



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCPJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

SÉRGIO LUIZ PINEL DIAS

**O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ACOMPANHAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB E SEU REGIME JURÍDICO**

RIO DE JANEIRO

2017

SÉRGIO LUIZ PINEL DIAS

**O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ACOMPANHAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB E SEU REGIME JURÍDICO**

Dissertação apresentada como requisito do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, para a obtenção do Título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Felipe de Moraes Borba

RIO DE JANEIRO

2017

SÉRGIO LUIZ PINEL DIAS

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2017.

Prof. Dr. Felipe de Moraes Borba

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Orientador

Prof. Dra. Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Avaliadora

Prof. Dra. Janaina Specht da Silva Menezes

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Avaliadora

Prof. Convidado Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Avaliador

DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação de mestrado aos meus pais, ao meu irmão e à minha esposa, que me apoiam em todos os meus passos.

AGRADECIMENTOS

A lista de agradecimentos é grande porque a realização de um trabalho de fôlego, como uma dissertação de mestrado, envolve muitas pessoas.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Carlos e Zélia, pois sem eles certamente não teria as oportunidades que tive. Quando tinha seis anos de idade, passei a residir em uma casa que ficava no piso superior ao local de trabalho dos meus pais. Esse fato é absolutamente marcante na minha vida e até hoje influencia muitas das minhas decisões. Ver os meus pais trabalhando dezenas de horas por semana de maneira dedicada e incansável para que eu e meu irmão pudséssemos ter mais do que eles tiveram me faz dar valor a cada oportunidade que a vida me dá.

Agradeço aos meus avós, Sady, Maria, Adelino e Celeste, que, mesmo com poucos estudos, eram sábios e souberam deixar sua marca.

Agradeço também ao meu irmão, Beto, ou, exclusivamente para mim, Mano, companheiro de vida. Eu tive o privilégio de dividir as duas primeiras décadas da minha existência com a pessoa mais do bem que eu conheço. Meu irmão é o meu referencial e a sua inteligência me inspira sempre a ser cada dia melhor. A decisão de fazer o mestrado partiu de nossas conversas.

Meu eterno agradecimento à minha esposa, Aline, companheira de caminhada. Já falei isso dezenas de vezes, e deixo agora aqui registrado, sem a Aline certamente eu estaria por aí perdido em algum canto. Todos nós temos que fazer escolhas, e eu e a Aline, diariamente, escolhemos seguir juntos e enfrentar nossos desafios. O mestrado só saiu porque ela me empurrou para ele, mesmo sabendo que isso significaria menos tempo para nós. Menos tempo, mas não menos amor. Obrigado por tudo.

Tenho que agradecer a toda minha família, porque é ela que me dá suporte. Pessoas como Fátima, Milton, Carla, Luís, Ruth, Ely, Simone, Pedro, Rafael, Felismina, Batista, Bete, Sérgio, Marcio, Melissa, Thiago, Renata, Tony, Duda, Cadu, Márcia, Richard, Enrico, Paula, Leo, Cauã, Alda, Maria Luiza, Laura, Luiz Felipe, Lucia, Fernando, Júlia, Kiko, Ilza Carla, Paulo, Rita, Patrícia, Léa, Denise, Fernando, Mariza, Ney, Jane, Aline, Ana Carolina, Ana Maria, Junior, Raquel, Victor, Viviane, Jadson, Júlia, Ana Paula, Victória, Cristiane, Alan, Moisés, Josefa, Cláudia, André, Ivone, Graça, Paulo e Maria Helena são um porto seguro, com o qual tenho

certeza de que sempre posso contar. Destaco meus cunhados, Lindsey e Daniel, grandes parceiros que me ajudaram muito com as questões de informática para a realização da pesquisa.

Agradeço, também, a todos os meus amigos e amigas na pessoa do meu grande amigo Zezinho, que há mais de trinta anos me dá o prazer de compartilhar sua amizade. Tenho certeza de que adquiri o gosto pela ciência em razão da proximidade com o Zé, não só pelos seus pós-doutorados e MBA, mas, especialmente, por estar questionando tudo e qualquer coisa, que é a natureza de um bom cientista.

Faço um agradecimento aos amigos do mestrado, na pessoa do amigo Gustavo Brasil, que ajudou a todos com material de pesquisa e notícias de eventos e novidades acadêmicas, e a mim, em especial, com constantes debates que tivemos no caminho para a faculdade, o que acabou por influenciar, inclusive, no tema final da minha dissertação.

Tenho um agradecimento especial a todos os conselheiros e conselheiras que se dispuseram a responder os questionários para a realização da pesquisa. O exercício gracioso das atribuições de conselheiro não é fácil e vocês foram além. Ajudaram, em nome da ciência, um pesquisador sem esperar nada em troca. Eu sei que não é muito, mas vocês têm o meu reconhecimento e a minha gratidão.

Minha gratidão também se estende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na pessoa do Dr. Vander Oliveira Borges, que prontamente atendeu ao pedido de que fosse disponibilizado o cadastro do órgão para a realização da pesquisa.

Agradeço a todos os colegas e servidores do Ministério Público Federal, na pessoa da amiga Maria Cristina Manella Cordeiro, que me trouxe para a área da educação e fez com que o trabalho ficasse sempre mais divertido. Devo um agradecimento especial à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, nas pessoas do Dr. Aurélio Rios e da Dra. Deborah Duprat, que sempre apoiaram o projeto Ministério Público pela Educação e também a pesquisa que realizei. Também não posso me esquecer de agradecer às servidoras do meu gabinete, Sandra e Georgina, exemplos de profissionais, que são meus braços esquerdo e direito no trabalho.

Agradeço a todos os professores do mestrado em Direito e Políticas Públicas da UNIRIO, na pessoa do professor Dr. Fernando Daniel Quintana, que se dedica de maneira incansável para que o curso alcance um nível de excelência. Agradeço, em especial, ao professor Dr. Steven Dutt Ross, que, com seu grande conhecimento na área de estatística, vem apoiando o Centro de

Ciências Jurídicas e Políticas da UNIRIO, tendo sido fundamental para a minha pesquisa, com o auxílio na construção do questionário e na consolidação das respostas.

Meus sinceros agradecimentos às professoras Dra. Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Dra. Janaina Specht da Silva Menezes, que dedicaram tempo e conhecimento para participar da minha banca de qualificação e da banca examinadora de dissertação de mestrado. Igualmente, agradeço ao professor Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato, por participar da banca examinadora de dissertação de mestrado. Aprendi muito com vocês e espero retribuir para a sociedade com o conhecimento que adquiri.

Por fim, e certamente não menos importante, agradeço ao meu orientador, professor Dr. Felipe de Moraes Borba. Tenho certeza de que não poderia ter feito melhor escolha para orientação dessa pesquisa. Conseguir fazer com que um jurista realize uma pesquisa quantitativa é tarefa para poucos. O professor Felipe, cientista político de escola, com sua paciência, me ensinou desde conceitos mais básicos até procedimentos mais sofisticados para que a pesquisa se tornasse uma realidade. Caminhamos bastante e posso dizer que tenho orgulho do trabalho que fizemos. Obrigado é pouco.

A dúvida é o princípio da sabedoria.

Aristóteles.

RESUMO

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) são instituições públicas colegiadas, autônomas, ligadas, mas não subordinadas, ao Poder Executivo, integradas por membros da comunidade escolar, governo e sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente, as atribuições listadas na Lei 11.494/2007 e legislação esparsa. O funcionamento desses conselhos sociais de controle de políticas públicas será reflexo de diversas condicionantes, tais como a forma de indicação ou eleição dos conselheiros, a sua representatividade e qualificação, as regras de deliberação coletiva, a existência de recursos técnicos, humanos e materiais e tudo que possa influir nas suas manifestações. Os dados cadastrais dos conselheiros fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) indicam que os conselhos estavam, no mês de maio de 2016, regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros. As pesquisas acadêmicas existentes indicam a existência de problemas no formato jurídico-institucional dos conselhos, por padecerem das seguintes falhas: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) o nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3) falta de autonomia dos conselhos; 4) excesso de ingerência do Poder executivo. A pesquisa de *survey* realizada com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1.152 conselheiros, permitiu a obtenção de dados possíveis de serem generalizados sobre as condições de infraestrutura dos CACS-FUNDEB municipais, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício de suas atribuições, o processo para a composição desses conselhos e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

Palavras-chave: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB). Conselhos sociais de controle de políticas públicas. Conselheiros. Lei 11.494/2007.

ABSTRACT

The Advisories Fundeb's Council and Social Control (CACS-FUNDEB) are collegiate public institutions, autonomous, related, but not under control of the Executive Branch, composed of school community members, government and civil society, that possesses prerogatives and legal impediments to execute, in a independent way, their statutory duties listed in Lei 11.494/2007 and remaining applicable additional provisions. The way these social councils control of public policies work are results of several constraints, such as how the council's members are appointed or elected, its representativeness and qualifications, rules of collective deliberation, the existence of technical, human and material resources besides everything that can have the power to influence its manifestations. The council's members registered data given by National Education Development Fund (FNDE) indicate that they were basically legally established in 90% of brazilian's counties. The academic researches indicate the existance of institucional legal form problems in the councils based on these flaws: 1) only formally existance of these concils just to make sure that the public resources keep getting in; 2) the technical skill level required to be a council's member is too high and not compatible to the task; 3) lack of autonomy of these councils; 4) Large interfering by the Executive Branch. The survey research sent and replied by e-mail for 1152 council's members allowed to have enough information to get a general view about the conditions of county CACS-FUNDEB's infrastructure, its operation, a evaluation about the performance of their duties, the process to compose these concils and the level of independence from the Executive Branch.

Keywords: Advisories Fundeb's Council and Social Control (CACS-FUNDEB), social councils control of public policies, council's members and Lei 11.494/2007.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
APM	Associação de Pais e Mestres
CACS-FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
CACS-FUNDEF	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONFOCO	Conselho Nacional de Fomento e Colaboração
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
DJ	Diário de Justiça
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MPEDUC	Ministério Público pela Educação
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEJA	Programa de Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
RE	Recurso Extraordinário
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Evolução dos valores destinados ao FUNDEB de 2007 a 2016.....	51
Tabela 2.1 - Quantitativo de CACS-FUNDEB municipais por Estado e por regiões.....	72
Tabela 2.2 - Distribuição de conselheiros por segmento e função no conselho.....	76
Tabela 2.3 - Distribuição de conselheiros por sexo, região e função no conselho.....	78
Tabela 2.4 - Questionário aplicado aos CACS-FUNDEB no Projeto MPEDUC entre os anos de 2014 e 2016.....	81
Tabela 2.5 - Relatório de avaliação dos CACS-FUNDEB, elaborado pela CGU em 2013.....	84
Tabela 3.1 - Percentual de conselheiros que possuem e-mail cadastrado no FNDE.....	104
Tabela 3.2 - Percentual de conselheiros que possuem e-mail por segmento.....	104
Tabela 3.3 - Conselheiros que participaram da pesquisa distribuídos por segmento.....	108
Tabela 3.4 - Conselheiros que participaram da pesquisa distribuídos por região.....	109
Tabela 3.5 - Tempo de atuação no CACS-FUNDEB pelos participantes da pesquisa.....	109
Tabela 3.6 - Equipamentos do CACS-FUNDEB disponíveis para os participantes da pesquisa.....	111
Tabela 3.7 - Profissionais que auxiliam os participantes da pesquisa no CACS-FUNDEB.....	112
Tabela 3.8 - Frequência com que o CACS-FUNDEB recebe notícia de irregularidade.....	113
Tabela 3.9 - Frequência com que o CACS-FUNDEB realiza reuniões.....	115
Tabela 3.10 - Frequência com que o CACS-FUNDEB realiza visitas às escolas.....	116
Tabela 3.11 - Frequência com que os CACS-FUNDEB recebem da prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos ao FUNDEB.....	117
Tabela 3.12 - Frequência com que o CACS-FUNDEB requisita à Prefeitura documentos para o exercício de suas atribuições.....	118
Tabela 3.13 - Frequência com que o CACS-FUNDEB faz inspeção <i>in loco</i> no serviço de transporte escolar.....	119

Tabela 3.14 - Frequência com que o CACS-FUNDEB faz inspeção <i>in loco</i> para acompanhar obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB nas instituições escolares.....	120
Tabela 3.15 - Frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona <i>in loco</i> a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB.....	121
Tabela 3.16 - Frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao TC.....	123
Tabela 3.17 - Frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao MP.....	123
Tabela 3.18 - Avaliação quanto ao desempenho do CACS-FUNDEB do Município do conselheiro participante da pesquisa.....	126
Tabela 3.19 - Avaliação quanto ao acompanhamento e controle social do FUNDEB feito pelo conselho.....	127
Tabela 3.20 - Avaliação quanto à supervisão do transporte escolar feita pelo CACS-FUNDEB.....	128
Tabela 3.21 - Avaliação quanto à supervisão da elaboração da proposta orçamentária feita pelo CACS-FUNDEB.....	129
Tabela 3.22 - Avaliação quanto à análise e à elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao PNATE.....	130
Tabela 3.23 - Avaliação quanto à análise e à elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.....	131
Tabela 3.24 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de diretores.....	133
Tabela 3.25 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de pais de alunos.....	133
Tabela 3.26 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de estudantes.....	134
Tabela 3.27 - Avaliação quanto ao grau de autonomia do CACS-FUNDEB em relação ao Poder Executivo.....	135
Tabela 3.28 - Avaliação quanto ao conhecimento pessoal das funções do CACS-FUNDEB.....	137

Tabela 3.29 - Avaliação quanto ao nível de capacitação dos conselheiros do CACS-FUNDEB para desempenhar suas atividades.....	138
Tabela 3.30 - Avaliação da capacitação pessoal para desempenhar as atividades do CACS-FUNDEB.....	139

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 O REGIME JURÍDICO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	24
1.1 Introdução.....	24
1.2 O direito à educação.....	25
1.3 Os princípios constitucionais que informam o direito à educação.....	30
1.4 O controle social de políticas públicas na Constituição da República.....	38
1.5 A natureza jurídica do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.....	43
1.6 As atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.....	48
1.6.1 O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB.....	49
1.6.2 A supervisão do censo escolar.....	53
1.6.3 A supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual.....	56
1.6.4 O acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).....	58
1.6.5 O acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.....	61
1.6.6 Outras atribuições previstas na legislação esparsa.....	63
1.7 Conselho da Alimentação Escolar (CAE)	64
1.8 Conclusão.....	67

2 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	69
2.1 Introdução.....	69
2.2 O cadastro dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEB no FNDE.....	70
2.3 A composição do conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB.....	73
2.4 O diagnóstico do funcionamento dos CACS-FUNDEB constatado no projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC).....	79
2.5 O funcionamento do conselho de acompanhamento do FUNDEB constatado em levantamento feito pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).....	83
2.6 O funcionamento do conselho de acompanhamento do FUNDEB retratado em pesquisas acadêmicas.....	85
2.7 Conclusão.....	98
3 PESQUISA DE <i>SURVEY</i> COM OS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	101
3.1 Introdução.....	101
3.2 Aspectos metodológicos da pesquisa.....	102
3.3 As condições de infraestrutura dos CACS-FUNDEB municipais.....	110
3.4 A dinâmica do funcionamento dos CACS-FUNDEB municipais.....	112
3.5 O exercício das atribuições dos CACS-FUNDEB municipais.....	125
3.6 O processo para a composição dos CACS-FUNDEB municipais e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.....	132
3.7 A qualificação dos conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais e o grau de conhecimento que possuem de suas atribuições.....	136

3.8 Conclusão.....	140
4 CONCLUSÃO.....	142
REFERÊNCIAS.....	148
ANEXO I – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS DOS CACS-FUNDEB MUNICIPAIS.....	158

INTRODUÇÃO

A educação é definida como direito social e tem sido reconhecida historicamente como um pré-requisito para a expansão dos outros direitos (CARVALHO, 2002, p. 11). O direito à educação, desde a Constituição da República de 1934, tem assento constitucional, tendo sido objeto de especial atenção do legislador constituinte de 1988, que determinou que o ensino deve ser ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade, pluralismo de ideias, gratuidade nos estabelecimentos públicos, valorização dos profissionais, gestão democrática e garantia de padrão de qualidade.

A Lei 11.494/2007 instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil. Nos termos do artigo 2º, do mencionado diploma legal, os fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto na referida lei.

No ano de 2016, conforme divulgado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o FUNDEB movimentou a quantia de R\$ 142.320.092.325,17, beneficiando 39.680.818 estudantes, das redes de ensino de todos os Estados e Municípios brasileiros, conforme censo escolar de 2015¹.

Conforme dispõe o artigo 24, *caput*, da Lei 11.494/2007, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselho instituído especificamente para esse fim.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) é uma instituição pública colegiada, autônoma, ligada, mas não subordinada, ao Poder Executivo, integrada por membros da comunidade escolar, governo e sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente as seguintes

¹ Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

atribuições: 1) o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB; 2) supervisão do censo escolar; 3) supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual; 4) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; 5) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; 6) o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; 7) envio de representações ao Ministério da Educação a respeito de irregularidades em entidade beneficente que preste serviço de educação; 8) o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil.

O funcionamento desses conselhos sociais de controle de políticas públicas será reflexo de diversas condicionantes, tais como a forma de indicação ou de eleição dos conselheiros, a sua representatividade e qualificação, as regras de deliberação coletiva, a existência de recursos técnicos, humanos e materiais e tudo que possa influir nas suas manifestações.

O que está disposto na lei nem sempre é o que ocorre na prática, sendo necessário analisar a validade formal e a validade empírica da legislação, identificando os poderes e funções atribuídos aos conselhos e aqueles que são efetivamente exercidos no dia a dia (GONZÁLEZ, 2012, p. 24).

A temática dos CACS-FUNDEB ainda desperta pouco interesse dos operadores do direito, sendo escassas as obras jurídicas sobre a matéria, de modo que o presente trabalho centrou esforços no estudo dessas instituições, a fim de delimitar o seu regime jurídico, e identificar os princípios e as regras aplicáveis.

O estudo do regime jurídico dos conselhos é o ponto de partida para a realização de uma pesquisa de *survey* para a obtenção de dados, passíveis de serem generalizados, sobre os CACS-FUNDEB municipais.

Com efeito, em que pese haver um número significativo de pesquisas científicas sobre os CACS-FUNDEB, a literatura ainda carece de pesquisas quantitativas, de âmbito nacional, a respeito do tema (CARNIELLI e GOMES, 2008).

A presente pesquisa busca, portanto, preencher duas lacunas importantes na literatura a respeito dos CACS-FUNDEB municipais. O primeiro ponto é que se trata de um estudo sobre o regime jurídico dos conselhos sociais de controle de políticas públicas, em especial dos CACS-FUNDEB, na visão de um operador do direito. Outro ponto de destaque é a realização de uma pesquisa quantitativa nacional, com dados por região, que permite a generalização dos resultados encontrados.

O primeiro capítulo da dissertação tem por objeto o estudo do regime jurídico dos CACS-FUNDEB.

Inicialmente, tendo em conta que esses conselhos foram concebidos para acompanhar determinadas políticas públicas voltadas à promoção do direito à educação, busca-se situar, na doutrina, a essência desse direito, que possui princípios constitucionais próprios, como sendo fundamental de natureza social.

Em seguida, são identificados, na Constituição da República, os dispositivos que legitimam o controle social de políticas públicas e, por consequência, os CACS-FUNDEB, tendo, ainda, sido apresentado um histórico de sua origem nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACS-FUNDEF).

Após abordados os dispositivos constitucionais e legais que fundamentaram a criação dos CACS-FUNDEB, busca-se identificar a sua natureza jurídica, suas características, atribuições, bem como todos os elementos que alicerçam o seu funcionamento. Ao final do capítulo, é tratado do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que possui uma dinâmica de funcionamento semelhante a dos CAS-FUNDEB, de modo que as regras relacionadas a um podem ser aplicadas ao outro, por analogia, em caso de omissão da legislação.

No segundo capítulo, são estudados a estrutura e o funcionamento dos CACS-FUNDEB municipais.

A partir dos dados cadastrais dos conselheiros fornecidos pelo FNDE constata-se que os conselhos estavam, no mês de maio de 2016, regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros². Os mencionados dados permitem, também, traçar um diagnóstico preciso sobre a

² Após pedido formulado pelo pesquisador, o FNDE disponibilizou uma mídia digital contendo arquivo com a lista

composição dos CACS-FUNDEB municipais, inclusive no que se refere aos segmentos de representação dos ocupantes do cargo de presidente dos conselhos.

Em seguida, são exibidos diagnósticos sobre o funcionamento dos CACS-FUNDEB realizados pelo Ministério Público brasileiro, no bojo do projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC), e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), através de ações de controle.

No último item do capítulo, são apresentadas pesquisas acadêmicas sobre os CACS-FUNDEF e CACS-FUNDEB nos seguintes Estados e Municípios: Campina Grande, PB. (PATROCÍNIO, 2007), Campo Grande e Chapadão do Sul, MS. (CABRAL, 2009), Ananindeua, PA. (LIMA, 2010), Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba, SP. (NACIF, 2010), Teresina, PI. (SOARES, 2011), Rio de Janeiro, RJ. (SILVA, 2012), Barra de Santa Rosa, PB. (MEDEIROS; XAVIER NETO, 2012), Capitão Poço, PA. (SANTOS FILHO, 2012), Itaboraí, RJ. (LAMARÃO, 2013), Campo Verde, MT. (SILVA, 2013) e Ceará (BRAGA, 2015).

Em que pese a doutrina (POMPEU, 2008; GOHN, 2008; GONZÁLEZ, 2012; KLEBA; WENDHAUSEN, 2012; BORBA e LÜCHMANN, 2012) ressaltar a importância do controle social das políticas públicas, as pesquisas acadêmicas existentes indicam a existência de problemas no formato jurídico institucional dos conselhos, por padecerem de diversas falhas, dentre as quais se destacam: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) o nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3) falta de autonomia dos conselhos; e 4) excesso de ingerência do Poder Executivo.

O capítulo 3 ocupa-se com a pesquisa de *survey* realizada com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1.152 conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais, que permitiram a obtenção de dados sobre suas condições de infraestrutura, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício das atribuições, o processo para a sua composição e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

A presente dissertação é resultado da experiência de terem as disciplinas do mestrado sido ministradas por operadores do direito e por cientistas políticos, o que ensejou a utilização de

técnicas de pesquisas científicas empíricas largamente utilizadas pelos profissionais da Ciência Política em conjunto com o aprofundamento do estudo do regime jurídico dos CACS-FUNDEB.

A escola do mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) de Direito e Políticas Públicas tem como característica marcante a interface do direito com a ciência política, o que permite o estudo das políticas públicas sob dois enfoques distintos. A exata compreensão do regime jurídico dos CACS-FUNDEB municipais, cotejada com dados empíricos sobre o seu funcionamento, permitiu a obtenção de um diagnóstico da atual situação do controle social das políticas públicas empreendido por esses conselhos, contribuindo com o debate para o seu aperfeiçoamento.

