apresente as contribuições que o conselho lhe proporcionou enquanto cidadão? O Quadro 1 apresenta a resposta de quatro conselheiros em relação aos desafios.

Quadro 1 – Os desafios que os conselheiros enfrentaram no CACS do FUNDEB durante o mandato

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	“O maior desafio é conseguir reunir todos os membros para as reuniões, para ouvir opiniões, para ver a realidade das escolas e trazer informações da situação das escolas”.
Conselheiro representante das mães e pais de alunos da educação básica pública	“A dificuldade de participação das reuniões devido o meu horário de trabalho”.
Conselheiro representante do Conselho Tutelar	“A dificuldade maior é a falta de esclarecimento porque só assinava papel e pronto”.
Conselheiro representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas	“A capacitação para que possa melhorar, você dá ideias mas não era como se esperava, sem ela ficava-se sempre a desejar”.

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

De acordo com o Quadro 1, verificou-se que a falta de participação aparece como uma das principais dificuldades do Conselho, sabendo que “[...] a participação social se caracteriza como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil” (JACOBI, 2008, p. 119). Assim, faz-se necessário fortalecer a ampliação da formação dos conselheiros nos processos decisórios, a fim de favorecer um mecanismo de maior participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Essa participação frequente nas ações realizadas pelo CACS do FUNDEB contribuiria para favorecer a realização de um trabalho coerente pautado no interesse público e possibilitando o acesso dos grupos sociais mais excluídos.

O Quadro 2 apresenta as respostas de três conselheiros no que se refere às contribuições do conselho do CACS do FUNDEB para a educação básica do município de acordo com os conselheiros.

Quadro 2 – Quais as contribuições do conselho apontadas para melhoria na educação básica do seu município

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	“É uma responsabilidade grande, pois estamos representando os demais professores e servidores. É importante acompanhar para que não ocorram atrasos nos pagamentos e ver se não está desviando para outras funções, pois o dinheiro do FUNDEB mantém a educação”.
Conselheiro representante das mães e pais de alunos da educação básica pública	“Ajuda e contribui pelo que tá acontecendo, o papel é desse jeito só não sei se está sendo feito, mas o papel é esse, contribuir”.
Conselheiro representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas	“Acho que não contribui, pela essa falta de reunião, não falam nada a respeito, só dizem na hora”.

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Diante das respostas acima percebe-se a dificuldade de acesso à informação, bem como de conhecimentos específicos, por parte dos conselheiros, para que o conselho possa cumprir o seu papel, embora eles assumam a importância de suas responsabilidades, enquanto membros. Segundo Jacobi (2008, p. 128), “As pesquisas mostram que a experiência dos conselhos ainda é bastante problemática, restrita, na medida em que, segundo se observa, há dificuldade de acesso à legislação educacional e falta de preparo para interpretação das leis”, o que contribui para que não seja realizada a ampliação do direito à informação e para falta de ações que favoreçam a melhoria da educação.

É importante também chamar atenção ao fato de que a falta de diálogo entre os conselheiros contribuiu para dificultar a atuação nesse conselho. Para isso faz-se necessário que os membros elaborem planos anuais a fim de organizar a rotina do conselho com cronogramas de reuniões, e organização da pauta com antecedência para serem seguidos, a fim de contribuir no trabalho coletivo do CACS.

O Quadro 3 apresenta a resposta de quatro conselheiros sobre os efeitos da participação no CACS do FUNDEB em sua formação enquanto cidadãos, pois sabe-se da importância social da participação da sociedade civil nas discussões e acompanhamento das finanças públicas.

Quadro 3 – As contribuições do conselho para os conselheiros enquanto cidadãos

Conselheiro representante de mães e/ou pais de alunos da educação básica pública	“Como cidadão pais de aluno, ser responsável, eu me acho culpado por não ter sido participativo”.
Conselheiro representante do Conselho Tutelar	“A principal contribuição do conselheiro é a fiscalização”.
Conselheiro representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas	“Ele faz com que a gente seja mais informada na melhoria da educação, a gente passa a ter conhecimento da realidade”.
Conselheiro representante dos estudantes da educação básica pública	“Quase nada, pois não houve participação”.

