

Controle Social no Ambiente Público: Um Estudo de Caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Gleice Carvalho de Lima Moreno¹
Cintia da Silva Rodrigues Costa²
Jonathan Barros Cardoso³
Tatiane Trindade Queiroz⁴
Jose Moreira da Silva Neto⁵
Gleimíria Batista da Costa⁶

Recebido em 14 de julho 2016
Aprovado em 20 de dezembro de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v0i09.19542

RESUMO

Esta pesquisa foi desenvolvida com o propósito de investigar se o controle social exercido pelos conselhos municipais, em particular, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia, adota procedimentos de acordo com a legislação específica, para o devido acompanhamento da política pública a qual o Conselho se destina. Para analisar esse fenômeno, foi proposto um estudo de caso exploratório de abordagem qualitativa, usando como procedimentos para a coleta de dados a aplicação de questionário e entrevista. O resultado encontrado mostra que o CACS do referido Fundo apresenta um controle social irregular, devido ao descumprimento de atribuições legais causados de forma não intencional (por falta de conhecimento) e à ausência do colegiado distribuído nos processos de fiscalização, controle e avaliação de resultados, tomando por base as informações contábeis para segurança na tomada de decisão e na avaliação de desempenho.

Palavras-chave: Controle Social; Políticas Públicas; Educação.

ABSTRACT

This research was conducted in order to investigate whether the social control exercised by the municipal councils, in particular, the Board of Monitoring and Social Control (CACS) FUNDEB in the city of Porto Velho, State of Rondonia adopts procedures in accordance with the law particular, for the proper monitoring of public policy which the Council is. To analyze this phenomenon, it proposed an exploratory case study of qualitative approach, using such procedures for data collection the questionnaire and interview. The results found show that the CACS of the Fund presents an irregular social control due to breach of legal duties caused unintentionally (for lack of knowledge) and the absence of collegiality distributed in inspection

¹ Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: gleice.cl11@gmail.com

² Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: jon_tvs@hotmail.com

³ Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: tati-trindade@hotmail.com

⁴ Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: msilva@unir.br

⁵ Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: gleimiria@unir.br

processes, control and evaluation of results, building on the financial information for security in decision-making and performance evaluation.

Keywords: Social Control; Public policy; Education.

1. Introdução

Na Constituição de 1988 também chamada de “Constituição Cidadã” (CGU, 2012), são reconhecidos os direitos de participação da sociedade nas atividades realizadas pelo governo, acompanhando e avaliando suas ações no país. Com o preceito de que o poder emana do povo, isso porque o povo mantém o Estado, diversos mecanismos de controle e fiscalização das políticas públicas foram colocados em prática com o propósito de verificar a funcionalidade do que está sendo realizado em prol do interesse comum da sociedade. Consolidando-se como controle social, esse controle parte do princípio de que a sociedade deve controlar as ações do Estado e avaliar se o que foi proposto em programas de governo está sendo devidamente cumprido, verificando a coerência com as reais necessidades da população. Nesse contexto, ressalta-se o importante papel da informação contábil nas operações do Estado, por representar segura e significativamente os fatos ocorridos em uma entidade e possibilitar uma melhor análise da aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade.

Justificando a importância do controle social, Dias e Vasconcelos (2015) confirmam que esse controle permite à sociedade atuar nas políticas públicas em harmonia com o Estado, para estabelecer suas demandas, interesses e controle da execução de tais políticas. Dessa forma, os conselhos surgem como instrumentos que abrem caminhos viáveis de participação cidadã no processo de gestão. Ainda no contexto, é importante evidenciar a qualidade da informação contábil que, aliada ao controle social, pode fornecer subsídios para a tomada de decisão e avaliação de resultados.

Assim, pretende-se nesta pesquisa investigar se o controle social exercido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB, adota procedimentos de acordo com a legislação específica, limitando-se ao Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia. Neste sentido, o estudo foi desenvolvido na

tentativa de responder a seguinte questão: O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem atuado em conformidade com a legislação específica, exercendo um efetivo controle social?

Ademais, considera-se um trabalho relevante por abordar o controle social exercido pelos conselhos de políticas públicas, caracterizados como espaços de representação social confirmando a participação da sociedade no tocante à gestão dos recursos públicos, no que diz respeito ao atendimento de necessidades coletivas.