1 O REGIME JURÍDICO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

1.1 Introdução

O presente capítulo da dissertação tem por objeto o estudo do regime jurídico dos CACS-FUNDEB. O estudo do regime jurídico serve para compreender o conjunto de regras e princípios que serão aplicados, bem como depreender se os anseios da sociedade em um instituto estão em consonância com o que efetivamente regula o seu funcionamento. Afinal, não há como se esperar um determinado resultado de uma instituição se as normas que a regulam estiverem estruturadas para produzir um efeito distinto.

Inicialmente, para conhecer os CACS-FUNDEB, mostra-se necessário aprofundar o estudo do direito à educação, tendo em vista que esses conselhos foram concebidos para acompanhar as políticas públicas voltadas para o tema. Assim, a compreensão da educação como um direito fundamental de natureza social, amplamente amparado pelo ordenamento jurídico pátrio, com princípios constitucionais próprios, constitui um ponto de partida para a análise do regime jurídico dos CACS-FUNDEB, razão pela qual são dedicados dois itens para abordar o direito à educação e os princípios constitucionais que o informam.

Em seguida, são identificados os dispositivos constitucionais que legitimam o controle social de políticas públicas. As diversas referências na Constituição da República sobre a participação da sociedade demonstram que o legislador constituinte dispensou especial atenção ao tema e, com isso, permitiu a abertura paulatina de espaços institucionais, em especial com a criação de conselhos sociais de controle de políticas públicas.

O item subsequente trata da natureza jurídica do CACS-FUNDEB de instituição pública colegiada, autônoma, ligada, mas não subordinada, ao Poder Executivo, integrada por membros da comunidade escolar, do governo e da sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente, as atribuições definidas em lei. Nesse item são estudadas as características, atribuições e todos os elementos que alicerçam o funcionamento do CACS-FUNDEB, tendo, ainda, sido apresentado um histórico de sua origem

nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACCS-FUNDEF).

Ao final do capítulo é tratado do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que possui uma dinâmica de funcionamento semelhante à dos CACS-FUNDEF, de modo que as regras relacionadas a um podem ser aplicadas ao outro, por analogia, em caso de omissão da legislação, sendo, portanto, importante estudar o mencionado conselho.

1.2 O direito à educação

O dever do Estado de prestar o serviço de educação exige a colaboração recíproca entre os entes federados, que deverão atuar cada um em sua esfera de atribuição, mas de modo integrado. O sistema educacional brasileiro regula-se por meio de regras gerais unificadas traçadas a partir da Constituição da República. Em razão de os três entes federativos possuírem responsabilidades constitucionais para o oferecimento do serviço público de educação, a União, os Estados e os Municípios desenvolvem diuturnamente políticas públicas voltadas para o tema.

O direito à educação, desde a Constituição da República de 1934, tem assento constitucional, tendo sido objeto de especial atenção do legislador constituinte de 1988, sendo certo que, no artigo 6º, é consagrado como um direito social fundamental.

A seção I, do Capítulo III, do Título VIII, da Constituição da República, que trata da ordem social, é integralmente dedicada à educação, o que certifica a relevância desse direito no ordenamento jurídico brasileiro, incluído no rol dos direitos fundamentais, o que lhe confere os atributos da universalidade, da imprescritibilidade, da irrenunciabilidade e da inalienabilidade.

Ademais, o artigo 227 do texto constitucional informa que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à educação, que deve ser tido como base para o exercício da cidadania. Não por outra razão o artigo 23, V, da Carta Magna, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação.

O Brasil é signatário de diversos atos internacionais em matéria de educação, o que reforça a importância do tema. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ratificada

pelo Brasil em 10 de dezembro de 1948, em seu artigo 26º, garante que toda pessoa tem direito à instrução, que deve ser obrigatória e gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais.

O art. 12 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada pela Resolução XXX, da IX Conferência Internacional Americana, realizada em abril de 1948, na Cidade de Bogotá, Colômbia, consigna que a educação deve ser pautada nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana, sendo o meio a ser utilizado para que as pessoas melhorem o seu nível de vida e possam ser úteis à sociedade.

Outrossim, o artigo 7º da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada na Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959, estabelece que as crianças têm o direito de receber educação gratuita, pelo menos no grau primário, para que possam desenvolver as suas aptidões, a sua capacidade de emitir juízo e o seu senso de responsabilidade moral e social, em igualdades de condições.

Em 14 de dezembro de 1960, na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, foi acordada a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, que ressalta a necessidade de igualdade de oportunidade, vedando qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Resolução nº 2.200-A, na Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1966, bem como o Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica, adotado em 17 de novembro de 1988, no XVIII Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), prescrevem que os Estados-Partes reconhecem o direito de toda pessoa à educação, bem como que se deverá proporcionar o acesso à educação por todos os meios apropriados.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Resolução XLIV da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989, incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo 28/1990 e pelo Decreto Executivo 99.710/1990, consignou, em seu art. 28,

que o direito da criança à educação deve ser reconhecido, devendo ser adotadas medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Na Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a educação é considerada componente fundamental dos direitos humanos, sendo certo que, nos termos do artigo 80, a educação, em matéria de Direitos Humanos, deverá incluir a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social.

Diante da impossibilidade de se esgotar o tema, devem ser, ainda, destacadas a Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, e a Declaração de Salamanca, aprovadas pela UNESCO, respectivamente, em 1990 e 1994, as quais determinam que, salvo casos bastante específicos, devem ser garantidas as matrículas de todas as crianças na escola.

Na legislação infraconstitucional destacam-se os seguintes diplomas legais relacionados à educação: Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e Adolescente; Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); Lei 9.766/1998 – Altera a legislação que rege o salário educação; Lei 10.639/2003 - inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira; Lei 11.494/2007 – dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Lei 11.645/2008 - inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira e indígena; Lei 11.738/2008 – dispõe sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; Lei 11.947/2009 – trata da alimentação escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Lei 12.695/2012 – trata do Plano de Ações Articuladas (PAR); Lei 12.852/2013 – Estatuto da Juventude; Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE); Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

A educação é um pré-requisito para a percepção dos direitos políticos (HEINTZE, 2009, p. 28) e tem sido reconhecida historicamente como essencial para a expansão dos outros direitos (CARVALHO, 2002, p. 11), possibilitando que o indivíduo compreenda o alcance de suas liberdades, direitos e deveres, sendo imprescindível para o atingimento dos objetivos fundamentais da República, destacados no artigo 3º, da Carta Magna: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de

todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O desenvolvimento e evolução do direito à educação pode ser destacado em três fases distintas: 1) acesso à escola pública e gratuita de maneira paulatina; 2) anseio por maior qualidade e gestão democrática das escolas, o que permanece sendo um desafio; 3) consagração da educação como instrumento para uma justiça distributiva, com atendimento prioritário de grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade, com a adoção de políticas que favoreçam, por exemplo, minorias étnicas (BOTO, 2005, p. 779).

Conforme destacado por RANIERI (2013), o direito à Educação apresenta características jurídicas que o diferencia em relação aos demais direitos fundamentais:

É direito fundamental social, é direito individual e também direito difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana. É igualmente dever fundamental. Os seus titulares e os seus objetivos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sobre a reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros (RANIERI, 2013, p. 55).

O direito à educação é um dos mais relevantes direitos sociais estampados na Constituição, que lhe confere o status de direito público subjetivo, impondo à Administração Pública o encargo de assegurar, com políticas públicas efetivas, o amplo acesso aos estabelecimentos de ensino.

A educação, por ser atributo da pessoa humana, deve ser elevada à categoria de serviço público essencial (SILVA, 2006, p. 784). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é uníssona no sentido de que a garantia do direito à educação deve ser dada com absoluta prioridade, sendo certo que a violação desse direito, no tocante às crianças e aos adolescentes, mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde³.

3 REsp 440.502/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2009, DJe 24/09/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200200699966&dt_publicacao=24/09/2010>. Acesso em 29 jun. de 2017.

O direito à educação é, pois, indissociável da dignidade da pessoa humana, integrando o denominado mínimo existencial, “não só por suas características intrínsecas, como em razão de sua importância para a concreção de outros direitos necessários a uma existência digna” (GARCIA, 2006, p. 96). Na verdade, a educação não é um direito voltado apenas para a qualificação e o desenvolvimento pessoal do indivíduo, mas também atinge as esferas social, econômica e política nas quais se insere o cidadão.

A efetividade do direito à educação depende, principalmente, de ações positivas do Estado, que podem variar de acordo com o desenvolvimento socioeconômico de cada país e também conforme as características, inclusive as culturais, de cada povo (HEINTZE, 2009, p. 32).

Em face das múltiplas possibilidades existentes, as políticas públicas irão refletir para os atores que participam do jogo político os posicionamentos adotados, na medida em que algumas questões e propostas serão consideradas e trabalhadas, ao passo que outras nunca serão levadas a sério.

De toda sorte, reconhecendo que a interpretação das normas programáticas não pode transformá-las em promessa constitucional insequente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é uníssona em afirmar que a omissão do poder público em concretizar o direito à educação traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível desrespeito pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Carta Magna⁴.

A educação é um direito fundamental de natureza social, sendo certo que sua proteção ultrapassa qualquer consideração da existência de interesses meramente individuais. De um lado, a educação, para o beneficiário do serviço, constitui um bem individual, sendo o alicerce para sua formação cultural. Para a sociedade, ela representa a busca contínua de um modo de vida, caracterizada como um verdadeiro bem comum (DUARTE, 2007, p. 697).

4 Nesse sentido há importante precedente do STF em que o Município de São Paulo foi compelido a matricular crianças no Ensino Infantil em creches próximas ao local de trabalho ou à residência dos pais. ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125.

1.3 Os princípios constitucionais que informam o direito à educação

Os princípios “são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, sendo, portanto, núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais” (SILVA, 2010, p. 92). Para a análise de qualquer instituto que gravita em torno do direito à educação mostra-se imprescindível o conhecimento dos princípios constitucionais aplicáveis.

No artigo 206 do texto constitucional, assenta-se que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

O acesso à educação em condições igualitárias é uma das formas de realização concreta do ideal democrático (MELLO FILHO, 1986, p. 533). O regime republicano tem como premissa a igualdade de oportunidades conferidas a todos os cidadãos desde o nascimento, e os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais constituem instrumentos para tornar efetivos os mais relevantes objetivos da República, determinados no artigo 3º, da Carta Magna.

A liberdade de ensinar é, de um lado, uma liberdade que divide espaço com a liberdade de aprender dos alunos e, de outro, com as garantias mais amplas de pluralismo de ideias e de abordagens pedagógicas, integrando todas está o direito maior, que é o direito à educação.

A liberdade de ensino pressupõe, antes de tudo, a ideia de que os professores podem trabalhar segundo suas convicções, não estando obrigados a ensinar o que os outros impõem (BASTOS; MARTINS, 1998, p. 435). De toda sorte, conforme bem anotam RODRIGUES; MAROCCO (2014, p. 221-222), essa liberdade “não protege as manifestações valorativas,

ideológicas e religiosas que desrespeitem a liberdade de aprender dos alunos e que não possuam correlação com a matéria ensinada”.

No que se refere ao princípio da gratuidade, o art. 179, XXXII, da Constituição do Império de 1824, já impunha que a instrução primária era gratuita para todos os cidadãos, e o inciso XXXIII estabelecia que os colégios e universidades, que ensinariam os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes, eram uma garantia da Constituição.

O art. 150, parágrafo único, da Constituição de 1934, por sua vez, instituiu o plano nacional de educação, que deveria obedecer às seguintes normas: ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, e tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

A Constituição de 1937, em que pese estabelecer que o ensino primário era obrigatório e gratuito, dispunha no artigo 130 que a gratuidade não excluía o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, de modo que, por ocasião da matrícula, seria exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

A Constituição de 1946 dispunha que o ensino primário oficial era obrigatório e gratuito para todos e, na forma do artigo 168, II, o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para quem provasse falta ou insuficiência de recursos, não havendo previsão de pagamento pelo ensino ministrado em estabelecimentos oficiais.

A Constituição de 1967 previu, no artigo 168, § 3º, que o ensino dos sete aos quatorze anos era obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais e que o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provassem falta ou insuficiência de recursos. Contudo, estabeleceu-se que, sempre que possível, o Poder Público substituiria o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo-se o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. As referidas disposições foram mantidas em sua essência no artigo 176, § 3º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Na Constituição de 1988, a gratuidade, inicialmente, era imposta como obrigatória e gratuita, apenas, para o Ensino Fundamental, devendo haver, nos termos do artigo 208, II, progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio. Com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, passou a se garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4

(quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurando-se, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, sendo certo que esta não constitui mera liberalidade de governantes, mas dever do Estado voltado ao cidadão. Deve-se ressaltar que a Constituição democrática de 1988 restabeleceu, como princípio, a gratuidade nos estabelecimentos oficiais de ensino.

O Plenário do STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 500.171, com repercussão geral reconhecida, afirmou que o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais não discrimina os níveis de ensino, sendo indevida a cobrança de mensalidade para quaisquer níveis, desde a pré-escola até o doutorado. Conforme bem assinalou o relator do acórdão, Ministro Ricardo Lewandowski, os princípios da gratuidade dos estabelecimentos oficiais e da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola devem ser conjugados de modo a não comportar exceções.⁵

No tocante à valorização dos profissionais da educação escolar, importante ressaltar que a Constituição da República de 1988, na sua redação original, já previa a necessidade de se garantir, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Contudo, apenas com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, é que foi criado o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, a ser estabelecido nos termos de lei federal.

O atual PNE, aprovado pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu, como uma de suas estratégias, a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do ano de 2020, devendo, ainda, ser constituído um fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para fazer o acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

A fixação do piso salarial profissional nacional se deu com a publicação da lei 11.738, de 16 de julho de 2008, que em seu artigo 2º estabeleceu o valor mínimo de R\$ 950,00 (novecentos

⁵ RE 500171, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-202 DIVULG 23-10-2008. PUBLIC 24-10-2008, EMENT V.02338-05 PP-01014 LEXSTF v. 30, n. 360, 2008, p. 174-198. Acesso em: 29 jun. 2017.

e cinquenta reais)⁶ a ser adotado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios como vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, quarenta horas semanais.

O artigo 2º, § 4º, do mencionado diploma legal, estabelece, ainda, que na composição da jornada de trabalho do profissional do magistério público observar-se-á o limite máximo de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Assim, um terço da carga horária dos professores deve ser utilizado para atividades fora da sala de aula, tais como preparação das aulas, correção de provas e outras.

Os governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Ceará ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4167), questionando a constitucionalidade do piso salarial nacional e a forma de cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público da educação básica, pelos seguintes fundamentos: falta de amparo orçamentário para implementação da medida; violação da reserva de lei de iniciativa do chefe do executivo local, na forma do artigo 61, § 1º, II, da Constituição da República; violação do pacto federativo, na forma dos artigos 1º, *caput*; 25, *caput* e § 1º; e 60, § 4º, I, da Constituição da República; 3) violação do princípio da proporcionalidade, ante o impacto financeiro gerado pela norma impugnada.

Com efeito, houve a insurgência contra dois aspectos da norma impugnada: fixação da jornada de trabalho em, no máximo, quarenta horas semanais; e associação dos conceitos de piso salarial e de vencimento inicial, uma vez que, para os requerentes, o piso deveria ser relacionado ao valor global da remuneração, somando-se, portanto, todas as vantagens e adicionais recebidos pelos profissionais da educação básica, tais como tempo de serviço, gratificações pelo exercício de funções administrativas, pelo trabalho em escolas de difícil acesso e outras.

Inicialmente, o STF deferiu parcialmente a cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, fixando interpretação conforme a constituição ao artigo 2º, da Lei 11.738/2008, no sentido de que, até o julgamento final da ação, a referência do piso nacional deveria ser o valor global da remuneração e não apenas o vencimento inicial.

⁶ Nos termos do artigo 5º, da Lei 11.738/2008, o valor do piso salarial profissional nacional deve ser atualizado anualmente, tendo o Ministério da Educação, no ano de 2016, fixado o valor de R\$ 2.135,64 (dois mil, cento e trinta e cinco reais e sessenta e quatro centavos).

Contudo, em 2011, o STF julgou o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo revogado a cautelar deferida, e, por maioria, com sete votos favoráveis⁷, considerado constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos profissionais da educação básica com base no vencimento inicial, e não na remuneração global⁸.

O STF, na ocasião, entendeu pela constitucionalidade da fixação da jornada de trabalho em, no máximo, quarenta horas semanais, uma vez que a ausência de parâmetro de carga horária poderia levar a distorções regionais e potencializar os conflitos judiciais. Conforme restou assentado, caso não houvesse o mencionado parâmetro, os entes federados poderiam ficar tentados a estabelecer jornada de trabalho desproporcional e inexecutável apenas para, por vias transversas, obter a redução do valor a ser pago aos profissionais da educação.

Ademais, ficou assente que é competência da União dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos profissionais do magistério da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.

Restou reconhecido que o piso nacional serviria como poderoso instrumento para a redução das desigualdades regionais, com a melhoria das condições sob as quais são prestados os serviços de educação pública, não cabendo alegar fundamentos relacionados à austeridade fiscal e suposta incapacidade financeira dos entes federados para não cumprir o piso nacional estabelecido por lei federal.

Saliente-se que em face do reconhecimento da constitucionalidade do piso nacional por sete Ministros do STF, tal decisão possui efeito *erga omnes* e vinculante. Vale dizer, não pode qualquer órgão jurisdicional ou administrativo deixar de dar cumprimento à decisão da Colenda Suprema Corte. No que se refere à forma de cumprimento da carga horária, em que pese o STF ter reconhecido a constitucionalidade do artigo 2º, § 4º, da Lei 11.738/2008, não foi dado o efeito vinculante a tal decisão.

⁷ Votaram pela constitucionalidade da norma os Ministros Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Carmen Lúcia, Ellen Gracie, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Ayres Britto.

⁸ Inteiro teor do acórdão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

A menção expressa ao princípio da gestão democrática do ensino somente aparece a partir da Constituição da República de 1988 (VALLE, 2008, p. 63). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino público devem definir as normas da gestão democrática, de acordo com as suas peculiaridades, seguindo os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares.

Outrossim, nos termos da meta 19, do PNE, devem ser asseguradas, no prazo de dois anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

A gestão democrática do ensino só se faz através da participação da comunidade escolar e da comunidade local, com mecanismos de atuação que permitam efetiva participação nos rumos da escola. Conforme anotado no Parecer nº 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), a gestão da educação, seja no nível da escola ou dos sistemas, é um importante fator para promover a qualidade da educação.

Assim, a profissionalização de uma gestão democrática apresenta-se com um pré-requisito chave no processo da gestão da educação, não sendo aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino.

A eleição direta para diretor da escola realizada pela comunidade não é a única medida a ser adotada para garantir a gestão democrática, nem, tampouco, dá a certeza da democratização da escola, mas é um meio efetivo para garantir que isso ocorra (AMARAL, 2016, p. 398).

No parecer do CNE/CEB supramencionado compreende-se o PAR como instrumento de modernização da gestão escolar, sendo certo que o grande desafio é fazer com que seja criado, nos mesmos moldes do existente para Estados e Municípios, um PAR de todas as escolas, para que estas possam fazer seus planejamentos de maneira mais consciente e precisa.

Conforme ensina VALLE (2008):

O campo de gestão democrática da educação comporta diferentes dimensões de atuação. Os aspectos administrativos são apenas uma destas dimensões. As demais são: a dimensão pedagógica, na qual está inserido o projeto político-pedagógico do sistema

educacional; a legislativa, pois toda a comunidade deverá conhecer e ser frequentemente atualizada quanto a leis, pareceres, resoluções etc., que afetem direta ou indiretamente o cotidiano escolar; e a dimensão comunitária, na qual o contexto sociogeográfico e cultural em que o município se insere não pode ser ignorado pela população envolvida nos serviços educacionais (VALLE, 2008, p. 65).

Nos sistemas de ensino que já estão com suas normas e princípios de gestão democrática discutidos e aprovados, os fatores considerados mais importantes pelos envolvidos são: a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares; a autonomia das escolas na aplicação dos recursos financeiros que lhes sejam legalmente destinados; a transparência dos atos pedagógicos, administrativos e financeiros; a valorização dos profissionais da educação; a efetiva participação da comunidade (pais, lideranças comunitárias e estudantes) nos órgãos colegiados e nos processos decisórios do sistema escolar (VALLE, 2008, p.64).

A observância do princípio da gestão democrática pressupõe, ainda, o bom funcionamento dos conselhos sociais de controle de políticas públicas de educação. Ao tratar dos conselhos de gestão setoriais das políticas sociais, “a Carta Constitucional estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade envolvendo distintos sujeitos sociopolíticos e culturais nos âmbitos estatal e societal” (GOHN, 2008, p. 97).

A ampliação do poder de intervenção da sociedade no controle do poder público impõe maior responsabilidade aos governos. Assim, a institucionalização da participação social, através dos Conselhos Gestores, representa um avanço na democratização das práticas políticas (KLEBA e WENDHAUSEN, 2012), tendo em vista que permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, favorecendo a integração do cidadão na comunidade e exercendo sobre as pessoas um importante caráter educativo (GOHN, 2011, p. 25).

Por fim, importante destacar que o ensino deve ser ministrado com a garantia de um padrão de qualidade. Para tanto, o artigo 211, § 1º, da Constituição da República, determina que a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O artigo 4º, inciso IX, da Lei 9394/1996, dispõe que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino,

definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

O PNE, por sua vez, tem como diretriz a melhoria da qualidade da educação. O termo qualidade aparece em trinta e oito oportunidades distintas em seu texto, estando destacado na meta sete, que impõe que seja fomentada a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Nas metas onze e doze exige-se que seja assegurada a qualidade na educação profissional técnica de nível médio, bem como no ensino superior.

O Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, em seu artigo 3º, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como sendo o indicador objetivo para verificar se as metas dos compromissos firmados entre Estados e Municípios com a União estão sendo cumpridas. Não restam dúvidas, portanto, de que o ordenamento jurídico brasileiro impõe a busca da qualidade da educação como um objetivo a ser alcançado.

Apresentados os princípios que informam o direito à educação, importante ressaltar que “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos” (MELLO, 1999, p. 630).

A Constituição da República de 1988 deve ser tida como normativa e o ordenamento jurídico pátrio tem no texto constitucional um pressuposto válido necessário para sua interpretação. Os princípios explicitados no artigo 206, da Carta Magna, configuram o núcleo axiológico que norteia todo o sistema de ensino brasileiro.

Assim, impossível analisar os CACS-FUNDEB sem considerar que estão inseridos em um sistema que tem por princípios básicos a igualdade de condições, a liberdade de aprender e ensinar, o pluralismo de ideias, a gratuidade do ensino público, a valorização dos profissionais da educação, a fixação do piso salarial profissional nacional, a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade.