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

As respostas indicam o potencial de maior acesso à informação, questão central na cidadania, para alguns segmentos, mas também os entraves que se apresentam, decorrentes dos desestímulos à participação efetiva dos conselheiros, que inclusive tendem a se culpabilizar, como é caso da fala do representante de mães/pais. Para Peroni (2008, p. 190) “Os conselhos têm papel importante para a construção da democracia no país, assim como podem ser uma forma de aprendizado da participação, das escolhas coletivas e das consequências destas escolhas”. Diante disso compreendemos que o CACS do FUNDEB analisado se encontra fragilizado e precisa potencializar-se enquanto espaço de plena participação para que os conselheiros se tornem cidadãos conscientes sobre o seu papel social, garantindo a efetivação da participação cidadã na gestão compartilhada da coisa pública.

As Ações legais do CACS do FUNDEB

Esse eixo categórico de análise é de grande importância para atuação do CACS do FUNDEB, por possibilitar analisar se as atribuições legais do conselho foram efetivadas. Para isso, foram feitas as seguintes perguntas: com que frequência ocorriam as reuniões? De que forma o conselho acompanhava a execução dos recursos financeiros do FUNDEB? Já foi verificada a ocorrência de irregularidades? Ao ser verificada alguma irregularidade qual(is) procedimento(s) foi (foram) adotado(s) pelo conselho? Ressalta-se que, para auxiliar nessa análise, além das respostas às entrevistas, foram utilizadas também as atas das reuniões.

A presidente do CACS do FUNDEB no município analisado (2013-2015) era a representante dos professores da educação básica pública. No que se refere ao número de reuniões do conselho, que eram feitas em uma sala da SEMED, constatou-se, em média, a realização de 13 reuniões por ano, entre ordinárias e extraordinárias, conforme consta no Quadro 4.

Quadro 4 – A frequência das reuniões do conselho

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	“Todos os meses porque tem que fazer vistorias dos balancetes anteriores que são enviados aos tribunais de contas”.
Conselheiro representante dos servidores técnicos administrativos das escolas públicas	“As Reuniões eram cumpridas de acordo com o calendário, faziam uma e programava a próxima, mas todo mês tinha reuniões”.

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Mesmo sendo realizadas mensalmente, constatou-se, através das atas obtidas, que nessas reuniões havia pouca presença de conselheiros e eram realizadas meramente para aprovar os balancetes contábeis referentes ao mês anterior. Não havia, portanto, um momento de diálogo e discussões aprofundadas sobre a realidade local a fim de favorecer melhorias para a educação do município.

Também é notório, através da leitura das atas obtidas e das respostas às entrevistas, que os conselheiros não realizavam visitas a fim de verificar o andamento das obras, serviços realizados, a adequação e andamento dos transportes escolares e a utilização dos bens adquiridos com os recursos do fundo, conforme aponta o Quadro 5.

Quadro 5 – As visitas do conselho às fiscalizações de obras, transportes escolares, bens adquiridos, dentre outros

Conselheiro representante do Conselho Tutelar	"Nunca fui até o 'loco', somente li os balancetes".
Conselheiro representante do poder executivo municipal	"Não visitei obras somente assinava o parecer, lia as atas e às vezes a presidente me chamava na casa dela para me apresentar somente às atas prontas para eu ler".

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

A maioria dos conselheiros realizava o acompanhamento e o controle da execução dos recursos somente através dos balancetes ou lendo as atas referentes a cada mês. Com isso, constatou-se que havia pouca participação dos conselheiros nas visitas *in loco*, dificultando mais ainda o desenvolvimento de suas atribuições. Isso pode ser verificado através da ata do dia 30 de julho de 2014:

A senhora (presidente) iniciou a reunião dando as boas vindas e observando que nem todos os conselheiros estão participando das reuniões; à mesma ressaltou a importância da atuação dos conselheiros na fiscalização para a aplicação dos recursos do fundo. Dando procedimento, a senhora presidente leu a Ata da assembleia anterior e logo em seguida todos os representantes iniciaram a verificação do referido balancete [...] (CONSELHO DO FUNDEB DE NOSSA SENHORA DE NAZARÉ-PI, 2014).