1 Referencial Teórico

Controle Social e as Políticas Públicas

O fortalecimento da democracia é extremamente considerável quando a sociedade participa ativamente na manutenção das políticas públicas. A relação entre o Estado e a sociedade deve ser pautada na cooperação de um com o outro e fortalecido através de uma comunicação constante entre o que deve ser realizado e os efetivos resultados obtidos para otimização das atividades governamentais.

A sociedade brasileira, diante da realidade em que o governo se encontra envolvido em escândalos de corrupção publicamente expostos, tem despertado e buscado, cada vez mais, participar e estar atenta no que tange a atuação do Estado e ao gasto dos recursos públicos. Diante disso, é considerável que as atividades governamentais devem ser submetidas ao controle para que haja a verificação da eficiência e eficácia do processo que envolve as políticas públicas.

Maluf (2011), tendo como base as ideias formuladas por Rousseau, comenta que o Estado resulta da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos e que a nação é superior ao governante sendo o direito legal fruto da soberania nacional. Ainda segundo o autor, o governo é instituído com a finalidade de promover benefícios que sejam compartilhados pela coletividade. Dessa forma, o povo, enquanto sociedade civil, se torna soberano e o Estado deve se apresentar, com a finalidade de atender às necessidades reais, identificadas no meio social.

Acrescentando Sturza e Grandó (2015) entendem que o controle social busca realizar a análise e a fiscalização para que as políticas públicas atendam ao que é indispensável à população e estejam em plena harmonia com a finalidade a que se destinam. Esse controle é fundamental para que interesses privados não comprometam a atuação governamental voltada para atender às necessidades básicas da população e para que a comunidade esteja de maneira ativa na definição e execução das políticas públicas. Dessa maneira, as políticas públicas se apresentam como uma imediata possibilidade e realidade efetiva dos direitos.

Carvalho (2014) acredita que o controle social é a participação da sociedade no processo de planejar, implementar, acompanhar e verificar as políticas públicas, avaliando também objetivos, processos e resultados, ou seja, a sociedade deve contemplar as várias etapas do processo que envolvem as políticas públicas.

O controle social de acordo com Silva, Ferreira e Barros (2008) é definido pela capacidade que a sociedade tem, caracterizada pelas classes subalternas, de intervir na gestão de políticas públicas com o propósito de acompanhar e exigir a aplicação de ações sociais que atendam aos interesses dessa classe, no sentido de garantir políticas sociais para amenizar a frágil situação da maior parte da população, enquadrada como classe inferior. Corroborando a afirmativa anterior, Diegues (2013) diz que o controle social dos conselhos gestores municipais é um processo de democratização da gestão de políticas públicas da sociedade sobre as ações do governo, cabendo aos conselhos gestores o privilégio de deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas. Complementando a definição de controle social, Alvarez (2004) informa que essa expressão se refere a um conjunto de recursos materiais a disposição da sociedade, regulando o comportamento de seus membros às regras determinadas para o acesso às ações de caráter social.

A cartilha Olho Vivo, contemplou o tema voltado ao Controle Social e considera que controlar é uma maneira de verificar se as atividades realizadas estão alinhadas aos seus devidos objetivos ou de acordo com os princípios que as regem e que além do controle social entendido “como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (CGU, 2012, p.16) existe também o controle institucional, compreendido como a forma de controle exercida pela própria Administração Pública e demais organizações competentes.

Nesse sentido, entende-se que as ações realizadas pelo Estado devem ser controladas. O controle social realizado com a participação da sociedade na gestão pública apresenta-se como ferramenta positiva na prática da cidadania, que pode ser realizada através dos diversos instrumentos, como, por exemplo, as ouvidorias, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

2. Os Conselhos como Instrumento de Controle Social

Esta seção tem por objetivo descrever o papel dos conselhos municipais, esclarecendo a importante participação dessas unidades de controle social no ambiente público e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em ações sociais. Utilizou-se como fonte de dados outras pesquisas relacionadas aos conselhos municipais e ao controle social, pela experiência de outros casos que podem contribuir para a melhor compreensão do importante papel a ser executado por essas unidades, especificando o conselho de Acompanhamento e controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Constituição Federal de 1988 criou espaços de participação popular para garantir o acesso da sociedade civil ao acompanhamento, à construção e à execução de políticas públicas que atendam às necessidades básicas das comunidades mais carentes, que ficam à mercê da própria sorte (SILVA *et al.*, 2008). O controle social pode ser exercido através de diversos instrumentos, sendo os conselhos de políticas públicas um desses espaços de participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais.