1.4 O controle social de políticas públicas na Constituição da República

No intuito de organizar os conceitos de políticas públicas elaborados pela doutrina, Souza (2006) apresenta a seguinte sistematização:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

A tipologia do ciclo da política pública é formada por diversas fases, que interagem entre si: 1) identificação de problemas; 2) conformação da agenda; 3) formulação; 4) implementação e; 5) avaliação da política e Política pública.

Em face das múltiplas possibilidades existentes, as políticas públicas refletirão para os atores que participam do jogo político os posicionamentos adotados, na medida em que algumas questões e propostas serão consideradas e trabalhadas, ao passo que outras nunca serão escolhidas. Nesse diapasão, mostra-se imprescindível o acompanhamento social das escolhas realizadas, bem como da execução das políticas públicas.

A Carta Magna de 1988 foi resultado da correlação de forças entre os diferentes interesses, grupos e movimentos, sendo certo que houve uma evidente opção pela ampliação do controle popular das ações do Estado. Para que uma decisão pública não seja considerada arbitrária, mais do que o consentimento da maioria, essa decisão requer contestabilidade. Isto é, as decisões públicas devem ser passíveis de contestação dos indivíduos caso a considerem contrárias a seus interesses e ideias relevantes (PETTIT, 2003, p. 371).

Diversos são os instrumentos para participação popular, tais como os plebiscitos, referendos, iniciativa de projetos de lei, audiências públicas, orçamentos participativos e a composição de conselhos de controle social.

Para PINTO (2008, p. 153-154), “os conselhos são tão antigos quanto as primeiras formas de organização social e remontam às tribos primitivas, quando seus integrantes mais experientes reuniam-se para resolver problemas não previstos nos marcos de sua tradição normativa”. Nas sociedades greco-romanas e na Idade Média havia instituições semelhantes, que em geral eram constituídas na forma de conselhos de notáveis, que eram acionados sempre que se apresentava um risco de ruptura institucional. Nas sociedades modernas, destaca-se a curta, porém profícua experiência da Comuna de Paris, de 1871, que exerceu, simultaneamente, funções executiva e legislativa.

No Brasil, destacam-se, entre os conselhos de políticas públicas, os que têm atuação nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências e do idoso (CÔRTEZ, 2005, p. 153).

O arcabouço constitucional sobre a participação da sociedade no controle de políticas públicas é extenso, tendo o tema merecido especial atenção do legislador constituinte. Como consequência das disposições da Constituição da República de 1988 e do processo de transição do regime militar ao democrático no país, os anseios de maior participação social na concepção e controle das políticas públicas se fortaleceram (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 255), tendo paulatinamente alcançado espaços institucionais para serem acomodados, em especial com a criação de conselhos sociais de controle de políticas públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, de modo que a participação cidadã deve ser tida como fundamento para a ordem social, legitimando e potencializando a democracia (COMERLATTO; COLLISELLI, 2012, p. 119).

O artigo 37, da Constituição da República, como cediço, trata dos princípios gerais da administração pública, tendo a Emenda Constitucional 19/1998 modificado o § 3º, do mencionado dispositivo, para passar a prever expressamente que a lei deverá disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando

especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Em que pese a utilização do termo usuário, que, de alguma forma, é mais restritivo, sem dúvida o mandamento sobre a necessidade de participação atinge toda a sociedade, que, na realidade, é a destinatária dos serviços públicos, sejam eles prestados pela administração pública direta ou indireta ou por particulares.

O Título VIII, da Carta Magna, que dispõe sobre a ordem social, possui diversas referências sobre a necessidade de se assegurar a participação popular no controle de políticas públicas e da natureza democrática de sua gestão. “A regulamentação destes dispositivos conduziu à aprovação de estatutos e leis orgânicas, e à criação de conselhos como mecanismos institucionais de garantir a participação prevista na Constituição” (GONZÁLEZ, 2012, p. 28).

O artigo 194, VII, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional 20/1998, impõe que a seguridade social deve ter caráter democrático, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. Saliente-se que, antes mesmo da Emenda Constitucional 20/1998, a redação original do referido dispositivo já mencionava a necessidade de gestão democrática da seguridade social, com a participação da comunidade.

De outro giro, o artigo 198, III, da Constituição, exige que as ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados com a participação da comunidade.

No tocante à saúde, deve-se frisar que o artigo 77, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), disciplina que os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados à área serão aplicados por meio de fundo de saúde, que será acompanhado e fiscalizado por um conselho de saúde.

No que tange à assistência social, o artigo 204, II, da Constituição, dispõe que as ações governamentais na área serão realizadas com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

No que se refere à educação, os artigos 205 e 206, VI, da Constituição, determinam que o mencionado direito social deverá ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, devendo o ensino ser ministrado com base no princípio da gestão democrática.

Na seara da cultura, as recentes alterações feitas pela Emenda Constitucional 71/2012 criaram, nos termos do artigo 216-A, da Constituição, o Sistema Nacional de Cultura, que deve ser organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa. Outrossim, por força do § 1º, do mesmo dispositivo, o referido sistema deve reger-se com base no princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social. Trata-se da primeira vez em que a Constituição da República menciona com exatidão a expressão controle social.

Ressalte-se que o § 2º, II, do supracitado artigo 216-A, da Constituição, estipula que os conselhos de política cultural devem integrar a estrutura do Sistema Nacional de Cultura.

Há, ainda, outros dispositivos da Constituição que mencionam a necessidade de participação de representantes da sociedade no desenvolvimento de políticas públicas.

O artigo 10, da Constituição, por exemplo, assegura a participação dos trabalhadores e dos empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

No artigo 187, do texto constitucional, há expressa determinação para que a política agrícola seja planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais.

Por fim, os artigos 79 e 82, do ADCT, determinam que o fundo de combate e erradicação da pobreza tenha conselho consultivo e de acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, e que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem fundos de combate à pobreza geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Em complemento ao arcabouço constitucional, o artigo 15, da Lei 13.019/2014, dispõe que poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar

políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta lei.

O mencionado dispositivo foi regulamentado pelo Decreto 8.726/2016, que, no artigo 83, cria o CONFOCO como sendo um órgão colegiado paritário de natureza consultiva, integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de parceria das organizações da sociedade civil com a administração pública federal.

Compete ao CONFOCO: I - monitorar e avaliar a implementação da Lei 13.019/2014, e propor diretrizes e ações para sua efetivação; II - identificar, sistematizar e divulgar boas práticas de fomento, de colaboração e de cooperação entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil; III - propor, opinar e manter diálogo com organizações da sociedade civil sobre atos normativos; IV - propor e apoiar a realização de processos formativos para qualificar as relações de parceria; V - estimular a participação social nas políticas de fomento, de colaboração e de cooperação; e VI - aprovar seu regimento interno e eventuais alterações.

O controle social se dá com a participação de cada indivíduo e da sociedade, por meio de conselhos sociais, no acompanhamento e na fiscalização das ações governamentais na execução das políticas públicas, avaliando seus objetivos, processos e, especialmente, seus resultados. O bom desempenho do CONFOCO pode viabilizar o funcionamento dos conselhos em rede, de modo a haver o intercâmbio de ideias e experiências, que os tornem mais participativos e efetivos.

Os conselhos, em geral, cumprem, de maneira distorcida, um papel de legitimador das decisões governamentais e atenuador de crises sistêmicas. No entanto, a depender de suas atribuições, grau de autonomia e competência, os conselhos podem representar “um instrumento importante de controle popular da ação do Estado e de democracia participativa” (PINTO, 2008, p. 154).

A participação em conselhos de controle social constitui uma forma efetiva de influir no desenvolvimento das políticas públicas em todas as suas fases, sendo tal possibilidade imprescindível para a democracia. A Constituição brasileira cumpriu bem o seu papel ao sinalizar no sentido de que as políticas públicas devem ser desenvolvidas e executadas com a participação da sociedade, tendo a legislação infraconstitucional avançado nesse sentido.

1.5 A natureza jurídica do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Os conselhos de políticas públicas, nos termos do artigo 2º, IX, da Lei 13.019/2014, são órgãos criados pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, na implementação, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Ademais, conforme dispõe o artigo 2º, II, do Decreto 8.243/2014, esses conselhos são instâncias colegiadas temáticas permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

Denota-se a importância dos conselhos em razão de serem fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país, e, basicamente, pode-se apontar três tipos distintos no cenário brasileiro do século XX: 1) conselhos criados pelo poder executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; 2) conselhos construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; 3) conselhos criados por leis, após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2011, p. 74).

Destacam-se as seguintes características comuns dos conselhos de políticas públicas: a) são criados por leis; b) há em suas composições representantes do Estado e da sociedade civil; c) têm como finalidade permitir a participação da sociedade na definição, na avaliação ou no controle das políticas públicas; d) podem apresentar caráter consultivo, deliberativo ou normativo; e) a função de conselheiro é considerada de interesse público relevante e os conselheiros não são remunerados; f) os conselheiros possuem outras atividades não exercendo a função de maneira exclusiva; g) não possuem infraestrutura própria; h) os representantes do Estado, em geral, são técnicos ligados às pastas afetas à atuação do conselho, ao passo que os representantes da sociedade civil são leigos; i) as reuniões são abertas ao público, sem direito a voto; j) as decisões dos conselhos se equivalem a atos administrativos (PINTO, 2008, p. 155).

Os conselhos sociais de controle de políticas públicas alteraram a configuração dos processos de elaboração e definição de políticas públicas pelo fato de terem incorporado cidadãos e associações civis em novos espaços de participação (BORBA; LÜCHMANN, 2012) e por “exercerem atividades voltadas à criação de novos direitos e limitação do poder discricionário do

governante de modo a lhe impor vinculações ético-políticas, quando não propriamente jurídicas” (BERCLAZ, 2013, p. 296). Nesse sentido, devem ter sua composição oriunda de organizações sociais desvinculadas dos partidos políticos e dos mecanismos representativos tradicionais (GONZÁLEZ, 2012).

Os conselhos têm como missão reforçar o diálogo entre governo e sociedade no processo de tomada de decisões públicas, sendo certo que o exercício do controle social se configura como ação de utilidade pública, de cidadania e participação popular. São órgãos colegiados, compostos por representantes da sociedade civil organizada e do governo, caracterizando-se por serem espaços pluralistas de discussão e deliberação, que devem influir na forma de prestação dos serviços públicos.

A proposição dos conselhos gestores de políticas públicas, cuja composição é oriunda de organizações sociais desvinculadas dos partidos políticos e dos mecanismos representativos tradicionais, é inovadora e contribui para a ampliação da participação e o controle do poder público por parte da população (GONZÁLEZ, 2012, p. 20).

Nos termos do artigo 24, *caput*, da Lei 11.494/2007, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos FUNDEB serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselho instituído especificamente para esse fim.

O CACS-FUNDEB é um dos principais conselhos sociais de controle de políticas públicas de educação, sendo regulado pela Lei 11.494/2007 e pela Portaria n. 481, de 11/10/2013, do MEC e FNDE. Os CACS-FUNDEB sucederam os CACS-FUNDEF, havendo algumas distinções entre esses conselhos. A lei do FUNDEB introduziu dispositivos que concederam maior poder decisório e maior autonomia e independência aos conselhos (BASSI; CAMARGO, 2009, p. 110-111).

O CACS-FUNDEB possui natureza jurídica de instituição pública colegiada, autônoma, ligada, mas não subordinada, ao Poder Executivo, integrada por membros da comunidade escolar, governo e sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente, as seguintes atribuições: 1) acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB; 2) supervisão do censo escolar; 3) supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual; 4) acompanhamento da

aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; 5) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; 6) acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; 7) envio de representações ao Ministério da Educação a respeito de irregularidades em entidade beneficente que preste serviço de educação; 8) acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil.

No debate sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que antecedeu o FUNDEB, os defensores da ideia de criação dos conselhos reivindicaram que estes tivessem o poder de gerir todos os recursos financeiros vinculados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino em cada esfera do poder público, daí porque se utiliza, até hoje, a expressão conselhos gestores, apesar de sua real função ser a de acompanhar a aplicação dos recursos financeiros e não de gerenciá-los (RAMOS; DI GIORGI, 2011, p. 630).

Por serem integrados por representantes dos governos e de entidades da sociedade civil e de segmentos da comunidade escolar, instituem uma instância de controle público interno, que potencializa a fiscalização da aplicação dos recursos. “Os conselhos da área da Educação são instâncias, e não as únicas, instituintes de um controle social, seja no âmbito nacional, estadual, municipal ou escolar” (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 89).

O CACS-FUNDEB é um espaço privilegiado e institucionalizado para o acompanhamento das políticas públicas, no exercício da participação cidadã e como prática da democracia participativa (SILVA, 2012, p. 30). Nesse contexto, tem muito a contribuir em todas as fases do ciclo das políticas públicas para a prestação do serviço público de educação básica, tendo em vista sua proximidade com os destinatários do referido serviço, bem como sua vocação para acompanhá-lo e fiscalizá-lo.

O órgão é colegiado, por ser formado por representantes de vários segmentos sociais, devendo suas decisões ser sempre tomadas em conjunto. O seu caráter fiscalizador decorre do fato de estar entre suas atribuições a de fiscalizar a correção da aplicação dos recursos destinados

à educação, bem como a adequação da prestação do serviço. A sua natureza deliberativa se dá em razão de ter competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. Outrossim, tem atribuição de assessoramento, por incumbir a ele manter os órgãos de controle informados sobre a execução das verbas do FUNDEB, quando consultado.

Os CACS-FUNDEB são instituições representativas dos diversos segmentos das comunidades escolares, da sociedade civil organizada e do governo local. Por ocasião da instituição desses conselhos, debateu-se se não seria mais conveniente repassar suas atribuições aos conselhos municipais de educação, que já tinham uma estrutura mais consolidada e uma base de experiência confiável, sendo certo que a criação de um novo órgão poderia dispersar esforços e trazer visões excessivamente compartimentadas das questões atinentes à prestação do serviço de educação pública nos municípios (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 89).

Prevaleceu, no entanto, a criação de conselhos autônomos que devem servir como espaço de pluralidade e interlocução dos diferentes interesses da sociedade e deste com o Estado. O conselho não deve funcionar como linha auxiliar do Estado ou como um mecanismo legitimador de políticas e atenuador de crises sistêmicas. O exercício de suas atribuições com independência e legitimidade pode “representar um instrumento importante de controle popular da ação do Estado e de democracia participativa” (PINTO, 2008, p. 154).

Conforme disposto no artigo 24, § 10, da Lei 11.494/2007, os CACS-FUNDEB não possuem estrutura administrativa própria, cabendo ao Estado ou Município garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e apresentar ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à sua criação e composição.

O seu funcionamento será reflexo de diversas condicionantes, tais como a forma de indicação ou eleição dos conselheiros, a sua representatividade, as regras de deliberação coletiva, a existência de recursos técnicos, humanos e materiais e tudo que possa influir nas suas manifestações (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 91-92).

Saliente-se que o CACS-FUNDEB, conforme dispõe o artigo 24, § 7º, da Lei 11.494/2007, deve possuir autonomia e não deve se subordinar ao Poder Executivo, sendo este o motivo pelo qual a nomeação dos membros do conselho deve ser feita por decreto ou portaria expedida pelo gestor do Município ou Estado, que são obrigados a acatar todas as indicações dos segmentos representados. Ademais, os conselheiros possuem prerrogativas, como, por exemplo, a

impossibilidade de exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam.

Para conferir maior garantia ao funcionamento dos CACS-FUNDEB, o artigo 24, § 5º, da Lei 11.494/2007, estabeleceu alguns impedimentos para que uma pessoa possa se tornar conselheiro. Nesse sentido, não podem ser conselheiros: I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais; II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais; III - estudantes que não sejam emancipados; IV - pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Nessa mesma linha de conferir maior autonomia para a atuação dos conselheiros, o artigo 5º, § 1º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, garante que após a nomeação dos membros do CACS-FUNDEB somente serão admitidas substituições nos casos de renúncia expressa do conselheiro, deliberação justificada do segmento representado ou outra situação prevista nos atos legais de constituição e funcionamento do Conselho.

Outro fator que confere independência ao conselho é a impossibilidade do cargo de presidente ser ocupado pelo representante do governo gestor dos recursos do fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por força do disciplinado no artigo 24, § 6º, da Lei 11.494/2007.

Registre-se que esse dispositivo deve ser interpretado de modo que os representantes dos diretores das escolas públicas só possam ser eleitos presidentes do conselho se o cargo de direção não for de livre escolha do chefe do Poder Executivo. Vale dizer, para que o diretor de escola não seja considerado como representante do governo, a função de diretor deve ser ocupada por eleição ou por outro mecanismo que não dependa exclusivamente do chefe do poder executivo.

A atuação dos membros do conselho não é remunerada e é considerada, nos termos do artigo 24, § 8º, da Lei 11.494/2007, como sendo de relevante interesse social, o que confere aos conselheiros do CACS-FUNDEB algumas prerrogativas.

Os conselheiros que sejam representantes de professores, diretores ou servidores das escolas públicas, por força do mencionado dispositivo legal, não podem ser exonerados ou demitidos do cargo ou emprego, sem justa causa, ou, ainda, transferidos do local de trabalho, no curso do mandato. A lei também veda a atribuição de falta injustificada ao serviço a esses conselheiros, bem como o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

No caso dos conselheiros representantes dos estudantes, a lei veda a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares, no curso do mandato. Essas prerrogativas visam assegurar que os conselheiros desempenhem suas atividades com independência e não venham a ser punidos em razão do exercício de seu cargo.

A lei também assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações. A garantia é similar à conferida a juízes, membros do Ministério Público e advogados e tem por finalidade preservar a liberdade no exercício do múnus do conselheiro.

O arcabouço legal que ampara os CACS-FUNDEB foi criado para que eles funcionem como instituições autônomas que não se subordinem ao Poder Executivo. Ademais, os conselheiros devem exercer suas atribuições com correção e independência. O distanciamento entre o que ocorre na prática e o pretendido pela lei deve ser estudado exatamente para fundamentar possíveis correções do regime jurídico dos conselhos.

1.6 As atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

As atribuições dos CACS-FUNDEB estão disciplinadas nas Leis 11.494/2007, 12.487/2011 e 12.499/2011, destacando-se as seguintes: 1) acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB; 2) supervisão do

censo escolar; 3) supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual; 4) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; 5) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; 6) acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; 7) envio de representações ao Ministério da Educação a respeito de irregularidades em entidade beneficente que preste serviço de educação; 8) acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil.

As atribuições dos conselhos têm sido vistas por vários sindicatos e movimentos sociais, de maneira equivocada, como parte das políticas que buscam desonerar o Estado de suas obrigações. No entanto, as atribuições dos conselhos devem ser encaradas como necessárias num contexto de participação democrática (GOHN, 2008, p. 104).

Nos subitens subsequentes serão apresentadas de maneira detalhada cada uma das atribuições do CACS-FUNDEB.

1.6.1 O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB

O artigo 24, da Lei 11.494/2007, dispõe, como primeira atribuição do CACS-FUNDEB, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB.

O artigo 60, do ADCT, dispôs sobre o FUNDEB, tendo o inciso XII, do mencionado dispositivo, determinado que no mínimo 60% (sessenta por cento) do fundo deve ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício⁹.

⁹ A definição do conceito de profissionais do magistério destinatários do percentual de no mínimo 60% do FUNDEB encontra-se no artigo 22, parágrafo único, II, da Lei 11.494/2007, bem como na Resolução nº 1, de 27 de março de 2008, do Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/rceb001_08.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017. Nos termos da resolução,

A Lei 11.494/2007 instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Nos termos do artigo 2º, do mencionado diploma legal, os fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto na referida Lei.

O fundo, de natureza contábil, é constituído originariamente por recursos financeiros dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com recursos provenientes de diversas fontes e vinculado constitucionalmente ao custeio da educação. Saliente-se que o FUNDEB não constitui a totalidade de recursos da educação básica, sendo certo que os entes federativos devem aplicar os percentuais mínimos definidos no artigo 212, da Constituição da República, relativos a todas as suas receitas de impostos e transferências.

No final de cada exercício são realizadas estimativas dos valores anuais do fundo de cada Estado para o ano seguinte. Essas estimativas servem de base à realização dos cálculos dos valores por aluno/ano de cada Estado e do valor mínimo nacional por aluno/ano. Os valores destinados ao fundo apresentaram a seguinte evolução no período de 2007 a 2016:

além dos docentes da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino médio profissionalizante, educação especial e educação indígena, também integram o mencionado conceito os profissionais que dão suporte pedagógico direto ao exercício da docência, exercendo as funções de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Tabela 1.1 - Evolução dos valores destinados ao FUNDEB de 2007 a 2016.

Exercícios	Estados e Municípios	União	Valor total
2007	44.911.153.784,27	2.012.399.998,69	46.923.553.782,96
2008	60.536.719.782,39	3.174.300.000,00	63.711.019.782,39
2009	67.861.444.078,87	5.071.271.075,07	72.932.715.153,94
2010	77.783.908.106,09	5.831.943.644,82	83.615.851.750,91
2011	89.211.463.548,26	9.328.910.447,77	98.540.373.996,03
2012	96.213.532.822,78	10.372.208.194,21	106.585.741.016,99
2013	107.389.764.266,91	9.271.718.804,91	116.661.483.071,82
2014	115.329.696.274,23	10.859.445.899,83	126.189.142.174,06
2015	121.007.983.756,29	13.287.697.947,39	134.295.681.703,68
2016	128.645.244.824,36	13.674.847.500,81	142.320.092.325,17

Fonte: FNDE¹⁰.

Nota-se que no período de dez anos houve um acréscimo de 303% nos recursos do FUNDEB, sendo certo que no mesmo período a inflação medida pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM)¹¹, da Fundação Getúlio Vargas, foi de 90,14%, de modo que houve um aumento real expressivo dos valores. De fato, a vinculação constitucional de recursos impede que a educação fique à mercê das mudanças políticas de ocasião (MENEZES, 2008).

Anualmente é calculado o valor mínimo por aluno, a partir dos dados do Censo Escolar, com as devidas ponderações estabelecidas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, e das estimativas do total de recursos que compõem o FUNDEB.

No exercício de sua função redistributiva, supletiva e de assistência financeira, a União participa do FUNDEB, complementando-o sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, conforme disposto no artigo 4º, da Lei n. 11.494/2007. Esses recursos, condicionados a posterior prestação de contas e controle do Tribunal de Contas da União, garantem a equalização de

¹⁰ Tabela elaborada pelo pesquisador com dados extraídos do sítio eletrônico do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

¹¹ Cálculo feito com ferramenta do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

oportunidades educacionais e a manutenção de um padrão mínimo de ensino aos Estados ou Municípios menos aquinhoados.

