



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA**

**O DESAFIO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB – HORA DA MUDANÇA DO  
JOGO NO CONTROLE SOCIAL**

**Carlos Vinício Lacerda Nacif**

Orientadores Prof. Décio Rui Pialarissi  
Edson Ronaldo Nascimento

**Brasília – DF  
2010**



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA**

**O DESAFIO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB – HORA DA MUDANÇA DO  
JOGO NO CONTROLE SOCIAL**

Monografia de Pós-graduação apresentada a Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania.

**Carlos Vinício Lacerda Nacif**

Orientadores Prof. Décio Rui Pialarissi

Edson Ronaldo Nascimento

**Brasília, Fevereiro de 2010**

## FICHA CATALOGRÁFICA

**Autorizo a reprodução ou divulgação total ou parcial deste trabalho por meio eletrônico ou qualquer outra forma de reprodução para fins educativos ou de pesquisa, citada a fonte.**

**Nacif, Carlos Vinício Lacerda**

**O desafio dos conselheiros do Fundeb – Hora da mudança do jogo no Controle Social. Brasília: ESAF – DIREC, 2010. 90 p.**

**Orientadores: Professores Edson Ronaldo do Nascimento e Décio Rui Palarissi**

**Monografia de Especialização – Escola de Administração Fazendária – Diretoria de Educação – Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania**

**1. Controle Social 2. Educação 3. Fundeb 4. Conselheiros**

## ***DEDICATÓRIA***

Dedico este trabalho a todas as pessoas que lutam por um Brasil mais justo e mais ético em especial aos conselheiros do Fundeb e de outros conselhos que tem a oportunidade de contribuir para o avanço do Controle Social.

## ***AGRADECIMENTOS***

Primeiramente e fundamentalmente a Deus que é Pai e a tudo governa. Por dar o espírito de força, discernimento e saúde para caminhar na vida.

À minha esposa e companheira Laisa, e aos meus filhos Matheus e João Victor pelo estímulo e compreensão para este trabalho.

Aos meus Pais Domingos e Sirene pelo incentivo e exemplo de vida para andar nos caminhos da ética, da seriedade e da busca do bem coletivo.

Às irmãs Carla, Cláudia, Cynara e Cynthia pela fraternidade demonstrada.

Aos Professores do curso de especialização em Educação Fiscal para a cidadania, pelos ensinamentos e questionamentos que nos ajudaram a crescer nesta área de fundamental importância para a sociedade brasileira.

Aos cursistas que se tornaram companheiros no caminho da especialização, Alberto, Álvaro, Ana Claudia, Ana Lúcia, Ângela, Celso, Cícero, Cleiton, Elcimar, Eliane, Fátima, Gióia, Humberto, Jane, Janilde, José Paulo, José Valter, Lídia, Lucilene, Márcia Rabelo, Márcia Valéria, Margarete, Marli, Patrícia, Raimundinha, Reginaldo, Rita, Soninha, Valcir, Valéria Bezerra, Valéria Laborda, Vanessa e Zanon.

Aos conselheiros CACS Fundeb de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba pela disponibilidade e atenção dispensada na pesquisa realizada.

Aos orientadores Décio Rui Pialarissi e Edson Ronaldo Nascimento pela serenidade e estímulo nesta monografia

À Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF

## **EPÍGRAFE**

*La Paz ES una conquista colectiva. Tiene lugar cuando impulsamos a lãs personas, cuando promovemos los valores culturales Y éticos, lãs actitudes Y prácticas de búsqueda Del bien comum, que aprendemos de nuestro Maestro Jesús: “Yo he venido para que todos tengan vida y La tengan em abundancia” (Jn 10,10) ...*

*Estoy convencida de que La solución de La mayoría de los problemas sociales está relacionada com la reducción de justicia social, com El acceso a la salud y La educación de calidad, La ayuda mutua financeira y técnica entre las naciones, para la preservación del médio ambiente. ...*

*A Paz é uma conquista coletiva. Tem lugar quando encorajamos as pessoas, quando promovemos os valores culturais e éticos, as atitudes e práticas da busca do bem comum, que aprendemos com nosso mestre Jesus: “Eu vim para que todos tenham vida e a tenha em abundância” (Jo 10,10) ...*

*Estou convencida de que a solução da maioria dos problemas sociais está relacionada com a redução urgente das desigualdades sociais, com a eliminação da corrupção, a promoção da justiça social, o acesso à saúde e à educação de qualidade, ajuda mútua financeira e técnica entre nações, para a preservação e restauração do meio ambiente.*

*Dra. Zilda Arns Neumann*

*Médica pediatra e especialista em Saúde Pública*

*Fundadora e Coordenadora da Pastoral da Criança Internacional*

*Coordenadora Nacional da Pastoral da Pessoa Idosa*

*Discurso proferido no Haiti no dia 12 de janeiro de 2010.*

## SUMÁRIO

### LISTA DE ABREVIATURAS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE GRÁFICOS

### RESUMO

### ABSTRACT

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>Pág. 17</b>
1.1 Justificativa	Pág. 17
1.2. Problema de Pesquisa	Pág. 20
1.3. Objetivos	Pág. 20
1.3.1. Objetivo Geral	Pág. 20
1.3.2. Objetivos Específicos	Pág. 21
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>Pág. 22</b>
2.1 A carga genética da sociedade	Pág. 22
2.2 Participação Popular e exercício de <i>accountability</i> nos conselhos de políticas públicas	Pág. 23
2.3 Controle Social nos conselhos de políticas públicas	Pág. 27
2.4 Fatores históricos que dificultam o Controle Social: Patrimonialismo e Corrupção no Brasil	Pág. 29
2.5. Educação Fiscal e Importância do Controle Social do Fundeb	Pág. 32
2.6 Fundeb	Pág. 36
2.6.1 Aspectos históricos da vinculação de receitas para a educação pública no Brasil	Pág. 36
2.6.2 A estratégia de subvinculação de impostos	Pág. 38
2.6.3 Diferença entre o Fundef e o Fundeb	Pág. 40
2.6.4 Operacionalização e aplicação dos recursos do Fundeb	Pág. 42
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>Pág. 46</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>Pág. 49</b>
4.1 Escopo da pesquisa e local de realização	Pág. 49
4.2 Perfil dos conselheiros dos CACS Fundeb no litoral norte de São Paulo	Pág. 50
4.3 Cultura de participação cívica dos conselheiros do CACS Fundeb	Pág. 55
4.4 Capacitação e conhecimentos para a função de conselheiro no CACS Fundeb	Pág. 59
4.5 Da qualidade da participação do conselheiro CACS Fundeb no litoral norte SP	Pág. 63
4.6 Os conselheiros do CACS Fundeb sentem receio para exercer sua função?	Pág. 68
4.7 Principais dificuldades para o exercício da função de conselheiro do Fundeb, na ótica do conselheiro	Pág. 69
4.8 O que é preciso para melhorar o desempenho do conselheiro do Fundeb, na ótica do conselheiro	Pág. 72

4.8.1 Participar em capacitações	<b>Pág. 73</b>
4.8.2 Formação prévia para o exercício da função de conselheiro	<b>Pág. 73</b>
4.8.3 Redes Sociais de discussão	<b>Pág. 74</b>
4.8.4 Manual de boas práticas	<b>Pág. 74</b>
4.8.5 Tempo para dedicação ao conselho do Fundeb	<b>Pág. 74</b>
4.9 Hora de mudança no jogo do controle social do Fundeb	<b>Pág. 74</b>

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>Pág. 78</b>
--------------------------------	----------------

<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>Pág. 81</b>
--------------------------------------	----------------

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>APÊNDICE – A Questionário aplicado aos conselheiros do CACS Fundeb no litoral norte SP</b>	<b>Pág. 85</b>
---	----------------

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito

CACS Fundeb – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento

CGU – Controladoria-Geral da União

CONAE – Conferência Nacional de Educação

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ESAF – Escola de Administração Fazendária

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

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

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPIexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações

LC 87/96 - ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394 de 1996.

LITORAL NORTE SP – Região litorânea situada ao norte do Estado de São Paulo composta por quatro cidades: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal

PNE – Plano Nacional de Educação

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação	<b>Pág. 38</b>
Quadro 2 – Diferenças entre o Fundeb e o Fundef	<b>Pág. 40</b>
Quadro 3 – Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundeb	<b>Pág. 42</b>
Quadro 4 – Fatores de ponderação do valor por aluno/ano	<b>Pág. 43</b>
Quadro 5 – Utilização do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb	<b>Pág. 44</b>

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Questão aberta formulada aos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP –  
Quais as maiores dificuldades para o exercício do Controle Social  
junto ao Fundeb Secretaria da Receita Federal do Brasil **Pág. 71**

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Locais da Pesquisa e quantidade de conselheiros pesquisados	<b>Pág. 49</b>
Gráfico 2 – Tempo de conselheiro nos CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 51</b>
Gráfico 3 – Composição por gênero nos CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 52</b>
Gráfico 4 – Número de conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP, por seguimento	<b>Pág. 53</b>
Gráfico 5 – Nível de escolaridade dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP, por seguimento	<b>Pág. 54</b>
Gráfico 6 – Nível de escolaridade dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 54</b>
Gráfico 7 – Renda declarada dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 55</b>
Gráfico 8 – Grau de participação social dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP, na comunidade	<b>Pág. 57</b>
Gráfico 9 – Filiação político partidária dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 58</b>
Gráfico 10 – Capacitações ou formações de conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP em 2009	<b>Pág. 59</b>
Gráfico 11 – Conhecimento da legislação básica do Fundeb declarada pelos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP em 2009	<b>Pág. 61</b>
Gráfico 12 – Conhecimento dos manuais de orientação ao conselheiro CACS Fundeb	<b>Pág. 62</b>
Gráfico 13 – Noções básicas sobre matérias relacionadas com o Fundeb declarada pelos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 63</b>
Gráfico 14 – Conhecimento dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP da possibilidade legal de solicitar extratos bancários do Fundo junto às instituições financeiras e atitude de pedir este extrato	<b>Pág. 64</b>
Gráfico 15 – Acesso a dados da página Internet do FNDE, acesso a dados de coeficientes e valores e utilização destes dados na Reunião do conselho Fundeb	<b>Pág. 65</b>
Gráfico 16 – Realização de vistorias ou inspeções pelos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	<b>Pág. 67</b>
Gráfico 17 – Tempo dedicado à atividade de conselheiro Fundeb	<b>Pág. 68</b>
Gráfico 18 – Receio dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP no exercício de suas funções	<b>Pág. 69</b>

Gráfico 19 – Principais dificuldades para o conselheiro CACS Fundeb  
litoral norte SP

**Pág. 70**

Gráfico 20 – O que é preciso para melhorar o desempenho do conselheiro  
CACS Fundeb litoral norte SP

**Pág. 72**

## **RESUMO**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB é o coração do financiamento da educação básica pública brasileira e é um mecanismo regular de financiamento com vigência até o ano de 2020, constituindo-se, portanto numa política de longo prazo. O FUNDEB alcança mais de 45 milhões de estudantes de escolas públicas brasileiras com recursos de R\$83,1 bilhões de Reais previstos para o ano de 2010 e com tendência de crescimento para os próximos anos. O controle social deste fundo ganha importância fundamental para o sucesso desta política pública e este trabalho procura perscrutar o interior dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACS Fundeb) focando a pesquisa na pessoa do conselheiro, suas características e dificuldades para a realização desta importante função para a sociedade brasileira. Os CACS Fundeb são órgãos colegiados compostos por representantes do poder público, de profissionais da área de educação e, ainda por representantes dos pais e dos estudantes e se constituem num excelente espaço de participação do cidadão. Este trabalho confronta as competências legais dos conselheiros dos CACS Fundeb e a sua atuação neste esfera pública. Foi escolhido, como recorte, para estudo de campo os CACS Fundeb existentes nas cidades de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba, micro região do Estado de São Paulo denominada Litoral Norte-SP. Os resultados de trabalho de pesquisa de campo revelam características importantes e analisa a qualidade de participação deste conselheiro apontando alguns caminhos que possam ajudar a melhorar o seu desempenho. É hora da mudança do jogo no controle social do Fundeb para garantia que os recursos destinados à educação básica possam realmente ser bem aplicados, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro.

Palavras-chave – Controle Social – Educação – Fundeb - Conselheiros

**ABSTRACT**

*The Fund for Development and Maintenance of Basic Education and Valuation of Education Professionals – FUNDEB is the financing heart of Brazilian public basic education and is a regular mechanism for funding running until de year 2020. Constituting therefore a long term policy. The FUNDEB reaches more than 45 million students in Brazilian public schools with resources of \$83,1 billion reais earmarked for the year 2010 and with growth trend for the coming years. Social control of this fund gained importance for the success of public policy and this job tries to understand the accompaniment and social control of Fundeb (CACS Fundeb), and has focus on the research of counselors figures, his characteristics and difficulties in this important duty to the Brazilian society. The CACS Fundeb are collegiate bodies consisting of representatives of the public, professionals in education and also by representatives of parents and students and are an excellent space for citizen participation. This work confronts the legal powers of the directors of CACS Fundeb and its role in that public sphere. Was chosen as cut-off for the field study in the cities of Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião and Ubatuba, micro region of São Paulo State named the North Coast. The working results of field research reveal important features and analyze the quality of the counselor duties and take aim to help in his development. The time has come to change the game of social control in order to guarantee that the education resource will be well applied and to contribute to a better quality of Brazilian teaching.*

**Key words** – Social Control – Education – Fundeb- Counselors

## **1. INTRODUÇÃO**

O exercício qualificado do controle social é um dos desafios mais importantes a serem vencidos pela sociedade brasileira nestes anos vindouros. Quando se deseja realmente efetivar a governança democrática, então é necessário que políticas públicas, que objetivem a qualificação dos conselheiros gestores de acompanhamento social, sejam implementadas.

O controle social do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação é fundamental para o aperfeiçoamento da educação brasileira, para garantia que os recursos públicos destinados tenham aplicação aderente à legislação que rege o Fundo, e para que sejam utilizados os princípios administrativos da eficácia, da efetividade e da economicidade. Este controle é realizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS Fundeb.

O Fundeb envolve os entes federativos União, Estado, Distrito Federal e Município e tem o objetivo fortalecer a educação pública com destaque para três pontos: O primeiro é melhorar a qualidade do ensino e implementação de um novo modelo de financiamento educacional, que busca aumentar os valores mínimos, por estudante, para custeio da educação. O segundo é a ampliação da rede de atendimento do ensino básico, e neste ponto o ensino obrigatório brasileiro pulou de oito para nove anos.

O financiamento do Fundeb foi além do ensino fundamental obrigatório e abarcou o ensino infantil (creche e pré-escola), o ensino médio, a educação especial, a educação indígena e quilombola, a educação de jovens e adultos e a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio. O terceiro ponto é a valorização dos profissionais de educação com possibilidade de aumento da remuneração destes profissionais uma vez que sessenta por cento dos recursos deste fundo devem, necessariamente, ser destinados para a remuneração dos educadores. Sem a valorização destes profissionais, sem o resgate de sua importância para a sociedade e até mesmo a recuperação de sua auto estima fica comprometida a qualidade do ensino brasileiro.

### **1.1 Justificativa**

O plano de ação governamental para desenvolvimento da educação brasileira tem no Fundeb sua principal fonte de financiamento. O Fundeb substituiu o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que teve vigência durante 10 (dez) anos, no período de 1996 a 2006. Martins (2004, p. 39/42) ao

analisar o Fundef relata que esta política pública contribuiu para melhorar o sistema federativo democrático com impactos positivos na busca de um equilíbrio entre o valor mínimo por estudante e na busca de um critério objetivo na distribuição dos recursos, na transparência nas contas da educação, na universalização das matrículas que foram realçados no Plano Nacional para a Educação – PNE.

O Fundeb ampliou o escopo do Fundef e começou a valer em janeiro de 2007 com prazo de vigência até 2020, que o torna um plano de longo prazo. O bolo de receitas do Fundeb é maior que o seu antecessor e é composto por diversas fontes financeiras e com o percentual de 20 % (vinte por cento), a partir do ano de 2009 sobre os seguintes tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Imposto Territorial Rural (cota-parte dos municípios) – ITRm; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços – ICMS – principal fonte de composição do Fundo; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens e direitos – ITCMD; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar 87/1996 – LC 87/96, bem como as receitas da dívida tributária, juros e multas relativas a estes recursos mencionados; e também 20% (vinte por cento) sobre o fundo de participação dos Estados - FPE e 20% (vinte por cento) sobre o fundo de participação dos Municípios – FPM.

A União complementa este Fundo com dez por cento (10%) da contribuição total de Estados, Distrito Federal e Municípios a partir de 2010, “muito pouco se comparado com a Desvinculação das Receitas da União (DRU) onde estes recursos desvinculados podem ser gastos de forma livre pelo governo”. (DAVIS, 2008). Toda esta cesta de receitas visa garantir um valor nacional mínimo por estudante/ano.

No campo da aplicação dos recursos o Fundeb deve ser aplicado: pelo menos sessenta por cento com remuneração dos profissionais do magistério e da educação básica em efetivo exercício na rede pública (Lei no. 11.494/2007); os demais recursos até quarenta por cento deverão ser aplicados com manutenção e desenvolvimento da educação básica, tais como: aquisição, construção e manutenção de instalações escolares; despesas inerentes ao custeio da educação: serviço de vigilância e de limpeza, material de consumo além de outras aplicações, conforme o disposto na Lei de diretrizes e bases da educação (Lei no. 9.394/1996). O controle sobre a boa aplicação destes recursos é fundamental para o desenvolvimento de uma educação básica de qualidade no nosso país.

Conforme o manual do Fundeb (BRASIL, FNDE, 2009, p. 33-34) os limites de atuação do conselheiro do Fundeb vão desde o monitoramento, à participação de reuniões, ao direito a informar-se sobre as transações de natureza financeira do fundo, analisando demonstrativos contábeis, à produção de relatórios, aos pedidos de esclarecimentos sobre as aplicações dos recursos, à supervisão do censo escolar anual, no acompanhamento da aplicação dos recursos do programa nacional de apoio ao transporte escolar – Pnate, às exigências de cumprimento de dispositivos legais, e de todas as atividades necessárias ao exercício de seu papel.

O papel de conselheiro não deve ser confundido com a atividade de administração e gestão do fundo, pois ela é de competência do chefe do poder executivo e do respectivo secretário de educação que devem aplicá-los em favor da educação básica por força de comando da Emenda Constitucional número cinquenta e três de 2006. Esta função se reveste de muita importância quando é necessário formular representações e denúncias aos órgãos competentes que exercem as funções de controle institucional.

Os conselhos gestores são, portanto, órgãos colegiados deliberativos de políticas públicas e constituem um excelente espaço para a participação do cidadão. É fato que quanto melhor preparado o conselheiro tanto melhor será sua atuação. Neste aspecto a Educação Fiscal que busca o aprimoramento da sociedade para uma convivência harmônica entre Estado e cidadão, pode contribuir na formação e preparação dos conselheiros, dotando-os de ferramentas e conhecimentos para o efetivo exercício de cidadania nestes fóruns.

Informações preciosas sobre o funcionamento da atividade financeira do Estado principalmente das partes tributária, contábil e orçamentária e outras de informações sobre a transparência e controle dos gastos públicos poderão fazer diferença na forma de atuação do conselheiro. É necessário também que se estimulem valores humanos e fomentem os princípios éticos, pois a função de conselheiro tem o *status* de relevante interesse social.

O aumento da cultura do exercício do controle social junto ao Fundeb é de alta relevância para a rede pública de ensino brasileira. Todo o plano desencadeado pelos atos normativos aposta neste controle co-participativo da sociedade e Estado para o alcance de metas educacionais para o desenvolvimento da nação. Some-se o incremento do volume de recursos repassados à área educacional pelos Estados e Municípios brasileiros. Apesar da diminuição da arrecadação tributária fortemente impactada pela crise econômica mundial de 2008 o montante de recursos para o Fundeb em 2009 foi de sessenta e sete bilhões de Reais e

a proposta monta em oitenta e três bilhões de Reais para o ano de 2010. Apenas o avanço no controle desta soma vultosa de valor já justifica a relevância do tema abordado.

É um desafio para o Brasil melhorar a cultura de exercício do controle social junto aos diversos conselhos gestores de políticas públicas. É preciso reconhecer a complexidade deste processo de prestação de contas, quer do ângulo da contabilidade pública, quer da quantidade de legislação sobre as matérias de conhecimento específico, do controle, da auditoria e da formalização de denúncias, quando necessárias. As dificuldades para o exercício do controle social do Fundeb precisam ser melhores investigadas para proposição de medidas corretivas que estimulem o exercício de uma cidadania ativa neste espaço.

Espera-se que a publicação deste trabalho possa servir como fonte de consulta para todos os conselheiros do Fundeb, estimulando-os ao aprimoramento do controle social nesta área de extrema relevância para a sociedade brasileira.

### **1.3 Problema de Pesquisa**

O controle social do Fundeb é realizado pelo colegiado CACS Fundeb, instituído legalmente, que tem por missão fazer o acompanhamento e monitoramento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos deste fundo. Este conselho é formado por pessoas representativas do poder público e da sociedade civil organizada. É uma forma de co-participação da sociedade na gestão de recursos públicos da educação de alto interesse social, quando bem realizado. Será que a participação real do conselheiro do CACS – Fundeb está condizente com suas atribuições descritas nos atos regulamentares? Será que são elaboradas ações de monitoramento, de acompanhamento, de fiscalização, de avaliação e de controle que garantam a efetividade desta política de financiamento do Fundeb?

**O problema de pesquisa consiste em responder a seguinte pergunta: Os conselheiros do Fundeb exercem o controle social junto ao Fundeb?**

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

Investigar as dificuldades dos conselheiros do Fundeb para o exercício do controle social junto ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

Pesquisar as características dos conselheiros do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb;

Analisar a qualidade de participação do conselheiro do Fundeb;

Sugerir propostas de melhoramento que viabilizem a atuação do conselheiro do Fundeb.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A carga genética da sociedade

Fenômenos como o patrimonialismo e a corrupção são fatores que não são determinantes, por si só, para o entendimento da carga genética que carrega a sociedade brasileira, mas, de alguma maneira plasmam e moldam o indivíduo na sua forma de atuação, influenciando-o negativamente no exercício do controle social. Há também fatores que o influenciam positivamente e que podem modificar esta herança perversa. Santos Júnior (2004, p. 17) os chama de cultura cívica de participação cunhada na história de formação de cada sociedade. Esta abordagem encontra base no clássico estudo de Robert D. Putnam (1996) que estudou a origem do desenvolvimento desigual de regiões italianas. Putnam buscou esclarecer os motivos que levaram os Estados do Norte da Itália serem mais desenvolvidos do que os Estados do sul, examinando as características políticas dos governos regionais e a relação entre desempenho institucional e a *práxis* dos cidadãos, a que ele chamou de “comunidade cívica”:

Comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Certas regiões da Itália, como pudemos constatar, são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e o isolamento, e uma cultura dominada pela desconfiança. Tais diferenças na vida cívica são fundamentais para explicar o êxito das instituições. (PUTNAM, 1996, p. 30-31).

Para Putnam (1996, p.192) “a comunidade cívica tem profundas raízes históricas”, e que em regiões onde a participação cívica no curso da história foi maior, melhor será o desempenho institucional e administrativo do governo. Em regiões onde a conformação hierárquica, verticalizada e fragmentada predominou no seu processo histórico, pior será o desempenho institucional.

Ao conjunto de valores, normas e sistemas que caracterizam determinada sociedade e que contribuirão para facilitar (ou prejudicar) o desenvolvimento de certa comunidade, Putnam nominou de “capital social”.

Os estoques de “capital social” são adquiridos no curso da história de determinada comunidade de indivíduos através dos processos de comunicação interpessoais e dos sistemas elaborados por estes mesmos indivíduos que produzem a conformação política dessa sociedade. “Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a

probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (PUTNAM, 1996, p. 183).