Reiterando tais afirmativas, Barros (2011) considera que os conselhos municipais são de extrema importância para a sociedade civil, pois descentraliza as decisões sobre a gestão de bens públicos, aproximando dos maiores interessados e propiciando um maior controle. Contrário a isso, Gurgel e Justen (2013) apontaram que a criação de conselhos gestores foi importante para admitir o exercício do controle social e ampliar a democracia na gestão pública, entretanto, esses mesmos conselhos necessitam de efetivos controles sociais para que ações de governo de fato sejam aplicadas, eminentemente, em prol da sociedade.

Maciel (2010, p.12) destaca o conselho de políticas públicas como “o canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social”, o qual deve ser constituído nas devidas esferas governamentais e que é considerado ainda como espaço privilegiado para o exercício político, pois do ponto de vista legal os conselhos são caracterizados como uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de diálogo entre o Estado e a sociedade. Contribuindo com tal premissa, Gohn (2011, *apud* DIEGUES, 2013, p. 88) diz que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

As afirmações de Maciel (2010) e Gohn (2013) expressam a mesma percepção a respeito dos conselhos, concebendo-os como canais de participação, ou seja, meio ou o caminho que conduz a sociedade a exercer efetivamente a cidadania e ter voz ativa no poder público, não sendo sua participação limitada apenas na escolha de seus governantes em períodos eleitorais. A partir daí, pode-se considerar que os conselhos de políticas públicas abrem possibilidades para participação dos cidadãos na gestão pública e no exercício do controle social, aproximando a relação entre sociedade e Estado.

Crantschaninov (2011, p.39) chama a atenção no que tange à atuação do Conselho e considera que para ser considerado representativo deve:

Ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder. Além de servir como informante para o Estado, precisa usar o seu poder para agir em nome da população, que, de forma organizada, tem como cobrar o que acontece internamente. Não é preciso que todos os envolvidos nesse processo estejam envolvidos paulatina e diariamente com o Conselho, mas que se interessem e se apropriem do poder que lhes é dado.

Considerando a posição da referida autora, observa-se que os conselhos, como instrumento de controle social, precisa efetivar ações compatíveis com suas atribuições e não pode desempenhar suas atividades longe da sociedade. Devem representar a comunidade para que a finalidade de sua existência seja exercida.

Duarte e Machado (2012) destacam que o papel central e geral dos conselhos municipais é atuar na formulação das estratégias e no controle das ações para o

atendimento às políticas públicas. Teixeira (2004) complementa tratando, especificamente, sobre os conselhos de educação, apontando que desempenham um papel fundamental na organização do sistema de ensino no Brasil, normatizando o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação, construindo conhecimento sobre a avaliação e a administração do ensino, criando alternativas de ação e uniformizando os modelos de escola.

Diante do que vem sendo discutido, apresenta-se como sendo de extrema importância o papel a ser executado pelo CACS do FUNDEB em ambiente municipal, por acompanhar e controlar as ações governamentais.

3. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

A sociedade brasileira tem que saber como os recursos públicos são aplicados nos anseios de suas necessidades básicas. A fim de otimizar esses recursos foram criados fundos para gerenciar de forma eficiente o tributo recolhido pelo Estado e a aplicação desse tributo em um fim social. O FUNDEB é um desses fundos, que teve sua criação, fonte, distribuição e utilização dos recursos preceituada em lei e alicerçada na Constituição Federal.

O FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil, que não dispõe de personalidade jurídica, de âmbito estadual, criado pela emenda constitucional nº 53 de 19/12/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e nos termos do artigo 60 dos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT).