No ano de 2015, dez estados das regiões Norte e Nordeste foram contemplados com recursos de complementação da União para execução do FUNDEB, quais sejam Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

No caso dos Estados e Municípios que se apresentam, nesse aspecto, com suficiência financeira, o fundo é composto exclusivamente por recursos oriundos da repartição de suas receitas tributárias e, por essa razão, passam a integrar os próprios orçamentos dos Estados e Municípios, nos termos dos artigos. 157, 158, 159 e 212, § 1º, da Constituição da República. Sujeitam-se ao controle e prestam contas, portanto, ao correspondente Tribunal de Contas Estadual.

A distribuição de recursos que compõem os fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos com matrículas efetivas nas respectivas redes de educação básica pública presencial e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), considerando as devidas ponderações.

Os recursos dos fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto nos artigos 70 e 71, da Lei 9.394/1996.

Em que pese a clareza do mandamento legal, não são raros os casos em que o ente federado utiliza recursos do FUNDEB para ações não voltadas para a educação. Nesse diapasão, é de atribuição dos CACS-FUNDEB acompanhar a correta aplicação dos recursos. Para o desempenho de suas atividades, a lei determina que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, devem ficar permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis.

De outro giro, conforme já salientado, no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Nos termos do artigo 22, parágrafo único, inciso III, considera-se efetivo exercício a atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

A preocupação do legislador em fixar o que pode e o que não pode ser considerado despesa com educação visa evitar que seja dada destinação indevida aos recursos da área. Para garantir que os recursos não sejam aplicados de maneira distinta ao determinado pela lei, mostra-se imperioso que seja dada prioridade ao tema pelos órgãos de controle, haja o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, maior transparência nos gastos, e, sobretudo, maior interesse da população no controle social, em especial com a participação no CACS-FUNDEB.

1.6.2 A supervisão do censo escolar

Nos termos do artigo 24, §9º, da Lei 11.494/2007, compete aos CACS-FUNDEB supervisionar o censo escolar, devendo verificar se as declarações feitas pelos gestores estão corretas. Na hipótese de identificar alguma divergência de informação, a escola e secretaria de educação devem ser comunicadas para fornecer explicações e proceder as devidas correções. Persistindo a inconsistência, as irregularidades devem ser levadas às coordenações estaduais do censo escolar, ao INEP e aos órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas e Ministério Público.

O § 1º, I, do artigo 5º, da Lei 9.394/1996, dispõe que o poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica.

O censo escolar da educação básica é, pois, um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sendo efetivado, nos termos do artigo 2º, do

Decreto 6.425/2008, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, contando ainda com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

O recenseamento possui caráter declaratório e se procede mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica, adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação. O censo escolar coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, turmas, movimento e rendimento escolar.

A realização do censo se dá em duas etapas, sendo a primeira denominada matrícula inicial e a segunda consubstanciada no módulo situação do aluno. Na etapa da matrícula inicial, são coletadas as informações escolares referentes aos cadastros de escola, aluno, turma e profissional escolar em sala de aula. Na segunda etapa são coletadas as informações de rendimento e movimento dos alunos cadastrados no sistema Educacenso.

Conforme determinação do artigo 4^o, da Portaria 316/2007, do Ministério da Educação, para execução do processo censitário, caberão as seguintes atribuições e responsabilidades: I - aos diretores e dirigentes dos estabelecimentos de ensino público e privado, responder ao Censo Escolar no sistema Educacenso, responsabilizando-se pela veracidade das informações declaradas; II - aos gestores dos sistemas estaduais e municipais de ensino: a) treinar os agentes que coordenarão o processo censitário das escolas vinculadas aos respectivos sistemas de ensino; b) acompanhar e controlar toda a execução do processo censitário; c) zelar pelo cumprimento dos prazos e das normas estabelecidos pelo Inep; d) responsabilizar-se solidariamente pela veracidade dos dados declarados pelas escolas de seus respectivos sistemas de ensino.

Os dados apurados, anualmente, pelo censo escolar servem de base para a determinação dos coeficientes para a distribuição dos recursos do FUNDEB. Ademais, as informações produzidas traçam um mapeamento nacional da educação básica e servem de referência para a formulação e avaliação de políticas públicas e execução de programas setoriais, tais como: alimentação escolar, transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, Programa Dinheiro Direto na escola, implantação de bibliotecas, etc.

O censo escolar também é imprescindível para a aferição da qualidade da educação básica, sendo certo que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é calculado com base nos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos,

constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Assim, a realização do censo escolar tem por objetivos: 1) produzir informações para mapear o sistema educacional brasileiro; 2) contribuir para a elaboração, o planejamento, a execução e o acompanhamento de políticas públicas educacionais; 3) fornecer subsídios para o cálculo dos coeficientes para a distribuição dos recursos do FUNDEB; 4) servir de base para a construção de indicadores educacionais comparáveis nacional e internacionalmente; 5) possibilitar o controle social realizado pela sociedade civil, em razão da divulgação e transparência dos dados coletados.

As informações constantes no censo escolar podem auxiliar os conselheiros do CACS-FUNDEB no exercício de suas atribuições. Tendo em vista que é com base no censo que se calcula o montante de recursos que será disponibilizado a cada município, os conselheiros devem verificar o quantitativo de matrículas na rede de ensino para apurar a correção dos valores transferidos no fundo. Outro dado que pode ser buscado é o local de lotação dos docentes para saber se somente profissionais de magistério em efetivo exercício estão sendo contemplados com no mínimo 60% das receitas do FUNDEB. O controle social do PNATE também impõe a consulta ao censo escolar, na medida em que lá estará registrado o número de alunos declarados como usuários do transporte escolar.

Em cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União anotou-se que um estudo realizado com 90 CACS-FUNDEB, nas esferas estadual e municipal, revelou as seguintes dificuldades: falta de infraestrutura para supervisão do censo escolar; ausência de acesso dos conselheiros ao sistema Educacenso para acompanhamento das informações; pouco conhecimento sobre a legislação referente ao tema; falta de capacitação¹².

¹² A cartilha pode ser encontrada no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/phocadownload/financiamento/fundeb/2016/fundeb_orientacoes-para-os-cacs-fundeb.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

1.6.3 A supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual

A lei 11.494/2007, em seu artigo 24, § 9º, dispõe que é atribuição do CACS-FUNDEB supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual.

A Constituição da República, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei 12.527/2011 estabeleceram que em se tratando dos atos da administração pública, a publicidade deve ser tida como preceito geral e o sigilo como exceção. Com efeito, o artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna, assegura a todos o direito de buscar informações privadas ou públicas, não podendo sofrer ressalvas ou embaraços por parte do Estado, exceto quanto à matéria sigilosa. O orçamento é um dos principais instrumentos para se conferir transparência para as receitas e gastos públicos.

Nos termos do artigo 165, III, do texto constitucional, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais. A proposta orçamentária contém a estimativa da receita e a fixação da despesa para determinado exercício financeiro.

O artigo 212, da Constituição da República, vinculou à educação parte das receitas provenientes de impostos e transferências, de modo que a União deve aplicar, no mínimo, dezoito por cento desses recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por sua vez, devem destinar para essa finalidade, no mínimo, vinte e cinco por cento das receitas de impostos e transferências.

Conforme dispõe o artigo 68, da Lei 9.394/1996, serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.

De outro giro, as despesas da educação devem ser especificadas no orçamento. Nos termos do artigo 70, da Lei 9.394/1996, 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.

O rol de ações permitidas é taxativo, sendo que o artigo 71, da Lei 9.394/1996, elenca, de maneira exemplificativa, ações que não podem ser custeadas com recursos da educação: 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 infraestrutura, 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.

A atribuição de supervisão da proposta orçamentária anual pressupõe que os conselheiros tenham acesso aos registros contábeis de receitas e despesas do ente federado.

Para auxiliar os conselhos no acompanhamento dos gastos do FUNDEB existe o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), que é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos do artigo 1º, da Portaria 844/2008, do Ministério da Educação, o SIOPE tem como objetivos: I - constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos; II - estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros; III - permitir o planejamento e

dimensionamento das ações supletivas da União em educação; IV - subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo; V - produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação; VI - assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social.

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado, sendo, portanto, uma importante ferramenta à disposição do CACS-FUNDEB.

No entanto, os dados inseridos no SIOPE possuem caráter declaratório, sendo que muitas vezes não são sistematizados nem inseridos por dirigentes educacionais, faltando transparência nos registros realizados (ARAÚJO, 2012, p. 1222). De toda sorte, os indicadores constantes no sistema contribuem para o exercício da atribuição de supervisão do orçamento anual, de modo que o maior desafio para os CACS-FUNDEB é identificar se as informações fornecidas são fidedignas.

1.6.4 O acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)

O artigo 208, VII, da Constituição da República dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de, entre outros, programas suplementares de transporte. O Artigo 24, § 13, da Lei 11.494/2007, estabelece como atribuição dos CACS-FUNDEB acompanhar a execução das verbas repassadas através do PNATE, competindo-lhe, inclusive, a análise da prestação de contas.

A falta do transporte escolar gratuito para os alunos constitui barreira intransponível ao exercício do direito à educação constitucionalmente garantido. A meta 7 do PNE é fomentar a

qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, sendo certo que para esse mister uma das estratégias é justamente ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Outrossim, os artigos 10, VII, e 11, VI, da Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, determinam que Estados, Municípios e o Distrito Federal assumam o transporte escolar dos alunos de suas redes de ensino.

Apesar de não haver disposição legal expressa no sentido de que a União é responsável pelo transporte escolar gratuito dos alunos da rede federal de ensino básico, esta conclusão é corolário do próprio texto constitucional, que no artigo 208, § 1º, determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, e no artigo 211, § 1º, esclarece que a União organizará o sistema federal de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais.

O transporte dos alunos da rede pública deve ser gratuito, podendo o gestor optar em ter uma frota própria de veículos, contratar terceiros para a prestação do serviço ou, no âmbito de sua discricionariedade administrativa, utilizar-se do instrumento da gratuidade no serviço de transporte público. Para cada uma dessas opções haverá a necessidade de acompanhamentos específicos para verificar se a oferta de transporte escolar está adequada.

O Ministério da Educação executa atualmente dois programas voltados ao transporte escolar: o Caminho da Escola, que visa a aquisição de veículos escolares padronizados; e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que visa atender alunos moradores da zona rural por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Programa Caminho da Escola está disciplinado pelo Decreto nº 6.768/2009, e tem por objetivos renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural; garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural; garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica; reduzir a evasão escolar e reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural.

O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880/2004, e consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Os recursos também podem ser utilizados para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

Os recursos financeiros do PNATE são repassados pelo FNDE em parcelas e calculados com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizem o transporte escolar oferecido pelo ente federado respectivo.

Para CARNIELLI e GOMES (2008), a atribuição de análise de relatórios financeiros constitui grande dificultador para o funcionamento dos conselhos. O excesso e a complexidade das atribuições do CACS-FUNDEB, a pretexto de empoderá-lo, acaba o enfraquecendo. Os conselhos sociais, na prática, enfrentam séria dificuldade técnica de proceder a análise contábil e financeira das prestações de contas dos recursos públicos gastos, sendo esta atribuição incompatível com a sua real finalidade, que é acompanhar e fiscalizar a adequada prestação dos serviços públicos.

Nesse diapasão, para o exercício de sua atribuição, mais importante que a simples análise contábil-financeira das prestações de contas das verbas repassadas pelo PNATE, mostra-se imprescindível que o conselho faça o acompanhamento da política pública de transporte escolar.

Saliente-se que os artigos 136, 137 e 138, da Lei 9503/1997, do Código de Trânsito Brasileiro, estabelecem uma série de requisitos mínimos a serem observados pelos veículos destinados ao transporte coletivo de escolares, inclusive rural, que englobam não só itens obrigatórios de segurança, mas também exigências direcionadas aos seus respectivos condutores.

Assim, os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares deverão, para circular nas vias com autorização do órgão de trânsito, possuir: I - registro como veículo de passageiros; II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as

cores aqui indicadas devem ser invertidas; IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira; VI - cintos de segurança em número igual à lotação; VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

De outro giro, os condutores dos transportes escolares devem: I - ter idade superior a vinte e um anos; II - ser habilitado na categoria D; III - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; IV - apresentar, previamente, certidão negativa do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização.

Compete ao conselho acompanhar a observância do disposto na lei. Caso seja constatada a inobservância dos requisitos legais supra nos serviços financiados com verbas do PNATE, o CACS-FUNDEB deve convocar o gestor responsável pela rede de ensino para prestar esclarecimentos e proceder as devidas reparações, bem como noticiar o fato aos órgãos de trânsito responsáveis pela fiscalização para realizar a inspeção dos veículos escolares e, se for o caso, aplicar a multa e a retenção do veículo, na forma do artigo 230, XX, do Código de Trânsito Brasileiro.

1.6.5 O acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

O artigo 24, § 13, da Lei 11.494/2007, incumbe ao CACS-FUNDEB a atribuição de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes ao programa, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE.

A Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, de 1990, estabelece, em seu artigo 3º, que a educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças,

jovens e adultos, sendo necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. Ademais, para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.

A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, e poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

A Resolução nº 4/2010, CNE/CEB, que define as diretrizes curriculares nacionais gerais de educação básica, apresenta as seguintes modalidades diferenciadas para cumprimento das etapas da educação básica: educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e tecnológica, educação do campo, educação escolar indígena, educação a distância e educação escolar quilombola.

A educação de jovens e adultos é destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. A estes serão asseguradas oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

A Lei 10.880/2004 instituiu o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo FNDE, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei 10.880/2004, o valor da assistência financeira será estabelecido em ato do Ministro de Estado da Educação e terá como base o número de estudantes atendidos exclusivamente na educação de jovens e adultos nos estabelecimentos públicos de ensino, cujas matrículas ainda não tenham sido computadas no âmbito do FUNDEB, e o valor

anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação de jovens e adultos do ano anterior ao da assistência financeira.

A atribuição do CACS-FUNDEB relativa a esse programa em nada difere daquela relacionada ao acompanhamento do FUNDEB, devendo o conselho receber todos os documentos e informações disponíveis sobre as receitas e despesas para verificar a efetiva aplicação dos recursos.

1.6.6 Outras atribuições previstas na legislação esparsa

Além das funções previstas na Lei 11.494/2007, os CACS-FUNDEB também possuem atribuições disciplinadas por outras leis.

O artigo 27, III, da Lei 12.101/2009, por exemplo, dispõe que verificada a prática de irregularidade em entidade beneficente que preste serviço de educação, os CACS-FUNDEB são competentes para representar, motivadamente, ao Ministério da Educação. Vale dizer, caso o conselho identifique alguma irregularidade nessas entidades beneficentes, deverá descrever os fatos, se possível, instruindo-os com documentos comprobatórios, para que o Ministério da Educação proceda as devidas apurações.

A Lei n. 12.487/2011, de outro giro, instituiu, no âmbito do Ministério da Educação, o plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais afetadas por desastres. O artigo 5º, do mencionado diploma legal, estabeleceu que o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública serão exercidos em âmbito municipal, estadual e do Distrito Federal pelos CACS-FUNDEB.

Outrossim, nos termos do § 1º, do citado dispositivo, os CACS-FUNDEB analisarão as prestações de contas dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública e encaminharão ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos transferidos.

Em sentido semelhante, a Lei 12.499/2011, que autoriza a União a transferir recursos aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, estabeleceu em seu artigo 7º que o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados serão exercidos pelo CACS-FUNDEB.

Da mesma forma, cabe aos CACS-FUNDEB analisar as prestações de contas dos recursos repassados à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil e formular parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos, encaminhando-o ao FNDE.

A Lei 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR, estabeleceu, em seu artigo 10, que o acompanhamento e o controle social da transferência e da aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do PAR, conforme termo de compromisso, serão exercidos em âmbito municipal e estadual pelos CACS-FUNDEB. Também cabe a esses conselhos analisar as prestações de contas dos recursos repassados aos entes federados e encaminhar ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos.

1.7 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

A dinâmica do funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é, em tudo, semelhante a dos CACS-FUNDEB, razão pela qual no caso de omissão da legislação no tocante a qualquer ponto relacionado ao funcionamento de um desses conselhos deve-se aplicar, por analogia, a regra existente para o outro. Nesse sentido, mostra-se conveniente compreender as regras aplicáveis ao CAE.

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu artigo 11, sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição da República, conforme disciplina a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) está regulamentado pela Lei 11.947/2009, bem como pela Resolução 26/2013, do FNDE, cabendo a ele o exercício do controle social, de caráter deliberativo, por meio da participação da comunidade, com a finalidade de garantir o acompanhamento e assessoramento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O CAE é, portanto, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

Caso o Estado ou Município não constitua o CAE ou deixe de fazer os devidos ajustes para assegurar o seu pleno funcionamento, o FNDE poderá, inclusive, deixar de repassar as verbas do PNAE, na forma do artigo 20, I, da Lei 11.947/2009.

A forma da sua composição encontra-se especificada no art. 18, da Lei n. 11.947/2009, e 34, da Resolução n. 26/2013, do FNDE, segundo os quais devem integrar o CAE: I – um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; II – dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação; III – dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; e IV – dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal finalidade.

O CAE deve possuir autonomia e não deve se subordinar ao executivo, sendo este o motivo pelo qual a nomeação dos membros do conselho deverá ser feita por decreto ou portaria expedida pelo gestor do Município ou Estado, que são obrigados a acatar todas as indicações dos segmentos representados.

Ademais, conforme determina o artigo 34, § 11 e 12, da Resolução 26/2013, do FNDE, a presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados pelas entidades de trabalhadores da educação e de discentes, pelos pais de alunos matriculados na rede de ensino ou por entidades civis organizadas. A impossibilidade dos representantes do governo exercerem tais cargos é mais um fator que confere independência ao conselho.

De outro giro, conforme determina o artigo 36, I, da resolução n. 26/2013, do FNDE, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem garantir ao CAE a infraestrutura necessária à

plena execução das atividades de sua competência, tais como: a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho; b) disponibilidade de equipamento de informática; c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias; e d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

Outrossim, o apoderamento da informação, necessariamente, precede a fiscalização da aplicação dos recursos, por essa razão as secretarias de educação também estão obrigadas a, na forma do disposto no artigo 36, II, da Resolução n. 26/2013, do FNDE, fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE, em todas as etapas, tais como: editais de licitação, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência.

Com efeito, nos termos do artigo 19, da Lei 11.947/2009, compete ao CAE: acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar; II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Para acompanhar se a prestação do serviço de alimentação escolar está sendo adequada mostra-se imprescindível verificar, dentre outros quesitos: I) se os cardápios oferecem, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças, por semana, nas refeições ofertadas e se foram preparados por nutricionista; II) no caso da alimentação ser preparada na escola, se esta possui cozinha minimamente equipada e local adequado para a estocagem de produtos alimentícios; III) se a escola possui refeitório; IV) se a alimentação oferecida é suficiente para atender adequadamente a todos os alunos da escola; V) se são aplicados testes de aceitabilidade da alimentação com os alunos; VI) se há aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar.

Embora não haja normatização sobre o número de reuniões que o CAE deva realizar, à exceção daquela prevista no artigo 35, VI, da Resolução n. 26/2013 FNDE, específica para apreciação da prestação de contas, é necessário que os membros se reúnam periodicamente a fim

de traçar seu plano de ação, bem como trocar ideias e informações para cumprir de maneira satisfatória com as suas atribuições.

Conforme já ressaltado, na ausência de regra sobre determinado ponto, aplica-se, por analogia, as disposições atinentes ao CACS-FUNDEB. O artigo 24, § 8º, IV, da Lei 11.494/2007, por exemplo, veda a exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa dos conselheiros do CACS-FUNDEB que sejam dos segmentos dos professores, diretores e servidores das escolas públicas, enquanto estiverem no curso do mandato.

Na falta de dispositivo semelhante na regulamentação do CAE, a mencionada regra, por analogia, também é aplicável a esses conselhos, na medida em que a *mens legis* é absolutamente idêntica.

Ademais, tendo em conta que a natureza das atribuições do CAE e do CACS-FUNDEB se assemelha e, muitas vezes, padece das mesmas dificuldades, tais como falta de infraestrutura adequada, falta de informações precisas, interferência do Poder Executivo e falta de qualificação dos conselheiros, a interação entre os conselhos mostra-se salutar para o desempenho de suas atividades.

1.8 Conclusão

O estudo do regime jurídico de um instituto é fundamental para compreender o conjunto de regras e princípios a ele aplicáveis. Tendo em conta que os CACS-FUNDEB exercem o controle social de políticas públicas de educação, o primeiro passo para compreensão do seu regime jurídico foi fixar que o direito à educação é um direito fundamental de natureza social, amplamente amparado pelo ordenamento jurídico pátrio, tendo como princípios aqueles especificados no artigo 206, da Constituição da República.

De outro giro, restou demonstrado que o controle social de políticas públicas também tem assento constitucional, tendo o legislador constituinte dedicado diversos dispositivos sobre o assunto, o que acabou por ensejar o avanço da legislação infraconstitucional sobre o tema. A evolução legislativa sobre os conselhos culminou com a edição da Lei 13.019/2014, que dispõe

sobre o CONFOCO, que pode viabilizar o funcionamento dos conselhos em rede, de modo a haver o intercâmbio de ideias e experiências, que os tornem mais participativos e efetivos.

A Lei 11.494/2007, em seu artigo 24, determina, como sucessor dos CACS-FUNDEF, a criação dos CACS-FUNDEB, tendo esses conselhos sido regulamentados pela Portaria n. 481, de 11/10/2013, do MEC/FNDE. Saliente-se que caso haja omissão legislativa sobre os CACS-FUNDEB deve-se socorrer do disposto para o CAE.

O arcabouço constitucional e legal que ampara os CACS-FUNDEB foi estruturado para que eles funcionem como instituições autônomas que não se subordinem ao Poder Executivo e os conselheiros desempenhem suas atribuições com total independência. Em caso de dissonância entre o que ocorre na prática e o pretendido pela lei deve-se buscar correção do regime jurídico dos conselhos.

2 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

2.1 Introdução

No segundo capítulo, são estudadas a estrutura e o funcionamento dos CACS-FUNDEB municipais, com a apresentação de dados da composição dos conselhos extraídos do cadastro do FNDE, bem como informações sobre o seu funcionamento levantadas pelo Ministério Público, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), e pesquisas acadêmicas já realizadas.

Após pedido formulado pelo pesquisador, o FNDE disponibilizou uma mídia digital contendo arquivo com a lista de todos os membros ativos dos CACS-FUNDEB registrados em seu banco de dados no dia 10 de maio de 2016, tendo sido constatado, a partir desses dados, que os conselhos estavam regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros.