A compreensão da importância e da influência destes fatores históricos é fundamental para a propositura de ações que objetivam o empoderamento pela sociedade de maior participação e melhor qualidade na construção democrática. Santos Júnior (2004, p.18) também reconhece que as políticas governamentais influenciam na conformação da cultura cívica. A criação de conselhos de controle social é um exemplo de abertura de espaço onde é oportunizado o exercício da cidadania e o avanço da democracia. Ocorre que este avanço está muito mais atrelado à “dinâmica democrática municipal” (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 16) do que à própria herança histórica do país. Até dentro do mesmo município pode haver diferenças significativas no exercício dos direitos da cidadania pelos diferentes grupos sociais reinantes. Cada município também pode estimular e institucionalizar práticas de governança democrática assim definida:

Denominamos governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 19).

Quanto melhor as relações entre os atores governo e sociedade civil, melhor será a atuação dos conselheiros de controle social na produção de boas políticas públicas, nos diversos conselhos existentes.

## **2.2 Participação Popular e exercício de *accountability* nos conselhos de políticas públicas**

O tema participação popular é estimulante nas sociedades que procuram criar canais e mecanismos onde atores sociais possam, de alguma forma, exercer um papel cidadão interagindo com os representantes do Estado para melhoria de suas políticas públicas. As abordagens teóricas desse tema se dividem em dois grandes grupos de pensadores, de um lado com fundamento na teoria do economista Joseph Schumpeter (apud Spinelli, 2009, p. 30) em que a participação popular se restringe aos processos eletivos e os eleitores devem “compreender que, uma vez que elegeram alguém, a ação política já não é coisa deles, mas sim deste último”. Corroborando este entendimento outro pensador político e historiador mundial: Norberto Bobbio que para ele:

À medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos,

especialistas. Tecocracia e democracia são antitéticas se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (BOBBIO, apud SPINELLI, 2009, p. 31)

Ao comentar este texto Santos e Avritzer (2003, p. 73/74) entendem que o cidadão comum dentro do regime capitalista, globalizado, onde é possível consumir o que se deseja e ainda viver no Estado que provenha as condições necessárias ao bem estar social, “sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidos em favor de burocracias privadas e públicas” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 47). Esta linha de pensamento, dominante na sociedade, reduz a participação das pessoas a um único momento de cidadania: o momento do voto e deve se curvar para todas as decisões futuras que virão a ser tomadas pelos eleitos no processo democrático.

Contrapondo a corrente hegemônica, questões importantes, complexas e decisivas que estão na pauta diária de uma sociedade organizada, não devem ficar reduzidas ao debate político dos representantes do povo e não devem se esgotar na dimensão das instituições políticas do Estado. Esta é a corrente não hegemônica que valoriza a democracia participativa continuada em todos os espaços oferecidos á sociedade e que considera essencial a integração do cidadão neste processo, conforme aponta Spinelli (2009, p. 31). Esta vertente tem como fundamento o pensamento de Jürken Habermas (1997) com o clássico conceito de “esfera pública” para quem a participação dos indivíduos de uma sociedade é condição de avanço da democracia, de melhora da relação Estado/cidadão e de busca co-participativa de soluções em temas de interesse coletivo. Ao analisar a contribuição de Habermas como autor que abriu o espaço para que a prática social seja considerada o “procedimento” de governo e não como método de sua constituição:

Habermas ampliou o procedimentalismo, reintroduzindo a dimensão social originalmente ressaltada por Kelsen, ao propor dois elementos no debate democrático contemporâneo: em primeiro lugar, uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária. Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária que Habermas denomina de princípio D: “apenas são válidas aquelas normas ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (Habermas, 1995). Ao postular um princípio de deliberação mais amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio (SANTOS; AVRITZER, 2003, p.52).

A corrente não hegemônica de pensamento defende que o voto é apenas o ponto de partida da democracia, porém insuficiente como mecanismo de prestação de contas dado um conjunto grande e complexo de temas importantes no funcionamento do Estado e que

necessariamente a sociedade deve participar. Nesta concepção é reconhecido o Homem como ser plural, social, sujeito de direitos e deveres e que deve ter vez e voz nos processos decisórios em diversos momentos, além dos votos em seus representantes públicos e em fóruns qualificados para este debate, de sorte que a qualidade da democracia possa ser elevada.

No processo histórico de lutas e conquistas de espaço para a participação social é notório que a constituição brasileira de 1988 positivou a inclusão do cidadão em espaços públicos, não só pelo reconhecimento do esforço comunitário, mas também pelo interesse no exercício do controle social, fornecendo aos indivíduos a autonomia necessária de ação. Estes mecanismos ganham importância dentro de conselhos de políticas públicas, espaços qualificados de exercício de cidadania, e devem ser compreendidos como um processo pedagógico e contínuo de avanço de experiência democrática. Os autores que se dedicam a estudar o processo de formação, crescimento e consolidação dos conselhos enfatizam sua importância e a necessidade de aperfeiçoamento das práticas dos seus conselheiros. Passadas duas décadas, do início de funcionamento dos conselhos, ainda estamos longe de uma legitimação democrática e de cumprimento efetivo do papel legal e esperado pelo qual eles foram criados.

Uma das possibilidades de incremento de participação e legitimação dos conselhos é a oportunidade de verificação de prestação de contas por parte dos órgãos governamentais. Com este escopo surgiu na literatura o termo americano *accountability* que designa esta obrigação prestacional governamental e que decorre também de preceito constitucional de publicizar os atos da administração pública.

No texto apresentado por Carneiro; Costa no VI Congresso Internacional *del CLAD sobre la Reforma Del Estado Y de la administraciòn Pública*, ocorrido em Buenos Aires na Argentina em 2001 e, utilizando a proposição de Andréas Schedler (apud, Carneiro; Costa, 2001, p. 2) informa que são três as dimensões da *accountability*: informação, justificação e punição. Para a melhoria da qualidade da democracia e do desempenho da ação governamental é necessário que se busque mecanismos que ampliem o grau de *accountability* dos órgãos estatais:

A noção de *accountability* é basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability e enforcement*). A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser. O autor (Andréas Schedler), delineando uma concepção radial da noção de *accountability*, identifica três formas básicas pelas quais se pode prevenir do abuso do poder: a) sujeitar o poder ao

exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de *enforcement* e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos oficiais públicos (SCHEDLER, apud CARNEIRO; COSTA, 2001, p. 2).

Em muitos conselhos gestores de políticas públicas existe comando legal no ato de formação destes conselhos que permitem o exercício da *accountability*. Se tomarmos como exemplo o conselho do Fundeb o Decreto 6.253 de novembro de 2007 determina a estes conselhos o acompanhamento, o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos deste fundo. Fica claro sua competência para exercício pleno do controle, e também pela obrigatoriedade de se dar transparência na forma como são aplicados os recursos. Portanto, obriga o administrador que seus atos sejam devidamente justificados e que deverão ser submetidos aos órgãos de controle externo competente: poder legislativo e Tribunal de Contas. Dessa forma a primeira parte do conceito proposto por Schedler, capacidade de resposta (*answerability*) é plenamente satisfeita.

Caso o conselheiro, no exercício de sua função encontre desvio de finalidade na utilização do recurso do Fundeb deve ser adotadas providências para acionamento dos órgãos de controle institucional de modo que se complete o ciclo da *accountability* para sujeitar o poder do exercício das sanções (*enforcement*). Neste ponto existem cartilhas de orientação escritas com o intuito de fornecer aos conselheiros os passos necessários a responsabilização dos gestores. Se não são aplicadas punições ou se os conselheiros de uma forma ou outra são cooptados ou cooptados a não exercerem o papel pleno da *accountability* é assunto a ser abordado em outro trabalho.

A dinâmica dos conselhos insere-se na temática da governança democrática. No modelo do CACS Fundeb é assegurado o direito de participação da sociedade no acompanhamento e no controle desta política pública educacional e, portanto, este espaço pode ser considerado como instrumento de *accountability* societal:

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de coresponsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Podem, dessa forma, serem considerados como instrumentos de *accountability* societal. Tem-se como base analítica que os conselhos podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos (CARNEIRO; COSTA, 2001, p. 6).

Neste mesmo modelo, as competências legais estão distribuídas pelas representações desses conselhos nas diversas esferas federativas: Na ótica federal, cabe à União ao conselho nacional basicamente o acompanhamento da distribuição dos recursos; Na esfera Estadual cabe ao conselho o controle sobre a distribuição, recebimento e aplicação dos recursos e na esfera municipal o controle sobre o recebimento e aplicação dos recursos. O ciclo da *accountability* é mais apropriado, portanto, aos CACS Fundeb Estadual e Municipal, cabendo ao CACS Fundeb Nacional exercer o acompanhamento sobre a transferência dos recursos, que são repassados automaticamente para as contas dos entes federativos participantes conforme procedimentos contábeis estipulados em portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.

### **2.3 Controle Social nos conselhos de políticas públicas**

Se por um lado há avanços conquistados por outro lado há muitos desafios a serem superados, quer seja na importância de se qualificar e capacitar de forma mais técnica e política os representantes da sociedade civil, quer pela melhoria da relação e capacidade de negociação entre todos os conselheiros representantes do governo e sociedade. Em relação aos CACS Fundeb devem ser construídos espaços e agendas para oportunizar o debate saudável e para ajudar na formação do seu conselheiro. Partilhando da importância e da necessidade de uma melhor preparação de conselheiros, especialmente os representantes da sociedade civil, Dagnino (2002) relata em artigo após pesquisas de campo com conselheiros de diversas áreas de atuação:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – se envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos (DAGNINO, 2002, p. 284).

Tem sido um desafio constante prover aos conselheiros as competências necessárias ao exercício de seu papel. Dagnino (2002, p. 284) aponta três grandes desafios que devem ser enfrentados: primeiro o ônus do investimento de tempo, esforço, motivação para realização de capacitações com os conselheiros; segundo que após o esforço de instalação de competências técnicas, torna-se difícil a saída deste conselheiro que detém conhecimento especializado por outro que ainda não detém o que impede, na prática, a rotatividade legal apontada nas normas definidoras dos conselhos; terceiro que os portadores de conhecimentos técnicos tendem a

reforçar o controle sobre as decisões, desqualificando e impedindo em muitas vezes o debate político necessário à prática do controle social.

A linha perseguida com a descentralização de tomada de decisão na busca de um Estado mais eficiente, eficaz e econômico na gestão dos negócios públicos coloca o controle social, nos espaços oferecidos dentro dos conselhos gestores de políticas públicas, como uma alternativa para a reforma das instituições de governança local brasileira. Tatagiba (2002, p. 98-100) esperava que esta participação nestes espaços públicos pudesse reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil e esta mudança seria possível porque as agências estatais ver-se-iam impelidas a dar mais transparência e serem mais responsivas e, portanto mais aberta ao controle social e novamente espaço privilegiado para a realização da *accountability* societal.

O termo controle institucional e social é definido de maneira vasta na literatura e a constituição brasileira separa entre controle institucional externo e interno. O controle institucional é externo quando realizado por organismos de controle não pertencente á estrutura do órgão controlado e, conforme constituição brasileira é realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. É interno quando realizado por unidade administrativa pertencente ao próprio órgão ou, ainda, pelos órgãos públicos que compõem um sistema integrado de controle interno, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), do poder executivo federal e seus equivalentes nos Estados e Municípios, as Controladorias dos Estados e Municípios, além dos demais órgãos públicos como o Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Tribunais de Justiça, Polícia Federal, Polícia Estadual e outros. Neste controle o interesse é a verificação da aderência das rotinas internas de trabalho aos comandos legais preceituados, tanto para verificar a integridade do patrimônio público quanto para analisar se as operações de trabalho estão dentro dos padrões legais, observando sempre os princípios constitucionais da administração pública: publicidade, moralidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Há ainda definições, segundo Fressz (2006, apud Spinelli, 2009, p. 27) quanto o controle ser diretamente exercido sem a participação ou ingerência do órgão público que se questiona, por exemplo, o papel que a mídia faz ao promover divulgação de fatos que devam ser apurados pelo poder público, ou de forma indireta quando exercido nas instituições ou espaços públicos colocados a disposição, pelo Estado, ao cidadão ou grupo social e um exemplo típico são os conselhos de políticas públicas.

Uma definição de controle social bastante simples e direta que está na cartilha de controle social e cidadania do Fundeb da Controladoria-Geral da União – CGU é: “o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (BRASIL, CGU, Olho Vivo no Dinheiro Público, Fundeb, 2008, p. 17) e outra encontrada nas orientações emanadas pelo Ministério da Educação, para o Conselho gestor do Fundeb:

O controle a ser exercido pelo Conselho do Fundeb é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir (BRASIL, FNDE, 2008, p. 38)

A importância de se exercer o controle social está intrinsecamente ligada ao melhoramento de algum tipo de prestação de serviço público, de que forma pode ser feito, quais as possibilidades de maior benefício à população e que ações devem ser implementadas para se alcançar o objetivo desejado. Neste contexto democrático a participação dos cidadãos na gestão e no controle das entidades e dos órgãos governamentais representa fonte de informações sobre o desempenho dos burocratas e sobre a qualidade de serviços públicos. Este exercício da cidadania de forma efetiva é elementar para o alcance do bem estar social.

#### **2.4 Fatores históricos que dificultam o Controle Social: Patrimonialismo e Corrupção no Brasil**

Na perspectiva histórica o fenômeno da corrupção e do patrimonialismo tem raízes na formação do povo brasileiro. Desde os primeiros portugueses que aqui aportaram inúmeras histórias foram escritas sobre favores pessoais concedidos pela coroa portuguesa, os “jeitinhos” para o excesso de burocracia e o uso da estrutura de poder para benefício próprio ou de outrem. Segundo Castor (2004 apud Orrico; Mendes, 2006, p. 2) Portugal viveu, de forma mais intensa, o processo do patrimonialismo do que o feudalismo. A diferença nestes formatos é que enquanto no feudalismo há necessidade de estabelecimento de diálogo e interação com os senhores feudais, detentores das glebas de terra, com o monarca se obrigando a fornecer a segurança e apoio político, no patrimonialismo havia uma nítida casta de apaniguados políticos do monarca que dominavam o Reino e se serviam de troca de favores, títulos e benesses conseguidas na estrutura do poder:

Em Portugal o que nobilitava alguém era a intimidade com o rei e a corte, tornando-o capaz de fazer favores, conceder ou negar autorizações, praticar pequenas e grandes vilanias contra inimigos e adversários, participar de bons negócios e receber favores e prebendas. O sucesso, o prestígio, e a fortuna dos membros do “estamento” eram, em Portugal do Séc. XV, como foi, posteriormente,

no Brasil, a proximidade do poder e a intimidade com soberanos e cortesãos (CASTOR, 2004 apud ORRICO; MENDES, 2006, p. 2)

Os fundamentos teóricos do patrimonialismo passam pelo conceito do sociólogo alemão Max Weber e que normalmente tendem a associar, como idéia principal, o trato da coisa pública pela autoridade como se particular ou privada fosse. Não só os aspectos históricos podem ser determinantes para analisar estes complexos fenômenos do patrimonialismo e da corrupção. Deve-se considerar também aspectos culturais de um povo, aspectos da concepção, formação e desvios éticos e ainda a intrincada institucionalização na estrutura do poder, conforme Ribeiro e Vieira (2008 apud Spinelli, 2009, p. 4-8).

O patrimonialismo assume inúmeras formas e continua sendo praticado no Estado Brasileiro. São vastas as matérias de imprensa dando conta de fatos e atos que expõem administrações públicas em uma dicotomia clássica onde é confundido o interesse público com o interesse privado pelos detentores de cargos e do poder. O clientelismo e as práticas imperfeitas de democracia são claramente demonstrados nestes episódios. Silveira (2006, p. ver página) em seu artigo sobre o patrimonialismo e formação do Estado brasileiro sustentando que as heranças culturais e sociológicas adquiridas desde as antigas estruturas coloniais concluiu pela perversidade do fenômeno, pela dificuldade no exercício de cidadania e pela perda da essencialidade da atividade estatal.

A única constatação que resta desta tradição se deve a assertiva de que onde o patrimonialismo impera, naqueles âmbitos institucionais em que o indivíduo age “privatizando a coisa pública”, não distinguindo a separação necessária entre a esfera individual e a pertencente a toda uma coletividade, nunca há a realização em sua completude dos desígnios de ordem coletiva aos quais o Estado se presta em essência a proteger. Nesses casos, sempre prevalece o sistema de clientela, muito mais do que na existência de partidos, que propõem valores e visões do mundo. Nesta ordem conjuntural, a acomodação e a corrupção tornam-se práticas comuns, não florescendo no seio da sociedade política valores republicanos, além de repelir definitivamente qualquer resquício de cidadania que possa subsistir da clivagem sociedade civil e Estado. Não há aí nem esfera pública, tampouco espaço privado, pois ambos já teriam perdido sua essência, imiscuídos em um amálgama de difícil reparação e de contínua reprodução de interesses, os quais, certamente, não são de incumbência de uma sociedade política institucionalizada na figura do Estado atender (SILVEIRA, D.B, 2006, p. 19).

Outra questão importante a pontuar é que o fenômeno da corrupção está intimamente ligado ao do patrimonialismo, e é não é raro pessoas se aproveitarem da complicada estrutura administrativa governamental existente nos diversos entes federativos. Contribui também a inépcia do sistema judiciário que tem muita dificuldade em punir os crimes de colarinho branco e assim incorporando mais um elemento forte de perversidade presente na sociedade. Uma contribuição para a compreensão destes fatores foi dada por também na passagem de

Tourinho Neto (2001 apud Orrico; Mendes, 2006, p. 3) dentro da perspectiva da realidade brasileira:

Diversos são os aspectos que levam à corrupção na administração pública: a) certeza da impunidade, considerada como determinante para o aumento e generalização da corrupção; b) disparidades salariais do serviço público, caracterizadas por servidores com altos salários, quase sempre desproporcionais aos cargos que ocupam; c) complexidade da burocracia, possibilitando a corrupção; d) existência do agente intermediário, a exigir propinas em troca de facilidades; f) ineficiência do serviço público atuando como incentivador da corrupção, pois o particular não crê que será bem atendido sem oferecer propina; g) tributos elevados, que fazem com que empresas os sonheguem para sobreviverem; h) leis confusas, levando uma série de interpretações por parte do administrador; e estímulo ao consumo, levando o indivíduo a querer enriquecer depressa (ORRICO; MENDES, 2006, p. 3).

A mídia hoje presta um grande serviço à sociedade brasileira, divulgando casos de corrupção no nosso país. Se por um lado, a linha do sensacionalismo e da exploração de índices de audiência permeia este processo, o fato de se expor publicamente este problema leva a um sentimento de indignação de todos os cidadãos.

A organização Transparência Internacional formula pesquisa com público de dirigentes de empresas transnacionais e coleta informações indagando a percepção destes atores sobre o nível de corrupção em determinado país, elaborando uma lista com estes índices. No ano de 2007 o Brasil ocupa a posição de número 71. Quanto maior a colocação do país, maior é o índice de percepção da corrupção, significando que o Brasil ocupa uma posição ruim em relação aos demais países. Avritzer (2008, p. 506-509) aponta diversos fatores para que o Brasil ocupe esta posição: 1) Onde a corrupção é combatida e há por parte da mídia local muito destaque é de se esperar que o “índice de percepção” seja alto; 2) o índice será mais alto em países onde haja liberdade de imprensa; 3) o índice é composto apenas pela visão dos dirigentes de grandes corporações internacionais e dirigentes que vivem em países com índices bem localizados podem não ver problema nas práticas de corrupção ali existentes; 4) o índice é concentrado nos comportamentos dos funcionários públicos e ignora, por vezes, o fato de que a iniciativa de corromper é do setor privado e não desses funcionários. “O cálculo do índice expressa uma visão economicista da administração pública” (AVRITZER, 2008, p. 509). Apesar da linha econômica no qual o índice é fundamentado e da forma como é realizada a pesquisa é notório que o indicador brasileiro reflete bem o tamanho do desafio a ser vencido no combate deste mal.

O outro lado da moeda são as formas de combate às práticas patrimonialistas e de corrupção em municípios brasileiros e as experiências exitosas que são construídas pelos cidadãos brasileiros. Neste enfrentamento um exemplo de sucesso foi dado pela comunidade

paulista de Ribeirão Bonito através da organização Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO que liderou um movimento para monitoramento, cobrança e contestação de atos das autoridades municipais e que culminou no afastamento do prefeito de Ribeirão Bonito. Este renunciou ao cargo e mais tarde foi preso após fugir da cidade. Todo este episódio está descrito numa cartilha intitulada o combate à corrupção nas prefeituras do Brasil, escrita pelos associados da organização AMARRIBO. Os efeitos da corrupção estão descritos, de forma didática na cartilha e foram testemunhados pelos cidadãos de Ribeirão Bonito.

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futura. O desvio de recursos públicos não só prejudica os serviços urbanos, como leva ao abandono obras indispensáveis às cidades e ao país. Ao mesmo tempo, atrai a ganância e estimula a formação de quadrilhas que evoluem para o crime organizado, o tráfico de drogas, e de armas, provoquem a violência em todos os setores da sociedade. Um tipo de delito atrai o outro, e quase sempre estão associados [...] A corrupção afeta a qualidade da educação e da assistência aos alunos, pois os desvios subtraem recursos da merenda e do material escolar, desmotivam os professores, prejudicam o desenvolvimento intelectual e cultural das crianças e as condenam a uma vida com menos perspectiva de futuro (TREVISAN, et al, 2006, p. 19-20).

Na cartilha há varias formas para investigação da corrupção através dos indícios que podem estar acontecendo em determinado município. Quando há sinais de irregularidades em uma administração municipal e a comunidade quer iniciar processo de apuração desses fatos, não é raro o confronto e a intimidação aos cidadãos participantes desse movimento. Experiências, como a da Amarribo, demonstram que é fundamental formação de organizações e associações onde os cidadãos possam atuar com segurança, impessoalidade e de forma articulada.

Trevisan et al (2006, p. 21) entende que é inaceitável que a corrupção possa ter espaço na cultura nacional e o seu combate às diversas modalidades deve constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que queiram construir uma sociedade justa e equilibrada para que no futuro nossos filhos possam viver tempos onde experimentem mais liberdade, fraternidade e solidariedade.

## **2.5 Educação Fiscal e Importância do Controle Social do Fundeb**

O Programa Nacional de Educação Fiscal foi instituído em 1996 buscando minimizar o conflito existente entre a necessidade do Estado de arrecadar tributos para financiamento de suas atividades e a obrigação impositiva ao cidadão para pagar seus impostos, taxas e contribuições. Busca-se com o programa aumentar a percepção da função social do tributo não apenas da parte arrecadatória, mas também das questões relativas à aplicação destes

recursos públicos, na sua correta alocação e na gestão das diversas políticas públicas implementadas pelos governos federais, estaduais e municipais. Conceitua-se a Educação Fiscal como “um processo de formação do ser humano que objetiva prepará-lo para a vida, dotando-o de conhecimento e habilidades que o tornem capaz de compreender o mundo e intervir conscientemente para modificar a realidade em que vivemos” (ESAF, Educação Fiscal no Contexto Social, 2008, p. 47). O programa abrange todos os públicos desde servidores públicos, estudantes de todos os níveis, professores e demais cidadãos e atores sociais. Quanto à forma de abordagem do PNEF, é proposto:

Educação Fiscal deve ser compreendida como a abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador. A Educação Fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos, com o controle da sociedade sobre o gasto público, uma vez que a participação social só ocorre no âmbito democrático. (BRASIL, ESAF, Educação Fiscal no Contexto Social, 2008, p. 47)

Muitas instituições participam deste programa: ESAF – Escola Superior de Administração Fazendária, que é a gestora do PNEF, Receita Federal, Ministério da Educação, todas as Secretarias de Estado da Educação, todas as Secretarias de Estado da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria Geral da União, a Controladoria Geral da União, Secretaria de Orçamento e Finanças e várias Secretarias de Fazenda e de Educação pelo Brasil. Com tantas instituições o programa tem abrangência nacional e um potencial enorme para ser um instrumento de fortalecimento da democracia tanto pela construção de uma consciência mais crítica e solidária, quanto pelo estímulo a participação do cidadão nos diversos fóruns de exercício de controle social.