O aludido Fundo tem embasamento jurídico no Art. 212 da Constituição Federal, que preceitua aos Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicação no mínimo de 25% do ingresso de receitas resultantes de tributos, compreendido às provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino básico. A Lei nº 9.394/1996 dispõe no Art.70 e Art.71, respectivamente, quais despesas devem ser consideradas e as que não se incluem como tal, de acordo com a norma vigente no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FUNDEB é uma continuação lógica do FUNDEF que era Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela Lei nº 9.424/1996, para um período de vigência de 10 anos. Apresentou vários aspectos positivos que foram adotados pelo FUNDEB. Segundo SENA (2008) o grande problema do antigo Fundo era o direcionamento prioritário ao ensino fundamental público, sem incluir à educação infantil, à educação especial e às matrículas de redes privadas conveniadas. Então, o atual Fundo absorveu as experiências positivas e corrigiu as discrepâncias existentes.

A fonte de financiamento do FUNDEB é formada por 20% (vinte por cento) das seguintes receitas, segundo *site* do Ministério da Educação:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações– IPIexp.
- Desoneração das Exportações (LC nº 87/96).
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD.
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios.
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

As principais fontes de receita vêm dos impostos estaduais e das participações de transferências de recursos da União e dos Estados. Então, como um reforço a esse fundo e de acordo com artigo 7º da Lei nº 11.494/2007, a União financia com uma complementação no limite de 10% (dez por cento) do valor anual. A referida complementação seria apenas aos Estados que não atingissem o valor mínimo nacional, avaliado pela matrícula de cada nível e modalidade de ensino, quando não chegar ao valor mínimo nacional estipulado na referida Lei.

Em conformidade com Art. 8º e 9º da analisada Lei nº 11.494/2007, informa que a distribuição de recursos ocorre no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, entre o Governo Estadual e seus Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial e conveniadas (pré-escola,

creche e educação especial), apuradas no censo escolar mais atualizado e atestado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep nas suas correspondentes áreas de atuação prioritária. Entretanto, o § 3º do Art. 8º da Lei do Fundeb disciplina que será admitido, até 31/12/2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos para fins de distribuição do recurso do Fundo, ora analisados.

Os recursos dos Fundos, já incluso o oriundo da complementação da União, serão utilizados no exercício financeiro em que lhe forem creditados, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios nas despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para educação básica pública, conforme disposto na Lei nº 9.394/1996, no Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cabe a cada Estado e Município aplicar indistintamente entre as modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica no contorno de atuação prioritária. Segundo o Art. 22 da Lei nº 11.494/2007, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos totais anuais têm que ser utilizados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica da rede pública e os 40% (quarenta por cento) devem ser usados em despesas relacionadas com a manutenção do ensino básico.

O Estado atende as necessidades básicas da sociedade que o financia através dos tributos arrecadados. Entretanto, como os recursos são limitados, cria-se um mecanismo para aplicação eficiente desses montantes, como o fundo orçamentário ou especial, determinando uma aplicação específica. Dessa forma, o conhecimento de todas as informações relacionadas ao financiamento público permitem a transparência dos gastos.

4. Procedimentos Metodológicos

A área de estudo desta pesquisa se delimitou no município de Porto Velho, com população estimada em 502.748 habitantes (IBGE, 2015). O Município de acordo com Lima (2012) foi criado em 2 de outubro de 1914 por meio da Lei nº 757. Entretanto,

apenas em 1913 foram criadas escolas públicas municipais para atender aos filhos dos trabalhadores responsáveis pela construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré. Em 1950 houve a criação das escolas secundárias e com o crescimento e o desenvolvimento do território de Rondônia foi também criada a Fundação Centro de Ensino Superior de Rondônia (Funda-Centro), com os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, pelo Decreto nº 84.696, de 12 de maio de 1980. Com o processo de emancipação, tornando Rondônia mais um Estado da Federação, houve a criação da UNIR por intermédio da Lei nº 7.011, de 8 de julho de 1982 (SILVA, 1991), dando continuidade aos cursos instituídos pela Funda-Centro e criando novos cursos.