Nos dois primeiros itens do capítulo são apresentados o quantitativo dos CACS-FUNDEB municipais distribuídos nos Estados da federação e informações sobre a composição dos conselhos, inclusive no que se refere aos segmentos de representação dos ocupantes do cargo de presidente.

Nos dois itens subsequentes são exibidos diagnósticos sobre o funcionamento dos CACS-FUNDEB realizados pelo Ministério Público brasileiro, no bojo do projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC), e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), através de ações de controle.

No último item do capítulo são apresentadas pesquisas acadêmicas sobre os CACS-FUNDEF e CACS-FUNDEB obtidas a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema.

2.2 O cadastro dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEB no FNDE

Os CACS-FUNDEB municipais, nos termos do artigo 24, § 1º, da Lei 11.494/2007 e artigo 2º, IV e § 5º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, devem ser criados por lei ordinária municipal específica. O funcionamento adequado do conselho de controle de políticas públicas exige a conjugação de algumas condições, sendo uma delas ser criado por lei que lhe garanta poderes e autonomia (GONZÁLEZ, 2012, p. 33).

O cadastramento dos CACS-FUNDEB, pelos representantes dos poderes executivos municipais, deve ser feito, seguindo o estabelecido no artigo 7º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, mediante utilização do sistema informatizado de gestão de conselhos, mantido pelo FNDE e disponibilizado em seu sítio eletrônico.

Os dados cadastrais a serem registrados, pelas secretarias de educação dos municípios, ou órgãos equivalentes, no sistema informatizado de gestão de conselhos, são os seguintes: nomes dos conselheiros, segmentos sociais representados, meios de contato com o conselho e vigência dos seus mandatos. Essas informações devem ser permanentemente atualizadas e são disponibilizadas no sítio eletrônico do FNDE, para consulta pública.

O registro dessas informações é tão sério que o artigo 10, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, em consonância com a Lei 10.880/2004, estabeleceu que a criação dos conselhos, o seu cadastramento no sistema informatizado de gestão de conselhos e a regularidade das informações requeridas são condições indispensáveis à concessão e manutenção de apoio financeiro no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Vale dizer, a ausência do conselho e de seu cadastro regular pode ensejar a suspensão do repasse de relevantes recursos federais.

O FNDE disponibilizou, a pedido do pesquisador, uma planilha contendo os dados de todos os conselheiros ativos no Brasil no dia 10 de maio de 2016. Analisando-se as informações fornecidas, constata-se que, em que pese a importância da manutenção de registros atualizados nos bancos de dados da Autarquia Federal, 555 municípios não possuíam registros de conselheiros. Vale dizer, não havia registros oficiais de CACS-FUNDEB em funcionamento regular em 10% dos municípios brasileiros.

Cotejando-se as informações encaminhadas pelo FNDE com a relação de municípios listados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificou-se a seguinte situação quanto ao registro dos CACS-FUNDEB municipais em regular funcionamento em cada um dos Estados brasileiros:

Tabela 2.1 - Quantitativo de CACS-FUNDEB municipais por Estado e por regiões

Região/Estado	Quantidade de Municípios	Quantidade de Municípios que têm CACS-FUNDEB regular	Percentual
Norte	450	406	90,2%
Acre	22	21	95,4%
Amapá	16	11	68,7%
Amazonas	62	59	95,1%
Pará	144	128	88,8%
Rondônia	52	47	90,3%
Roraima	15	13	86,6%
Tocantins	139	127	91,3%
Nordeste	1794	1581	88,12%
Alagoas	102	89	87,2%
Bahia	417	365	87,5%
Ceará	184	172	93,4%
Maranhão	217	195	89,8%
Paraíba	223	201	90,1%
Pernambuco	185	153	82,7%
Piauí	224	203	90,6%
Rio Grande do Norte	167	142	85,0%
Sergipe	75	61	81,3%
Centro-Oeste	467	427	91,4%
Distrito Federal	1	1	100%
Goiás	246	225	91,4%
Mato Grosso	141	129	91,4%
Mato Grosso do Sul	79	72	91,1%
Sudeste	1668	1488	89,2%
Espírito Santo	78	71	91,0%
Minas Gerais	853	759	89,0%
Rio de Janeiro	92	81	88,0%
São Paulo	645	577	89,5%
Sul	1191	1113	93,4%
Paraná	399	377	94,4%
Rio Grande do Sul	497	456	91,7%
Santa Catarina	295	280	94,9%
Total	5570	5015	90,0%

Fonte: IBGE¹³ e FNDE¹⁴.¹³ Dados dos Municípios disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

A região Sul, com 93,4% dos municípios com conselhos regularmente constituídos, é a que se encontra em melhor situação, e a região Nordeste, com 88,12%, a pior. Chamou a atenção, de maneira negativa, os Estados do Amapá, Sergipe e Pernambuco, em que, respectivamente, 31,3%, 18,7% e 17,3% dos municípios não possuem CACS-FUNDEB em situação regular.

A lei que impôs a criação de CACS-FUNDEB municipal completou dez anos. Antes dela, a Lei 9.424/1996, editada há mais de vinte anos, já previa a necessidade de criação de conselhos similares relacionados ao FUNDEF. A doutrina aponta que a forma de conselho não é novidade na área da educação, havendo outros meios colegiados para tratar das questões escolares, tais como associações de pais e mestres (APMs), criadas em 1963, os órgãos de cooperação escolar, conselho escolar, grêmios estudantis, centro cívico, congregação, conselho de classe, conselho de escola, conselho de série, conselho de ciclo básico, conselho deliberativo das associações de pais e mestres, centros comunitários polivalentes, etc. (GOHN, 2008, p. 100).

Nesse sentido, ante a tradição de se trabalhar com órgãos colegiados na educação, e o tempo decorrido desde que se tornou obrigatória a criação dos CACS-FUNDEB municipais, o fato de 10% dos municípios brasileiros não possuírem conselho mostra-se injustificável.

2.3 A composição do conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB

A democratização da formação do conselho está ligada à aplicação do conceito de paridade, não devendo caber ao poder executivo a indicação dos membros, para não controlar sua composição. Assim, deve competir aos diferentes segmentos da sociedade a escolha e indicação dos representantes do conselho (GONZÁLEZ, 2012, p. 29).

Nos termos do artigo 24, § 1º, IV, da Lei 11.494/2007, e do artigo 2º, IV, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, os CACS-FUNDEB municipais devem ter, no mínimo, nove membros titulares dos seguintes segmentos: dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas

¹⁴ Dados dos CACS-FUNDEB disponibilizados pelo FNDE a pedido do pesquisador.

básicas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O artigo 2º, § 1º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, permite que a quantidade de conselheiros acima especificada seja duplicada, caso haja necessidade, devendo-se respeitar a proporcionalidade dos segmentos representados. Para preservar a paridade de representação no conselho, o artigo 5º, da mencionada portaria, exige que os conselheiros integrem o segmento social ou a categoria que representam e, em caso de deixarem de ocupar essa condição depois de efetivados, novo membro seja indicado e nomeado para o CACS-FUNDEB.

De outro giro, o artigo 24, § 2º, IV, da Lei 11.494/2007, e o artigo 2º, § 2º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, determinam que também integrarão os CACS-FUNDEB municipais um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar, quando houver, sendo, nos dois casos, indicados por seus pares. No tocante a esses segmentos não há previsão da possibilidade de duplicação do número de integrantes.

O artigo 2º, § 3º, do ato normativo editado pelo MEC/FNDE, indica que para cada membro titular deverá ser nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social com assento no conselho, que substituirá o titular em seus impedimentos temporários, provisórios e em seus afastamentos definitivos, ocorridos antes do fim do mandato do CACS-FUNDEB.

O artigo 24, § 11, da Lei 11.494/2007, dispõe que os conselheiros terão um mandato de, no máximo, dois anos, permitida uma recondução por igual período. O artigo 6º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, estabelece que o mandato será de dois anos, permitida uma recondução, não sendo possível, portanto, que as leis municipais estabeleçam prazo inferior.

O artigo 24, § 3º, da Lei 11.494/2007, disciplina a forma de indicação dos conselheiros, estabelecendo que eles devem ser apontados até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, nos seguintes termos: I - pelos dirigentes dos órgãos municipais e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias; II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse

fim, pelos respectivos pares; III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Saliente-se que os estudantes da educação básica pública podem ser representados pelos alunos do ensino regular, da Educação de Jovens e Adultos ou por outro representante escolhido pelos alunos para essa função, desde que sejam escolhidas e indicadas pessoas com mais de dezoito anos ou emancipadas, na forma do artigo 2º, § 4º, da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE. De toda sorte, na hipótese da inexistência de estudantes emancipados ou com mais de dezoito anos, um representante dos estudantes poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

Tradicionalmente, no Brasil, restringe-se “o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta por dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas”. São raras as hipóteses de envolvimento de outras instituições da sociedade civil (GOHN, 2011, p. 106-107).

A composição dos CACS-FUNDEB municipais prevista na lei indica que no que se refere a esses conselhos a tradição não foi rompida, tendo sido dada pouca importância para os atores que não integram a comunidade escolar. Para GOHN, “os sindicatos preferem seus próprios canais, e entre os grupos e movimentos sociais mais organizados há dúvidas quanto à eficácia de participar de tais canais institucionalizados” (GOHN, 2011, p. 108-109).

Apesar de seu nome, esses conselhos são mais estatais do que sociais, uma vez que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade. Ademais, a maior disponibilidade de horário e melhor capacitação técnica colocam os representantes dos segmentos ligados ao governo em posição de vantagem em relação aos demais segmentos (DAVIES, 2003, p. 507).

A doutrina aponta a existência de muitos problemas relacionados ao perfil dos conselheiros, dentre os quais destacam-se: 1) pouca representatividade social; 2) falta de competência técnica; 3) falta de comprometimento com a *res publica*; 4) proximidade com os gestores locais, sendo muitos deles cabos eleitorais dos prefeitos eleitos (VALLE, 2008, p. 68).

Na lista de todos os membros ativos dos CACS-FUNDEB registrados no banco de dados do FNDE, no dia 10 de maio de 2016, foram identificados 107.375 conselheiros, titulares e

suplentes. Os conselheiros estão distribuídos nos seguintes percentuais de acordo com o segmento representado e função no conselho:

Tabela 2.2 - Distribuição de conselheiros por segmento e função no conselho.

Segmento	Função do membro no conselho			Total
	Membro	Presidente	Vice-presidente	
Conselho Municipal de Educação	6,8%	11,8%	11,7%	7,2%
Conselho Tutelar	9,5%	1,8%	5,4%	8,9%
Diretores das Escolas Básicas Públicas	7,6%	33,0%	20,0%	9,4%
Estudantes da Educação Básica Pública	19,9%	1,4%	4,4%	18,3%
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	18,8%	12,1%	21,6%	18,6%
Poder Executivo Municipal	20,5%	0,04%	0,1%	18,6%
Professores da Educação Básica Pública	7,6%	29,8%	22,3%	9,4%
Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas	9,0%	9,8%	14,3%	9,3%
Outros	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%

Fonte: FNDE.¹⁵

A quantidade de conselheiros por segmento encontrada foi a seguinte: Conselho Municipal de Educação – 7.765 conselheiros; Conselho Tutelar – 9.552 conselheiros; Diretores – 10.071 conselheiros; Estudantes – 19.684 conselheiros; Pais de Alunos – 19.964 conselheiros; Poder Executivo Municipal – 19.960 conselheiros; Professores – 10.059 conselheiros; Servidores Técnico-Administrativos - 9.995 conselheiros; Outros – 325 conselheiros.

Há, no cadastro, o registro de 5.079 conselheiros ocupando o cargo de Presidente, distribuídos nos seguintes segmentos: 1) 1.674 (33,0%) diretores; 2) 1.514 (29,8%) professores; 3) 615 (12,1%) pais de alunos; 4) 601 (11,8%) representantes dos conselhos municipais de

¹⁵ Dados disponibilizados pelo FNDE a pedido do pesquisador.

educação; 5) 498 (9,8%) servidores técnico-administrativos; 6) 90 (1,8%) representantes dos conselhos tutelares; 7) 72 (1,4%) estudantes; 8) 5 (0,1%) representantes dos conselhos estaduais de educação; 9) 3 (0,06%) representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 10) 2 (0,04%) representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); 11) 2 (0,04%) representantes do Poder Executivo Municipal; 12) 2 (0,04%) representantes da sociedade civil; 13) 1 (0,02%) representante do fórum estadual de educação.

Constata-se, pois, que 62,8% dos presidentes dos conselhos são dos segmentos de diretores ou professores. A informação é relevante, tendo em vista a importância estratégica do cargo de presidente, que é o responsável pelo preenchimento dos dados relativos à análise de prestação de contas feita pelo conselho no sistema de gestão de conselhos (SIGECON), sendo, portanto, o interlocutor do CACS-FUNDEB com os órgãos externos, em especial o FNDE.

O alto percentual de presidentes do conselho provenientes do segmento de diretores das escolas, 33%, reforça a necessidade de que o FNDE deixe claro em seus regulamentos que a presidência, nos termos do artigo 24, § 6º, da Lei 11.494/2007, não pode ser ocupada por representante do governo gestor dos recursos do fundo. Assim, se a função de diretor for de livre escolha do chefe do poder executivo, o representante desse segmento não pode ocupar a presidência do conselho.

O baixo número de representantes dos estudantes e dos conselhos tutelares ocupando o cargo de presidente, 1,4% e 1,8%, respectivamente, indica a necessidade de ser fomentada uma maior participação desses segmentos no funcionamento dos CACS-FUNDEB. Os estudantes e membros dos conselhos tutelares correspondem a 27,2% do total de conselheiros, sendo muito baixo o percentual dos que ocupam o cargo de presidente.

Frise-se que a vedação legal de que o cargo de presidente seja ocupado pelo integrante do Poder Executivo Municipal, em geral, vem sendo respeitada, de modo que era esperável que o percentual de presidentes provenientes de todos os outros segmentos fosse superior ao percentual dos representantes destes segmentos em relação à totalidade de conselheiros. Assim, também merece destaque o fato do percentual de pais ocupando a presidência, 12,1%, ser significativamente inferior ao percentual desse segmento sobre o total de conselheiros, 18,6%.

De outro giro, importante ressaltar que dos 5.015 municípios que têm conselheiros registrados, em 4.886 municípios há representantes do Conselho Municipal de Educação. O número é significativo e confirma o paulatino crescimento da constituição dos conselhos de educação nos municípios brasileiros.

Foram identificados, ainda, 4.933 municípios em que há representantes dos Conselhos Tutelares. A participação de conselheiros desse segmento deve ser pontuada, tendo em vista que essa representação foi uma inovação da Lei 11.494/2007 em relação à Lei 9.424/1996, que não previa a possibilidade dos membros dos conselhos tutelares integrarem os conselhos do FUNDEF.

O cadastro fornecido pelo FNDE indica, também, a existência de 80.784 (75,2%) conselheiros do sexo feminino e 26.591 (24,8%) conselheiros do sexo masculino, havendo uma prevalência de conselheiros do sexo feminino em todas as regiões brasileiras, nas funções de presidente, vice-presidente ou membro do conselho:

Tabela 2.3 - Distribuição de conselheiros por sexo, região e função no conselho.

Região do país	Sexo	Função do membro no conselho			Total
		Membro	Presidente	Vice-presidente	
Norte	Feminino	65,7%	58,5%	59,7%	65,1%
	Masculino	34,3%	41,5%	40,3%	34,9%
Nordeste	Feminino	70,0%	66,9%	67,9%	69,7%
	Masculino	30,0%	33,1%	32,1%	30,3%
Centro-Oeste	Feminino	76,9%	74,2%	78,3%	76,9%
	Masculino	23,1%	25,8%	21,7%	23,1%
Sudeste	Feminino	79,9%	80,4%	82,5%	80,0%
	Masculino	20,1%	19,6%	17,5%	20,0%
Sul	Feminino	79,2%	82,7%	83,7%	79,6%
	Masculino	20,8%	17,3%	16,3%	20,4%
Total	Feminino	75,2%	74,4%	76,0%	75,2%
	Masculino	24,8%	25,6%	24,0%	24,8%

Fonte: FNDE.¹⁶

¹⁶ Dados disponibilizados pelo FNDE a pedido do pesquisador.

Com efeito, foram registrados 3.781 conselheiros do sexo feminino ocupando o cargo de presidente, o que corresponde a 74,4% do total. O percentual está em consonância com o percentual total de conselheiros do sexo feminino, que é de 75,2%. Chama a atenção a região Norte, onde 65,1% do total de conselheiros são do sexo feminino e 58,5% dos cargos de presidente são ocupados por integrantes do sexo feminino.

O cadastro mantido pelo FNDE é dinâmico, na medida em que há variações, conforme se dá o término dos mandatos dos conselhos, bem como de acordo com o fluxo de entrada e saída de conselheiros. De toda sorte, mostra-se imprescindível o acompanhamento do mencionado cadastro, tendo em vista que ele constitui um retrato da situação momentânea da composição formal dos conselhos.

2.4 O diagnóstico do funcionamento dos CACS-FUNDEB constatado no projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC)

O artigo 29, da Lei 11.494/2007, ao tratar do FUNDEB, dispõe que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento da mencionada lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

Em abril de 2014 foi lançado o projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC), que trabalha com cinco objetivos principais: estabelecer o direito à educação como prioridade nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público; levar ao conhecimento do cidadão informações essenciais sobre seu direito de ter acesso a um serviço de educação de qualidade, bem como sobre seu dever em contribuir para que esse serviço seja adequadamente prestado; identificar os motivos dos baixos índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB) de grande parte dos municípios e escolas brasileiras; acompanhar a execução das políticas públicas estabelecidas pelo governo federal, bem como a adequada destinação dos recursos públicos; verificar a existência e a efetividade dos conselhos sociais com atuação na área de educação.¹⁷

¹⁷ Informações sobre o MPEDUC obtidas no sitio eletrônico disponível em:

A doutrina aponta que o Ministério Público deve ser tido como um aliado poderoso para a garantia do direito a uma educação pública de qualidade, em razão de sua atribuição de fazer um acompanhamento mais efetivo da totalidade dos recursos vinculados ao ensino (PINTO, 2008, p. 160).

O projeto MPEDUC estabeleceu uma metodologia de trabalho que permite que os membros do Ministério Público possam atuar de maneira proativa com base em um diagnóstico mais preciso e um material de apoio em consonância com a legislação educacional de regência. Pela metodologia estabelecida, o trabalho ministerial deve se desenvolver em três fases: preparatória para execução do projeto; diagnóstico da situação do serviço de educação pública no Município escolhido; apresentação de recomendações às autoridades locais e prestação de contas dos trabalhos desenvolvidos.

A primeira fase é dividida em duas etapas, sendo a primeira com a realização de reunião entre os membros do Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado ou Distrito Federal para definir o Município em que se desenvolverá o projeto e estabelecer as linhas de parceria que necessariamente deverão conduzir os órgãos ministeriais. Em um segundo momento, o projeto é apresentado pelos membros do Ministério Público às autoridades locais e aos integrantes dos conselhos sociais de controle de políticas públicas, de modo a se construir uma cooperação mútua entre os órgãos.

Na segunda fase é feito um diagnóstico preciso das redes escolares públicas no município em que o projeto está sendo executado. Para tanto, são seguidas três etapas: 1) requisições para que os gestores locais, diretores das escolas públicas e presidentes do CAE e CACS-FUNDEB preencham questionários eletrônicos sobre as questões estruturais das unidades de ensino, aspectos pedagógicos, alimentação escolar, transporte escolar, execução dos programas de governo na área de educação, acessibilidade e inclusão nas escolas e pontos relacionados aos conselhos sociais; 2) visitas às escolas; 3) audiência pública.

Com base no diagnóstico realizado, inicia-se a terceira fase de execução do projeto, dividida em duas etapas, sendo a primeira a apresentação às autoridades locais de recomendações para reparação das irregularidades identificadas, e, em seguida, a realização de outra audiência pública para prestação de contas dos trabalhos realizados.

Nos anos de 2014, 2015 e 2016, o projeto MPEDUC foi executado em 139 municípios brasileiros, tendo sido obtidos os seguintes dados nas respostas dos questionários apresentadas pelos presidentes dos CACS-FUNDEB:

Tabela 2.4 - Questionário aplicado aos CACS-FUNDEB no Projeto MPEDUC entre os anos de 2014 e 2016

PERGUNTA	SIM	NÃO
O CACS-FUNDEB está estruturado de acordo com o artigo 24, da Lei n. 11.494/2007?	133 (95,68%)	6 (4,32%)
Algum Conselheiro possui um dos impedimentos listados no artigo 24, § 5º, da Lei n. 11.494/2007?	13 (9,35%)	126 (90,65%)
O Presidente do CACS-FUNDEB foi eleito, nos termos do disposto no artigo 24, § 6º, da Lei n. 11.494/2007?	138 (99,28%)	1 (0,72%)
O Conselho e seus respectivos conselheiros encontram-se regularmente cadastrados no sistema CACS-FUNDEB, mantido pelo FNDE?	126 (90,64%)	13 (9,36%)
O Conselho se reúne periodicamente?	124 (89,20%)	15 (10,80%)
Os conselheiros visitam as escolas periodicamente?	54 (38,84%)	85 (61,16%)
Os Conselheiros têm conhecimento do montante de recursos recebidos pelo Município/Estado, pelos repasses do FUNDEB e do PNATE?	126 (90,64%)	13 (9,36%)
O CACS-FUNDEB realiza reunião específica para apreciação da prestação de contas dos recursos do FUNDEB e do PNATE?	128 (92,08%)	11 (7,92%)
Os Conselheiros fazem o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB?	111 (79,85%)	28 (20,15%)
Os Conselheiros acompanham os gastos efetuados pelo Município com verbas do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos?	97 (69,78%)	41 (30,22%)
O Conselho supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual?	69 (50%)	69 (50%)
O Município fornece local apropriado com condições adequadas para as reuniões do CACS-FUNDEB?	123 (88,48%)	16 (11,52%)
O Município fornece ao CACS-FUNDEB disponibilidade para a utilização de equipamento de informática?	118 (84,89%)	21 (15,11%)
O Município fornece transporte para o deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS-FUNDEB?	90 (64,74%)	49 (35,26%)
O Município fornece disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio do CACS-FUNDEB?	116 (83,45%)	23 (16,55%)
O Município fornece ao conselho, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes aos recursos do FUNDEB e do PNATE, tais como: editais de licitação, extratos bancários, folha de pagamento de profissionais da educação, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência?	115 (82,73%)	24 (17,27%)
O Conselho possui Regimento Interno?	118 (84,89%)	21 (15,11%)
Nos últimos 12 meses o CACS-FUNDEB representou aos Tribunais de Contas, Ministério Público ou outros órgãos de controle noticiando irregularidades?	17 (12,23%)	122 (87,77%)

Fonte: Sítio eletrônico do MPEDUC.¹⁸

¹⁸ Os dados pormenorizados da execução do projeto MPEDUC em cada um dos 139 municípios podem ser

Em que pese a grande maioria dos conselhos estar estruturada de acordo com o artigo 24, da Lei n. 11.494/2007 (95,68%), possuir regimento interno (84,89%) e local apropriado para realizar suas reuniões (88,48%), chamou a atenção o fato de algumas atribuições básicas do conselho, como a supervisão do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária, serem feitas por somente a metade dos CACS-FUNDEB analisados no bojo do projeto MPEDUC.