A Educação Fiscal para a cidadania dissemina conhecimentos importantes para ampliar o poder do cidadão e garantir a efetividade da democracia. A apropriação de conhecimentos sobre a atividade financeira do Estado brasileiro, sobre as formas de arrecadação tributária e como estes recursos são aplicados é elementar a todos os conselheiros de políticas públicas para que possam entender a importância de sua função no exercício do controle social. Esta demanda de informações com conteúdos de educação fiscal é crescente pelos cidadãos de bem e necessária a qualquer conselheiro.

Uma das estratégias de ação do Programa, ao identificar o conselheiro de política pública como agente de transformação e pessoa chave no processo do controle social, é

facilitar o acesso aos cursos presenciais e a distância para este público. Em outra linha de ação, o PNEF defendeu junto às conferências estaduais de educação, preparatórias para a conferência nacional de educação – CONAE proposta de plano nacional de formação e valorização dos conselheiros de políticas públicas com adoção das seguintes medidas:

- a) Estabelecer **Programa de Formação de Conselheiros** em parceria com os órgãos de educação com roteiros básicos, alinhados nacionalmente, que garantam a inserção dos conteúdos de Educação Fiscal para Cidadania.
- b) Garantir as condições de **participação de todos os órgãos** de Estado de controle e fiscalização e entidades da sociedade civil, na formação dos conselheiros de políticas públicas.
- c) Assegurar a capacitação dos Conselheiros após sua eleição/nomeação.
- d) Implementar uma **rede social nacional de Conselhos de Políticas Públicas** que proporcionem reflexões sobre as atitudes necessárias ao alcance de objetivos comuns, capaz de reunir e organizar pessoas e instituições de forma igualitária e democrática, disseminar as boas práticas visando o fortalecimento dos conselhos.
- e) Estabelecer **Programa Educativo de Valorização** da figura do conselheiro, assegurando que a sociedade conheça as formas de controle social estabelecidas e o papel de relevante interesse social dos conselheiros no Estado Democrático de Direito. (BRASIL, ESAF, Proposta de Emenda Aditiva ao Documento Referência – CONAE 2010, 2009)

O que se pretende é que a qualidade de participação do conselheiro possa ser elevada através da aquisição de conhecimentos e competências para o exercício do controle social e, como dito, isto é essencial para a democracia. Dagnino e Tatagiba (2007, p. 9) ao analisar as discussões e experiências apontadas no III Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) ocorrido em setembro de 2006 na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) entende que o início de instalação dos conselhos de políticas públicas em que se apostava, de forma otimista, no sucesso do espaço aberto de co-gestão da política pública foi abandonado no seminário e, o centro do debate, abordou a qualidade de participação do conselheiro através de um olhar mais crítico, que perscruta o potencial e explora as condições efetivas destes arranjos participativos.

O Programa de Educação Fiscal dissemina informações importantes sobre a gestão democrática dos recursos públicos entendendo que é direito do cidadão, em especial aos conselheiros de políticas públicas, exercer este papel fiscalizador e controlador na aplicação do dinheiro público. Este controle é supletivo ao controle institucional já realizado pelo próprio Estado através das diversas instituições que tem a competência legal para fiscalizar a aplicação do recurso público. O controle interno é exercido pela Controladoria Geral da União – CGU e pelas controladorias existentes no âmbito dos Estados e Municípios. O controle externo é exercido pelo poder legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas da União dos Estados e dos Municípios (TCU, TCE e TCM). Outros órgãos públicos também exercem controle institucional como o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual os

Tribunais de Justiça, Polícia Federal, Polícia Estadual e outros. Só o controle institucional não é suficiente para enfrentar os graves problemas brasileiros:

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da administração pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade, pois, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados (BRASIL, ESAF, Gestão Democrática dos recursos públicos, 2008, p. 14)

Dotar os conselheiros com habilidades e competências nos conteúdos da Educação Fiscal para a cidadania é investimento importante para que a qualidade de participação deste conselheiro possa ser elevada a fim de que os recursos do Fundeb não se desviem dos seus objetivos e princípios que os regem.

## **2.6 Fundeb**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é destinado à educação básica do país, para atendimento à crianças do ensino infantil, creche e pré-escola, passando pela fase do ensino fundamental, hoje com nove anos de duração até a fase da juventude no ensino médio, abrangendo também a educação de jovens e adultos – EJA, educação especial, indígena e quilombola. Quarenta e cinco milhões de estudantes brasileiros estão matriculados na educação básica pública, em todas as modalidades de ensino, segundo o censo escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e são, portanto, atingidos pelo Fundeb. Este fundo provocou um aumento e uma ampla redistribuição de recursos para a educação básica, Os objetivos principais são a melhoria da qualidade do ensino público e a garantia a todo brasileiro em idade escolar, a oportunidade de ensino, mediante aumento da oferta de vagas. Na apresentação do manual de orientação do Fundeb editado pelo Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é informado o seguinte aspecto:

O Fundeb contribui para a redução das variadas formas de desigualdades educacionais existentes, estabelecendo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal no aporte de recursos financeiros, contribuindo para elevação do patamar de investimentos no setor. (BRASIL, FNDE, 2009, p. 7).

O Fundeb é um fundo de natureza contábil criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, cujo aporte de recursos é proveniente de impostos (ICMS, IPIexp, LC 87/96, ITR, ITCMD, IPVA) e transferências governamentais do Fundo de Participação dos Estados –

FPE e o do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e mais a complementação da União. Todos estes recursos compõem uma cesta que é repartida, em cada Estado, com seus respectivos municípios, conforme o número de estudantes matriculado nas redes municipais e Estaduais, com garantia de um valor mínimo nacional por estudante/ano.

O Fundeb é o coração do financiamento da educação básica brasileira e é de extrema relevância para o desenvolvimento da sociedade. O controle social e a fiscalização devem ser realizados de forma efetiva, seja porque a soma de recursos envolvida é de magnitude elevada (previsão de R\$83 Bilhões de Reais para 2010), seja porque atinge a grande maioria dos brasileiros em idade escolar (45 milhões de estudantes). A aposta é que a gestão democrática dos recursos seja feita por um órgão colegiado, com participação da sociedade, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS Fundeb. Neste sentido é de grande importância o trabalho dos conselheiros do Fundeb, consagrado na regulamentação pela Lei 11.494/2007 que considerou de relevante interesse social a atuação de seus membros.

A realização do controle social efetivo é desafiador para a garantia que estes recursos sejam realmente aplicados na educação. O trabalho efetuado pelo conselheiro do conselho CACS Fundeb visa contribuir na promoção de uma educação pública de qualidade que toda a sociedade deseje.

Se por um lado é obrigação do próprio Estado bem aplicar os recursos do Fundeb, por outro lado é um direito da sociedade controlar a boa aplicação destes recursos que são arrecadados através dos tributos que todos os cidadãos pagam. Neste ponto a Educação Fiscal para a cidadania leva o cidadão a buscar um constante aprimoramento da sociedade por meio do entendimento da função social do tributo. Portanto, estimular os conselheiros a exercerem o papel de controle social através de mecanismos que garantam a transparência e a correta aplicação dos recursos do Fundeb está alinhado às proposições do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

### **2.6.1 Aspectos históricos da vinculação de receitas para a Educação pública no Brasil**

É importante a análise sob a ótica das fontes de financiamento tributário da educação pública pelo Estado brasileiro. Vale ressaltar que ao longo deste processo histórico houve muitas discussões e batalhas travadas pela sociedade brasileira para garantir um mínimo de financiamento público para a Educação. O jogo democrático brasileiro foi marcado por avanços e recuos no financiamento da educação, por vinculações e desvinculações na

obrigatoriedade de aplicação destes recursos na área educacional. A busca por garantias constitucionais de vinculação foi primeiramente apontada na constituição de 1934 e, pela primeira vez surge o termo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE que é utilizado até hoje. Posteriormente as vinculações constitucionais foram revogadas na ditadura do Estado Novo em 1937. Na constituição de 1946, novamente as obrigatoriedades constitucionais de vinculação ressurgiram. Porém com o golpe militar de 1964 e na constituição autoritária de 1967 as vinculações na educação desapareceram em uma época importante de crescimento de demanda por matrículas na educação. Novamente após anos de luta foi promulgada em 1983 a emenda constitucional número vinte e quatro em favor da manutenção e desenvolvimento da educação brasileira que estabeleceu patamares mínimos de vinculação para todos os entes federativos, a saber: treze por cento para a União e vinte e cinco por cento para Estados e Municípios. Porém foi na constituição cidadã de 1988 que consolidou os mínimos percentuais de aplicação das receitas tributárias para a educação brasileira. Castro (2001, p. 12) ao comentar os processos de financiamento da educação afirma que a constituição de 88 explicitou o direito social da educação e responsabilizou o Estado e a Família pelo seu provimento.

Visando assegurar o cumprimento deste mandamento e, com isso, garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, estabeleceu as fontes de financiamento que gerariam os recursos que o Estado disporia para os seus gastos. Já a LDB, promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação ao “mundo do trabalho” e à prática social, e também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais. (Castro, 2001, p. 12).

Outro marco importante foi instituição, após oito anos de debate da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1996 e “trata-se de uma regra de caráter global, de aplicação geral, abstrata e de caráter impositivo, que normatiza e dá a direção, o rumo fundamental que a Educação Brasileira deve seguir” (FAGUNDES, 2008, p. 1).

Outro aspecto impactante para a educação brasileira foi a edição de legislações que desvincularam as receitas da aplicação da educação. Em 1994 foi editada a Emenda Constitucional de Revisão número um que desvinculou vinte por cento do orçamento da União para constituição de um Fundo Social de Emergência - FSE com objetivo de saneamento das finanças públicas federais e de estabilização econômica e vigência nos exercícios de 1994 e 1995. Posteriormente com a Emenda Constitucional número dez de 04 de março de 1996, este fundo passou a denominar Fundo de Estabilização Fiscal - FEF. Esta medida foi prorrogada pela Emenda Constitucional número dezessete de 22 de novembro de 1997, até 31/12/1999.

A partir da Emenda Constitucional número vinte e sete a denominação passa a ser desvinculação de impostos e contribuições sociais da União que também garantiu a não incidência sobre o salário educação. A medida foi novamente prorrogada pela emenda constitucional número quarenta e dois até 31 de dezembro de 2007. Finalmente, pela Emenda constitucional número cinquenta e nove foi aprovada a revogação da desvinculação das receitas da União para a área da Educação, de forma progressiva, 12,5% para o exercício de 2009, 5% para o exercício de 2010 e zero a partir do exercício de 2011. Significa dizer que em 2011 a União se vê obrigada constitucionalmente, novamente a aplicar 18% de sua receita tributária na área educacional.

O quadro resumo abaixo informa o panorama histórico de vinculações e desvinculações.

Quadro 1 - Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação				
Ano	Dispositivo Legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados	Município
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958		15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional no. 1	-	-	20%
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional no. 24	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%
1994	Emenda Constitucional no. de revisão 1	( *)	25%	25%
1996	Emenda Constitucional no. 10	( *)	25%	25%
1997	Emenda Constitucional no. 17	( *)	25%	25%
2000	Emenda Constitucional no. 27	( *)	25%	25%
2003	Emenda Constitucional no. 42	( *)	25%	25%
2009	Emenda Constitucional no. 59	18% a partir de 2011	25%	25%
Fonte: (Oliveira, apud Pinto; Adrião, 2006, p. 26); Emendas constitucionais à constituição de 1988 nos. 10, 17, 27, 42 e 59.				
( *) A partir da EC de revisão no. 1 de 1994 a União desvinculou 20% do total das receitas tributárias arrecadadas, antes da aplicação do percentual constitucional de 18%. O percentual de obrigatoriedade efetivo variou em torno de 12%.				

## 2.6.2 A estratégia de subvinculação de impostos

A constituição brasileira de 1988 no seu artigo 60 no título décimo que se refere o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT já previa a criação de um fundo, no âmbito do Estado e do Distrito Federal, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental brasileiro. Passados quase oito anos a Emenda Constitucional número quatorze de 12 de setembro de 1996 criou o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério que foi regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto 2.264 de 27 de junho de 1996. Com este arcabouço legal se deu a primeira subvinculação de recursos para a área educacional. O Fundef era composto de 15% da receita proveniente do Fundo de Participação dos Estados – FPE; do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPIexp; do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações - LC nº 87/96 e ainda por complementação da União.

Comentando o Fundef, Callegari (2009, p. 38) afirma que a concentração de recursos se deu no âmbito do ensino fundamental obrigatório e acentuou a defasagem de atenção e recursos no ensino infantil que é de responsabilidade dos municípios e no ensino médio que é de responsabilidade do Estado. Esta foi uma das críticas que levou o Governo Federal a implementar o Fundeb – Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação através da Emenda Constitucional número cinquenta e três de 19 de dezembro de 2006. O Estado brasileiro optou por regulamentar, de imediato a EC 53 com a edição da Medida Provisória 339 que resultou na Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Após foram editados o Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007 e demais alterações e atos posteriores que também regulamentaram o Fundeb. No documento de referência elaborado para subsidiar a Conferência Nacional de Educação consta no seus artigos 233 e 234 comentários sobre o Fundeb:

O Fundeb, ao substituir o Fundef, trouxe pelo menos duas vantagens: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$500 milhões (média do Fundef) para cerca de 5 bilhões de investimento ao ano; e 2) instituiu um único fundo para toda a educação básica e não apenas para o ensino fundamental. Trata-se, no que diz respeito à educação básica, de uma expressão de visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenamento do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional. (BRASIL, MEC, 2009, p. 90).

O Fundeb incluiu outras subvinculações de impostos novos além daqueles que compunham o Fundef: o Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA; O Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMDD e o Imposto Territorial Urbano. Estes três novos impostos tiveram aumento no percentual de subvinculação da seguinte forma: 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009. Para os tributos antigos (ICMS, IPIexp, LC87/96) e ainda o FPM e o FPE compunham o Fundef o aumento foi assim: 16,66% em 2007, 18,33% em 2008 e 20% em 2009. A União complementou o Fundeb desta forma: 2 bilhões de Reais em 2007, 3 bilhões de Reais em 2008 e 4,5 bilhões de Reais em 2009. A partir do ano de 2010 está previsto que a União repassará 10% do total de recursos previstos para o Fundeb.

### 2.6.3 Diferença entre o Fundef e o Fundeb

A fim de evidenciar as diferenças básicas entre o Fundef e o Fundeb foi elaborado um quadro demonstrativo conforme a seguir:

<b>Quadro 2 - Diferenças entre o Fundef e o Fundeb</b>		
	<b>Fundef</b>	<b>Fundeb</b>
Legislação Básica Federal	EC 14/1996; Lei 9.424/96 e Decreto 2.264/97.	EC 53/2006; Lei 11.494/07 e Decreto 6.253/07
Vigência	10 anos (1997 até 2006)	14 anos (2007 até 2020)
Alcance	Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio
Fonte de Recursos	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios sobre: FPE; FPM; ICMS; IPIexp; LC87/96	Idem do Fundef, porém nos seguintes percentuais: 16,66% em 2007, 18,33% em 2008 e 20% a partir de 2009; Mais IPVA; ITCMD; ITR nos seguintes percentuais: 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009.
Complemento da União	Não houve constituição de parâmetro para o complemento da União. Média de R\$ 0,5 Bilhão/ano	R\$2 Bilhões em 2007, R\$3 Bilhões em 2008, R\$4,5 Bilhões em 2009 e 10% do total das contribuições de Estados, Distrito Federal mais Municípios em 2010.
Número de Estudantes abrangidos	30,2 milhões (censo escolar de 2005)	45,4 milhões para o ano de 2010 pelo censo escolar de 2008
Total de Recursos para o Fundo	35,5 Bi para o ano de 2006	R\$48,05 Bi para 2007; R\$61,94 Bi para 2008; R\$72,7 Bi para 2009; R\$83,1 Bi para 2010 (previsão)
Faixa de valor para estudante das séries iniciais do ensino fundamental urbano	2006 - (R\$682,60 - R\$2.624,90)	2007 - (R\$993,61 - R\$2.287,42) 2008 - (R\$1.132,34 - R\$2.569,05) 2009 - (R\$1.221,34 - R\$2.501,33) 2010 - (R\$1.415,97 - R\$2.666,53)

Distribuição de Recursos	Com base no n°. de estudantes do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no n°. de estudantes da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior e observado a seguinte escala de inclusão: Estudantes do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir de 2007; Estudantes da Educação Infantil, Médio e EJA: 33,33% em 2007; 66,66% em 2008 e 100% em 2009. Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os estudantes da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal.
Utilização dos Recursos	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante dos recursos em outras despesas de MDE fundamental público.	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. O restante dos recursos em outras despesas de MDE educação básica pública.
Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental. Parte da Quota Federal é utilizada no custeio da complementação da União ao Fundef, sendo permitida até o limite de 20% do valor da complementação.	Vinculado à Educação Básica. Não pode ser utilizado para fins da complementação da União ao Fundeb.
Fonte: MEC, Assessoria de Comunicação, Quadro comparativo entre o Fundef e Fundeb, 2007		

Com a implementação do Fundeb algumas das críticas que se fazia ao Fundef foram desfeitas e a principal delas é que toda a educação básica pública conta com um mecanismo regular de financiamento. Espera-se que esta política de financiamento mais estruturada possa melhorar a educação brasileira. Porém há muito que evoluir principalmente quanto à qualidade do ensino. Ao comentar a forma como foi desenhado e implementado o Fundeb, Callegari (2009, p.14) cita que é preciso extrair da experiência de dez anos do Fundef lições que permitam avançar na qualidade do ensino. E ainda, critica:

O problema da lógica que faz corresponder recursos apenas às matrículas é que não se oferecem estímulos ao desempenho voltado à qualidade da educação. Ficam, pois, postergados os requerimentos para que diminua o número de alunos por sala de aula e o número de turnos diários nas escolas. Essas medidas que impactam de forma positiva a qualidade do ensino e da aprendizagem e que hoje estão contidas nas novas Diretrizes Nacionais da Carreira e Remuneração do Magistério aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação. (CALLEGARI, 2009, P. 14).

Portanto, não basta apenas financiar a educação. É preciso estabelecimentos de metas de qualidade e de políticas sustentáveis que visem e estimulem a melhoria da qualidade do ensino, e não só isto, mas é também muito importante exercer o controle eficaz sobre a distribuição destes recursos.

## 2.6.4 Operacionalização e aplicação dos recursos do Fundeb

O Fundeb adota uma série de parâmetros operacionais que auxiliam a distribuição dos recursos. O primeiro critério é o número de estudantes matriculados na rede de ensino estadual e municipal, incluindo as matrículas junto às escolas conveniadas que atendem aos requisitos legais e que tenham comprovação junto ao poder público. Quanto maior o número de estudantes matriculados maior os recursos recebidos. Para tanto anualmente é realizado o censo escolar pelo INEP que baliza a distribuição de recursos por estudante. O quadro três, abaixo, apresenta os critérios de consideração dos estudantes, por segmento, na distribuição dos recursos do Fundeb.

Quadro 3 - Critérios de consideração dos estudantes na distribuição dos recursos do Fundeb				
Segmento da Educação básica	Matrícula nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas
Educação infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim ( * )
Ensino Fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não
( * ) até 2010				
Fonte: FNDE, Manual de Orientação Fundeb, 2009				

O quadro três está em sintonia com o mandamento constitucional (CF 88, artigo 211, parágrafos segundo e terceiro) que define que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

O segundo parâmetro de distribuição obedece a um critério de ponderação diferenciado aplicado sobre o valor por estudante/ano de cada etapa. Estes fatores foram definidos pela comissão intergovernamental de financiamento para a educação básica de qualidade e publicados pelo MEC conforme quadro quatro a seguir:

Quadro 4 - Fatores de ponderação do valor por estudante/ano		
Segmento da Educação básica		Fator de ponderação (2008)
1	Creche pública em tempo integral	1,10
2	Creche pública em tempo parcial	0,80
3	Creche conveniada em tempo integral	0,95
4	Creche conveniada em tempo parcial	0,80
5	Pré-escola em tempo integral	1,20

6	Pré-escola em tempo parcial	1,00
7	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
8	Anos iniciais do ensino fundamental de campo	1,05
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
11	Ensino fundamental em tempo integral	1,25
12	Ensino médio urbano	1,20
13	Ensino médio no campo	1,25
14	Ensino médio em tempo integral	1,30
15	Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
16	Educação especial	1,20
17	Educação indígena e quilombola	1,20
18	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
19	Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,00
Fonte: FNDE, Manual de Orientação Fundeb, 2009		

É importante notar que as etapas se diferenciam com fatores de ponderação que variam entre oitenta centésimos (0,80) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) sendo o fator de ponderação um (1,00) correspondente às séries iniciais do ensino fundamental urbano. As regras a serem observadas são:

São computadas apenas as matrículas presenciais efetivas; São computadas exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme disposição constitucional (CF, art. 211, parágrafos 2º. e 3º.)... Em relação às matrículas da educação especial, são computadas as da rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, em escolas especiais ou especializadas (CALLEGARI, 2009, p. 70).

O censo escolar anual, que define o número de estudantes matriculados na rede, é fundamental para o recebimento dos recursos do Fundeb. Os conselheiros do conselho CACS Fundeb têm missão também de supervisão do censo contribuindo para que os dados sejam levantados nos prazos estabelecidos, de forma adequada e que sejam reais.

Quanto a utilização dos recursos pelos entes federados beneficiados com o Fundeb são exclusivos o emprego destes na remuneração dos profissionais de educação, e nas ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública.

O quadro cinco a seguir mostra o emprego da parcela destinada ao pagamento dos profissionais da educação:

Quadro 5 - Utilização do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb			
Parcela	O que é	Pode	Não Pode
Mínimo de 60%	Parcela mínima de 60% do Fundeb: total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função integrante da estrutura do ente federativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Salário ou vencimento;</li> <li>- Décimo terceiro salário;</li> <li>- 1/3 de adicional de férias;</li> <li>- férias vencidas, proporcionais ou antecipadas;</li> <li>- gratificações inerentes ao exercício de atividade ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia.</li> <li>- horas extras, aviso prévio, abono;</li> <li>- salário família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador;</li> <li>- encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Auxílio-transporte ou apoio equivalente, destinado a assegurar o deslocamento do profissional de ida e volta para o trabalho;</li> <li>- auxílio-alimentação ou apoio equivalente;</li> <li>- apoio financeiro para aquisição de vestuário utilizado no trabalho ou benefício equivalente;</li> <li>- assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica oferecida diretamente pelo empregador ou mediante contratação de serviços oferecidos por entidades especializadas, sob a forma de planos de saúde ou assemelhados, em suas variadas modalidades e formas de pagamento e cobertura;</li> <li>- previdência complementar;</li> <li>- PIS/Pasep;</li> <li>- serviços de terceiros, ainda que contratados para substituição de profissionais do magistério.</li> </ul>
Fonte: FNDE, Manual de Orientação Fundeb, 2009			

Os demais recursos do Fundeb, até 40% são destinados a despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Os artigos setenta e setenta e um da Lei 9.394/1996 definem o que são consideradas e o que não são consideradas despesas de MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996).

O entendimento do que pode ser considerado e o que não pode ser considerado despesa de MDE é básico para o exercício da função de conselheiro do Fundeb.

Os demais parâmetros e regras de distribuição dos recursos do Fundeb podem ser consultados nos manuais, legislações e livros disponíveis sobre esta matéria e alguns estão referenciados na parte final deste trabalho.

### 3. METODOLOGIA

Estudar problemas relacionados ao controle social é desafiador para quem o estuda, uma vez que há uma distância entre a teoria e a prática, entre as competências legais que os conselheiros possuem para atuação dentro dos conselhos de políticas públicas e o que efetivamente é realizado durante as reuniões destes conselhos. Torna-se importante neste cenário, para melhor clarificar o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, os processos de coleta das informações em campo, a análise e interpretação destas informações bem como o relatório e a apresentação de dados produzidos a partir destes levantamentos.