O objeto deste estudo trata da investigação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, quanto aos procedimentos adotados, referindo-se especificamente ao controle e consecutivamente à melhor aplicação dos recursos públicos em prol da educação. Utilizou-se a abordagem qualitativa, com a descrição dos dados que foram coletados por intermédio da aplicação de questionário semiestruturado e realização de entrevista não estruturada com o Presidente do CACS, abrangendo os seguintes pontos:

Quadro 1 - Estrutura do Questionário

Critérios	Categorias
Criação, Atribuições e Composição	Gestão
Desempenho do Conselho	Avaliação
Prestação de Contas	Avaliação
Dificuldades enfrentadas	Avaliação
Irregularidades	Controle
Acompanhamento das ações	Controle

Esta pesquisa tratou apenas do controle social de uma das políticas públicas mais importantes para a sociedade: a educação. Desenvolvendo-se como um estudo de caso exploratório, a investigação buscou apresentar o estudo de um evento contemporâneo, que contribui para a melhor estruturação do ensino, limitando-se ao município de Porto Velho, Estado de Rondônia, Brasil.

4. Análise e Interpretação dos Resultados

A análise dos resultados ocorreu em duas etapas. Na primeira, buscou-se avaliar se o Conselho, ora estudado, cumpre com o que determina a legislação específica para o melhor desenvolvimento do ensino. Na segunda, procurou-se confirmar por intermédio de entrevista não estruturada se de fato o conselho exerce o efetivo controle social, acompanhando e fiscalizando as ações do governo.

A entrevista, realizada em junho de 2016, ocorreu na sede do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia (Sintero) e teve duração de aproximadamente 46 minutos. O respondente foi o Presidente do Conselho eleito em 2014 e atuante no ensino há 26 anos. O Conselho tem sala na Secretaria de Educação do Município (Semed) para o desenvolvimento das atividades apenas no período matutino.

O Conselho foi criado através de Lei Complementar nº 282/2007, com alterações pela Lei Complementar nº 356/2009 e está devidamente cadastrado no Ministério da Educação (MEC). Não possui ainda Regimento Interno, estando em fase de elaboração, o que torna difícil o funcionamento das atividades, por não serem definidas as regras para o desenvolvimento dos trabalhos. As reuniões ocorrem uma vez por mês em local disponibilizado pelo Poder Executivo Municipal. Os conselheiros são convidados a participar das reuniões por meio de documentos oficiais entregues antecipadamente, mas ignoram o convite.

De acordo com Diegues (2013), a composição dos conselhos deve garantir a participação dos diversos setores da área de interesse. Um grande problema apontado pelo respondente é a falta de participação dos conselheiros em reuniões, já que a assiduidade chega a ser praticamente zero. Isso fragiliza o Conselho, pois para que haja o controle social é de fundamental importância a participação popular. A ausência dos membros influencia consideravelmente o andamento das atividades, tendo em vista a necessidade de discutir questões fundamentais a respeito de programas educacionais em execução, além da necessidade de fiscalização constante dos atos da gestão pública. Dessa forma, o conselho não consegue fazer as deliberações necessárias devido à ausência dos conselheiros.

No que diz respeito à indicação dos conselheiros, os membros são indicados conforme orientação dada pela Lei 11.494/2007, sem remuneração, mas recebendo capacitação

periodicamente por órgãos como a Secretaria Municipal de Educação (Semed) e o Tribunal de Contas do Estado/RO para melhor exercer a função. Entretanto, o respondente apontou que faltam requisitos e adoção de melhores critérios para a formação do Conselho, pois automaticamente se tornam membros sem ter o mínimo de conhecimento relativo à educação e às normas preponderantes no ensino, pouca experiência e, na maioria dos casos, pouco tempo no Conselho.

Apesar de a capacitação ser fundamental para o fortalecimento do Conselho, ainda são encontradas algumas dificuldades por parte dos membros que, de acordo com o respondente, quando se dão conta do tamanho da responsabilidade que devem assumir durante o mandato renunciam por não se sentirem aptos ao exercício da função e à atuação no colegiado. É perceptível que essas e outras particularidades afetam o desenvolvimento das atividades de controle social e precisam ser revistas para o acompanhamento das ações. As áreas de interesse que participam do processo de indicação devem eleger pessoas com firme interesse e compromisso com a educação, caso contrário ficam sem representação no Conselho.