Saliente-se que uma das principais atribuições do conselho, que é o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, não é feita por 20,15% dos CACS-FUNDEB.

Ademais, apenas 38,84% dos conselhos visitam escolas periodicamente e 12,23% deles notificaram irregularidades aos Tribunais de Contas, Ministério Público ou outros órgãos de controle, o que denota uma deficiência em sua atuação.

Apesar de não possuir uma metodologia de pesquisa científica, em razão dos atores envolvidos e do formato adotado pelo projeto MPEDUC, os dados das respostas dos questionários consolidados nacionalmente servem de importante indicador sobre o funcionamento dos CACS-FUNDEB.

2.5 O funcionamento do conselho de acompanhamento do FUNDEB constatado em levantamento feito pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, funciona como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, na forma do artigo 22, I, da Lei 10.180/2001. Assim, cabe à CGU analisar a execução dos programas de governo, fazendo a avaliação das ações governamentais e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e acompanhar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual.

Em razão do grande número de políticas públicas existentes, a escolha do programa de governo que terá sua execução avaliada se dá por um processo de graduação entre todos aqueles constantes na lei orçamentária anual, utilizando-se, para tanto, critérios próprios de relevância.

Em importante trabalho sobre os CACS-FUNDEB, BRAGA (2015), relatando sua experiência como analista de finanças e controle, lotado na divisão de educação básica da Coordenação-Geral de Auditoria de Programas da Área de Educação II, afirma que nas fiscalizações feitas pela CGU identificou-se que esses conselhos “tinham uma atuação inócua, pouco expressiva e quase formal” (BRAGA, 2015, p. 19).

O autor consolidou os dados das ações de fiscalização da CGU, ocorridas nos anos de 2007 e 2008, nas 25ª a 27ª edições de programa de fiscalização de municípios a partir do Sorteio Público, em 49 municípios da região Nordeste, tendo obtido, dentre outras, as seguintes informações: 83,67% foram constituídos pelos representantes definidos pela legislação; 85,71% tiveram seus membros eleitos ou indicados conforme definido na legislação; 85,71% não tinham em sua composição pessoas impedidas de participar; 59,19% tiveram ao menos uma reunião no período de três meses; 75,51% contaram com mais de 60% dos conselheiros nas reuniões; 31,25% possuem registro das reuniões e 45,83% possuem registro parcial; 54,16% não receberam qualquer capacitação para os conselheiros; 41,66% contam com infraestrutura necessária ao desempenho de suas atribuições e 29,16% contam parcialmente, sendo insuficiente para o exercício das atribuições; 50% acompanham a execução de recursos do FUNDEB; 70,83% têm acesso total à documentação do FUNDEB e 8,33% acesso parcial; 43,48% examinam os extratos bancários da conta do FUNDEB, com periodicidade, ao menos, trimestral, e 26,09% não examinam; 69,38% não detectaram qualquer irregularidade na execução dos recursos do FUNDEB; 29,17% supervisionaram a realização do último censo escolar (BRAGA, 2015, p. 23-27).

De outro giro, a CGU, em 2013, elaborou o relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 22, em que foram analisados diversos aspectos relacionados à complementação da União para as verbas do FUNDEB, dentre as quais o funcionamento dos CACS-FUNDEB.

As ações de controle foram efetivadas pelos órgãos regionais da CGU, que avaliaram 124 CACS-FUNDEB municipais em todo o Brasil. As fiscalizações apontaram que a composição dos

conselhos é adequada em 78,22% dos casos e a escolha de seus membros foi feita conforme determina a legislação em 93,54% das vezes:

Tabela 2.5 - Relatório de avaliação dos CACS-FUNDEB, elaborado pela CGU em 2013

PERGUNTA	SIM	NÃO
A composição do CACS-FUNDEB é adequada?	97 (78,22%)	27 (21,78%)
A escolha dos membros do conselho foi feita de acordo com o que rege a legislação?	116 (93,54%)	8 (6,46%)
O conselho teve acesso à documentação do FUNDEB?	105 (84,67%)	19 (15,33%)
O conselho conta com infraestrutura adequada para o exercício de suas atribuições?	95 (76,61%)	29 (23,39%)
Os conselheiros receberam capacitação para o exercício de suas atividades?	62 (50%)	62 (50%)
O conselho acompanhou a execução dos recursos do FUNDEB?	81 (65,32%)	43 (34,68%)
O conselho supervisionou o censo escolar?	62 (50%)	62 (50%)

Fonte: CGU¹⁹.

A CGU, a partir de tais dados, concluiu que a maioria dos conselhos apresenta composição adequada, com infraestrutura para o exercício de suas atribuições, e conta com a colaboração dos entes federados na disponibilização da documentação do FUNDEB. No entanto, constatou-se que 50% dos conselhos não supervisionaram o censo escolar e 34,68% não acompanharam a execução dos recursos do FUNDEB, de modo que a CGU concluiu que a atuação dos CACS-FUNDEB ainda era incipiente, tendo sido ressaltada a necessidade de ampliar a capacitação para alcançar a todos os conselheiros.

Em face dessas constatações, foram expedidas as seguintes recomendações para o FNDE: realização de estudos para criação de premiações aos Conselhos e Municípios, destacando boas práticas e fomentando a participação da comunidade; elaboração de material impresso, como cartazes e folders, explicando as características do FUNDEB e a necessidade do controle social pela população; fornecimento de apoio diferenciado aos conselhos de cidades menores, com políticas de capacitação mais intensa e, se possível, destacando recursos para o gerenciamento

¹⁹ Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 22, elaborado pela CGU. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5489_%20Relatorio_Fundeb_25062013.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

dos trabalhos; definição de estratégias conjuntas entre FNDE, CGU, Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF), para o atendimento de denúncias dos conselhos.

Após o recebimento das recomendações, o FNDE informou que instituiu um projeto denominado Prêmio FNDE de Atuação Cidadã no Controle Social dos Recursos da Educação Básica, com intuito de estimular a participação social. Apontou, também, que realiza ampla publicidade do FUNDEB, faz a capacitação dos conselheiros pelo programa Formação Pela Escola e encaminha todas as denúncias recebidas aos órgãos de fiscalização e controle. A CGU não realizou novos relatórios de avaliação dos CACS-FUNDEB municipais após a apresentação das respostas do FNDE.

2.6 O funcionamento do conselho de acompanhamento do FUNDEB retratado em pesquisas acadêmicas

Após levantamento de artigos, dissertações e teses sobre os CACS-FUNDEF e CACS-FUNDEB municipais nos registros da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)²⁰, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)²¹, da base do *Scielo Br*²² e de revistas especializadas em educação, foram identificados estudos de casos nos seguintes Estados e Municípios: Campina Grande, PB. (PATROCÍNIO, 2007), Campo Grande e Chapadão do Sul, MS. (CABRAL, 2009), Ananindeua, PA. (LIMA, 2010), Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba, SP. (NACIF, 2010), Teresina, PI. (SOARES, 2011), Rio de Janeiro, RJ. (SILVA, 2012), Barra de Santa Rosa, PB. (MEDEIROS; XAVIER NETO, 2012), Capitão Poço, PA. (SANTOS FILHO, 2012), Itaboraí, RJ. (LAMARÃO, 2013), Campo Verde, MT. (SILVA, 2013) e Ceará (BRAGA, 2015).

A doutrina aponta problemas no próprio formato jurídico institucional dos conselhos, por padecerem das seguintes falhas: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3)

²⁰ Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

²¹ Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

²² Disponível em: <<http://www.scielo.br/?lng=pt>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

falta de autonomia dos conselhos; 4) excesso de ingerência do Poder executivo (GONZÁLEZ, 2012; PINTO, 2008; GOHN, 2011).

Para POMPEU (2008, p. 31), os CACS-FUNDEB municipais “são por vezes inoperantes, desqualificados e até corruptos”. Os conselhos, como instituições de representação, padecem das mesmas mazelas que recaem sobre as demais instituições da democracia, tais como o distanciamento entre eleitos e eleitores, o uso do cargo para favorecimento pessoal ou a corrupção. Pelo fato de exercerem funções técnicas, a falta de conhecimento especializado também é um problema comum no funcionamento dos conselhos (GONZÁLEZ, 2012, p. 35).

Saliente-se que a sociedade brasileira não tem tradição de participação e atuação de maneira organizada, o que faz com que a criação de instituições democráticas seja feita de cima para baixo, o que contribui para o insucesso de seu funcionamento. O problema, portanto, não se limita às instituições (GONZÁLEZ, 2012, p. 36).

Por outro lado, o histórico dos conselhos na área da Educação não é muito inspirador. Para GOHN (2008, p. 106), eles despertam “lembranças de colegiados manipulados por diretoras (es) despóticas (os), conselhos formados para legitimar os interesses da administração da escola, conselhos punitivos, que só convocam os pais para reclamarem de seus filhos ou pedir-lhes ajuda financeira para festas ou reformas”.

A autora aponta como sendo raro e excepcional a existência de conselhos democráticos, cidadãos, participativos e com força política. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, em especial, “os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais” (GOHN, 2011, p. 93).

Em estudo feito por PATROCÍNIO (2007) sobre o funcionamento do CACS-FUNDEF no Município de Campina Grande, no Estado da Paraíba, nos anos de 1998 a 2005, levantou-se que o Conselho serviu, apenas, para legitimar as ações do poder estatal e isto se deu em razão da forte ingerência do Poder Executivo em seu funcionamento.

Identificou-se que na prática, em que pese a lei ter reservado apenas um acento para a Secretaria Municipal de Educação, o CACS-FUNDEF em Campina Grande tinha a sua estrutura composta na maioria por membros ligados ao Poder Executivo municipal, tendo em vista que os

integrantes do Conselho Municipal de Educação e da Comissão de Educação da Câmara eram pessoas da base de sustentação política do governo.

Importante salientar a percepção da falta de integração entre o Conselho Municipal de Educação e o CACS-FUNDEF e entre este e o Ministério Público, o que foi anotado como ponto negativo pelos conselheiros entrevistados.

Constatou-se, também, o descumprimento do calendário mensal das reuniões, centralização das informações pelo Poder Executivo, com atraso na entrega dos documentos contábeis, superficialidade no acompanhamento da gestão dos recursos, falta de formação dos conselheiros e dificuldade destes entenderem os termos relacionados às questões orçamentárias.

Ademais, a falta de aprovação de um regimento interno do conselho trouxe impactos para o seu funcionamento, tendo a autora, que era integrante do conselho como representante do sindicato, destacado que a convocação para reuniões se dava por telefone, não havendo qualquer comunicação por escrito, o que não permitiu qualquer controle se os conselheiros deixavam de comparecer às reuniões por desídia própria ou por falta de comunicação.

A ausência de conhecimento prévio da pauta das reuniões impediu que os representantes dos segmentos não-governamentais tratassem com os seus representados as estratégias de atuação e os posicionamentos a serem adotados, trazendo reais prejuízos à transparência necessária para o funcionamento do conselho.

Analisando as atas das reuniões, a autora identificou que os principais assuntos tratados foram: atraso na entrega dos balancetes; pedidos de informações sobre os termos técnicos escritos nos balancetes; dificuldades em entender os balancetes; solicitação de curso de formação para os conselheiros; reclamações do sindicato por não receber as informações solicitadas.

O estudo concluiu que o CACS-FUNDEF de Campina Grande tinha forte característica estatal e as diferentes administrações municipais dificultaram o processo de participação, tendo o conselho servido para legitimar as ações do governo. A autora salienta que suas conclusões não são definitivas, na medida em que o conselho é uma conquista da sociedade civil organizada e o CACS-FUNDEF ainda estava em um processo de desenvolvimento inacabado.

Na pesquisa feita por CABRAL (2009) foi avaliado o funcionamento dos CACS-FUNDEB dos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul, no Estado do Mato Grosso do Sul, nos anos de 2007 e 2008.

O CACS-FUNDEB de Campo Grande aprovou seu regimento interno logo no início de suas atividades e apresentou um calendário de sessões ordinárias, sendo certo que, após análise das atas das reuniões, pôde-se constatar que o conselho quase sempre atendeu a programação das reuniões previstas no calendário. A presidência do conselho foi ocupada pela representante do segmento de diretores, o que gerou grande controvérsia pelo fato da função de diretor ser de livre escolha do chefe do Poder Executivo.

A confirmação da escolha do presidente só se deu após parecer da Procuradoria do Município que interpretou o artigo 24, § 6º, da Lei 11.494/2007 no sentido de que o impedimento para ocupar a presidência seria apenas dos representantes diretos do Poder Executivo municipal.

As atas das reuniões indicaram as principais discussões travadas, tendo evidenciado que os conselheiros apresentaram dificuldades na compreensão da legislação em vigor, da dinâmica de funcionamento do FUNDEB e, principalmente, dos demonstrativos financeiros existentes, em especial no que se refere às operações contábeis, aos balancetes de receita e despesa, à folha de pagamento e aos documentos de empenho.

Constatou-se que os conselheiros não estavam recebendo formação técnica suficiente para compreender a sistemática financeira do FUNDEB e com isso exercer suas atribuições. De toda sorte, entrevistados indicaram que as dificuldades iniciais estavam sendo superadas, na medida em que os conselheiros compartilharam o que sabiam. Saliente-se que os conselheiros demonstraram estar atentos à necessidade de visitas às obras para construção, ampliação e reforma das escolas, sempre que são utilizados recursos do fundo.

No que se refere ao CACS-FUNDEB de Chapadão do Sul, constatou-se que a maioria de seus integrantes era da própria Secretaria Municipal de Educação, não havendo uma sequência no acompanhamento e na análise das contas do FUNDEB por parte dos membros da sociedade civil. Após análise das atas das reuniões do conselho apurou-se um baixo índice de comparecimento dos conselheiros às reuniões e sua rotatividade no colegiado, com diversas substituições ocorridas no período.

Os conselheiros entrevistados informaram que o conselho não possuía uma sala própria e que se sentiam desconfortáveis em fazer a análise da prestação de contas na Secretaria Municipal de Educação em local em que também eram exercidas outras atividades. De modo geral, os entrevistados concordaram que faltava preparo técnico aos membros do conselho, sendo necessária formação adequada para o desempenho da função.

A autora verificou que houve desinteresse do poder público para que o CACS-FUNDEB tivesse um funcionamento efetivo. Constatou, também, a inexistência de assessoria técnica do conselho, a falta de acesso à documentação detalhada referente ao FUNDEB e uma limitação dos conselheiros no desenvolvimento de suas atribuições, em função da ausência de conhecimento técnico sobre as questões relacionadas a orçamento, contabilidade pública, balanços contábeis e prestação de contas.

Saliente-se que as autoridades do Executivo, Legislativo e do Ministério Público não atenderam às solicitações do conselho, para esclarecimento sobre a documentação financeira que tinha que ser examinada e sobre a legislação do FUNDEB, o que deixou ainda mais desamparado o CACS-FUNDEB de Chapadão do Sul.

De toda sorte, identificou-se que o conselho, mesmo diante de todas as dificuldades, buscou cumprir suas atribuições, tendo sido constatada uma situação em que, por ação do CACS-FUNDEB, o município de Chapadão do Sul estornou recursos para a conta do FUNDEB, em razão da verificação de que tinha havido uma aplicação indevida.

Nesse sentido, a autora concluiu que os CACS-FUNDEB de Campo Grande e Chapadão do Sul, mesmo que timidamente e com dificuldades, acompanharam a aplicação dos recursos do FUNDEB, mas não tiveram êxito nas demais atribuições do conselho.

Na pesquisa feita por LIMA (2010), foi avaliado o funcionamento do CACS-FUNDEB do município de Ananindeua, no Estado do Pará, no período de 2007 a 2009. O autor indica que o CACS-FUNDEB do município possuía regimento interno e realizava reuniões em um espaço denominado Casa dos Conselhos, disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação. As eleições e indicações dos diferentes segmentos foram acompanhadas pelo Conselho Municipal de Educação, tendo ocorrido conforme o mandamento legal. O cargo de presidente era ocupado pelo representante do segmento dos diretores, o que, segundo o autor, fragilizou o conselho, pelo fato

dos diretores serem cargos de confiança indicados pelo gestor municipal e, por esse motivo, expressam um compromisso político com o governo.

Nem todas as reuniões previstas foram realizadas, sendo que em 80% das reuniões o tema tratado foi relacionado à prestação de contas e 20% para resolver questões sobre a própria constituição do conselho. Com base em entrevistas com os conselheiros, percebeu-se a falta de conhecimento técnico para a verificação contábil-financeira da prestação de contas, o que afetou, inclusive, as intervenções dos conselheiros nas reuniões. Vale dizer, 80% dos conselheiros relataram que a falta de conhecimento técnico era um óbice para que se manifestassem mais diretamente nas reuniões.

O excesso de informações de caráter estritamente técnico representou um dificultador para que o conselho exercesse sua atribuição de fiscalização dos atos do governo, tendo o excesso de informação funcionado como uma falta de transparência por parte dos gestores municipais. De toda sorte, em que pese as informações não serem encaminhadas com clareza pelo Poder Executivo, encontrou-se no conselho uma disposição em buscar mais dados para proceder o controle.

Ressalte-se que, em que pese 36,36% dos conselheiros terem filiação partidária, não foram identificados sinais de que tal fato influenciou nas discussões travadas e decisões tomadas. O autor concluiu que houve uma evolução no diálogo entre governo e sociedade civil e que o Poder Executivo estava aberto para oportunizar um melhor funcionamento do conselho. No entanto, o CACS-FUNDEB de Ananindeua limitou a sua atuação na análise das prestações de contas apresentadas.

A pesquisa de NACIF (2010) analisou, com a aplicação de questionários e entrevistas com os conselheiros, os CACS-FUNDEB nos municípios de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba, no litoral norte de São Paulo, no ano de 2009.

Inicialmente, constatou-se que os conselheiros tinham pouco tempo e pouca experiência de conselho, sendo que quase a totalidade dos entrevistados estava tendo a primeira experiência nessa atividade e somente 13% tiveram uma capacitação ou formação, no ano de 2009, para o exercício da função de conselheiro.

Constatou-se, também, que os conselheiros tinham baixa percepção de sua função de controlador social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB,

sendo que somente 12,5% dos entrevistados demonstraram que buscavam dados do município e os utilizavam nas reuniões do conselho para confrontar com as informações recebidas pela administração local.

As principais dificuldades apontadas pelos conselheiros para o exercício de suas funções, na ordem, foram as seguintes: 1) falta de disponibilidade de tempo; 2) falta de capacitação para exercício da função; 3) falta de compreensão dos relatórios produzidos para acompanhamento do FUNDEB.

No tocante à participação, identificou-se que os representantes do poder executivo sempre se faziam presentes na reunião com os conselheiros titular e suplente, o que ocorreu em algumas ocasiões com os profissionais de educação (diretores, professores e servidores), sendo mais comum que apenas um deles estivesse presente. Os representantes dos pais e conselhos tutelares se faziam presentes pelo titular ou suplentes. O autor não presenciou nenhuma reunião com a participação dos estudantes, tendo obtido a informação de que eles raramente compareciam às reuniões.

A frequência de reuniões dos conselhos pesquisados foi baixa, tendo os CACS-FUNDEB de São Sebastião e Ilhabela realizado encontros trimestrais, o de Ubatuba apenas uma no ano, e o de Caraguatatuba cumprido cronograma de reuniões mensais. Outro dado obtido na pesquisa foi que apenas 12,5% dos entrevistados realizou algum tipo de visita ou inspeção para verificar o andamento de obras, acompanhar a regularidade do transporte escolar ou verificar a utilização de bens adquiridos com recursos do FUNDEB.

O autor concluiu que não havia uma cultura de participação cívica dos conselheiros do litoral norte de São Paulo, sendo ínfimo o tempo dedicado pelos conselheiros para o exercício do controle social, o que contribuiu para o baixo desempenho institucional dos conselhos.

Na pesquisa feita por SOARES (2011), foi avaliado, com observação das reuniões e entrevistas, o funcionamento do CACS-FUNDEF e CACS-FUNDEB do município de Teresina, no Estado do Piauí, no período de 2004 a 2009. Constatou-se que no ano de 2004, apesar das dificuldades estruturais, houve preocupação em dar efetividade ao CACS-FUNDEF, com esforço particular do presidente, que analisou as contas do fundo, tendo, inclusive, constatado algumas irregularidades na aplicação dos recursos. No ano de 2005, com a mudança do presidente, que

passou a ser um representante do Poder Executivo, não houve registros de notícias de irregularidades, tendo havido, no entanto, reuniões periódicas.

Nos anos de 2006 e 2007, obteve-se espaço físico e infraestrutura mínima de funcionamento do conselho, o que proporcionou avanço no exercício de suas atribuições e maior autonomia em relação ao Poder Executivo. A nomeação de uma secretária executiva para o conselho melhorou a dinâmica de seu funcionamento com reuniões mais frequentes e acesso mais facilitado aos documentos do fundo.

Após a edição da Lei 11.494/2007, o conselho passou a funcionar como câmara do FUNDEB no Conselho Municipal de Educação. O conselho passou a funcionar conforme o regimento interno do CME, retirando parte de sua autonomia. De toda sorte, as reuniões passaram a ocorrer de maneira mais sistemática, de acordo com o calendário mensal, e extraordinariamente, por necessidade eventual.

Nos anos de 2007 a 2009, os técnicos da secretaria passaram a participar mais das reuniões, apresentando dados aos conselheiros. Houve um número maior de visitas às escolas e inspeções de obras realizadas com recursos do fundo, tendo, inclusive, sido detectadas algumas irregularidades. Identificou-se, também, a preocupação de acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB, com a solicitação de informações ao Poder Executivo. Houve, ainda, maior participação em cursos de qualificação.

A autora concluiu que a falta de formação técnica dos conselheiros foi um dos principais problemas que dificultou a atuação do conselho em seus primeiros anos de existência. Os próprios conselheiros tentaram amenizar o problema, organizando-se em grupos de estudo e buscando contatos com especialistas da Universidade Federal do Piauí. Outro fator que dificultou o exercício das atividades do conselho foi a necessidade de despender tempo com as funções de conselheiro, sem ter qualquer remuneração e tendo que conciliar com outros trabalhos.

Para a autora, embora haja empenho dos conselheiros para uma atuação mais efetiva, ainda há necessidade de consolidação do conselho, para que o exercício de suas atribuições não se limite em cumprir a rotina das reuniões e as visitas às escolas.