Para realizar o acompanhamento do FUNDEB, os conselhos devem cumprir com suas atribuições, pois de acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB (2013):

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb. Seu papel é acompanhar toda a gestão desses recursos, seja em relação ao recebimento, seja em relação à aplicação dessas importâncias na educação básica (BRASIL, 2013).

Diante do exposto é importante ressaltar, no que se refere às atribuições do conselho, que este deve agir verificando as regularidades dos procedimentos, encaminhando os problemas e irregularidades identificadas a fim de efetivar suas ações legais. Mas é importante compreender as dificuldades que os conselheiros têm em realizar a análise das prestações de contas, folha por folha, até concluir a análise documental, referentes aos recursos do FUNDEB, para assim assinar o parecer referente aos balancetes contábeis.

Nesse sentido, é necessário chamar atenção ao fato de que a falta, por parte dos conselheiros, de um melhor entendimento sobre os relatórios contábeis dos recursos do FUNDEB dificulta uma atuação contundente sobre a aplicação desses recursos.

O Quadro 6 apresenta as irregularidades referentes ao FUNDEB indicadas pelos conselheiros.

Quadro 6 – Irregularidades referentes ao FUNDEB apontadas pelos conselheiros

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	"Não houve irregularidade, quando eu via um nome que não reconhecia nos balancetes eu ia atrás e encontrava a pessoa lotada".
Conselheiro representante de mães e/ou pais de alunos da educação básica pública	"Se teve, não sei, não me informaram, não participava das reuniões".
Conselheiro representante dos estudantes da educação básica pública	"Não teve nenhuma irregularidade".

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Os relatos indicam que durante a gestão não houve a verificação de irregularidades, pelo menos que tenha sido de conhecimento dos conselheiros. Portanto não foi adotado nenhum procedimento por eles em relação a isso.

Das diversas atribuições do conselho do CACS do FUNDEB frente aos desafios referentes às suas ações, embora houvesse o empenho de alguns dos conselheiros para uma atuação mais efetiva, a maioria não realizava os seus papéis, deixando de participar das reuniões, das apreciações dos balancetes contábeis, das visitas *in loco*, da supervisão do Censo Escolar, da elaboração da proposta orçamentária anual, entre outras questões que são de atribuição dos conselheiros.

Formação dos conselheiros do CACS do FUNDEB

Para a realização desse eixo foram feitas as seguintes questões: de que maneira ocorreu a capacitação/formação no Conselho? A capacitação realizada foi relevante para sua atuação nesse conselho? Observou-se que a falta de formação técnica dos conselheiros foi uma das principais dificuldades de atuação do CACS. Os conselheiros procuravam amenizar os problemas informando-se com a presidente do conselho, com pessoas mais esclarecidas sobre o assunto, lendo livros ou trocando informações entre si. O Quadro 7 traz a resposta do representante dos professores.

Quadro 7 – Formação dos Conselheiros

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	"Depois de compor o conselho houve a capacitação em Teresina/PI, que somente eu enquanto presidente participei e ganhei manuais, foi muito relevante porque aprendi muitas informações que são necessárias para se fazer esse acompanhamento".
--	--

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Conforme a declaração, somente a presidente do conselho participou da capacitação realizada na cidade de Teresina/PI e, de acordo com as leituras realizadas nas atas e com as entrevistas, a SEMEC do município não disponibilizou capacitações durante o mandato do conselho analisado. Isso pode ser constatado nos depoimentos apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Frequência de formações dos Conselheiros

Conselheiro representante das mães e pais dos alunos da educação básica pública	"Não teve, só Reuniões".
Conselheiro representante do Conselho Tutelar	"Não houve, ficou bem difícil".

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Já o Quadro 9 apresenta as estratégias utilizadas pelos conselheiros para enfrentar as lacunas de conhecimento sobre o tema.