Reforçando o que vem sendo dito a respeito do colegiado, a sua composição deve ser feita levando em consideração o nível de escolaridade e as experiências dos indicados. Para validar esse comentário Dias e Vasconcelos (2015) elaboraram pesquisa tratando dos conselhos municipais de Recife e confirmaram que é necessário dotar as pessoas de informação e conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais, além de aproveitar suas experiências, estabelecendo, assim, melhores resultados.

Quadro 2: Membros do Cacs do Fundeb

Representantes	Membros
do Poder Executivo Municipal	2
Professor da Educação Básica Pública	1
Diretor de Escola Básica Pública	1
Servidor Técnico-Administrativo de Escola Básica Pública	1
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	2
Estudantes da Educação Básica Pública	2

Total	9
-------	---

Fonte: Lei 11.494/2007.

Os preceitos legais determinam que o colegiado deve ser formado por no mínimo nove membros, distribuídos nas áreas associadas à política pública a que se destina conforme indicado na Quadro 2. Contudo, para o caso estudado, o Conselho está oficialmente formado por 12 membros, compondo a mais no colegiado: um Representante do Conselho Municipal de Educação, um Representante do Conselho Tutelar e o Presidente do Conselho. O Presidente é eleito pelos membros, não podendo ser representante do Poder Executivo Municipal, especificamente, da Secretaria de Educação do Município (Semed).

Medeiros e Neto (2012) afirmam que os conselhos devem atuar de forma autônoma e independente, mantendo a harmonia com os órgãos da administração pública local. No sentido em questão, o respondente informou que, apesar das limitações apresentadas, o Conselho tem conseguido exercer suas funções com autonomia, acompanhando e controlando a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, bem como, participando do processo de elaboração de proposta orçamentária anual, além de instruir, com parecer, a prestação de contas a ser disponibilizada ao Tribunal de Contas. Entretanto, a fase ligada à prestação de contas tem apresentado vulnerabilidade pela não compreensão das informações contábeis, sendo essa uma condição de risco para emissão de parecer sobre a aplicação dos recursos, que deve ser encaminhado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dentro desse contexto, informou que é recorrente a consulta aos Contadores da Secretaria Municipal de Fazenda (Semfaz), para fornecer maiores esclarecimentos quanto às demonstrações contábeis. Destacou ainda a importância de ter um profissional de contabilidade como membro do colegiado, para auxiliar quando da análise dos demonstrativos contábeis, fornecendo orientações acerca das prestações de contas e gerando um acompanhamento eficaz dos recursos.

Referindo-se ainda à prestação de contas, obteve-se a informação de que o Conselho é responsável por analisar as contas referentes aos programas vinculados ao Fudeb. Todavia, não tem acompanhado a supervisão do censo escolar, nem tem realizado visitas frequentes para verificação *in loco* de construções e obras e que estão há pouco tempo controlando a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa de Apoio

ao Transporte Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA). O entrevistado confirmou que as atribuições relacionadas ao acompanhamento da prestação de contas não vinham sendo realizadas por não ter conhecimento de tais atribuições. Avisou que em determinadas situações, os recursos são disponibilizados para aplicar em programas com o objetivo de melhorar o ensino, mas em alguns casos esses recursos ficam parados, por falta de conhecimento dos gestores públicos, devendo o Conselho exercer uma função fundamental no processo de fiscalização e cobrança de resultados.

Durante algum tempo o Poder Executivo Municipal não tratava o Cacs do Fundeb com prioridade, o que não acontece hoje devido às exigências e ao posicionamento do Presidente do Conselho, conforme ponderou. O Executivo é o responsável por disponibilizar as informações necessárias ao acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb, além de oferecer apoio material e logístico, disponibilizando, sempre que necessário, local para reuniões, meio de transporte, material e equipamentos, que garantam ao colegiado o melhor desempenho de suas atividades.