Na pesquisa realizada por SILVA (2012), no Município do Rio de Janeiro, nos anos de 2007 a 2011, através da leitura das atas, acompanhamento de reuniões e entrevistas semiestruturadas com os conselheiros, foram destacadas as seguintes dificuldades que

contribuíram para o esvaziamento do Conselho: 1) ausência de ações de capacitação dos conselheiros; 2) desnível de conhecimento entre os conselheiros; 3) emissão de pareceres de aprovação de contas de forma burocrática e sem a devida avaliação; 4) falta de visibilidade do Conselho e dos conselheiros perante os segmentos que representam.

O conselho foi regularmente constituído por lei, sendo os conselheiros indicados e escolhidos conforme o disposto no ordenamento jurídico pátrio. As atas das reuniões do CACS-FUNDEB estão disponibilizadas no sítio eletrônico do conselho desde a sua primeira reunião em 2007²³. Contudo, identificou-se que o período do mandato dos conselheiros não coincidia, o que comprometeu a convivência entre os membros e acarretou um esvaziamento do conselho.

Constatou-se a ausência circunstancial de representantes dos diretores, bem como um absentismo permanente do representante dos estudantes. A falta de participação dos estudantes é atribuída às dificuldades em ter alunos emancipados, o que faz com que sejam indicados educandos do EJA, que conciliam suas atividades escolares com as laborais, sendo esse um empecilho para estarem presentes nas reuniões. Outro problema encontrado pelo segmento são os custos de deslocamento para as reuniões.

Os conselheiros entrevistados apresentaram elevado grau de escolaridade e, de forma geral, larga experiência em espaços de participação. No entanto, identificou-se que os conselheiros participaram de, apenas, dois eventos pontuais de capacitação, tendo a maioria deles informado que não foram suficientes para o exercício de suas atribuições e não se sentiam preparados adequadamente para realizá-las.

A qualificação dos membros se deu com a leitura de textos didáticos, tais como manuais e cartilhas, e com a presença de técnicos da Secretaria Municipal de Educação nas reuniões do conselho, o que foi apontado como imprescindível pela maioria dos entrevistados.

Na pesquisa, depreendeu-se que a principal atribuição do CACS-FUNDEB seria a análise da prestação de contas da aplicação dos recursos do FUNDEB, sendo certo que a maioria dos conselheiros não se sentia devidamente capacitado para essa atividade. Saliente-se a anotação de alguns entrevistados no sentido de que a análise da prestação de contas passou a ser feita com melhor acuidade após a intervenção de um membro do Ministério Público para que o conselho exercesse suas atribuições com maior atenção.

²³ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=1122790>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

O autor concluiu que o CACS-FUNDEB do Rio de Janeiro tinha dificuldades semelhantes às existentes no CACS-FUNDEF do município, mas constatou avanços e um engajamento dos conselheiros no exercício de suas atribuições, o que denotaria uma maior qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão.

Na pesquisa feita por MEDEIROS e XAVIER NETO (2012), foi avaliado o funcionamento do CACS-FUNDEB do município de Barra de Santa Rosa, no Estado da Paraíba, no período de 2007 a 2009, com a realização de entrevistas informais e aplicação de questionário respondido por nove dos dez conselheiros. O representante do segmento dos estudantes não foi localizado por não estudar nem morar mais no município.

O conselho não possuía regimento interno, nem tampouco realizava reuniões periódicas. Os conselheiros não têm acesso aos demonstrativos e relatórios para acompanhamento permanente das ações realizadas com os recursos recebidos do FUNDEB. Os entrevistados informaram que nunca foi feita inspeção ou visita para verificar o andamento de obras e serviços realizados, a adequação e a regularidade do transporte escolar e nem a utilização de bens adquiridos com recursos do fundo. O conselho também não fez a supervisão do censo escolar e não participou da elaboração da proposta orçamentária.

Os autores concluem que o CACS-FUNDEB do município de Barra de Santa Rosa não vem atuando conforme prevê a Lei n. 11.494/2007 e o seu potencial democrático é bastante limitado, especialmente em razão da influência do governo na indicação de alguns conselheiros.

Em pesquisa empreendida por SANTOS FILHO (2012), no Município de Capitão Poço, no Estado do Pará, nos anos de 2010 e 2011, concluiu-se que o controle social do FUNDEB naquele município ainda não se instalou efetivamente, tendo em vista que a atuação do conselho é bastante limitada.

O conselho foi criado por lei municipal, replicando o modelo da Lei 11.494/2007, sem adaptações à realidade local. No Município não há Conselho Municipal de Educação e a lei prevê, de maneira equivocada, um representante do “Conselho Municipal de Educação do Conselho Tutelar”, o que, segundo o autor, denota a ausência de discussões legislativas a respeito da criação do conselho.

A lei municipal de criação do conselho, ao regular a forma de escolha dos representantes dos segmentos de professores, diretores, servidores, pais e estudantes, limita o processo de

escolha a algumas escolas do município, o que afasta a possibilidade de participação de toda a comunidade escolar. Saliente-se que em que pese haver referência na lei de que todos os diretores devessem ser eleitos pela comunidade escolar, constatou-se que não há eleição para a escolha do diretor das escolas, mas sim livre nomeação pelo gestor local.

Detectou-se, também, que os conselheiros representantes do poder executivo, dos professores, diretores e servidores foram exonerados de seus cargos e substituídos no conselho, sem que houvesse votação com participação efetiva das categorias.

No período analisado deveriam ocorrer vinte e sete reuniões, sendo que em sete ocasiões não houve reunião por falta de quórum. Analisando as atas, em onze delas não houve deliberações. Excetuando a ata do encontro em que houve a aprovação da prestação de contas, todas as demais apresentavam o mesmo conteúdo padrão. Ressalte-se que as atas de aprovação das contas dos anos de 2009 e 2010 possuem conteúdos idênticos e fazem referência à lei do FUNDEF e não à lei do FUNDEB, o que denota que a atuação do conselho foi meramente formal.

Há, ainda, indicativo de que o conselho sequer teve acesso aos dados financeiros do fundo, já que a ata de aprovação das contas faz menção a um gasto de exatos 60% dos valores com a remuneração dos profissionais do magistério, ao passo que os dados constantes no SIOPE demonstram que os gastos foram superiores a esse percentual.

As entrevistas com os conselheiros confirmaram que não houve análise das folhas de pagamento e a maioria dos entrevistados afirmou não ter acompanhado a elaboração do orçamento. Constatou-se, também, que praticamente não houve visitas às escolas, sendo que a única ata que especifica a ocorrência de visitas não menciona quais escolas foram examinadas.

O conselho não possui relações com outros órgãos de controle social ou instituições que atuam na defesa da sociedade, tal como o Ministério Público. O autor conclui que a representatividade do conselho é baixa, por falta de mobilização social, e há indícios de forte interferência do governo na sua constituição e funcionamento, especialmente em razão da escolha dos membros ser conduzida pela Secretaria Municipal de Educação e alguns integrantes possuírem contratos temporários com o município, o que faz com que tenham receio de perder o emprego.

Na pesquisa feita por LAMARÃO (2013), foi avaliado o funcionamento do CACS-

FUNDEB do município de Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 2011 a 2013.

O pesquisador, que também era integrante do conselho, constatou que a maioria dos membros do CACS-FUNDEB de Itaboraí tinha alguma relação com o Poder Executivo local, por exercerem cargos comissionados de livre nomeação do gestor. Ademais, identificou que o representante do segmento de servidores não foi indicado pelo sindicato e também não houve eleições para a escolha dos representantes dos estudantes e dos pais, o que comprometeu a representatividade do conselho.

Anotou-se, ainda, irregularidades no cadastro do conselho junto ao FNDE e na escolha do presidente, que por um período foi exercida pelo representante do Poder Executivo. Destaque-se que o mencionado presidente obstaculizou o acesso às informações aos integrantes do conselho, negando, reiteradamente, vistas às atas das reuniões.

Constatou-se, também, a existência de diversos pedidos de informações do conselho não atendidos pelo gestor local. Saliente-se que muitos documentos, tais como folha de pagamento, discriminação de funções e lotação dos profissionais do magistério, que deveriam ser fornecidos ao conselho, não foram disponibilizados. Após a saída do presidente do conselho para concorrer a um cargo eletivo municipal e o recebimento de pedido de informações do Ministério Público, verificou-se um esboço de se realizar um efetivo controle social da aplicação das verbas da educação pelo conselho, que, no entanto, foi traduzido pelo Autor como sendo tímido e insuficiente.

O Autor conclui que a forte ingerência do Poder Executivo no interior do conselho, a deficiente formação técnica dos conselheiros e a falta de legitimidade destes com os segmentos que representam contribuíram para que o conselho funcionasse como um simples legitimador das políticas governamentais. Por outro lado, mostrou-se positivo o fato de ter sido obtida, em razão da atuação do representante do sindicato no conselho, a publicidade de algumas informações importantes ao financiamento da educação.

Na pesquisa feita por SILVA (2013), foram avaliados, com entrevistas com conselheiros, diretores de escolas, pais de alunos e autoridades locais, bem como com análise das atas das reuniões, o funcionamento do CACS-FUNDEB do município de Campo Verde, no Estado do Mato Grosso, no período de 2008 a 2010. Ressalte-se que o Município foi escolhido pelo pesquisador pelo fato de estar dentre os três únicos municípios no Estado do Mato Grosso que no

ano de 2008 tinha o cadastro do conselho em situação regular.

A pesquisa identificou que a maioria dos conselheiros entende que o CACS está subordinado ao governo local, não gozando, portanto, de autonomia. Constatou-se, ainda, a existência de uma tensão entre a presidente do conselho e as representantes do Poder Executivo, que impuseram algumas dificuldades para o exercício da presidência e eram as responsáveis pela convocação das reuniões.

A falta de capacitação técnico-contábil para o acompanhamento do balanço financeiro do município foi anotada como um fator que afeta a própria autonomia do conselho. O representante dos estudantes afirmou textualmente que por não ter muito conhecimento técnico acaba ficando calado nas reuniões. O Autor salienta que a cultura de frágil participação política da sociedade civil acaba sendo determinante para que o controle social se mostre ineficaz.

Na pesquisa feita por BRAGA (2015), foi avaliado o funcionamento dos CACS-FUNDEB municipais no Estado do Ceará, nos anos de 2007 a 2009, com base nos relatórios de fiscalização elaborados pela Controladoria Geral da União em 78 municípios.

Inicialmente constatou-se que 83,67% dos conselhos foram constituídos conforme disposto na lei, sendo que em 85,71% dos casos os conselheiros foram escolhidos de acordo com o mandamento legal, sem qualquer caso de impedimento. Nesse sentido, a maioria dos conselhos atende os aspectos formais de constituição e composição.

No tocante à infraestrutura, apurou-se que 41,66% dos conselhos possuem as condições necessárias para funcionamento, sendo que em 29,16% dos casos as condições são parcialmente atendidas e em 8,34% não há nenhuma infraestrutura. No que se refere à capacitação, identificou-se que em 54,16% dos conselhos nenhum conselheiro foi capacitado, e somente em 25% todos os conselheiros foram capacitados.

O Autor concluiu que a atuação dos conselheiros é tímida, sendo que a apreciação dos documentos, planilhas e estatísticas constitui mera formalidade. São obstáculos para o bom funcionamento dos conselhos, “além da falta de capacitação e de infraestrutura, a falta de consciência do papel dos conselheiros e a ingerência do poder municipal nos conselhos da educação” (BRAGA, 2015, p. 203-204).

Por certo, é importante distinguir aquilo que está previsto nas leis de criação dos

conselhos daquilo que existe na prática. Conforme ensina LASSALE, de nada serve o que se escreve numa folha de papel se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos do poder. (LASSALE, 2002, p. 68).

De toda sorte, conforme ressalta GOHN (2011), “os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente no nível municipal”. Assim, identificar as deficiências dos CACS-FUNDEB municipais e correlacioná-las a eventuais falhas nas regras existentes sobre o tema é imprescindível para o aperfeiçoamento dessas instituições.

2.7 Conclusão

A lista de todos os membros ativos dos CACS-FUNDEB, registrados no banco de dados do FNDE no dia 10 de maio de 2016, permitiu constatar a existência de conselhos regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros, sendo o melhor percentual no Estado de Santa Catarina com 94,9%, e o pior no Estado do Amapá com 68,7%. Tendo em conta o tempo transcorrido desde a criação dos CACS-FUNDEB pela Lei 11.494/2007, o fato de 10% dos municípios brasileiros não ter conselho constituído é grave.

A composição dos CACS-FUNDEB municipais prevista na lei deu pouca importância para os atores que não integram a comunidade escolar. No cadastro do FNDE constam 107.375 conselheiros, sendo 75,2% do sexo feminino e 24,8% do sexo masculino, estando distribuídos nos seguintes segmentos: Conselho Municipal de Educação – 7.765 conselheiros; Conselho Tutelar – 9.552 conselheiros; Diretores – 10.071 conselheiros; Estudantes – 19.684 conselheiros; Pais de Alunos – 19.964 conselheiros; Poder Executivo Municipal – 19.960 conselheiros; Professores – 10.059 conselheiros; Servidores Técnico-Administrativos - 9.995 conselheiros; Outros – 325 conselheiros.

A presidência do conselho, que é uma função estratégica, por ter dentre as responsabilidades a de preencher os dados relativos à análise de prestação de contas no SIGECON, em 62,8% dos municípios é ocupada pelos representantes dos segmentos dos professores e diretores. O baixo número de representantes dos estudantes e dos conselhos

tutelares ocupando o cargo de presidente, 1,4% e 1,8%, respectivamente, indica a necessidade de ser fomentada uma maior participação desses segmentos no funcionamento dos CACS-FUNDEB.

No projeto MPEDUC foram colhidos, nos anos de 2014 a 2016, dados sobre o funcionamento do CACS-FUNDEB que indicam que a maioria dos conselhos estão estruturados de acordo com o artigo 24, da Lei n. 11.494/2007 (95,68%), possuem regimento interno (84,89%) e local apropriado para realizar suas reuniões (88,48%). No entanto, apenas 38,84% dos CACS-FUNDEB visitam escolas periodicamente, 12,23% noticiaram irregularidades aos Tribunais de Contas ou Ministério Público e 50% exerceram as atribuições de supervisão do transporte escolar e da elaboração orçamentária, o que denota uma atuação pouco expressiva em grande parte dos conselhos.

No relatório de avaliação dos CACS-FUNDEB, elaborado pela CGU em 2013, constatou-se que 50% dos conselhos não supervisionaram o censo escolar e 34,68% não acompanharam a execução dos recursos do FUNDEB, de modo que a CGU concluiu que a atuação dos conselhos ainda era incipiente.

As pesquisas acadêmicas sobre o funcionamento dos conselhos apontam problemas no próprio formato jurídico institucional dos conselhos, por padecerem das seguintes falhas: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3) falta de autonomia dos conselhos; 4) excesso de ingerência do Poder Executivo (GONZÁLEZ, 2012; PINTO, 2008; GOHN, 2011).

Os conselhos precisam ser transformados em verdadeiro espaço de discussão, elaboração e controle de políticas públicas. Para tanto, mostra-se necessária ajuda externa, tanto de programas estatais, com apoio de membros do Ministério Público e técnicos de controladorias e tribunais de contas, quanto da própria sociedade civil organizada (POMPEU, 2008, p. 34).

3 PESQUISA DE *SURVEY* COM OS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

3.1 Introdução

O capítulo 3 ocupa-se com a pesquisa de *survey* realizada com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1152 conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais, que permitiram a obtenção de dados sobre suas condições de infraestrutura, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício das atribuições, o processo para a sua composição e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

Inicialmente são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa de *survey* realizada, descrevendo como se deu o processo de levantamento de dados, que permitiu a obtenção de informações nacionais sobre os CACS-FUNDEB municipais em todas as regiões brasileiras.

Nos itens subsequentes são exibidos os resultados da pesquisa, com dados relativos aos seguintes aspectos dos CACS-FUNDEB municipais: condições de infraestrutura; dinâmica do funcionamento; exercício das atribuições; processo para a composição do conselho; grau de autonomia em relação ao Poder Executivo; qualificação dos conselheiros e o grau de conhecimento que possuem de suas atribuições.

Os resultados da pesquisa são expostos em tabelas em que são demonstrados os percentuais das respostas dos questionários por região e nacionalmente. As tabelas se referem aos seguintes temas: 1) equipamentos do CACS-FUNDEB disponíveis; 2) profissionais que auxiliam os participantes da pesquisa no CACS-FUNDEB; 3) frequência com que o CACS-FUNDEB recebe notícia de irregularidade, realiza reuniões, efetua visitas às escolas, recebe ou requisita da prefeitura documentos relativos ao FUNDEB, procede inspeções *in loco* previstas em lei e noticia irregularidades ao Tribunal de Contas ou Ministério Público; 4) desempenho e atribuições do CACS-FUNDEB previstas em lei; 5) nível de participação na eleição para os segmentos de diretores, pais de alunos e estudantes; 6) grau de autonomia do CACS-FUNDEB em relação ao Poder Executivo; 7) capacitação dos conselheiros do CACS-FUNDEB para desempenhar suas atividades.

3.2 Aspectos metodológicos da pesquisa

A pesquisa de *survey* é um método não experimental de pesquisa quantitativo, que visa a obtenção de dados ou informações sobre determinado grupo de pessoas, representantes da população-alvo, por intermédio de um questionário estruturado aplicado a uma amostra dessa população, sendo apropriada quando: 1) se deseja retratar o que está acontecendo; 2) descrever o perfil de uma população; 3) os resultados de pesquisa são melhor obtidos no ambiente natural; 4) o que se pretende investigar ocorreu em um passado recente ou está ocorrendo no momento da realização da pesquisa (FREITAS et al., 2000, p. 105-106).

A pesquisa realizada teve por objetivo produzir os seguintes dados sobre os CACS-FUNDEB municipais: a) as condições materiais e de infraestrutura; b) o funcionamento; c) o exercício de suas atribuições; d) o processo de composição dos conselhos e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo; e) a qualificação dos conselheiros e o grau de conhecimento que possuem de suas atribuições.

CARNIELLI e GOMES (2008) salientam que as informações disponíveis sobre a atuação dos CACS-FUNDEB municipais são “geograficamente esparsas, com enfoques diferenciados, atendendo ao interesse específico do pesquisador que realizou o estudo”. Vale dizer, não há pesquisas quantitativas sobre o tema.

Para os autores, em que pese haver estudos que indicam um mau funcionamento dos conselhos, essas conclusões não podem ser generalizadas, “por não se dispor de dados sobre a atuação dos conselhos nos 5.560 municípios existentes, nem dos resultados de uma pesquisa que a partir de uma amostragem randômica permitisse estender suas conclusões para todos os municípios do país” (2008, p. 143).

Na pesquisa realizada, a população-alvo foi constituída dos conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais. Nos termos do artigo 24, § 1º, IV, e § 2º, da Lei 11.494/2007, os conselhos em âmbito municipal devem ser compostos por no mínimo nove membros, sendo: a) dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) um representante dos professores da educação básica pública; c) um representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) dois

representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas; g) um representante do Conselho Municipal de Educação, quando houver; h) um representante do Conselho Tutelar, quando houver, indicado por seus pares.

Outrossim, nos termos da Portaria n. 481/2013, do MEC/FNDE, o cadastramento dos conselhos e conselheiros é feito mediante a utilização do Sistema CACS-FUNDEB, mantido por aquela autarquia federal e disponibilizado no sítio eletrônico www.fnde.gov.br. Nesse sentido, nos bancos de dados do FNDE constam ou deveriam constar os nomes e contatos de toda população-alvo objeto da pesquisa.

Para a realização da pesquisa de *survey*, foi solicitado ao FNDE o cadastro de conselheiros constantes em seu banco de dados, que, no dia 10 de maio de 2016, continha 107.375 conselheiros registrados, sendo 80.784 mulheres e 26.591 homens.

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) aprovou a realização da pesquisa, ante os riscos e possíveis danos mínimos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual dos participantes.

A coleta de informações, em uma pesquisa de *survey*, pode se dar pessoalmente, por telefone, por e-mail, correios ou ser autoadministrada (FOWLER, 2011). No caso presente, tendo em conta que a população-alvo era constituída de mais de cem mil pessoas, considerando os conselheiros titulares e suplentes de todos os municípios brasileiros, optou-se pela utilização de envio de questionários por e-mail dado o seu baixo custo e facilidade de manejo.

As desvantagens de se proceder a coleta de dados por esta via não foram desconsideradas. O primeiro ponto a ser destacado é que do total de conselheiros, somente 60,2% possuíam e-mail cadastrado no sistema CACS-FUNDEB mantido pelo FNDE.

De toda sorte, os percentuais de conselheiros com e-mail cadastrado eram semelhantes em todas as regiões brasileiras, sendo que as regiões Norte e Nordeste estavam pouco abaixo da média nacional, com, respectivamente, 59,1% e 57,1% de conselheiros com e-mail registrado, conforme se extrai da seguinte tabela:

Tabela 3.1 - Percentual de conselheiros que possuem e-mail cadastrado no FNDE

Região do país	E-mail	
	Não têm e-mail	Têm e-mail
Norte	40,9%	59,1%
Nordeste	42,9%	57,1%
Centro-Oeste	36,2%	63,8%
Sudeste	38,5%	61,5%
Sul	38,4%	61,6%
Total	39,8%	60,2%

Fonte: FNDE.²⁴

No que se refere ao segmento do conselheiro, constatou-se uma leve disparidade, tendo em vista que 56,0% dos estudantes e 56,9% dos pais de alunos possuíam e-mail registrado, ao passo que dentre os representantes dos conselhos municipais de educação eram 65,9%:

Tabela 3.2 - Percentual de conselheiros que possuem e-mail por segmento

Segmento	E-mail	
	Não têm e-mail	Têm e-mail
Conselho Municipal de Educação	34,1%	65,9%
Conselho Tutelar	38,2%	61,8%
Diretores das Escolas Básicas Públicas	36,0%	64,0%
Estudantes da Educação Básica Pública	44,0%	56,0%
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	43,1%	56,9%
Poder Executivo Municipal	37,3%	62,7%
Professores da Educação Básica Pública	39,8%	60,2%
Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas	41,2%	58,8%
Total	39,8%	60,2%

Fonte: FNDE.²⁵

²⁴ Dados disponibilizados pelo FNDE a pedido do pesquisador.

Em razão de terem sido encontrados diversos e-mails repetidos e inválidos, a listagem de e-mails cadastrados no FNDE passou por uma depuração utilizando-se do serviço de verificação da *BriteVerify*²⁶, tendo sido selecionados 29.511 conselheiros, respeitando-se as proporções encontradas no cadastro por segmento e região.