O recorte escolhido para este trabalho foi a micro região do Estado de São Paulo denominada Litoral Norte de São Paulo. Esta micro região é formada por quatro municípios: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba e possui quase 300 mil habitantes, segundo dados do IBGE em 2006. É um local bastante visitado por turistas brasileiros e estrangeiros e possui natureza privilegiada de praias e áreas verdes intocadas da mata atlântica. Todas as quatro cidades possuem conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e são os conselheiros destes conselhos que serão alvo da pesquisa de campo. Todos os conselhos destes quatro municípios são compostos conforme a Lei 11.494/2009 e possuem onze membros cada um, totalizando quarenta e quatro membros, nesta micro região.

No trabalho de pesquisa de campo foram selecionados vinte e quatro conselheiros, resultando em cinquenta e cinco por cento do universo total. São treze do município de Caraguatatuba incluindo titulares e suplentes, sete de São Sebastião, três de Ilhabela e um de Ubatuba. A pesquisa foi realizada durante as reuniões dos CACS Fundeb em Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião e por entrevista pessoal junto ao conselheiro em Ubatuba, durante os meses de outubro e novembro de 2009.

Identificado este grupo de vinte e quatro conselheiros para pesquisa de campo foi levantada sua característica sócio-econômica, comentado e discutido a qualidade de participação destes atores dentro dos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social. Trata-se efetivamente de um problema “de natureza científica que expõem variáveis investigáveis e que podem ser testadas e mensuradas” (GIL, 2002).

O estudo utilizado na pesquisa junto aos conselheiros gestores é quanto aos fins do tipo explicativa, segundo a classificação de Vergara (2006), A pesquisa explicativa “tem por

principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa esclarecer quais fatores contribuem de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. Pressupõe pesquisa descritiva como base para suas explicações” (VERGARA, 2006 apud VARGAS, 2008, p. 15). Esta descrição de finalidade da pesquisa adequou-se à resposta ao problema de pesquisa formulado: Os conselheiros do Fundeb realizam o controle social junto ao Fundeb? Quanto aos meios de investigação e adotando a classificação da mesma autora será realizada a pesquisa de campo: “investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não” (VERGARA, 2006 apud VARGAS, 2008, p. 16).

O levantamento de dados foi realizado com um questionário (anexo um deste trabalho) aplicado junto aos conselheiros do Fundeb dos quatro municípios do Litoral Norte de São Paulo. O questionário foi formulado com quarenta e três perguntas fechadas de múltipla escolha e apenas uma pergunta aberta. As perguntas foram previamente planejadas para ajudar a responder o problema de pesquisa e foram alinhadas aos objetivos deste trabalho para cobrir os seguintes pontos: 1) Identificar as principais dificuldades no exercício da função de conselheiro do Fundeb; 2) Colher informações sobre o perfil sócio-econômico; 3) Verificar a cultura de participação cívica em sua comunidade; 4) Verificar o grau de conhecimento sobre as legislações do Fundeb e se são realizadas formações para aprimoramento de suas atribuições; 5) Analisar a qualidade de atuação no conselho; 6) Verificar se existe algum tipo de receio no trabalho como conselheiro; 7) Identificar alguns pontos que podem ajudar a melhorar o seu desempenho de conselheiro CACS Fundeb.

Todos os conselheiros que estavam presentes às Reuniões do CACS Fundeb em seu município responderam livremente as questões. Apenas no município de Ubatuba foi selecionado um conselheiro representante do poder público local, tendo em vista que havia tido, em 2009, apenas uma reunião formal do CACS Fundeb naquele município para apresentação formal de seus membros.

Os dados coletados com o questionário foram digitados em um arquivo de planilha eletrônica que serviu de suporte tecnológico para quantificar os resultados e produzir tabelas e gráficos tipo “pizza” e tipo “coluna”.

A análise dos dados permitiu conhecer: O perfil social dos conselheiros; O grau de participação social nos demais espaços públicos de sua comunidade; Os cursos de capacitação

realizados; O nível de conhecimento da legislação básica do Fundeb; Se existe receio em exercer esta labuta de conselheiro do Fundeb; Quanto tempo é disponibilizado para o exercício da sua função; As atitudes já tomadas enquanto conselheiro e ainda sobre as dificuldades para o exercício do seu trabalho.

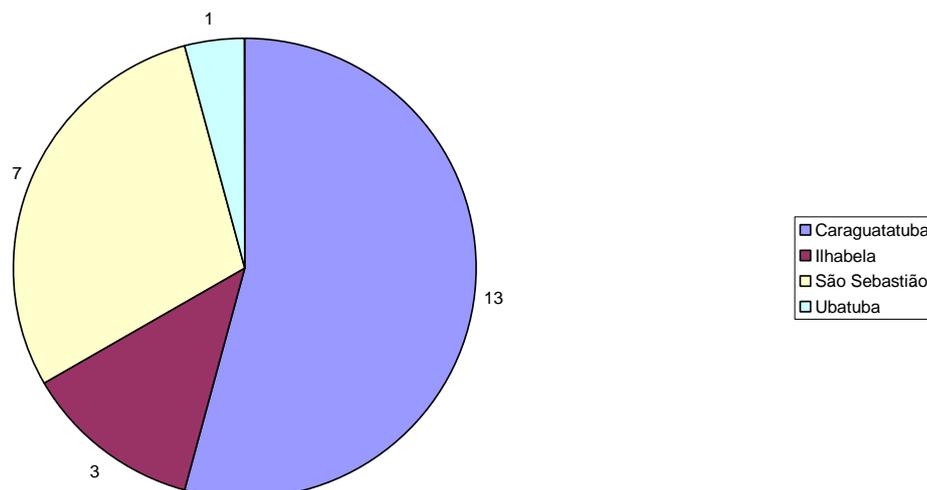
Os resultados foram apresentados em gráficos e os pontos importantes foram descritos neste trabalho de monografia com o objetivo de iluminar a solução do problema de pesquisa.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Escopo da pesquisa e local de realização

O trabalho de pesquisa de campo com os conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb teve como escopo um questionário (anexo um) aplicado durante as reuniões periódicas dos conselhos nos quatro municípios do litoral norte de São Paulo: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba. Também foram obtidas informações, nos diálogos mantidos, com estes mesmos conselheiros e também com as pessoas ligadas à contabilidade das Secretarias de Educação que detém informações importantes da operacionalidade do Fundo e são responsáveis por prestar esclarecimentos junto aos conselheiros. Foram coletados 24 (vinte e quatro) questionários distribuídos pelas cidades conforme gráfico 1, abaixo.

**Gráfico 1**  
**Locais da Pesquisa e quantidade de conselheiros pesquisados**  
Fonte: CACS Fundeb de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba



Dos vinte e quatro questionários coletados, treze foram do município de Caraguatatuba, sete de São Sebastião, três de Ilhabela e um em Ubatuba. Em Ubatuba foi entrevistado apenas um conselheiro, motivado pela recente nomeação dos membros do conselho e houve apenas uma reunião em outubro de 2009 para apresentação formal dos membros recém constituídos. Durante esta entrevista o conselheiro informou que não houve

reuniões durante o ano de 2009, a não ser a de apresentação de outubro de 2009 e não soube informar se havia outro conselho em funcionamento anterior a este. Consultado a Secretaria de Educação de Ubatuba, através da pessoa responsável por alimentar as informações junto ao FNDE a mesma informou que estas irregularidades estão sendo sanadas com a edição de Lei e Decreto municipal que instituiu e regulamentou o atual CACS Fundeb para viabilizar o seu funcionamento.

No município de Ilhabela, novos conselheiros do CACS Fundeb foram escolhidos em novembro de 2009 e substituição dos membros anteriores. Nesta reunião estavam presentes três pessoas que atuaram no conselho antecessor, entre 2007 e 2009, e estes responderam o questionário.

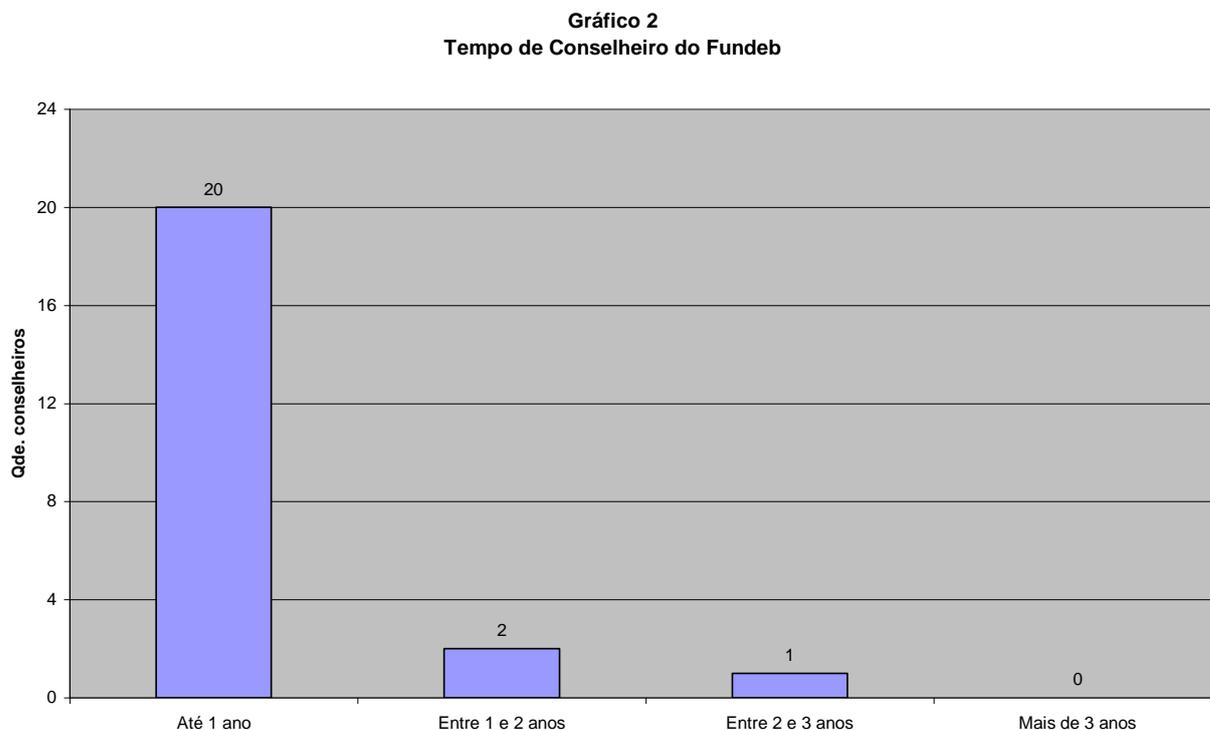
#### **4.2 Perfil dos conselheiros dos CACS Fundeb no litoral norte de São Paulo**

A pesquisa demonstrou o quanto o conselheiro tem pouco tempo e pouca experiência de conselho e estas particularidades da pesquisa são importantes para o entendimento dos resultados. Dos vinte e três conselheiros que responderam a pergunta sobre o tempo de conselheiro, vinte (87%) exercem a função a menos de um ano. Se levarmos em consideração que os três conselheiros pesquisados em Ilhabela, dois estavam saindo do Conselho e não mais exerceriam a função, podemos afirmar que a quase totalidade (vinte e dois de vinte e três) dos conselheiros são novatos.

Também é interessante notar que nas últimas eleições municipais, três dos quatro prefeitos das cidades do litoral norte de São Paulo assumiram o poder no ano de 2009 e apenas um foi reeleito. Esta configuração política, cruzada com a realidade de substituição dos conselhos do Fundeb nesta região, pode-se afirmar que governo novo, novas pessoas são nomeadas para o conselho do Fundeb e, provavelmente para os demais conselhos de políticas públicas existentes no município. A substituição de pessoas, num governo municipal recém empossado, é comum na política brasileira. Prefeito novo, novos secretários, novos assessores, novas pessoas nomeadas para os conselhos.

O fato identificado dos CACS Fundeb terem conselheiros novos a cada dois anos, ou quando se muda a direção política do município, com a eleição de um novo Prefeito, requer dos gestores e também dos próprios conselheiros, um esforço hercúleo para cumprir adequadamente as legislações de regência deste fundo.

O gráfico dois abaixo consolida a pesquisa de campo quanto ao tempo de exercício da função de conselheiro do Fundeb no litoral norte de São Paulo:



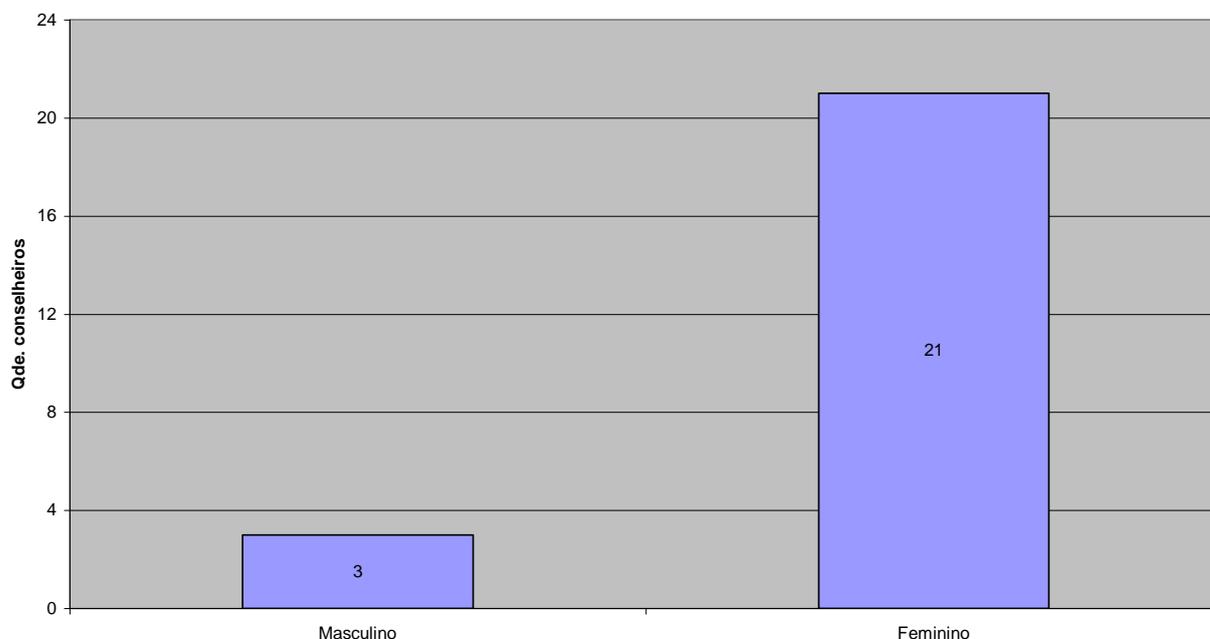
Apesar de Santos Junior (2004, p. 19) entender que os conselhos municipais foram institucionalizados e “representam uma importante inovação institucional na gestão de políticas públicas”, estes espaços de participação estão constantemente sendo refeitos por substituições de pessoas e a cada novo conselho, a roda se reinventa mais uma vez: aprender a legislação, aprender a analisar a parafernália de informações em planilhas trazidas pelos assessores contábeis, aprender a identificar as contas, enfim, aprender tudo novamente. Fato este extremamente negativo para a gestão co-participativa desta política pública e para a realização de um controle social efetivo.

Quanto a composição por gênero nos CACS Fundeb do litoral norte em São Paulo as mulheres dominam amplamente (87,5%), conforme resultado do gráfico três, abaixo.

Tomando como parâmetro de informação a sinopse de estatística do professor, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em 2007, a realidade brasileira mostra que existe oitenta e dois por cento de professores do sexo feminino e dezoito por cento de professores do sexo masculino, na educação básica.

Portanto os números apresentados no gráfico três estão coerentes, já que existem mais professoras, coordenadoras e diretoras, disponíveis para atuar nos conselhos escolares.

**Gráfico 3**  
**Composição por gênero nos Conselhos do Fundeb**



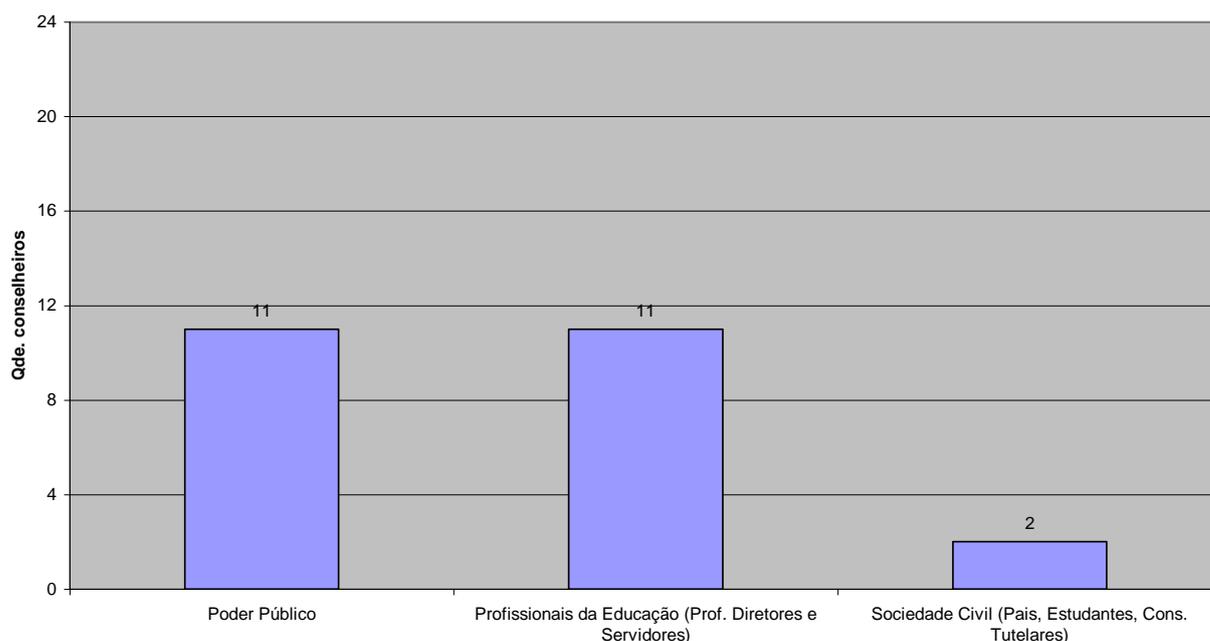
Quanto à presença dos conselheiros durante as reuniões em que foram coletados os questionários havia conselheiros titulares e suplentes. Os representantes do poder público compareceram às reuniões tanto pelo titular quanto pelo suplente. Os representantes dos profissionais de educação (representantes dos professores, diretores e dos servidores técnico-administrativos) compareceram ou pelo titular ou pelo suplente, e em algumas reuniões com os dois: titular e suplente. Já os representantes da sociedade (pais, estudantes e conselheiros tutelares) compareceram ou pelo titular ou pelo suplente.

Um fato negativo foi com relação ao grupo dos estudantes que não se fizeram presentes em nenhuma reunião para coleta de pesquisa. Perguntado a vários conselheiros o porquê da ausência dos estudantes, estes responderam que são raras as vezes em que o representantes dos estudantes comparecem às reuniões e que quando comparecem não agregam valor, seja por questionamentos ou por comentários às mesmas.

Na pesquisa realizada os dois representantes do grupo sociedade participaram da reunião em Caraguatatuba, sendo um representante dos pais e outro representante dos conselheiros tutelares. Na reunião em São Sebastião não houve comparecimento nem de pais, nem de estudantes e nem de conselheiros tutelares. Na reunião de eleição dos novos

conselheiros em Ilhabela, não compareceram os representantes, do conselho anterior, do segmento sociedade. Em Ubatuba não houve reunião que pudesse ser mensurada a participação do grupo sociedade. O gráfico quatro mostra o total coletado representativo dos três segmentos.

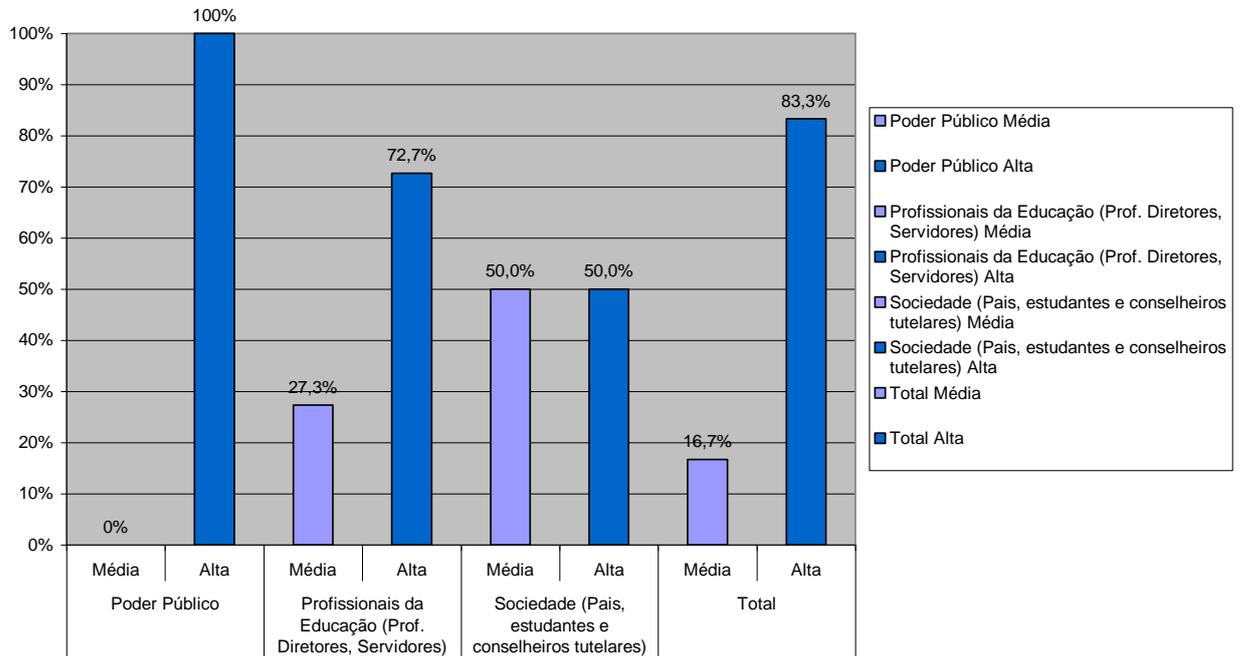
**Gráfico 4**  
Número de conselheiros do Fundeb pesquisados no litoral norte SP, por segmento



De todos os conselheiros dos CACS Fundeb pesquisados quanto ao nível de escolaridade, todos possuem grau de escolaridade médio ou superior em todos os seguimentos: Poder público, profissionais da educação (Professores, Diretores e Servidores técnicos administrativos das Escolas públicas) e sociedade (Pais, Estudantes e Conselheiros Tutelares).