Quando ocorrem irregularidades, o Conselho deve reunir elementos que possam esclarecer a irregularidade ou a prática da ilegalidade, e encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável, permitindo que os problemas sejam sanados. Se necessário, deve comunicar aos vereadores do município para que busquem solução junto ao governante responsável. Caso o problema não seja resolvido, deve-se recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, apresentando os elementos que comprovem o ilícito (MEC, 2008). Nos casos de irregularidades, o respondente informou que comunica a Secretaria Municipal de Educação, solicitando a correção daquilo que foi identificado. Nos casos em que o Conselho não for atendido, a irregularidade é informada ao Ministério da Educação para que as providências sejam tomadas. Até o momento, tais procedimentos nunca foram necessários, pois o Conselho obteve êxito em relação à resposta do Executivo referente aos possíveis desvios de finalidade dos recursos, não precisando recorrer a outras instâncias, como à Câmara Municipal, ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público. O Conselho do Fundeb nunca recebeu notificação de representante do Ministério Público ou de algum outro órgão sobre possíveis irregularidades.

O entrevistado concluiu sua participação considerando o Cacs de fundamental importância, principalmente no que se refere a sua função de fiscalização, por possibilitar a otimização da aplicação dos recursos públicos. Chamou a atenção para o fato de que houve um aumento considerável da demanda, mas que os recursos não acompanharam esse crescimento. A criação dos fundos ofereceu uma grande melhora na área da educação, principalmente no que se refere ao fato de assegurar o piso salarial de professores, pois em muitos municípios isso não era possível, mas ressalta que ainda há muito o que se fazer para a valorização da categoria.

Desse modo, conclui-se a pesquisa apresentando de forma sintética os resultados alcançados, destacando-os no Quadro 3.

Quadro 3: Resultado da Pesquisa

Indicadores	Legislação do Fundeb	Práticas adotadas pelo Conselho.
Da criação do Conselho	Criação por Legislação específica.	Foi criado por legislação específica.
	Cadastro no MEC.	Cadastrado.
	Elege seu presidente.	Eleito em 2014.
	Possui o Regimento Interno.	Em construção.
Atribuições do Conselho	Realiza visitas para verificar o andamento de obras e serviços.	Não realiza.
	Acompanha a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais.	Faz o acompanhamento.
	Verifica a adequação do serviço de transporte escolar.	Não realiza.
	Supervisiona o Censo Escolar anual.	Não realiza.
	Instrui, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.	Realiza, mas não compreende as informações contábeis.
	Analisa e emite parecer sobre a aplicação de recursos do Pnate.	Emite dentro dos limites

		apresentados.
Composição legal	No mínimo 9 conselheiros.	Atende a legislação.
	Reunião, pelo menos uma vez por mês.	Em conformidade.
	Participação de todos os conselheiros.	Não comparecem, conforme as atas de reunião.
Desempenho do Conselho	Avaliação de desempenho.	Considerado parcial.
Prestações de Contas	Realizada Mensalmente, bimestralmente e anualmente.	Apenas em periodicidade anual.
Dificuldades enfrentadas	A legislação não prevê dificuldades.	Enfrenta muitas dificuldades.
Constatação de Irregularidades	Devem ser transmitidas às autoridades.	Não foram constatadas.
Acompanhamento das ações	De acordo com a legislação.	Realizado de forma parcial.

Fica evidenciado que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb apresenta um controle social irregular, por conta das fragilidades que foram identificadas no decorrer da entrevista e pelas limitações ocasionadas por falta de comprometimento e interesse dos demais conselheiros.

Considerações Finais

O resultado desta pesquisa constatou que o Cacs do Fundeb no Município de Porto Velho/RO enfrenta dificuldades para exercer todas as suas atribuições, tendo em vista, a falta de conhecimento e a ausência da maior parte do colegiado. Assim, ficou evidente que as funções de fiscalização e controle são centralizadas no Presidente e no Vice-Presidente do Conselho e que os membros que compõem oficialmente o Conselho, não tem participação ativa nas deliberações. Ademais, ficou perceptível a falta de compreensão dos demonstrativos contábeis para a otimização das análises referentes às prestações de contas da aplicação de recursos do Fundo, necessária para a devida elaboração de parecer.