Quadro 9 – Como os conselheiros buscavam se informar, adquirir conhecimentos para auxiliar nas atribuições do CACS do FUNDEB

Conselheiro representante dos professores da educação básica pública	"Tentei também me informar com alguém mais esclarecido, nas reuniões procuramos ler livros a respeito das nossas dificuldades. Dificilmente eles me procuravam para adquirir informações, eu é que tentava informar aos outros membros".
Conselheiro representante das mães e pais de alunos da educação básica pública	"Não participei, não procuro me informar, geralmente ela (presidente) me explicava como ocorria".
Conselheiro representante dos estudantes da educação básica pública	"Quem participou foi nossa presidente, eu não participei, ela sempre informava ou esclarecia sobre o assunto".

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir das entrevistas com os(as) conselheiros(as).

Diante dos comentários acima, percebe-se a grande dependência dos demais conselheiros em relação à presidente, a única que, como já comentado, teve acesso à capacitação realizada na capital, o que dificultou a atuação dos demais conselheiros. Particularmente preocupa o depoimento do representante do segmento das mães e pais no sentido de que não procuravam ter informações precisas para exercer os seus cargos. Nesse aspecto, Soares (2011, p. 94) destaca que:

A formação dos Conselheiros é um dos principais mecanismos para o fortalecimento dos Conselhos, principalmente para que cada membro obtenha um domínio maior sobre contabilidade e orçamento público, para que possam atuar de forma independente, apontando as falhas que porventura observarem nas prestações de contas, a fim de que possam emitir pareceres consistentes.

A formação dos conselheiros é um dos principais mecanismos para fortalecer a atuação dos conselhos, a fim de tornar cada membro capaz de exercer seus cargos com participação efetiva. A representação só acontece efetivamente quando se tem a qualificação de seus membros com conhecimentos sobre gestão pública e sobre prestação de contas para possibilitar uma atuação relevante. Para Jacobi (2008, p. 115), “Segundo o MEC, muitos municípios desativam os conselhos por falta de capacitação dos conselheiros, dificuldade de acesso à legislação educacional ou falta de preparo para interpretação dessas leis”. Por essa razão, é necessária a existência de políticas públicas de formação de conselheiros para garantir uma prática participativa do conselho do CACS do FUNDEB que fortaleça a participação da sociedade civil na gestão pública.

Considerações Finais

A pesquisa concentrou-se no esforço de identificar as dificuldades e potencialidades do CACS do FUNDEB de Nossa Senhora de Nazaré/PI em sua atuação como órgão representativo da sociedade.

Ao identificar as dificuldades e potencialidades de atuação do CACS do FUNDEB, a pesquisa permitiu perceber que o conselho em sua atuação contou com as seguintes dificuldades: falta de participação frequente, falta de conhecimento sobre os relatórios contábeis por parte dos conselheiros, indisponibilidade de tempo para analisar as contas, falta de diálogo entre os conselheiros e falta de organização da rotina diária do conselho. Todas essas fragilidades foram obstruções para uma atuação efetiva nesse CACS do FUNDEB. Quanto às potencialidades, podem-se destacar: a não desistência da representação, a predisposição de alguns conselheiros, mesmo diante dos grandes desafios vivenciados em realizar a análise técnica das prestações de contas.

Ao investigar se as ações do CACS do FUNDEB estão em consonância com as atribuições legais, percebe-se que ele se institucionalizou conforme a legislação, porém a própria legislação é frágil deixando brechas para a falta de transparência e interpretações ambíguas das prestações de contas, favorecendo o não atingimento de suas atribuições e responsabilidades legais, contribuindo para uma atuação frágil.

Ao analisar a formação dos conselheiros do CACS, verificou-se que a falta de capacitação/formação de seus membros dificultou a atuação do CACS do FUNDEB de forma plena, embora alguns membros tenham compartilhado as habilidades e os saberes entre si, a maioria não buscou conhecimento e nem teve acesso à qualificação por parte do Estado.

Nesse sentido, percebe-se que, para haver participação, de forma concreta, é necessário que os membros desses órgãos colegiados sociais tenham constantes formações, pois somente o pertencimento ao CACS não irá garantir, por si só, a eficácia da atuação dos conselheiros. Portanto, mesmo que a lei garanta o direito à participação, é preciso que haja a qualificação dos membros para que possam conquistar o espaço e executar o acompanhamento e o controle social dos recursos do FUNDEB.