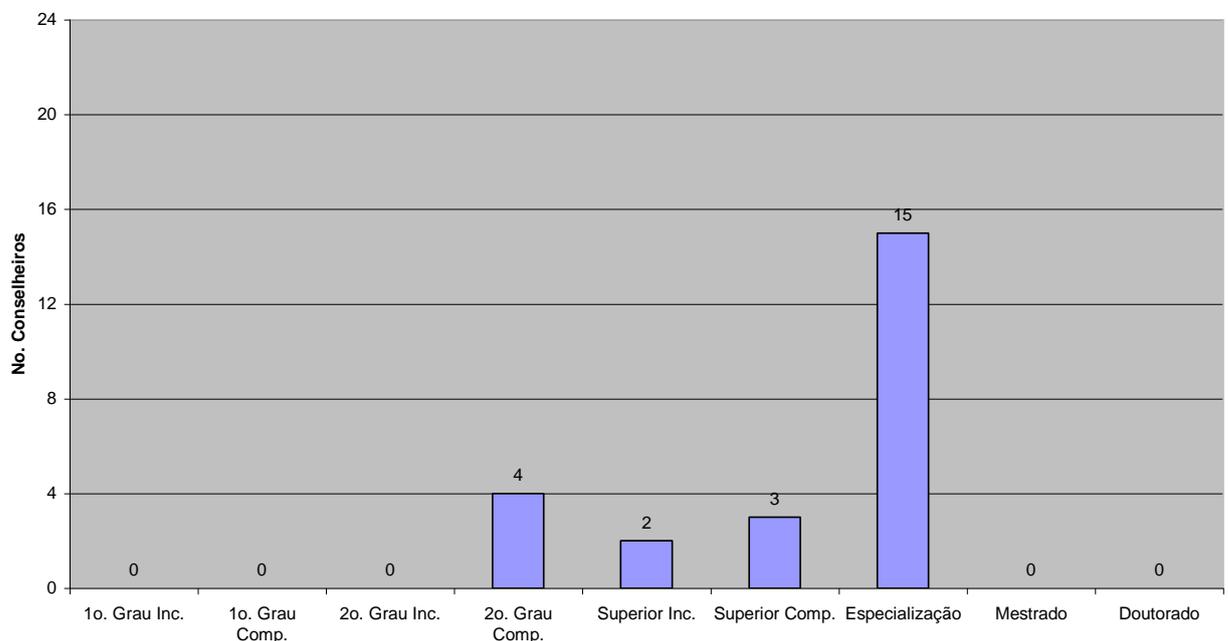
Santos Júnior realizou pesquisa nacional entre 1999 e 2001 com conselhos de políticas públicas baseado em questionário aplicado junto aos conselheiros municipais, de diferentes setores (saúde, assistência social, educação) das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém. Comparativamente ao trabalho de pesquisa realizado por Santos Júnior (2004, p. 29-30), pode-se afirmar que o nível de escolaridade dos conselheiros do CACS Fundeb do litoral norte de São Paulo é superior a média daquela pesquisa nacional. Na pesquisa de Santos Junior a média de nível de escolarização era de 62% (alta escolarização), 27% (média escolarização) e 11% (baixa escolarização). Nesta pesquisa os números dos conselheiros CACS Fundeb do litoral norte apresentaram: 83,3% (alta escolarização), 16,7% (média escolarização) e ninguém com baixa escolarização:

**Gráfico 5**  
**Nível de escolaridade dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP, por segmento**



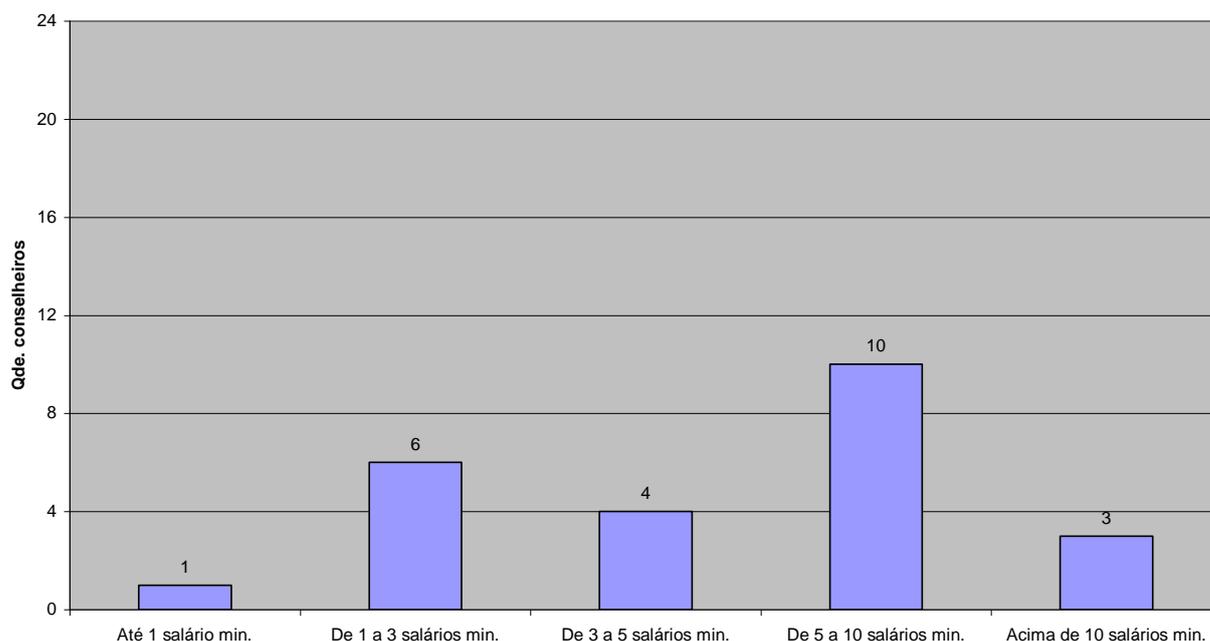
Ainda em relação ao nível de escolaridade, os quatro municípios desta região estimulam o desenvolvimento profissional dos educadores. Existe uma política de incentivo financeiro que arca com parte do curso de especialização escolhido e que incentiva os professores e demais educadores a se especializarem. Tal fato pode ser comprovado no gráfico seis, a seguir, pelo número alto de pessoas com especialização superior.

**Gráfico 6**  
**Nível de escolaridade dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP**



Quanto à renda pessoal destes conselheiros pesquisados, conforme gráfico sete, os resultados apresentaram perfil superior à média da população brasileira na comparação com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE através da Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios 2008 – PNAD 2008 (2009, FARID. Agência Estado).

**Gráfico 7**  
Renda pessoal declarada dos Conselheiros CACS Fundeb do litoral norte de SP



### 4.3 Cultura de participação cívica dos conselheiros do CACS Fundeb

Outro importante aspecto para entendimento do funcionamento dos CACS Fundeb é a verificação do estoque de capital social existente nestes conselhos. Conforme Putnam (1996, p. 183) a participação em outras instâncias colaborativas geram benefício mútuo, seja na política, na economia ou em outros espaços de solidariedade e exercem um efeito positivo na qualidade de participação do conselheiro dentro deste espaço. Trata-se de um “circulo virtuoso que redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo” (PUTNAM, 1996, p. 186). Resumidamente capital social elevado, bom desempenho institucional. Para os CACS Fundeb, existência de capital social entre os participantes do Conselho, pode significar bom desempenho neste espaço.

O entendimento do papel do conselheiro, sua importância na gestão desta política pública educacional é consubstanciada na própria Lei 11.494/2007 de criação do Fundeb:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

...

Parágrafo 8º. A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

...

II – **será considerada de relevante interesse social;** (grifo meu) (BRASIL, Lei 11.494 de 20 de junho de 2007)

Esclarecendo esta característica do conselho do Fundeb o manual de orientação ao conselheiro produzido pelo FNDE reconhece que “sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo” (BRASIL, FNDE, 2009, p. 30).

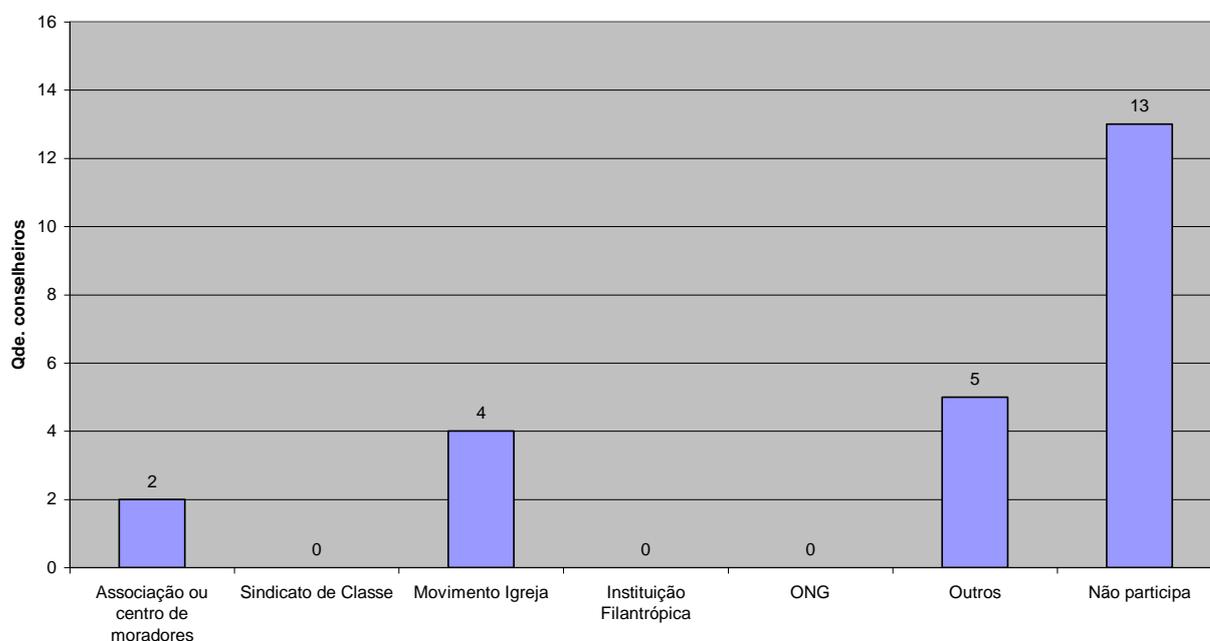
Portanto a investigação do estoque de capital social é fundamental para entendimento do funcionamento dos conselhos e se realmente há acompanhamento efetivo por parte dos conselheiros. Segundo Putnam (1996, p. 183) quanto maior forem os sistemas de participação cívica maior será o benefício mútuo e maior será o capital social. Neste mesmo estudo “a afiliação a grupos horizontalmente organizados (como clubes desportivos, cooperativas, sociedades de mútua assistência, associações culturais e sindicatos) deve estar positivamente relacionada com o bom desempenho governamental” (PUTNAM, 1996, p. 185).

O gráfico oito abaixo mostra que o nível de participação em movimentos sociais e em grupos que estimulem o estoque de capital social dos conselheiros CACS Fundeb do Litoral Norte SP é baixo. Mais da metade (54,5%) dos conselheiro não participam de qualquer tipo de associativismo ou a grupos horizontalmente organizados (associação de moradores, centros comunitários, sindicatos de classe, instituição filantrópica, ONG, ou outros espaços associativos), apenas 8,5% participam de associações ou centro de moradores de bairros. Outros espaços participativos citados por 21% dos pesquisados foram em outros conselhos ligados à própria educação: Associação de Pais e Mestres ou conselho escolar. Este dado também revela que o conselheiro representante do grupo de profissionais de educação que se disponibiliza a participar do conselho do Fundeb, também é requisitado para participar dos outros conselhos existentes na educação e, portanto não é raro que um conselheiro participe em mais de um conselho ligado à área educacional.

Nenhum dos conselheiros pesquisados tem algum vínculo com uma organização não governamental ou alguma instituição de filantropia que pudessem revelar um caráter mais

solidário deste grupo. Também foi surpreendente que nenhum dos conselheiros pesquisados indicou que participasse do sindicato de classe de sua categoria.

**Gráfico 8**  
Grau de participação social dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP, na comunidade



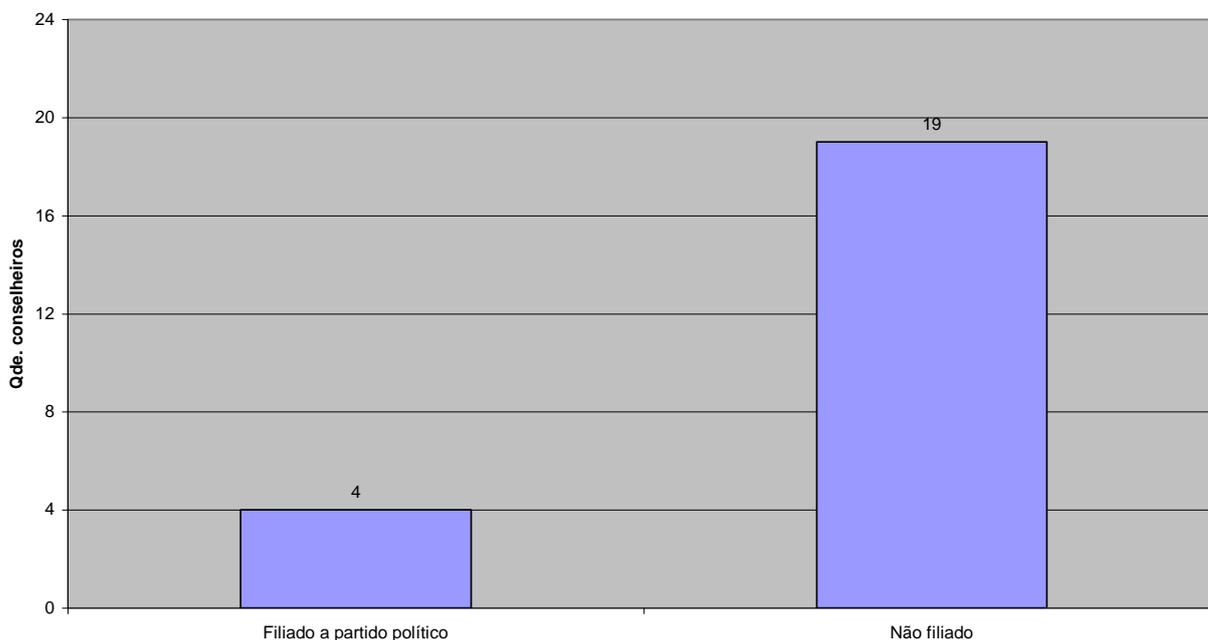
A participação em movimentos de igreja, citado por 16,5%, é considerado, segundo Putnam (1996, p. 185) como negativo ao bom desempenho institucional, tomado por base o exemplo italiano, uma vez que estes os movimentos de igreja são normalmente organizados de forma hierárquica e vertical e produzem menos “civismo” que espaços horizontalmente organizados.

O gráfico nove, abaixo, revela que a filiação partidária entre os conselheiros desta região também é baixa, sendo que 82,5% destas pessoas não são filiadas a partidos políticos e 17,5 % são filiadas.

Comparativamente ao estudo realizado por Santos Júnior (2004, p. 35) onde foi constatado que quase metade (47%) dos conselheiros de políticas públicas tinham vinculação político partidária, o percentual revelado, na pesquisa junto aos conselheiros CACS Fundeb do litoral norte SP é muito inferior àquela média.

Menos de um quinto (17,4%) dos conselheiros do Fundeb, no litoral norte de São Paulo, são filiados:

**Gráfico 9**  
**Filiação político partidária dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP**



Os resultados explicitados pelos gráficos oito e nove acima demonstram que não há uma cultura de participação cívica dos conselheiros do litoral norte de São Paulo, sendo os estoques de capital social baixos nos âmbitos dos conselhos do Fundeb desta região. Como consequência destes levantamentos é de se esperar baixo desempenho institucional nestas instâncias participativas. Estas deduções são corroboradas com algumas características de funcionamento destes arranjos demonstrado na pesquisa e também percebido nas conversas informais mantidas com os conselheiros.

O conselho Fundeb da cidade de São Sebastião e Ilhabela tem reuniões trimestrais, tempo este demasiadamente exíguo para conferência de toda a documentação produzida para controle do Fundo. Pouco tempo para conferir a aplicação do mínimo de sessenta por cento destinado à remuneração dos profissionais da educação básica não só pelo volume de papéis como pela quantidade de docentes e funcionários administrativos normalmente existente na rede escolar. Pouco tempo para conferir a aplicação do percentual de até quarenta por cento para as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação, seja pelo volume e complexidade dos processos licitatórios efetuados nesta área, seja pela dificuldade de entendimento dos documentos produzidos pela contabilidade pública local.

Ubatuba, apesar de constar freqüência das reuniões como mensal, no ano de 2009, até o mês de novembro, apenas uma reunião formal foi realizada e, conforme apurado, em visita à Secretaria de Educação daquele município, esta reunião foi para mera apresentação dos novos

membros conselheiros designados pela Lei municipal 5.056 de 21 de setembro de 2009, revelando um desempenho próximo a zero neste conselho.

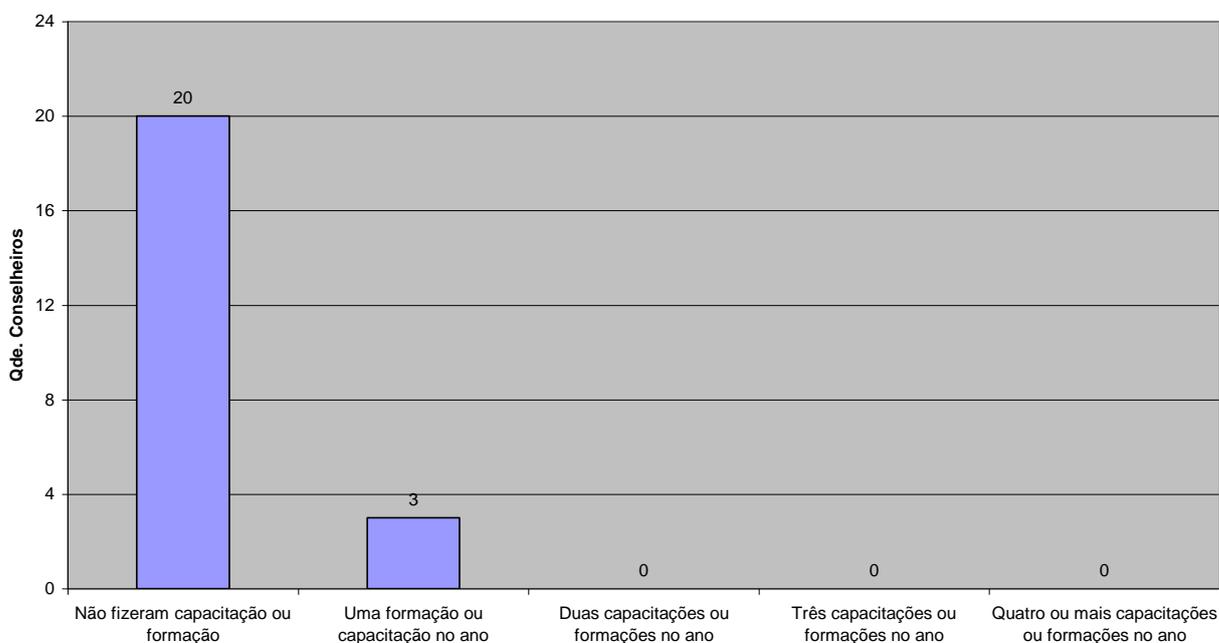
Caraguatatuba cumpre cronograma de reuniões mensais, com média de duas horas cada reunião, tempo ainda aquém para um controle desejado.

O baixo desempenho institucional será ainda confirmado pelo baixo índice de atividades demonstradas nos gráficos quatorze e dezesseis a frente.

#### 4.4 Capacitação e conhecimentos para a função de conselheiro no CACS Fundeb

Outro dado importante mensurado pela pesquisa é a respeito da capacitação e formação do conselheiro do Fundeb no litoral norte de São Paulo. A pesquisa revelou conforme gráfico dois acima que 87% dos conselheiros tem menos de um ano de participação nestes fóruns, e só 13% tiveram uma capacitação ou formação no ano de 2009, para o exercício da função de conselheiro. Questionada ainda uma destas pessoas quanto a qualidade da capacitação e resposta foi que o curso de um dia deixou muito a desejar.

**Gráfico 10**  
Capacitações ou formações de conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP em 2009



Novamente, comparativamente ao referenciado estudo de Santos Júnior (2004, p. 37) onde a grande maioria dos conselheiros de políticas públicas (70% do total de conselheiros pesquisados) realizou alguma atividade de capacitação, a quantidade de capacitações técnicas realizadas para o exercício da atividade do conselheiro CACS Fundeb no litoral norte de SP, é

de apenas 13%. Este é um dado revelador, uma vez que nenhum dos municípios do litoral norte de São Paulo tem uma política de capacitação continuada para conselheiros do Fundeb. Como a rotatividade dos conselheiros é alta, é necessário que haja uma política permanente de capacitação para que os conselheiros tenham um mínimo de possibilidade de acompanhamento e entendimento dos documentos produzidos para garantir a boa aplicação destes recursos que são o coração da educação básica brasileira.

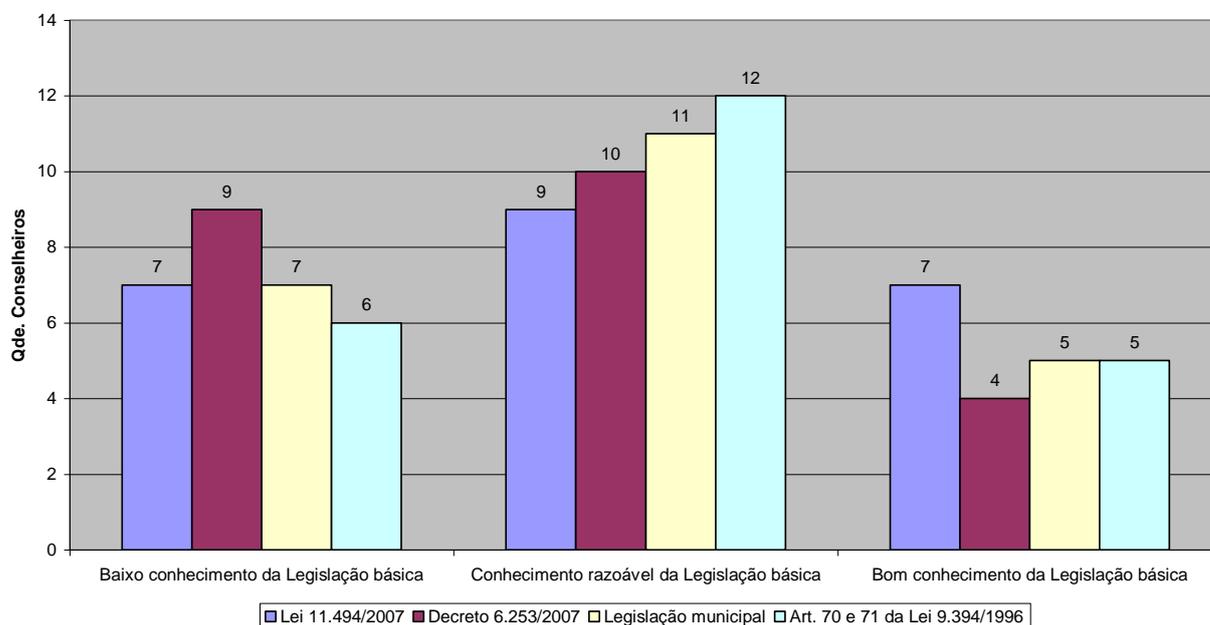
O prazo legal de permanência do conselheiro é de apenas dois anos conforme parágrafo décimo primeiro do artigo vinte e quatro da Lei 11.494/2007, permitida uma recondução, e tal comando legal só reforça a necessidade de política permanente de capacitação dos conselheiros do Fundeb.

A questão do conhecimento sobre a legislação do Fundeb também foi levantada pela pesquisa. Foram feitas perguntas sobre a Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e sobre o Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007 que regulamentaram o Fundeb; Sobre a legislação municipal que institui o conselho no âmbito do município e o Decreto municipal que define o seu funcionamento através do regimento interno e ainda sobre os artigos 70 e 71 da Lei de diretrizes e bases da educação que contem as informações sobre o que são e o que não são consideradas despesas de MDE. Todas estas legislações são indispensáveis ao trabalho do conselheiro do Fundeb.

Na compilação de todas as respostas, quase metade dos conselheiros, 45,5 % declaram que já leram as legislações e conhecem suas diretrizes, o que demonstra um conhecimento razoável da legislação básica do Fundeb, 23% declaram com bom conhecimento da legislação, pois, consultam as legislações nas deliberações do conselho e utilizam suas premissas para realizar trabalhos demandados na sua função. Porém ainda é grande o percentual com baixo conhecimento da legislação básica, aproximadamente um em cada três conselheiros (31,5% do total) se declaram que tem pouca informação sobre estas legislações. Este conhecimento é essencial para reconhecimento das competências legais do conselheiro, suas atribuições, seus limites e facilidades de acesso à informação.