Em face do que vem sendo discutido, finaliza-se a pesquisa informando que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fudeb apresenta fragilidades vinculadas ao controle social, por não apresentar um regimento interno definindo as regras para atuação dos conselheiros; pelos critérios adotados para a devida indicação dos membros do Conselho sem o mínimo de conhecimento das normas e legislação que regem a entidade; pela ausência de setores importantes nas reuniões para auxiliar nas deliberações; pela falta de compreensão dos demonstrativos contábeis para avaliar a prestação de contas e pela falta de conscientização e maior participação da sociedade. Dessa forma, a conclusão a que este estudo chegou é que o Conselho apresenta um controle social irregular, pelos motivos aqui considerados.

Como este trabalho se limitou ao Cacs de Porto Velho, que trata do desenvolvimento do ensino em ambiente municipal, sugere-se o desenvolvimento de outras pesquisas abrangendo outros municípios e estados, outras políticas públicas, a avaliação do controle social de recursos públicos em outros países, podendo realizar comparativos e avaliar os melhores desempenhos.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ, M. C. . Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** – v. 18, n. 1, São Paulo, jan/mar: 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100020&script=sci_arttext> Acesso em: 22 fev. 2016.

BARROS, A. M. B.. Controlando as políticas públicas: o papel dos conselhos municipais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 01, p. 70-94, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/738>> Acesso em: 23 fev.2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei 11.494, de 20 de Junho de 2007. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm> Acesso em: 05/02/2016.

_____. Emenda Constitucional n.º 53. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006.

_____. Lei nº 9.424. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, 1996.

_____. Lei 9.394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). 1996.

CARVALHO, Deusvaldo. Orçamento e Contabilidade pública. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CGU. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social. 2 ed. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>> Acesso em: 18 out. 2015.

CRANTSCHANINOV, T. I. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.16, n. 58, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3562/2247>> Acesso em: 21 fev.2016.

DIAS, J. C. R; VASCONCELOS, M. T. C. As características qualitativas da informação contábil no desenvolvimento do controle social: uma análise da percepção dos conselheiros municipais de Recife sobre a utilização das informações contábeis. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, Universidade Federal de Minas Gerais, BH, v. 26, n.2, p.15-40, maio/agosto, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4907>> Acesso em: 22 jun2016.

DIEGUES, G. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, p. 82-93, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>> Acesso em: 23 out.1015.

DUARTE, E. B.; MACHADO, M. de F. A. S. M. **O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE.** 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21s1/11.pdf>> Acesso em: 13/04/2016.

FNDE, Ministério da educação – Perguntas e respostas sobre o fundeb. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/controle_social.pdf> Acesso em: 14 mar.2016.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, Rio de Janeiro, mar/abr: 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004> Acesso em: 22 fev./2016.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=110020>> Acesso em: 20abr2016.

LIMA, A. M. de. **Porto Velho: de Guapindaia a Roberto Sobrinho: 1914 – 2009.** Porto Velho: Primmor, 2012.

MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. **Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/1184fb6636800a0a.doc>> Acesso em: 05 abr.2016

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado.** 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEC. FUNDEB: Manual de orientação. Brasília, 2008. Disponível em: <www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema.../manuais?...manual-de-orientacao...fundeb> Acesso em: 13 jun.2016.

SENA, P. A legislação do fundeb. 2008. **Revista Caderno de Pesquisa**, v.38,134, p. 319-340, maio/ago.2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134>> Acesso em 08 abr.2016.

SILVA, A. G. da. **Amazônia**: Porto Velho – Pequena História de Porto Velho. Porto Velho: Palmares, 1991.

SILVA, H. H. C. da; FERREIRA, L. P. B.; BARROS, M. L. . Estados/Sociedade e o Controle Social. **Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar**, Matinhos, v.1, p. 23-39, jul/dez: 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/diver/article/viewFile/34037/21198>> Acesso em: 22 fev./2016.

SILVA, V. R. da; MEDEIROS, M. R. A. de; FONSECA, F. F.da. PESTANO, C. R. . Controle Social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul/dez: 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/4825/3630>> Acesso em: 22 fev.2016.

STURZA, J. M.; GRANDO, J. B. Controle social e políticas públicas: um debate fundamental para o amparo aos idosos. **Revista Jurídica do Unicuritiba**, v.1, n. 38, 2015. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/1275/834>> Acesso em: 19 mar. 2016.

TEIXEIRA, L. H. G. **Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e democratização do ensino.** 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>> Acesso em: 13 abr.2016.