Quanto à composição do CACS do município de Nossa Senhora de Nazaré/PI, pode-se afirmar que a maioria das indicações para compor o CACS analisado ocorreu pela afinidade de cada segmento, mesmo que haja uma eleição para a diretoria, é notório que a maioria é composta por representações com ligações ao Poder Executivo do município.

No decorrer da pesquisa, constatou-se que, no período analisado, o CACS permaneceu sem a visibilidade necessária para se afirmar como um importante espaço democrático de acompanhamento e controle social. O grave desse processo é que outros estudos apontam que não se trata de um caso isolado.

Diante da discussão trazida, vê-se que, ao longo desses anos, desde os CACS do FUNDEF até os CACS do FUNDEB, ocorreram conquistas significativas a respeito da participação popular nos conselhos, embora tenham sido poucos os avanços quando se analisa a sua atuação. De toda forma, não podemos excluir que essas melhorias na composição e atribuições dos CACS possibilitaram a ampliação dos espaços para o exercício da cidadania.

Assim, embora tenhamos conquistado espaços nas decisões sobre as “coisas públicas”, essa conquista não se efetivou plenamente no contexto analisado. Para tanto faz-se necessário que nós, cidadãos, possamos ser mais atuantes dentro dos CACS, a fim de proporcionar melhorias ao desenvolvimento da educação.

Referências

BASSI, Marcos Edgar. A política de fundos no financiamento da educação básica e a formação docente. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande, MS, v. 16, n. 31, p. 201-215, jan./jul. 2010.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Participação e controle social no FUNDEF e no FUNDEB. **POIÉSIS. Revista de pós-graduação em educação**, Tubarão, Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL, v. 2, n. 1, p. 105-118, jan./jun. 2009.

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, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 27 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação—FUNDEB de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a 20 Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.394, de 24 de dezembro de 1998, 10.880, de 9 de junho de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O Censo da Educação Básica: Orientações para os CACSFUNDEB**. Brasília-DF: MEC; INEP, 2009.

BRASIL. **Manual de Orientação do FUNDEB**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/fundeb/fundeb_manual_de_orientacao_mec_2013.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

CABRAL, Manuelina Martins Da Silva Arantes. **A participação Dos Conselhos De Acompanhamento e Controle Social Do Fundeb na Gestão dos Recursos em Município De Mato Grosso Do Sul (2007-2008)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

CONSELHO DO FUNDEB DE NOSSA SENHORA DE NAZARÉ-PI. **Atas das reuniões de 2013 a 2015**. Nazaré, 2013. (Mimeografado).

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Conselho municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

LAKATOS, Eva M; MARCONI, Marina A. **Sociologia geral**. São Paulo: Atlas, 2006.

LDE. Laboratório de Dados Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Microdados do Censo Escolar. Curitiba, 2020. Disponível em <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MADZA, Ednir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo, 2009.

PINTO, José Marcelino de Resende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos Conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SOARES, Lucineide M. dos S. **Controle social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina (2004 a 2009)**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi C. CMEs: Espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 233-259.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

Jéssica Maiure Chaves Matos é Especialista em Educação Especial Inclusiva-IFPI, Graduada em Pedagogia-UESPI, mestranda em Educação na Universidade Federal do Piauí (UFPI).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8807-2388>

E-mail: jessicamaiure@gmail.com

Lucineide Maria dos Santos Soares possui graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Estadual do Piauí (1998), Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Piauí (2011) e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2020). Atualmente é Professora Adjunto da Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7016-2676>

E-mail: ladyluci-maria@hotmail.com

Marina Gleika Felipe Soares é professora da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Possui graduação em Direito (2012) e Licenciatura Plena em Pedagogia (2014), Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) (2016) e Doutoranda em Educação (USP)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8788-0965>

E-mail: marina-gleika@hotmail.com

Recebido em 03 de junho de 2020

Aprovado em 09 de outubro de 2021