O gráfico onze abaixo mostra as respostas coletadas nos questionários:

**Gráfico 11**  
**Conhecimento da legislação básica do Fundeb declarada pelos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP**



O Ministério da Educação atua junto ao Fundeb através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que é uma autarquia deste Ministério e que tem por missão prover recursos e executar ações para desenvolvimento da educação, visando garantir um ensino de qualidade para todos os brasileiros. A Lei 11.494/2007 estabelece as competências do Ministério da Educação junto ao Fundeb:

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV – na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade de ensino;

V – no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

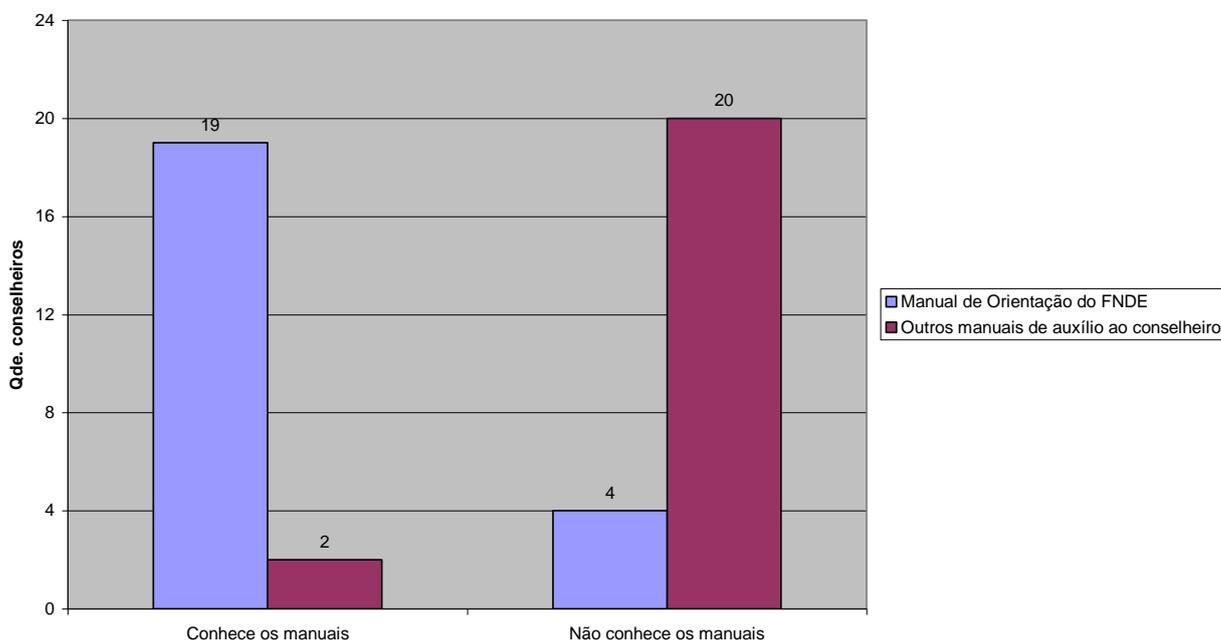
VI – na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo. (BRASIL, Lei 11.494 de 20 de junho de 2007).

No que diz respeito ao inciso III do Art. 30º da Lei 11.494/2007 o FNDE edita um manual de orientação do Fundeb que é um suporte básico para o exercício da função de conselheiro. Existem também outros manuais, por exemplo, o produzido pela Controladoria-

Geral da União – CGU através do programa Olho Vivo no dinheiro público e outros manuais de procedimentos para análise de prestação de contas de recursos produzidos ou por Ministério Público dos Estados ou por Secretarias de Educação. Existem, ainda, manuais importantes de apoio como o manual de contabilidade aplicada ao setor público produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN que busca o desenvolvimento conceitual da contabilidade aplicada ao setor público brasileiro. Todos estes manuais estão disponíveis em sítios da Internet e podem ser facilmente pesquisados e “baixados” pelo conselheiro.

No questionário formulado para os conselheiros CACS Fundeb do litoral norte de São Paulo foram perguntados se conheciam o manual de orientação para o conselheiro do Fundeb produzido pelo FNDE e também se conheciam outros manuais que pudessem auxiliar na atuação deste conselheiro. As respostas foram projetadas no gráfico doze abaixo. Dos que responderam a pergunta, 82,5% declararam conhecer o manual de orientação produzido pelo FNDE e 17,5% desconhecem este manual. Porém a situação se inverte quando perguntado se conhece outros manuais de apoio, sendo que os resultados apontaram para apenas 9% que declararam conhecer outros tipos de manuais e 91% declararam desconhecer outros manuais. Novamente alinhado o fato da alta rotatividade dos conselheiros do CACS Fundeb, os órgãos de controle interno que produzem estes manuais de apoio, como é o caso da Controladoria-Geral da União deve ser revisto a estratégia de divulgação destes manuais de apoio, uma vez que é muito baixo o percentual que os conhece.

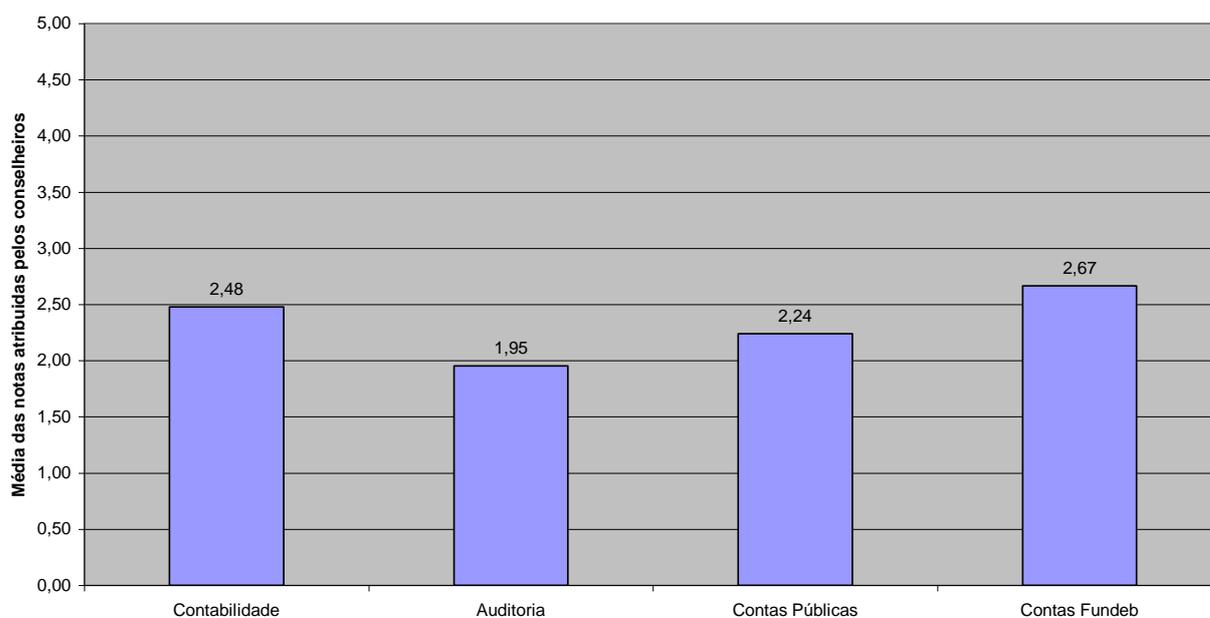
**Gráfico 12**  
**Conhecimento dos manuais de orientação ao conselheiro CACS Fundeb**



Perguntado aos conselheiros para incluir uma nota entre zero e cinco sobre as noções de contabilidade, noções de auditoria, noções de contas públicas e noções de contas do Fundeb. A nota cinco revela conhecimento máximo sobre as noções da matéria e a nota zero revela nenhum conhecimento sobre estas noções.

Os resultados demonstram que é de médio para baixo o conhecimento sobre as noções das matérias propostas. Tais notas atribuídas revelam, também, que não há um tempo disponível para aprofundamento destas noções:

**Gráfico 13**  
**Noções básicas sobre matérias relacionadas com o Fundeb declaradas pelos conselheiros CACS**  
**Fundeb litoral norte SP**

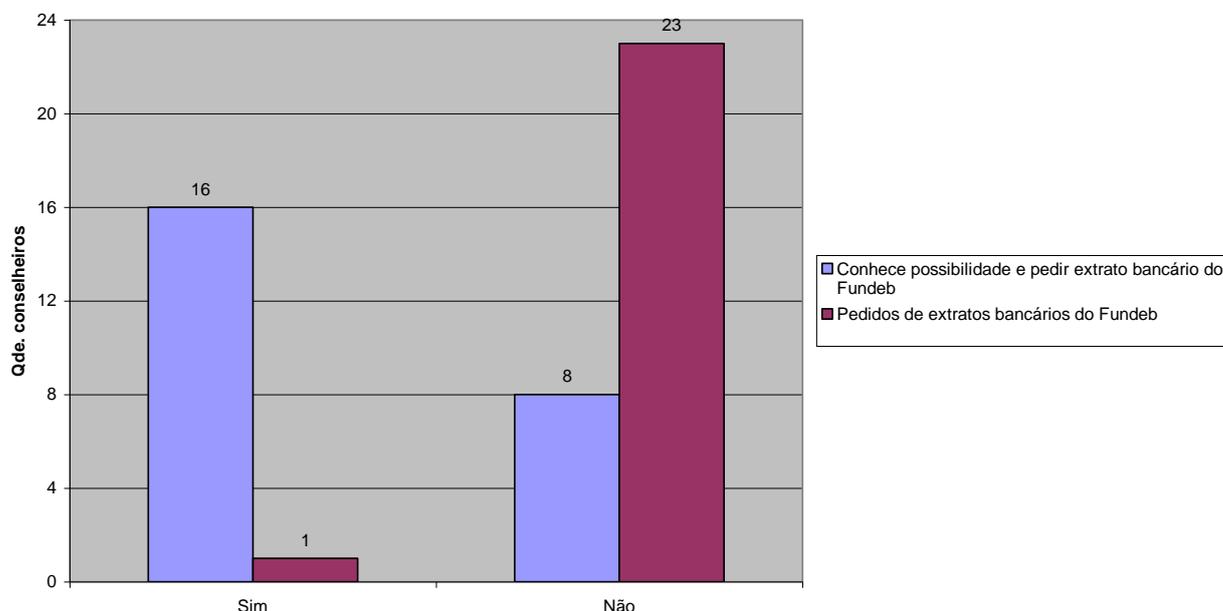


#### **4.5 Da qualidade da participação do conselheiro CACS Fundeb no litoral norte SP**

O questionário aplicado serviu também para aferir a qualidade da participação do conselheiro do CACS Fundeb no litoral norte de São Paulo. Nesta seção foram feitas perguntas sobre o conhecimento das possibilidades de solicitação de informações outorgadas pela legislação ou dos dados disponíveis em vários sítios da Internet que auxiliam sua função de conselheiro, e também sobre sua atitude legal, ou seja, se o conselheiro tem ações concretas que demonstrem que sua qualidade de participação nestes fóruns é aquela esperada pela estrutura montada para o controle social, preconizada na legislação do Fundeb e nos diversos manuais existentes de auxílio à atuação do conselheiro.

Uma das perguntas foi se o conselheiro tem conhecimento que a legislação favorece a obtenção de informações do Fundeb, e neste ponto a Lei 11.494/2007 estabelece que as instituições financeiras, Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal que recebem os recursos do Fundeb deverão disponibilizar permanentemente extratos bancários referentes à conta do fundo. Os resultados demonstraram que dois terços dos pesquisados tem conhecimento desta facilidade de acesso à informação e outro um terço não tem este conhecimento. Porém apenas um conselheiro (4 %) já demandou esta informação junto à instituição financeira.

**Gráfico 14**  
**Conhecimento dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP da possibilidade legal de solicitar extratos bancários do Fundo junto às instituições financeiras e atitude de pedir este extrato**



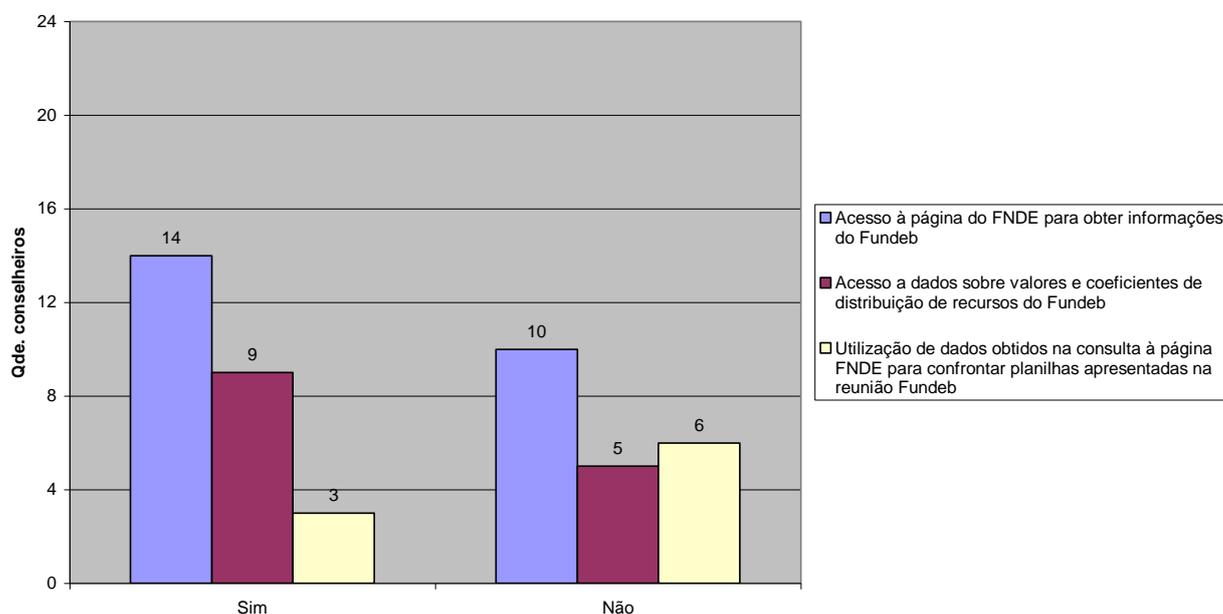
Ainda que o poder público possa disponibilizar informações sobre o ingresso de recursos na conta do Fundeb, o ato de solicitar o extrato bancário é indício básico de um processo de auditoria de contas e realização do controle social necessário nas contas do Fundeb.

Outro ponto de informação checado foi o acesso à página da Internet do FNDE, que contém dados importantes para o exercício da função de conselheiro. Foram feitas três perguntas sequenciais neste ponto: Se o conselheiro já acessou a página da Internet do FNDE para obter informações do Fundeb; Se a primeira resposta foi positiva, foi perguntado a este conselheiro se acessou dados de informação sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por estudante/ano e valores previstos no Fundeb; Se a segunda pergunta foi

positiva, se já utilizou os dados com as informações do FNDE para confrontar as planilhas apresentadas na reunião do conselho do seu município.

Estas perguntas aferiram se o conselheiro sabe onde buscar dados importantes (primeira pergunta), caso positivo, se sabe selecionar dados relativos ao seu município (segunda pergunta) e se depois de coletado os dados do seu município, se sabe utiliza-los na reunião do conselho do Fundeb como elemento de conferência da planilha apresentada. O gráfico quinze abaixo revelou que quatorze já acessaram a página do FNDE e deste grupo, nove já acessaram dados sobre valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por estudante/ano do seu município. Porém deste último grupo, apenas três já utilizaram para confrontar planilhas apresentadas durante as reuniões do conselho do Fundeb em seu município:

**Gráfico 15**  
Acesso a dados na página Internet do FNDE, acesso à dados de coeficiente e valores e utilização destes dados na Reunião do Conselho Fundeb



Se tomarmos como indicador percentual dos conselheiros que realizaram o ciclo completo esperado para o exercício do controle social: buscar dados, seleciona-los e utiliza-los durante a reunião verificamos que apenas 12,5% dos conselheiros (três de vinte e quatro pesquisados) tiveram esta competência esperada de fiscalização das contas do Fundeb.

Considerando que os conselhos municipais são formados por um mínimo de nove conselheiros, e no município onde houver conselho municipal de educação e conselho tutelar por um mínimo de onze conselheiros e, ainda, tomando por base os dados expostos nos

gráficos quatorze e quinze acima, podemos supor que apenas um ou no máximo dois conselheiros por conselho do Fundeb tem percepção plena de sua função de controlador social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos deste Fundo essencial da educação brasileira.

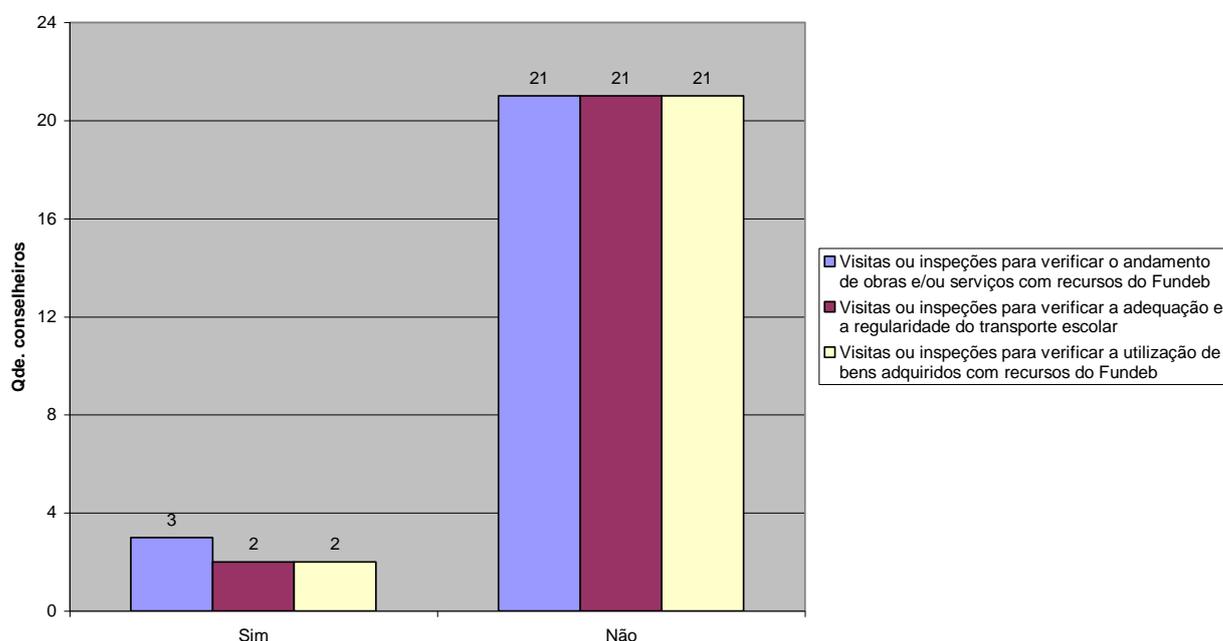
Outra importante verificação para aferir a qualidade de participação do conselheiro foram as perguntas sobre realizações de visitas ou inspeções para verificar obras, serviços, regularidade do transporte escolar, bens adquiridos com processos licitatórios com recursos do Fundeb.

Dentre outras funções incube aos conselhos: Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; 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 (parágrafo décimo terceiro do artigo vinte e quatro da Lei 11.494/2007); Supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos (parágrafo nono do artigo vinte e quatro da Lei 11.494/2009).

A Lei 11.494/2007 ainda faculta aos conselheiros, sempre que estes julgarem necessários, a realização de visitas e inspeções “*in locu*” para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do fundo e a adequação do serviço de transporte escolar; A utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo (inciso quarto do artigo vinte e cinco da Lei 11.494/2007).

Os resultados da pesquisa estão no gráfico dezesseis:

**Gráfico 16**  
**Realização de visitas ou inspeções pelos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP**



Perguntado ainda aos conselheiros que responderam afirmativamente às questões de visitas ou inspeções realizadas, um não respondeu quantas inspeções realizou, três responderam que fizeram uma inspeção, um respondeu que realizou duas inspeções e um conselheiro respondeu que realizou quatro inspeções sobre andamento de obras ou serviços e vinte e seis inspeções em bens adquiridos com recursos do Fundeb. Por cidade as respostas positivas ficaram com um em Caraguatatuba que respondeu afirmativamente a duas formas de inspeção, dois em São Sebastião, sendo que um respondeu afirmativamente a duas formas de inspeção e dois em Ilhabela com resposta positiva a uma das formas de inspeção. A análise percentual de conselheiros que realizaram inspeções ficou entre 9% e 12,5% que realizaram alguma forma de inspeção.

Novamente, considerando que os conselhos são formados por no mínimo nove ou onze conselheiros, a conclusão é a mesma do item anterior e podemos inferir que um ou no máximo dois conselheiros, por conselho do Fundeb, tem percepção plena de sua função de controlador social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos deste Fundo essencial da educação brasileira.

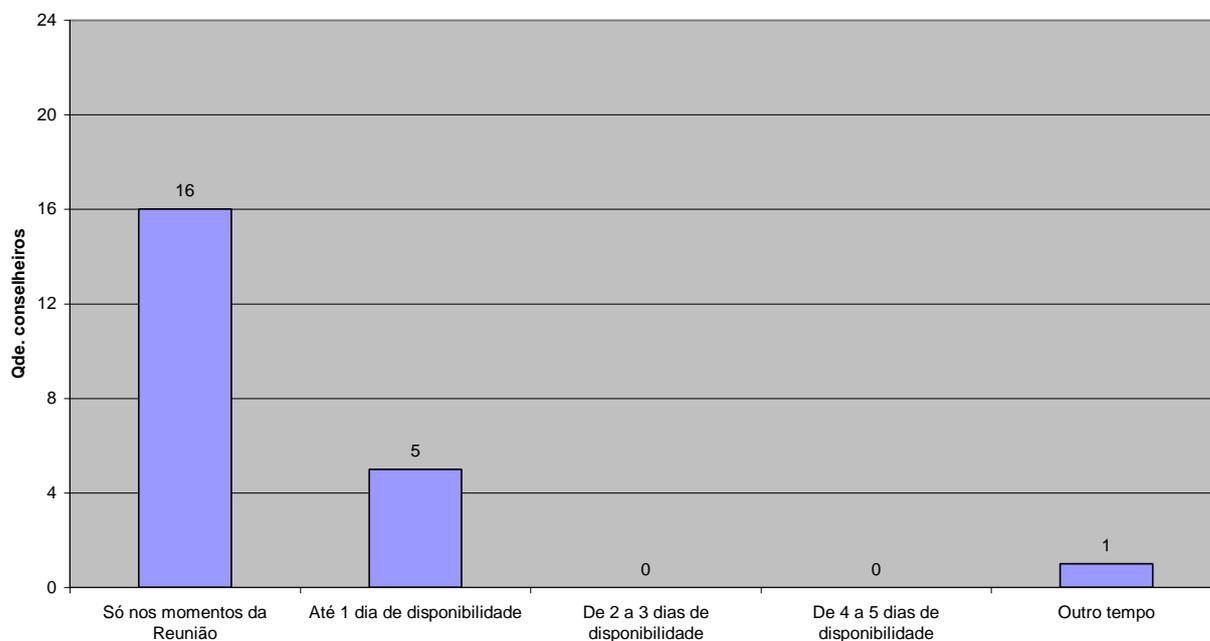
O último ponto a destacar com respeito a qualidade de participação do conselheiro CACS Fundeb no litoral norte SP é uma questão crucial: Quanto tempo o conselheiro se dedica a sua função. Este é um ponto de relevante interesse uma vez que não se realiza o controle social apenas com uma corrida de olhos em toda a montanha de documentos

produzido pelas Secretarias de Educação para atestar a boa aplicação dos recursos do Fundeb. Dos vinte e quatro conselheiros pesquisados, vinte e dois responderam esta questão e destes dezesseis (aproximadamente 73%) responderam que se dedicam a sua função apenas nos momentos da Reunião. Outros cinco (aproximadamente 23%) responderam que dedicam até um dia de disponibilidade incluindo os momentos da Reunião e demais tarefas do Fundeb e um (pouco mais de 4%) respondeu que está sempre pesquisando e atento aos noticiários do Fundeb, sem precisar em números de dias.

Conforme presenciado nas reuniões dos conselhos e confirmado pelos conselheiros o período de Reuniões é em torno de duas horas, podendo chegar a casos de exceção até três horas e com isto pode-se afirmar que é ínfimo o tempo dedicado para o exercício do controle social deste Fundo. Considerando que os professores, diretores, servidores das Escolas, servidores públicos e os representantes de Pais e Estudantes têm outras obrigações, este é um ponto de atenção se se pretende elevar a qualidade de participação do conselheiro do Fundeb.

Os resultados podem são apresentados no gráfico dezessete abaixo:

**Gráfico 17**  
**Tempo dedicado a atividade de conselheiro Fundeb**



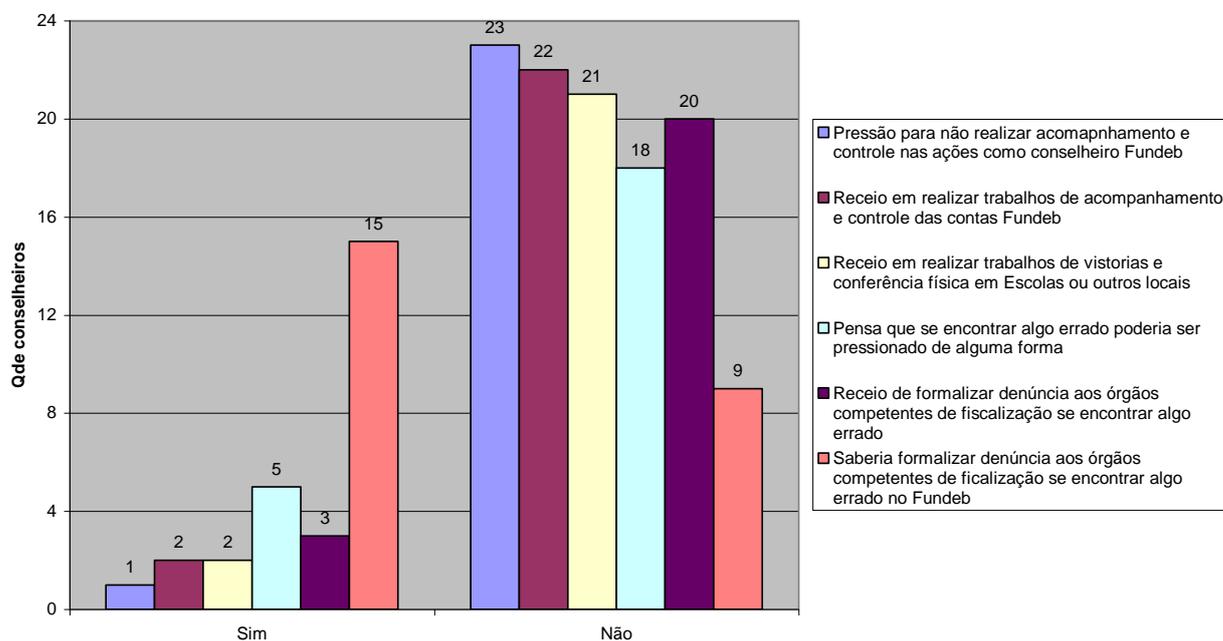
#### **4.6 Os conselheiros do CACS Fundeb sentem receio para exercer sua função?**

Este ponto foi abordado na pesquisa com uma série de perguntas para identificar possíveis pressões existentes efetuadas principalmente pelo poder executivo local. Os

resultados não demonstraram um receio explícito, porém há uma sombra de que é possível haver pressões e ameaças caso se encontre algo errado nas contas Fundeb. Apenas um conselheiro respondeu afirmativamente e diretamente a pergunta se sentem algum tipo de receio no exercício de suas funções, porém já é significativo o percentual quando a pergunta é hipotética caso o conselheiro encontre algo errado nas contas do Fundeb e neste caso aproximadamente 22% ou um em cada cinco conselheiros pensa que poderia sofrer algum tipo de pressão.

Outro dado interessante diz respeito se saberiam formalizar denúncia junto aos órgãos fiscalizadores e de controle institucional existentes no país, como o Ministério Público, Tribunal de Contas ou a Controladoria Geral da União. Neste quesito, cerca de 37,5% (mais de um terço) não saberiam, “*a priori*” como formular as representações necessárias a estes órgãos de controle institucional.

**Gráfico 18**  
Receio dos conselheiros CACS Fundeb litoral norte de SP no exercício de suas funções



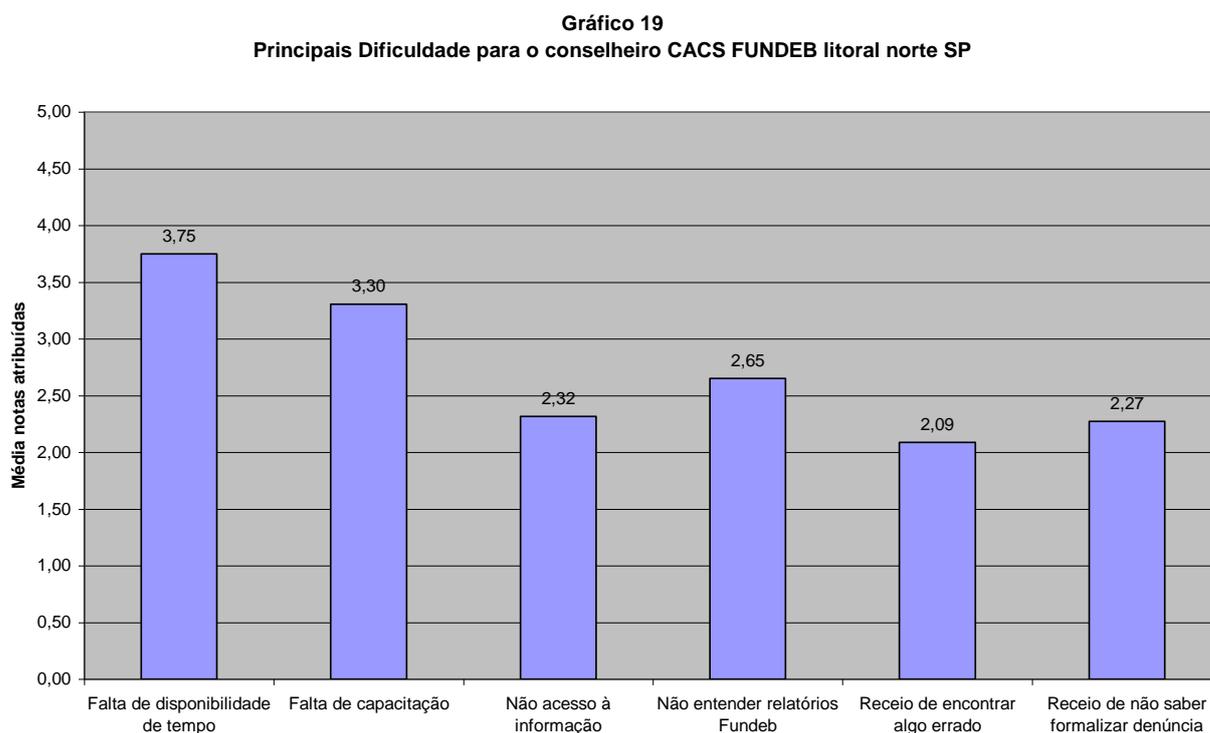
#### 4.7 Principais dificuldades para o exercício da função de conselheiro do Fundeb, na ótica do conselheiro

A pesquisa levantou, também, as principais dificuldades para o exercício da função de conselheiro, tomando por base o olhar do próprio conselheiro do CACS Fundeb do litoral norte de São Paulo. Foi solicitado aos conselheiros que mensurassem os quesitos formulados como dificuldades apontando a nota um para baixa dificuldade e nota cinco para alta

dificuldade. Foi proposto no questionário os seguintes quesitos como dificuldades: 1 – Falta de disponibilidade de tempo; 2 Falta de capacitação para função de conselheiro; 3 – Falta de acesso à informação; 4 – Não entender os relatórios produzidos para o Fundeb; 5 – Receio de encontrar algo errado no Fundeb; 6 – Receio de não saber formalizar denúncia às autoridades fiscalizadoras. Também foi deixado como alternativa descritiva para o conselheiro apontar outra dificuldade que não os quesitos apresentados acima. As notas foram somadas e divididas pelo número de conselheiros que responderam os quesitos.

Surpreendentemente o quesito apontado como de maior dificuldade foi o da falta de disponibilidade de tempo e não a capacitação como frequentemente a literatura aborda. Na perspectiva do conselheiro do Fundeb do litoral norte de São Paulo, a capacitação para exercício da função figurou como segundo quesito de dificuldade.

As respostas foram catalogadas e apresentadas no gráfico abaixo:



As principais dificuldades apontadas são três, nesta ordem: Falta de disponibilidade de tempo; Falta de capacitação para exercício da função; Não entender relatórios produzidos para acompanhamento do Fundeb. As demais foram mensuradas, mas com menor importância: O acesso à informação; O receio de não saber formalizar denúncia e por último o receio de encontrar algo errado nas contas do Fundeb.

Outras dificuldades foram apontadas espontaneamente por três conselheiros na pesquisa e são elas: A resistência para aprofundamento de fiscalização das contas, por parte dos membros do conselho, quando há indícios de irregularidades; Que os membros do conselho conferem somente a parte relativa ao salário dos profissionais de educação e não conferem as demais movimentações do Fundo; Poucas reuniões do conselho do Fundeb.

Ao final do questionário também é formulado uma questão aberta com o seguinte questionamento: Quais as maiores dificuldades para o exercício do controle social junto ao Fundeb? Quatorze conselheiros de vinte e quatro pesquisados responderam esta questão e as respostas foram consolidadas e catalogadas na tabela um abaixo:

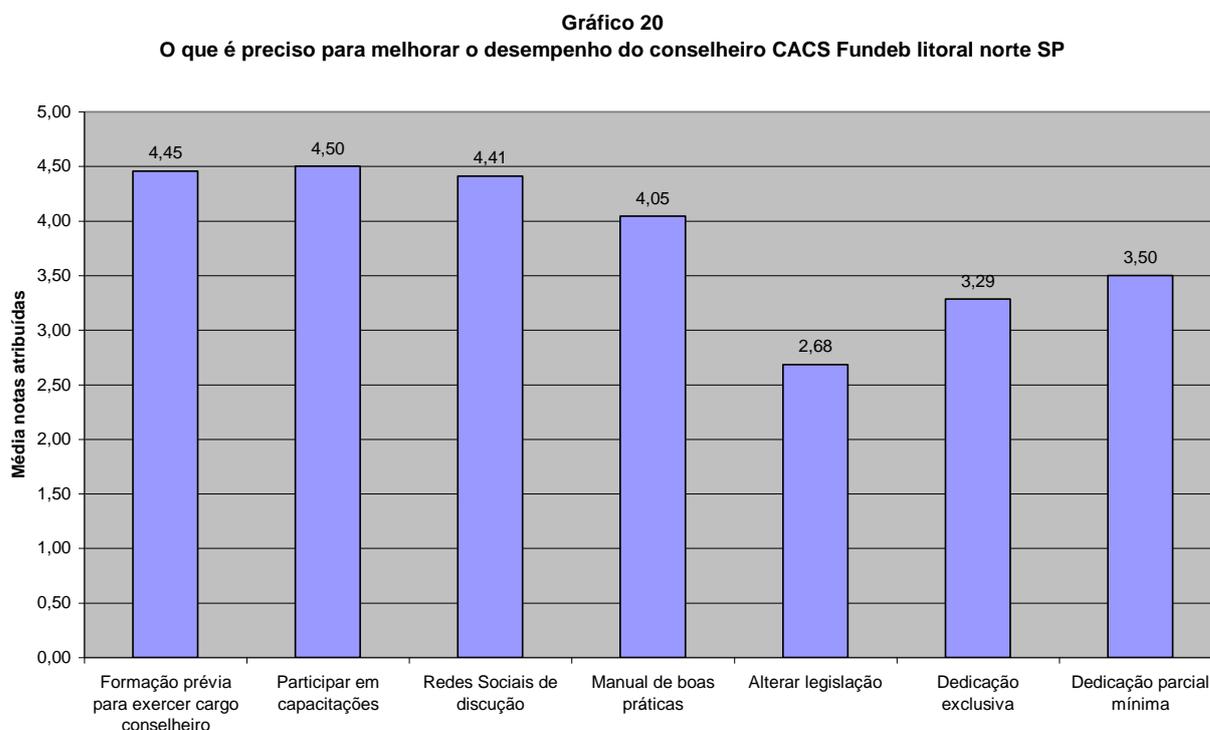
Tabela 1	
Questão aberta formulada aos conselheiros CACS Fundeb litoral norte SP	
<b>Quais as maiores dificuldades para o exercício do Controle Social junto ao Fundeb ?</b>	<b>Qde. Conselheiros que afirmaram este quesito</b>
Falta de tempo: para analisar os documentos, participar de reuniões, pesquisar, estudar e outras tarefas.	10
Falta de capacitação para conhecimento da legislação e dos procedimentos relativos ao Fundeb	7
Pouco tempo de reunião (2 a 3 horas)	4
Complexidade da documentação que dificulta o entendimento para onde o dinheiro deveria ter sido aplicado	2
Desinteresse dos conselheiros para maior envolvimento e maior mobilização	2
Falta de parcerias com outros órgãos para apoio aos conselheiros	1
Resistência do presidente do conselho em efetuar um controle adequado de prestação de contas	1
Falta de acesso à informação e às atas produzidas no Conselho	1
Respostas vagas para os questionamentos produzidos nas reuniões do Fundeb	1

As respostas confirmam as principais dificuldades enfrentadas. A falta de disponibilidade de tempo é a campeã das dificuldades. Esta é uma realidade dos profissionais de educação. Os professores, diretores, servidores técnicos administrativos das Escolas públicas, coordenadores ou supervisores pedagógicos indicados pelas Secretarias de Educação

e mesmo os Pais de estudantes não tem disponibilidade de tempo para se dedicar a esta importante função. A falta de capacitação ocupou novamente o segundo lugar e o terceiro é o pouco tempo ocupado pelas reuniões dos conselhos do Fundeb.

#### 4.8 O que é preciso para melhorar o desempenho do conselheiro do Fundeb, na ótica do conselheiro

Ao final do questionário aplicado foi solicitado aos conselheiros que atribuíssem uma nota entre um até cinco que demonstrasse a importância do quesito formulado para melhorar seu desempenho como conselheiro. A nota um significa baixa importância e a nota cinco, alta importância. Os resultados foram:



Os resultados demonstraram notas altas para praticamente todos os quesitos formulados. A única exceção é a nota atribuída para alteração da legislação. Na percepção dos conselheiros é menos importante alterar a legislação do Fundeb do que os diversos outros pontos abordados.

As notas também demonstraram que há carência nas diversas ferramentas colocadas a disposição dos conselheiros e uma necessidade de aprendizado e de formação para exercer, a contento, o papel de conselheiro do Fundeb.

#### **4.8.1 Participar em capacitações**

Se há um ponto pacífico entre conselheiros, gestores públicos e profissionais de educação é que a capacitação é um processo que deve ser continuado e que ao se dotar o conselheiro de habilidades e competências para realização de sua função, ganha toda a estrutura de controle social e ganha toda a sociedade. Não se deve perder de vista que o sentido de um dos princípios educacionais consagrados pela constituição brasileira é a gestão democrática do ensino público. O exercício do controle social no Fundeb concretiza este valor de gestão democrática e, para tanto, os conselheiros devem capacitar-se e desenvolver-se para esta tarefa.

Fazendo um paralelo com a educação para a cidadania que deve ser abordado desde a infância para prepará-las à participação nestes espaços públicos as educadoras Antunes; Tomchinsky; Pini (2009, p. 10) afirmam que todo conhecimento é importante para a democracia se estes contribuem na formação de pessoas para a solidariedade, para a cooperação, para ações comprometidas com a vida em sociedade na promoção de justiça e paz, sempre em perspectiva dialógica. São estas competências que são necessárias às atitudes dos conselheiros de políticas públicas. Por esta razão os saberes sobre contabilidade pública, noções de auditoria e fiscalização são tão importantes para o conselheiro do Fundeb.

#### **4.8.2 Formação prévia para o exercício da função de conselheiro**

Um dos apontamentos feitos na pesquisa é de que a formação prévia para o exercício da função de conselheiro é, também, muito importante. Para isto é necessária uma política mais clara e perene para que os novos conselheiros sejam formados. Como o exercício do seu mandato é de dois anos, podendo ser reconduzido por igual período, é importante que este processo seja permanente e que o uso das tecnológicas de educação a distância seja acessível, incentivado e facilitado à todos os conselheiros do Fundeb.

A formação de conselheiros Fundeb, apesar de ser responsabilidade legal do Ministério da Educação, através do FNDE, deve ser elaborada em parceria com os órgãos responsáveis pelos controles institucionais: Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladoria da União e outros. Deve ser criado e disponibilizado um verdadeiro sistema articulado para prover esta formação inicial e aumentar a eficácia e eficiência da atuação do conselheiro com vistas a melhoria significativa na qualidade de participação do conselheiro.

### **4.8.3 Redes Sociais de discussão**

Esta também é uma possibilidade e um recurso tecnológico que pode ser colocado a disposição do conselheiro gestor do Fundeb. Hoje há tecnologia de fácil acesso e cujo alcance pode ser abrangente para oferta de mais um espaço de formação, articulação, troca de idéias e disseminação de boas práticas para promoção de uma cultura de participação efetiva dos conselheiros. A teoria de redes é muito bem fundamentada por Capra (1996, p. 44-45) que trata a formação de redes como uma forma natural de organização como um padrão de vida, de comunicação e de auto sustentabilidade. Redes sociais são formas de comunicação e de gestão compartilhada do conhecimento que podem encurtar caminhos para um exercício eficaz do controle social.

### **4.8.4 Manual de boas práticas**

Na percepção dos conselheiros um manual de boas práticas pode ser uma ferramenta útil colocada a disposição. Também este item é de responsabilidade do Ministério da Educação conforme inciso terceiro do artigo trinta da Lei 11.494/2007. Esta proposição de manualização é diferente das orientações básicas aos conselheiros, aspectos legais e normativos. Trata-se de um catálogo de boas práticas de como bem efetuar o controle social, ponto timidamente tratado no Manual de Orientação do Fundeb publicado e disponibilizado na Internet pelo FNDE.

### **4.8.5 Tempo para dedicação ao conselho do Fundeb**

Para os conselheiros do CACS Fundeb do litoral norte de São Paulo é muito importante ter tempo para dedicar a este trabalho. Conforme resultado da pesquisa é mais importante ter um tempo mínimo de dedicação ao conselho do Fundeb do que dedicação exclusiva. Mas é evidente que a legislação deve garantir ao conselheiro um tempo mínimo para realizar estudos, formações e as competentes conferências de documentações e realização das visitas e inspeções indispensáveis a um controle efetivo.

## **4.9 Hora de mudança no jogo do controle social do Fundeb**

As conclusões do trabalho de pesquisa de campo revelam um controle social ainda tímido, pouco eficaz e realizado às pressas durante as poucas horas de reuniões dos CACS Fundeb. É preciso que se aponte um novo caminho onde haja mais cooperação, mais participação e mais envolvimento dos conselheiros neste importante exercício de cidadania.

Neste sentido é de se conclamar os indivíduos a mudarem o jogo do controle social para que ele saia do papel e ganhe o campo da realidade, da efetividade das políticas, da correta aplicação dos recursos e da aderência dos fatos e atos às planilhas e documentos produzidos para as reuniões do CACS Fundeb.

Há que se entender também que este processo histórico de caminhada no controle social não se faz do dia para a noite. É árduo o processo de conquista de espaço e envolve muita luta e determinação dos atores que procuram o melhor caminho da democracia. Apesar das conclusões do estudo de Putnam (1996, p. 190-194) apontar que “a comunidade cívica tem profundas raízes históricas” o mesmo estudo aponta a importância das políticas públicas e das instituições formais de alteraram o curso da prática política. Cabem aos dirigentes públicos, especialmente os ligados à área da Educação e mais ainda à gestão do Fundeb uma postura mais pró-ativa no sentido de favorecer e estimular o controle social. Alguns instrumentos podem ser utilizados, como sugestão:

1) Promover alterações nas legislações para garantir um “tempo mínimo” para a função de conselheiro CACS Fundeb. É possível a todo prefeito municipal garantir que haja este tempo mínimo definido para esta função, e inserido na legislação municipal de criação do conselho e na regulamentação do seu regimento interno. Se há dificuldade para garantir este mínimo de tempo para os conselheiros representantes de pais e estudantes não há nenhum óbice para que os representantes dos professores, dos diretores, dos servidores administrativos e outros servidores públicos municipais tenham este tempo dedicado ao conselho do Fundeb. É factível que se dedique, pelo menos, um dia por semana aos trabalhos do conselho de acompanhamento do Fundo. O bom gestor público sabe que é importante estimular este avanço no controle social e sabe que é importante fornecer este tempo para que o conselho consiga realizar suas tarefas. Conselho atuante garante menos problemas com as contas públicas que serão auditadas pelos órgãos fiscalizadores. Somente o mau gestor que não tem compromisso com a educação não apoiará este estímulo ao controle social.

É necessário também que haja sinergia entre os membros do conselho, que haja solidariedade e transparência na forma de trabalho. Assumindo estes valores os membros conselheiros comporão um time cujo resultado será a melhora na qualidade do controle efetuado.

Cabe também ao Ministério da Educação através do FNDE estimular que os conselheiros dediquem mais tempo ao controle social do fundo. As propostas de regimento

produzidas pelo FNDE foram praticamente copiadas em todo o Brasil o que demonstra a importância e o peso da orientação na formulação de modelos de atos normativos. Propostas mais ousadas nos modelos apresentados certamente surtiram efeito catalizador na promoção de regulamentações que melhorem a qualidade do controle social.

2) Compete ao Ministério da Educação atuar na capacitação dos membros dos conselhos (inciso II, art. 30, Lei 11.494/2007). Em um país com dimensões de continente com 5.560 municípios é impossível para qualquer órgão realizar capacitações presenciais em todas estas cidades. Tecnologias para formação em grande escala, hoje disponíveis, devem ser utilizadas, especialmente os cursos via rede de Internet. É necessário que o FNDE adote política para estimular e disponibilizar cursos de capacitação à distância para todos os conselheiros.

Os cursos de formação devem ser atrativos não só explicando como é o Fundo, quais são os tributos que fazem parte da cesta, como é a sua operacionalização, mas, também, com ênfase ao exercício do controle social do Fundeb, quais tarefas precisam ser desempenhadas, como realizar visitas e inspeções, como formar equipes e dividir trabalhos para a fiscalização desses recursos. De que adianta informar que o fundo é composto por vários tributos se o conselheiro não conhece os procedimentos contábeis de registro das operações realizadas? Se não sabe fazer uma diligência para verificar “*in locu*” as obras, os serviços, os bens adquiridos e a adequação do transporte escolar? Os cursos a serem produzidos devem ter o foco nas boas práticas de exercício do controle social para que a política de financiamento da educação básica seja efetiva e que a qualidade do ensino público melhore neste país.

Deve-se implementar, também parcerias estratégicas com outros órgãos governamentais para dar cabo desta importante empreitada. Os órgãos que tem a missão de exercer o controle institucional do Fundeb devem ser parceiros, estabelecendo protocolos de cooperação e de coresponsabilidade na gestão destes cursos.

3) A Educação Fiscal para a cidadania tem por um de seus objetivos o desenvolvimento de um cidadão reflexivo de suas práticas a partir do conhecimento da função sócio econômica do tributo: uma vez que todos os cidadãos pagam tributos é necessário que se desperte a consciência para o exercício do controle social do gasto público. Este despertar deve ser seguido com atitudes concretas e com participação, nos espaços possíveis, junto à comunidade onde vive.

Reivindicar e participar ativamente das decisões da sociedade, propondo alternativas que serão mais adequadas para o bem comum, é uma questão de consciência e de controle sobre o que é nosso, visando á transparência das ações políticas e ao retorno dos benefícios para a coletividade. [...] A gestão dos recursos públicos pressupõe que a sociedade civil participe efetivamente, enunciando suas insatisfações em forma de problemas, que devem ser mensurados e, mediante reivindicação, registrados no Orçamento. (ESAF, Gestão Democrática dos Recursos Públicos, 2008, p.84).

A Educação fiscal busca preencher uma lacuna existente nos processos tradicionais de formação das pessoas e aborda conteúdos sobre a atividade financeira do Estado. Informações sobre orçamento público, execução orçamentária, contabilidade pública, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, entre outras podem contribuir decisivamente instalando competências aos indivíduos que querem melhorar o controle social.

Portanto será muito bem vinda a parceria dos órgãos que ficarão responsáveis pela área de capacitação e formação continuada dos conselheiros dos CACS Fundeb com o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa efetuada junto aos conselheiros do Fundeb no litoral norte de São Paulo revelou que não é realizado um controle social eficiente deste Fundo e sua atuação não cumpre todas as demandas legais propugnadas na Lei 11.454/2007. Ratifica esta afirmação o pouco tempo dedicado, pelo conselheiro, às atividades do conselho (gráfico dezessete, dezenove e tabela um deste trabalho). Corrobora também para esta forma de atuação a pouca capacitação disponibilizada (gráfico dez), ao conhecimento aquém do esperado da legislação básica (gráfico onze), a média baixa sobre conhecimento de matérias necessárias à atividade do conselheiro (gráfico treze) e a baixa qualidade de participação (gráficos quatorze, quinze e dezesseis).

Outra conclusão deste trabalho é uma equação bastante simples: melhor controle social do Fundeb, melhor a qualidade do ensino básico público brasileiro. As demais condições para melhoria da educação como maior investimento, o resgate da importância do professor com melhores salários e condições dignas para exercício de sua profissão, a melhora da infra-estrutura escolar, um sistema de avaliação que garanta a melhoria de aprendizagem são igualmente importantes. Porém, só haverá garantia de que os recursos da educação sejam aplicados nas políticas acima descritas com um controle social de qualidade, portanto que não se relegue este controle apenas às letras das legislações, mas que ele se torne real, factual e verdadeiro.

Espera-se de todo conselheiro do CACS Fundeb uma prática mais atenta e cooperativa nas funções exercidas e em especial no monitoramento e controle do fundo. Não só um controle realizado via conferência documental, mas um controle efetivo, um acompanhamento crítico de todas as informações que são disponibilizadas e um monitoramento das ações a fim de assegurar que aquilo que está escrito, relatado e disponibilizado nos demonstrativos seja o efetivamente praticado em prol da comunidade educacional para docentes, discentes e comunidade em geral.

No cenário brasileiro urgem ações voltadas ao combate da corrupção, à elevação da transparência na aplicação dos recursos públicos e à melhora da qualidade do controle nos espaços conquistados em diversos conselhos de políticas públicas, em especial junto ao CACS Fundeb. A educação fiscal pode contribuir para fazer a ponte que liga os conteúdos e conhecimentos em cidadania fiscal, a partir da conscientização da função sócio econômica do

tributo, à formação de conselheiros críticos, reflexivos de suas práticas sociais e mais participativos e eficazes nestes fóruns.

Embora os conselhos possam ser espaços típicos para realização da *accountability* conforme demonstrado, ainda é um desafio sair do campo teórico para a efetiva participação de maneira que esta instância possa se tornar um instrumento para a prática da *accountability* societal.

Políticas que tenham por objetivo a valorização do papel do conselheiro e a criação de redes sociais para os membros participantes devem ser vistas como estímulo ao aumento do capital social entre os companheiros.

Neste ano de 2010 será dedicado, também, à realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE e uma das principais reivindicações que será levada à conferência é que a Educação tenha um percentual mínimo de aplicação de recursos vinculado ao PIB Nacional. No documento base (BRASIL, MEC, CONAE 2010, p.92) uma das ações desafiadoras em relação ao Fundeb, principal fonte de financiamento da educação básica, é “fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos de acompanhamento e de avaliação do Fundeb, considerando a composição e suas atribuições legais”. Quanto aos conselheiros dos CACS Fundeb Callegari (2009, p. 158) destaca a importância da sua formação “Quanto mais conhecimento se tenha sobre o Fundeb, seu alcance, suas dimensões e sua implementação, mais e melhor se poderá atuar e contribuir para o sucesso na consecução dos objetivos que lhe são intrínsecos.”

A Controladoria Geral da União – CGU através do programa de fiscalização por sorteios demonstrou fraudes em licitações em 90% das prefeituras do Brasil, inclusive de verbas do antigo Fundef (BRASIL, CGU, 2008). Estes fatos revelam a persistência das práticas de corrupção e patrimonialismo no Estado brasileiro. Considerando, ainda, o histórico de problemas com o controle da aplicação dos recursos do Fundef no estudo de Orrico e Mendes (2006) que analisou as principais irregularidades pelas auditorias da CGU encontradas em trinta e dois municípios baianos, demonstrou “o pouco cuidado da gestão descentralizada em cumprir as determinações legais formalmente prescritas para aplicação dos recursos oriundos do Fundef”. Neste sentido tão importante quanto angariar mais recursos para a educação pública brasileira será criar instrumentos que melhorem a qualidade de participação do conselheiro do CACS Fundeb no acompanhamento eficiente destes recursos.

É hora da mudança do jogo na sistemática do controle social exercido no Fundeb, sendo necessárias políticas públicas que contribuam para maior disponibilidade de tempo dos conselheiros, formação prévia e continuada no exercício de suas funções e de outras políticas públicas que foram exploradas no item 4.8 deste trabalho com conseqüente melhoria da qualidade de participação do conselheiro no interior do CACS Fundeb, e conforme Burgos (2007, p. 135) “superando as situações de formalismo e passividade da participação para uma participação ativa, efetiva e deliberativa no processo decisório”.

É necessário, urgente e importante que se exerça um controle social efetivo para garantir a boa aplicação dos recursos nesta área educacional a fim de que o país possa caminhar para a democracia real participativa rumo ao desenvolvimento sustentável com educação de boa qualidade.

## 5. REFERÊNCIAS

ANTUNES, A; TOMCHINSKY, J; PINI, F. Educar para e pela cidadania desde a infância: construindo espaços e relações humanas emancipadoras na instituição escolar. **Direcional Educador**, São Paulo, v. 49, p. 10-12, fev. 2009.

AVRISTZER, L. et all. Corrupção – ensaios e críticas. **Índices de percepção da Corrupção**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 505 – 510.

BURGOS, R. **Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007. p. 127-166.

CALLEGARI, C. **O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 4. ed. São Paulo: Editora Aquariana, 2009. 445 p.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 9. ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 1996. 256 p.

CARNEIRO, C.B.L.; COSTA, B.L.D. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**. Trabalho apresentado no VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del estado Y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.

CASTRO, J.A. **Financiamento da Educação no Brasil**. In: Em Aberto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. v. 18. n. 74. Brasília, 2001.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In : DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. 1. ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007. 590 p.

FAGUNDES, A.I.J. **LDB – Dez anos em ação**. In: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação – IPAE. Rio de Janeiro: 2006. 7 p. Disponível em: <<http://www.ipae.com.br/ldb/augustafagundes.doc>>. Acesso em 12 Dez. 2009.

FARID, Jacqueline. IBGE: Renda média real do brasileiro sobe 1,7% em 2008. **Agência Estado**, São Paulo, 18 set. 2009. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/agencias/ae/economia/detail/2009-09-18-532807.shtml>>. Acesso em 04 de dezembro de 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**; tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 352 p.

MARTINS, P.S. **Fundef, Fundeb e a Federação**. Cadernos Aslegis 23, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília: Civilização Brasileira, 2004. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/cadernos/Cadernos23/cad\\_23\\_4.pdf](http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/cadernos/Cadernos23/cad_23_4.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

OLIVEIRA, N.A.; OLIVEIRA, A.R. Controle Social e Participação Política: Desafios de ontem à Filosofia da Educação (Política) de Hoje. **31º ANPED**, Caxambu, M.G., outubro de 2008. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT17-4785-Int.pdf>>. Acesso em: 22 de setembro de 2009.

ORRICO, A.; MENDES, V.L.P.S. A Fisionomia da Corrupção no Contexto da Descentralização: o caso do Fundef. **30º ENANPAD**, Salvador, BA., setembro de 2006.

PINTO, J.M.R. A política recente de Fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007 877. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2009.

PINTO, J.M.R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre financiamento da educação no Brasil. **Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46. jan./jun. 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia** a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 257 p.

SANTOS, A. Os desafios do controle social nas Políticas Públicas. **Mídia Independente**, Instituto Polis, São Paulo, 25 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2006/04/351748.shtml>>. Acesso em : 22 set. 2009.

SANTOS, B.S.S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. S. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-79.

SANTOS JUNIOR, O; RIBEIRO, L; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. 286 p.

SILVEIRA, D.B. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **15º CONPEDI**, Manaus, AM., Jun. 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em 22 set. 2009.

SPINELLI, M.V.C. **Controladoria Governamental e Controle Social**. Conteúdo. 1. ed. Brasília: ESAF. 2009. 68 p.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In : DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TREVISAN, A. M. et al. **O Combate à Corrupção** nas prefeituras do Brasil. 4. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2006. 110 p.

VARGAS, M.R.M, **Metodologia de Pesquisa.** Conteúdo.1. ed. Brasília: ESAF, 2008. 89 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Olho Vivo no dinheiro público. **Fundeb.** 1. ed. Brasília: CGU, 2008. 44 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fraudes em licitações aparecem em 55 de 60 municípios fiscalizados pela CGU.** Disponível em: <<http://www.sfc.planalto.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia03508.asp>>. Acesso em 05 de jan. de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2010 - Documento Referência.** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC. 2009. 119 p.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **FUNDEB** – Manual de Orientação. Brasília: FNDE, 2009. 85 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Quadro Comparativo – Fundeb-Fundef.** Brasília: MEC/ACS, 2007. 3 p.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Sinopse Estatística do Professor.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp> >. Acesso em 05 de dez. de 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Educação Fiscal no Contexto Social.** Brasília: ESAF. 2008. 70 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Relação Estado-Sociedade.** Brasília: ESAF. 2008. 70 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Função Social dos Tributos.** Brasília: ESAF. 2008. 90 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos.** Brasília: ESAF. 2008. 86 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Proposta de Emenda Aditiva ao Documento Referência – CONAE 2010,** São Paulo: PNEF. 2009. 2p.

BRASIL. EC 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 16 set. 2008.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 17 set. 2008.

BRASIL. Lei 9.424, de 20 de junho de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério—FUNDEF. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 1996. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 17 set. 2008.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 17 set. 2008.

BRASIL. Decreto 6.253, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 17 set. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Definição, composição, caracterização e vigência do Fundeb**. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/definicao\\_comp\\_caract\\_vigencia.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/definicao_comp_caract_vigencia.pdf)>. Acesso em 15 de out. de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Repasses e Movimentação dos recursos**. Disponível em <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/repasses\\_e\\_movimentacao\\_de\\_recursos.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/repasses_e_movimentacao_de_recursos.pdf)>. Acesso em 15 de out. de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Acesso a dados sobre o Fundeb**. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/acesso\\_dados\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/acesso_dados_fundeb.pdf)>. Acesso em 15 de out. de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Aplicação dos recursos**. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/aplicacao\\_dos\\_recursos.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/aplicacao_dos_recursos.pdf)>. Acesso em 15 de out. de 2008.

APÊNDICE - A      **Questionário aplicado aos conselheiros do CACS Fundeb  
no litoral norte SP**

**Uso exclusivo para monografia do curso de Educação Fiscal para a cidadania**

1 Sexo :

Masculino

Feminino

2 Renda Pessoal

até 1 salário mínimo

de 1 a 3 salários mínimos

de 3 a 5 salários mínimos

de 5 a 10 salários mínimos

acima de 10 salários mínimos

3 Conselheiro do Fundeb em:

Caraguatatuba

Ilhabela

São Sebastião

Ubatuba

4 Tempo de Conselheiro:

Até 1 ano

Entre 1 ano e 2 anos

Entre 2 anos e 3 anos

Mais de 3 anos contando com o tempo de conselheiro do Fundef

5 Representa quem:

Poder Público ( Sec. Educação ou outro órgão governamental municipal)

Profissionais da Educação (Representante Professores, Diretores e Servidores das Esc.)

Sociedade Civil (Pais, estudantes, conselheiros tutelares)

6 Quanto a nomeação para o cargo de conselheiro

1 -  Voluntário - pediu para ser conselheiro

2 -  Indicado pelo Prefeito Municipal

3 -  Indicado pelo Secretario de Educação

4 -  Indicado por outra pessoa ligado à Secretaria de Educação

5 -  Indicado por entidade representativa de classe

6 -  Outro tipo de indicação: Descrever: \_\_\_\_\_

7 Grau de Escolaridade

Primeiro Grau                       Completo                       Incompleto

Segundo Grau                       Completo                       Incompleto

Superior                               Completo                       Incompleto

Especialização                       Mestrado                       Doutorado

8 Participa como membro em outras atividades:

Associação de Moradores ou centro comunitários

Sindicato de Classe: Indicar \_\_\_\_\_

- ( ) Movimento de Igreja: Indicar \_\_\_\_\_  
( ) Instituição Filantrópica: Indicar \_\_\_\_\_  
( ) ONG: Indicar \_\_\_\_\_  
( ) Outros espaços associativos: Indicar \_\_\_\_\_

- 9 Avalie sua participação nos espaços em que frequenta **acima** (questão oito) :
- ( ) Vou a mais de 80% (grande maioria) das Reuniões e participo ativamente  
( ) Vou entre 50% e 79%, mas participo quando estou presente  
( ) Vou a menos de 50% das Reuniões. Quase não tenho tempo de comparecer às Reuniões
- 10 Filiação a partido político:
- ( ) Filiado ( ) Não Filiado
- 11 Periodicidade das Reuniões do Conselho do Fundeb  
Qual a periodicidade das Reuniões do Conselho do Fundeb que você participa?
- ( ) 1 por semestre  
( ) 1 por quadrimestre  
( ) 1 por trimestre  
( ) 1 por bimestre  
( ) 1 por mês  
( ) 2 por mês  
( ) 3 por mês  
( ) 4 ou mais por mês  
Obs.: (se necessário): \_\_\_\_\_
- 12 Capacitação para a função de Conselheiro do Fundeb:  
Em **2007** já participou de quantas capacitações e/ou formações (Seminários, Cursos presenciais ou a distância ou Oficinas de formação/capacitação)
- ( ) Nenhuma  
( ) 1 Capacitação/Formação  
( ) 2 Capacitações/Formações  
( ) 3 Capacitações/Formações  
( ) 4 ou mais Capacitações/Formações  
( ) não era conselheiro neste ano
- 13 Em **2008** já participou de quantas capacitações e/ou formações (Seminários, Cursos presenciais ou a distância ou Oficinas de formação/capacitação)
- ( ) Nenhuma  
( ) 1 Capacitação/Formação  
( ) 2 Capacitações/Formações  
( ) 3 Capacitações/Formações  
( ) 4 ou mais Capacitações/Formações  
( ) não era conselheiro neste ano
- 14 Em **2009** já participou de quantas capacitações e/ou formações (Seminários, Cursos presenciais ou a distância ou Oficinas de formação/capacitação)
- ( ) Nenhuma  
( ) 1 Capacitação/Formação  
( ) 2 Capacitações/Formações

- 3 Capacitações/Formações
- 4 ou mais Capacitações/Formações

15 Informe as entidades que patrocinaram as formações ou capacitações nos respectivos anos:

Em **2007**:

- Secretaria de Educação
- Sindicato dos Professores
- Outras especificar: \_\_\_\_\_

16 Informe as entidades que patrocinaram as formações ou capacitações nos respectivos anos:

Em **2008**:

- Secretaria de Educação
- Sindicato dos Professores
- Outras especificar: \_\_\_\_\_

17 Informe as entidades que patrocinaram as formações ou capacitações nos respectivos anos:

Em **2009**:

- Secretaria de Educação
- Sindicato dos Professores
- Outras especificar: \_\_\_\_\_

Quanto ao seu conhecimento específico sobre o FUNDEB:

18 Quanto à Lei 11.494 - Lei que instituiu o FUNDEB

- Tenho pouca informação sobre esta Lei
- Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço suas diretrizes
- Consulto a Lei sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.

19 Quanto ao Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007 que regulamenta a Lei 11.494 do Fundeb:

- Tenho pouca informação sobre este Decreto
- Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço suas diretrizes
- Consulto este Decreto sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.

20 Quanto à Legislação municipal sobre o FUNDEB (instituição do Conselho, Decreto e Regimento Interno)

- Tenho pouca informação sobre a Legislação Municipal
- Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço suas diretrizes
- Consulto a Legislação sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.

21 A Lei 9.394 de 1996, que trata das diretrizes para Educação, nos seus artigos 70 e 71, contém informações importantes sobre despesas que são consideradas ações de manutenção (art. 70) e as despesas que não são consideradas ações de manutenção (art. 71).

Sobre estes artigos (70 e 71 da Lei de diretrizes e bases da Educação):

- Tenho pouca informação sobre estes artigos desta Lei
- Li algumas vezes estes artigos, tenho facilidade de acesso e conheço as orientações
- Consulto os artigos desta Lei sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.

- 22 Você tem conhecimento sobre o Manual de Orientação para o Conselheiro do FUNDEB disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE?  
( ) Sim ( ) Não
- 23 Caso a resposta acima tenha sido positiva, você:  
( ) Tenho pouca informação sobre este Manual.  
( ) Consultei algumas vezes este Manual, tenho facilidade de acesso e conheço as orientações.  
( ) Consulto sempre o Manual nas deliberações do Conselho e utilizo-o para realizar os Trabalhos no Conselho.
- 24 Você conhece outros manuais que auxiliam a atuação do conselheiro do FUNDEB?  
( ) Sim ( ) Não Qual: \_\_\_\_\_
- 25 Avalie seu grau de conhecimento sobre as matérias abaixo: Dê nota de **0 a 5**.  
**0 - nenhum** grau de conhecimento até **5 - alto** grau de conhecimento.  
( ) Noções de contabilidade  
( ) Noções de auditoria  
( ) Noções de contas públicas  
( ) Noções das contas do FUNDEB
- 26 Você sente, ou já sentiu algum tipo de pressão para **não** realizar acompanhamento e controle em suas ações como conselheiro do FUNDEB?  
( ) Sim ( ) Não
- 27 Você sente receio em realizar trabalhos de acompanhamento e controle das contas do Fundeb ?  
( ) Sim ( ) Não
- 28 Você sente receio em realizar trabalhos de vistoria e conferência física em Escolas ou em outros locais, relativos aos procedimentos do FUNDEB?  
( ) Sim ( ) Não
- 29 Você pensa que se encontrar algo errado no Fundeb, poderia ser pressionado de alguma forma ?  
( ) Sim ( ) Não
- 30 Você tem receio de formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado no Fundeb?  
( ) Sim ( ) Não
- 31 Você saberia formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado no Fundeb ?  
( ) Sim ( ) Não
- 32 Quanto tempo dedica a função de conselheiro do FUNDEB?  
( ) Só nos momentos da Reunião  
( ) até 1 dia de disponibilidade incluindo momentos da Reunião e demais tarefas do Fundeb  
( ) de 2 a 3 dias de disponibilidade incluindo momentos Reunião e demais tarefas do Fundeb

( ) de 4 a 5 dias de disponibilidade incluindo momentos Reunião e demais tarefas do Fundeb  
 ( ) Outro tempo. Especificar: \_\_\_\_\_

33 Você tem conhecimento que a legislação favorece a obtenção de informações do FUNDEB?  
 ( ) Sim ( ) Não

34 Você já solicitou a agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal um extrato da conta do Fundeb do seu município?  
 ( ) Sim ( ) Não

35 Caso a pergunta ANTERIOR seja positiva você:  
 Já utilizou as informações do extrato para confrontar com as contas contábeis apresentadas na Reunião do conselho?  
 ( ) Sim ( ) Não

36 Você já acessou a página da Internet do FNDE para obter informações do FUNDEB?  
 ( ) Sim ( ) Não

37 Caso a pergunta anterior seja positiva você:  
 Já acessou os dados de informação sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por aluno/ano e valores previstos no FUNDEB?  
 ( ) Sim ( ) Não

38 Caso a pergunta anterior seja positiva você:  
 Já utilizou os dados de informação do FNDE para confrontar as planilhas apresentadas na reunião do Fundeb do seu Município?  
 ( ) Sim ( ) Não

39 Você já realizou visitas/inspeções para verificar o andamento de obras e/ou serviços realizadas com recursos do Fundeb?  
 ( ) Sim ( ) Não Se Sim, quantas: \_\_\_\_\_

40 Você já realizou visitas/inspeções para verificar a adequação e a regularidade do transporte escolar ?  
 ( ) Sim ( ) Não Se Sim, quantas: \_\_\_\_\_

41 Você já realizou visitas/inspeções para verificar a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundeb ?  
 ( ) Sim ( ) Não Se Sim, quantas: \_\_\_\_\_

42 Quais as principais dificuldades para ser conselheiro do FUNDEB? Dê também uma nota de **1 a 5** para as dificuldades apontadas nos quesitos abaixo: **1 baixa** dificuldade **5 alta** dificuldade  
 1 - Falta de disponibilidade de tempo. Nota: \_\_\_\_\_  
 2 - Falta de capacitação para função de conselheiro. Nota: \_\_\_\_\_  
 3 - Falta de acesso à informação. Nota: \_\_\_\_\_  
 4 - Não entender os relatórios produzidos para o Fundeb. Nota: \_\_\_\_\_  
 5 - Receio de encontrar algo errado no Fundeb. Nota: \_\_\_\_\_  
 6 - Receio de não saber formalizar denuncia às autoridades fiscalizadoras. Nota: \_\_\_\_\_  
 7 - Outra dificuldade. Especificar: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Nota para esta outra dificuldade: \_\_\_\_\_

8 - Outra dificuldade. Especificar: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Nota para esta outra dificuldade: \_\_\_\_\_

43 Dê nota de **1 a 5** para os quesitos abaixo: **1 baixa** importância e **5 alta** importância

O que é preciso para melhorar seu desempenho como conselheiro do FUNDEB?

A - Formação prévia para exercício do cargo de Conselheiro. Nota: \_\_\_\_\_

B - Participação em capacitações sobre como exercer a função de conselheiro: Nota: \_\_\_\_\_

C - Participação em redes de discussão sobre a função de conselheiro: Nota: \_\_\_\_\_

D - Ter um manual de boas práticas da função de conselheiro: Nota: \_\_\_\_\_

E - Alterar a legislação do FUNDEB: Nota: \_\_\_\_\_

F - Ter dedicação exclusiva para participação como conselheiro do Fundeb: Nota: \_\_\_\_\_

G - Ter dedicação parcial mínima para participação como conselheiro do Fundeb: Nota: \_\_\_\_\_

H - Participação em curso de contabilidade de contas públicas: Nota: \_\_\_\_\_

I - Participação em curso de auditorias e fiscalizações: Nota: \_\_\_\_\_

J - Melhorar a paridade entre os membros de governo e sociedade civil no Fundeb. Nota: \_\_\_\_\_

**Pergunta aberta:**

**Quais as maiores dificuldades para o exercício do controle social junto ao Fundeb?**

**Justifique sua resposta. Utilize também o verso da página.**

---

---