Para facilitar as respostas dos conselheiros, e aumentar a taxa de retorno, o questionário, dividido em cinco blocos, com um total de vinte perguntas, foi colocado em uma plataforma no sítio eletrônico <http://www.pesquisacacsfundeb.com.br>, construída especificamente para a realização da pesquisa. O questionário foi organizado com base nas pesquisas acadêmicas já realizadas, registradas no capítulo 2, tendo sido testado com conselheiros do CAE do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, o questionário enviado aos conselheiros permitiu a obtenção de respostas sobre os seguintes pontos: 1) os equipamentos e materiais disponíveis e em funcionamento, para o desenvolvimento das atividades do CACS-FUNDEB; 2) quais profissionais auxiliam o CACS-FUNDEB; 3) frequência com que o CACS-FUNDEB recebe denúncias da população; 4) frequência com que o CACS-FUNDEB realiza reuniões; 5) frequência com que o CACS-FUNDEB visita escolas; 6) frequência com que o CACS-FUNDEB recebe da Prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, relativos aos recursos do FUNDEB e às despesas realizadas com esses recursos; 7) frequência com que o CACS-FUNDEB requisita à Prefeitura documentos necessários ao desempenho das funções do Conselho; 8) frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* a adequação do serviço de transporte escolar; 9) frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB nas instituições escolares; 10) frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB em benefício do sistema de ensino; 11) frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao Tribunal de Contas; 12) frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao Ministério Público; 13) avaliação quanto ao exercício da atribuição de supervisão do censo escolar anual feita pelo CACS-FUNDEB; 14) avaliação quanto ao exercício da atribuição de supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual relacionada à educação feita pelo CACS-FUNDEB; 15) avaliação quanto ao exercício da atribuição de acompanhamento

²⁵ Dados disponibilizados pelo FNDE a pedido do pesquisador.

²⁶ Disponível em: <<http://www.briteverify.com/>>. Acesso em 29 jun. 2017.

e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB desenvolvida pelo conselho; 16) avaliação quanto ao exercício da atribuição de análise e elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) feita pelo conselho; 17) avaliação quanto ao exercício da atribuição de análise e elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos feita pelo conselho; 18) avaliação sobre o desempenho do CACS-FUNDEB; 19) avaliação sobre o conhecimento dos conselheiros a respeito das atribuições do CACS-FUNDEB; 20) avaliação sobre o grau de autonomia dos CACS-FUNDEB em relação à prefeitura; 21) avaliação sobre o grau de participação na eleição para os conselheiros do segmento de pais de alunos; 22) avaliação sobre o grau de participação na eleição para os conselheiros do segmento de diretores; 23) avaliação sobre o grau de participação na eleição para os conselheiros do segmento de estudantes; 24) avaliação sobre a capacitação dos conselheiros para desempenhar suas atividades; 25) informações do perfil dos conselheiros, quanto ao grau de instrução, data de nascimento, há quanto tempo está no cargo e se integra outros grupos.

Uma semana antes do envio da primeira onda de e-mails de convite para participação da pesquisa, foi enviado um e-mail introdutório, assinado pelos responsáveis pela pesquisa²⁷, com os seguintes dizeres:

Prezado (a) Conselheiro (a),

No curso de mestrado em direito e políticas públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO está sendo feita uma pesquisa sobre o funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do FUNDEB – CACS-FUNDEB.

Em razão do seu nome estar cadastrado, no banco de dados do FNDE, como Conselheiro (a) do CACS-FUNDEB do seu Município, em alguns dias o (a) senhor (a) receberá um e-mail convidando a participar da pesquisa, preenchendo um questionário on-line.

A sua participação é fundamental para o sucesso da pesquisa e contribuirá bastante para os estudos sobre os CACS-FUNDEB dos municípios brasileiros. Caso haja qualquer dúvida, os responsáveis pela pesquisa podem ser contatados no e-mail uniriopesquisa@unirio.br.

Agradecemos a atenção.

Tendo em conta a reconhecida baixa taxa de respostas da coleta por e-mail (FOWLER, 2011), o convite para participação da pesquisa foi enviado, ao longo de quarenta dias, em sete oportunidades. Na medida em que os conselheiros responderam à pesquisa, automaticamente

²⁷ Os e-mails foram assinados pelo pesquisador e pelo orientador da pesquisa.

deixaram de receber novos convites, sendo certo que também deixaram de receber novos e-mails aqueles que assim solicitaram, independentemente de terem participado.

Nos e-mails de convite constaram esclarecimentos sobre a não obrigatoriedade de participação, a impossibilidade de divulgação das respostas individuais e a não utilização dos dados para qualquer outra finalidade que não fosse a pesquisa acadêmica.

Ao final, foi feita uma exortação, com a explicação de que as perguntas do questionário eram bem diretas e não demandariam muito tempo para resposta, de modo que o período dispendido para as responder seria de grande valia para a ciência.

As respostas dos questionários foram acompanhadas diariamente, tendo sido constatado que foram obtidas respostas de todos os segmentos de conselheiros, de municípios de todos os Estados, tanto das capitais quanto do interior.

A metodologia utilizada permitiu a obtenção de respostas de 1.152 conselheiros, sendo 780 do sexo feminino (67,7%) e 372 do sexo masculino (32,3%), divididos nos diferentes segmentos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 3.3 - Conselheiros que participaram da pesquisa distribuídos por segmento

Segmento	Quantidade	Porcentual
Conselho Municipal de Educação	171	14,8
Conselho Tutelar	55	4,8
Diretores	117	10,2
Estudantes	46	4,0
Pais	122	10,6
Poder Executivo Municipal	343	29,8
Professores	157	13,6
Servidores	133	11,5
Outros	8	0,7
Total	1152	100,0

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Em que pese a menor participação dos estudantes, a estrutura da amostra corresponde à população-alvo, não havendo nenhum perfil super ou sub-representado.

Ademais, os questionários foram respondidos por conselheiros das cinco regiões, nas seguintes proporções:

Tabela 3.4 - Conselheiros que participaram da pesquisa distribuídos por região

Região	Frequência	Porcentual
Norte	79	6,9
Nordeste	310	26,9
Centro-Oeste	103	8,9
Sudeste	386	31,9
Sul	292	25,3
Total	1152	100,0
Total	1152	100,0

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

O quantitativo de respostas por região também está em linha com a quantidade de conselheiros em cada uma das regiões.

Anote-se, ainda, que 88,3% dos conselheiros que responderam o questionário estavam no conselho há mais de seis meses, tempo mais que suficiente para fornecer os dados solicitados:

Tabela 3.5 - Tempo de atuação no CACS-FUNDEB pelos participantes da pesquisa

	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Há menos de 3 meses	1,3%	3,5%	2,9%	1,6%	2,1%	2,3%
Entre 3 e 6 meses	1,3%	1,9%	2,9%	2,7%	1,7%	2,2%
Entre 6 meses e 1 ano	11,4%	14,8%	19,4%	15,2%	15,1%	15,2%
Entre 1 ano e 2 anos	41,8%	34,8%	40,8%	38,0%	37,7%	37,6%
Há mais de 2 anos	36,7%	36,5%	30,1%	33,4%	38,7%	35,5%
Não sou mais conselheiro	7,6%	8,4%	3,9%	9,0%	4,8%	7,2%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Nesse diapasão, tendo em conta a obtenção de um número significativo de respostas de conselheiros de todos os segmentos e regiões, mostrou-se possível generalizar os resultados

obtidos, de modo a obter um quadro de como estão funcionando os CACS-FUNDEB municipais em todo o Brasil, na visão dos conselheiros.

3.3 As condições de infraestrutura dos CACS-FUNDEB municipais

Ter um conselho em funcionamento adequado exige a conjugação de algumas condições, sendo uma delas dispor de infraestrutura, com espaço físico e suporte administrativo (GONZÁLEZ, 2012, p. 33). No entanto, os estudos na área têm mostrado que os CACS-FUNDEB ficam na total dependência da boa vontade do secretário de educação da ocasião (PINTO, 2008, p. 162).

Indagados sobre as condições de infraestrutura, para o desenvolvimento das atividades do CACS-FUNDEB, 253 conselheiros (21,96%) responderam que o conselho não possui sala, seja exclusiva ou de uso compartilhado, e 394 conselheiros (34,20%) informaram não haver nenhum dos seguintes equipamentos: telefone, material de escritório, máquina fotográfica, veículo, máquina copiadora, filmadora, impressora, computador, acesso à internet e ar-refrigerado.

Questionados sobre quais equipamentos estavam disponíveis e em funcionamento, constatou-se que um número significativo de conselheiros não tem acesso a materiais básicos nos conselhos. A atuação dos conselheiros, por força do artigo 24, § 8º, I, da Lei 11.494/2007, não é remunerada, não sendo esperável, nem tampouco profissional, que desembolsem recursos próprios para exercer suas atividades.

Saliente-se que atualmente quase todas as atribuições dos conselheiros pressupõem o acesso a um computador e à internet, visto que os dados sobre as receitas e despesas do FUNDEB e demais programas ficam disponíveis em sítios eletrônicos específicos. Constatou-se, no entanto, que 35,77% dos conselheiros não têm acesso a computador e 50,61% não têm acesso à Internet nos conselhos.

Chamou também a atenção o fato de que somente 46,44% dos conselheiros têm material de escritório disponível para sua atuação e 34,63% possuem veículo para seus deslocamentos:

Tabela 3.6 - Equipamentos do CACS-FUNDEB disponíveis para os participantes da pesquisa

Equipamentos	Quantitativo que têm acesso	Percentual
Telefone	639	55,46%
Material de escritório	535	46,44%
Máquina fotográfica	205	17,80%
Veículo	399	34,63%
Máquina copiadora	369	32,03%
Filmadora	81	7,03%
Impressora	587	50,95%
Computador	740	64,23%
Acesso à Internet	569	49,39%
Ar-refrigerado	292	25,34%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

A meta dezenove do PNE é assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, sendo que a estratégia dois para o atingimento da meta estabelece que deve ser garantido aos conselhos recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

O artigo 24, § 10, da Lei 11.494/2010, dispõe que os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, e determina que os municípios devem garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos municipais.

A lei, no entanto, é omissa no que se refere à consequência pela não disponibilização de estrutura mínima para o funcionamento dos conselhos. A omissão legislativa, por certo, contribui para o fato de que onze anos após a criação dos CACS-FUNDEB e já expirado o prazo para o atingimento da meta 19 do PNE, grande parte dos conselheiros declara não ter acesso a equipamentos e materiais básicos para o desempenho de suas atividades.

A situação não é melhor no que se refere à existência de profissionais para auxiliar os conselheiros no desempenho de suas atividades. Indagados sobre a mencionada assistência, 217 conselheiros (18,83%) informaram não haver nenhum tipo de auxílio. Os dados obtidos na

pesquisa sobre os conselheiros que possuem o apoio de profissionais para o exercício de suas atribuições foram os seguintes:

Tabela 3.7 - Profissionais que auxiliam os participantes da pesquisa no CACS-FUNDEB

Profissional	Quantitativo que possui o auxílio	Percentual
Secretário	735	63,80%
Contador	424	36,80%
Advogado	186	16,14%
Outro	174	15,10%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Em que pese a natureza eminentemente técnica de algumas das atribuições dos conselhos, 63,20% dos respondentes afirmaram não possuir apoio de um profissional da área de contabilidade e 83,86% não contam com o auxílio jurídico de um advogado. Os dados, portanto, confirmam a situação de desamparo vivida pelos conselheiros, apontada por pesquisa qualitativa (CABRAL, 2009).

Os conselhos devem ser dotados de um quadro técnico de apoio. Conforme, indicado por PINTO, “embora, com essa medida, haja sempre o risco de se criar uma nova casta de burocratas que poderão manipular os conselhos por meio da informação privilegiada que possuirão, é preferível correr esse risco a deixar os conselheiros ao léu, como ocorre atualmente” (2008, p. 163-164).

Assim, a única forma de estruturar os conselhos de maneira efetiva é fazer consignar nas leis orçamentárias municipais dotação adequada e específica para eles, inclusive com um quadro de pessoal próprio, contratado mediante concurso público (PINTO, 2008, p. 162).

3.4 A dinâmica do funcionamento dos CACS-FUNDEB municipais

Os instrumentos de funcionamento dos CACS-FUNDEB devem estar previstos na lei ou em seus regimentos internos. As principais atividades dos conselhos para o exercício de suas atribuições são: recebimento de denúncias da população, realização de reuniões, visitas às

escolas, requisição e recebimento de documentos, inspeções e representações a órgãos de controle.

A meta sete do PNE é fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. A estratégia vinte e oito para o atingimento da meta é mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, ampliando o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.

Os conselhos que têm atuação de destaque possuem visibilidade e por consequência recebem denúncias da população relacionadas às suas funções. A troca de informações com a sociedade é fundamental para obtenção de um efetivo controle social das políticas públicas.

Indagados sobre a frequência com que o CACS-FUNDEB recebe denúncias da população relacionadas às funções do conselho, 52,8% dos respondentes afirmaram que nunca receberam, sendo que na região Sul esse número saltou para 59,6%. De outro giro, somente 10,3% dos conselheiros afirmam receber denúncias ao menos uma vez por mês, sendo a região Norte a que possui o melhor percentual com 20,3%:

Tabela 3.8 - Frequência com que o CACS-FUNDEB recebe notícia de irregularidade

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	44,3%	45,8%	52,4%	55,2%	59,6%	52,8%
Ao menos uma vez por mês	20,3%	13,2%	12,60%	8,7%	5,8%	10,3%
Semestralmente	11,4%	7,4%	1,9%	4,3%	3,8%	5,3%
Anualmente	8,9%	10,3%	4,9%	6,3%	7,5%	7,7%
Não sei responder	15,2%	23,2%	28,2%	25,5%	23,3%	23,9%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os números obtidos com a pesquisa indicam que os CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões brasileiras, são muito pouco procurados pela sociedade para recepcionar notícias de irregularidades a respeito de suas atribuições.

Para GOHN, “a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios

públicos” (2011, p. 94). A valorização do controle social é uma evolução da cidadania, para que se tenha uma democracia participativa e representativa da população, com espaços de articulação da sociedade com os governantes (VALLE, 2008, p. 66).

A invisibilidade dos conselhos perante a sociedade significa que estamos falhando na execução da estratégia vinte e oito da meta sete do PNE.

No que se refere a realização de reuniões pelo conselho, a pesquisa indica um avanço. CARNIELLI e GOMES (2008, p. 143-144) apontam que uma das falhas listadas pela doutrina como razão da ineficiência dos CACS-FUNDEF foi a ausência de um calendário de reuniões na maioria dos conselhos. Indagados sobre a frequência com que os CACS-FUNDEB municipais realizavam reuniões, 67,2% dos conselheiros informaram que ao menos uma vez por mês. O percentual positivo foi relativamente estável em todas as regiões, variando de 64,6% no Norte e 71,8% no Centro-Oeste.

Saliente-se que os números estão em linha com as informações obtidas por BRAGA (2015, p. 23-27), que ao consolidar os dados das ações de fiscalização da CGU, ocorridas nos anos de 2007 e 2008, nas 25^a a 27^a edições do programa de fiscalização de municípios na região Nordeste, constatou que 59,19% tiveram ao menos uma reunião no período de três meses. Na pesquisa agora realizada, após nove anos, houve um avanço no indicador da região Nordeste na medida em que 68% dos respondentes afirmam que há reuniões ao menos uma vez por mês.

Constatou-se que somente 2,2% dos conselheiros informaram que os conselhos nunca realizam reuniões e, apenas, 4,1% indicaram que a frequência é anual. Os números obtidos com a pesquisa indicam que a grande maioria dos CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões brasileiras, vem realizando reuniões com frequência muito maior do que aquela apontada pela doutrina no tocante aos CACS-FUNDEF:

Tabela 3.9 - Frequência com que o CACS-FUNDEB realiza reuniões

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	3,8%	2,9%	1,0%	1,9%	1,7%	2,2%
Ao menos uma vez por mês	64,6%	68%	71,8%	65,2%	67,8%	67,2%
Semestralmente	19,0%	18,4%	14,6%	25,5%	21,6%	21,2%
Anualmente	7,6 %	3,9%	6,8%	2,7%	4,1%	4,1%
Não sei responder	5,1%	6,8%	5,8%	4,6%	4,8%	5,4%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os números são bastante positivos. A participação efetiva em reuniões é um passo importante para o desenvolvimento das atribuições do conselho. Por certo, o simples fato de ocorrer reuniões não significa que o CACS-FUNDEB seja atuante, mas constitui um importante indicador de que não é só no papel que o conselho existe. Os desafios passam a ser outros, começando pela publicidade da realização dos encontros e de seus resultados.

No tocante à frequência com que o CACS-FUNDEB visita escolas, a pesquisa indica que a atuação dos conselhos está bastante aquém do desejável.

Um conselho que pretende exercer o controle social das políticas públicas de educação precisa visitar as unidades de ensino, para ter contato com a comunidade escolar e ter a exata percepção da realidade do dia a dia das diferentes escolas da rede pública.

O fato do conselheiro já possuir alguma relação com uma escola, por ser professor, servidor, diretor, pai de aluno ou estudante, não afasta a necessidade de serem feitas visitas às demais unidades da rede, especialmente porque, em geral, cada colégio possui sua especificidade e todos precisam ter contato com os representantes do CACS-FUNDEB.

Na pesquisa constatou-se que 31,2% dos conselheiros nunca visitaram escolas no exercício de suas atribuições, sendo que na região Sudeste este número salta para 38,0%. Outrossim, somente 20,7% dos conselheiros informaram que fazem visitas às escolas ao menos uma vez por mês, sendo que a região Centro-Oeste tem o melhor percentual com 29,2%.

A grande maioria dos CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões brasileiras, ou não faz visita às escolas ou, quando faz, realiza com uma frequência muito pequena:

Tabela 3.10 - Frequência com que o CACS-FUNDEB realiza visitas às escolas

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	29,1%	27,7%	31,1%	38,0%	26,7%	31,2%
Ao menos uma vez por mês	25,3%	18,7%	29,2%	23,1%	15,8%	20,7%
Semestralmente	26,6%	23,5%	17,5%	16,3%	24,0%	21,0%
Anualmente	8,9%	15,5%	6,8%	8,7%	12,7%	11,4%
Não sei responder	10,1%	14,5%	15,5%	13,9%	20,9%	15,7%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os dados estão em linha com aqueles alcançados no bojo do projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC), em que se obteve a informação de que 61,15% dos CACS-FUNDEB não visitavam as escolas periodicamente.

A falta de visitas periódicas às escolas contribui para que o conselho permaneça invisível perante à comunidade escolar, sendo necessário o estabelecimento de estratégias para mudar essa realidade.

No que tange à frequência com que o CACS-FUNDEB recebe da prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, relativos aos recursos do FUNDEB e às despesas realizadas com esses recursos, obteve-se indicadores bastante positivos.

Com efeito, 53,4% dos conselheiros responderam que recebem essas informações ao menos uma vez por mês e 21,7% esclareceram que os dados são enviados semestralmente. Anote-se que somente 7,6% afirmaram nunca receber os registros contábeis da prefeitura. O destaque positivo é da região Sul, em que 62,3% recebem ao menos uma vez por mês e, apenas, 4,5% nunca recebem. Por outro lado, na região Norte somente 25,3% recebem uma vez por mês e 17,7% nunca recebem.

De toda sorte, os números são positivos na grande maioria dos CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões brasileiras:

Tabela 3.11 - Frequência com que os CACS-FUNDEB recebem da prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos ao FUNDEB

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	17,7%	10,3%	5,8%	6,0%	4,5%	7,6%
Ao menos uma vez por mês	25,30%	47,1%	58,3%	56,5%	62,3%	53,4%
Semestralmente	26,6%	19,7%	21,4%	23,1%	20,9%	21,7%
Anualmente	17,7%	12,6%	2,9%	9,0%	8,2%	9,8%
Não sei responder	12,7%	10,3%	11,7%	5,4%	4,1%	7,5%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os números são igualmente positivos no que diz respeito à frequência com que o CACS-FUNDEB requisita à prefeitura os documentos necessários ao desempenho das funções do conselho. Questionados sobre esse tema, 54,8% dos conselheiros responderam que o CACS-FUNDEB requisita documentos da prefeitura ao menos uma vez por mês, sendo que na região Centro-Oeste esse percentual foi de 61,1%. O percentual de conselheiros que respondeu que nunca são requisitados documentos foi de 7,7%, com destaque, mais uma vez, da região Sul, em que somente 5,8% não exerceu essa atividade de requisitar informações.

Constatou-se, portanto, que a grande maioria dos CACS-FUNDEB, em todas as regiões, requisita informações à Prefeitura:

Tabela 3.12 - Frequência com que o CACS-FUNDEB requisita à Prefeitura documentos para o exercício de suas atribuições

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	7,6%	8,4%	6,8%	9,0%	5,8%	7,7%
Ao menos uma vez por mês	46,8%	55,4%	61,1%	56,4%	51,7%	54,8%
Semestralmente	21,5%	15,5%	16,5%	17,1%	18,8%	17,4%
Anualmente	11,4%	6,5%	2,9%	4,3%	7,2%	6,0%
Não sei responder	12,7%	14,5%	12,6%	13,0%	16,4%	14,1%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os resultados, novamente, estão em linha com aqueles obtidos por BRAGA (2015, p. 23-27) após a consolidação dos dados das ações de fiscalização da CGU, ocorridas nos anos de 2007 e 2008, nas 25ª a 27ª edições do programa de fiscalização de municípios na região Nordeste. Na ocasião, o autor apurou que 70,83% dos conselhos tinham acesso total à documentação do FUNDEB.

Na pesquisa agora realizada, no que se refere à região Nordeste, 66,8% dos respondentes informaram que recebem da prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, relativos aos recursos do FUNDEB e às despesas realizadas com esses recursos.

Em que pese ser bastante significativo o fato de que a grande maioria dos conselhos têm acesso aos documentos relativos ao FUNDEB, deve-se ter atenção para que os CACS-FUNDEB não limitem sua atuação à atribuição de análise de prestação de contas, tal como relatado por LIMA (2010).

No entanto, deve-se reconhecer que o recebimento dos documentos do FUNDEB pelo conselho permitirá ao menos a “ampliação da informação disponível sobre a ação do poder público, a execução orçamentária e os processos decisórios, aumentando a transparência e a responsabilização dos ocupantes dos poderes legislativo e executivo” (GONZÁLEZ, 2012, p. 36-37), o que, sem dúvida, já é um passo importante para a efetivação do controle social das políticas públicas.

No tocante à frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* a adequação do serviço de transporte escolar, as respostas dos questionários indicaram que essa atividade não é feita regularmente pelos conselheiros.

Nos termos do artigo 25, parágrafo único, IV, *b*, da Lei 11.494/2007, os CACS-FUNDEB devem fazer inspetorias *in loco* para verificar a adequação do serviço de transporte escolar, sendo essa atividade imprescindível para o exercício da atribuição de controle social do PNATE.

Com efeito, 29,7% dos conselheiros informaram que nunca fizeram inspeção do serviço de transporte, sendo que na região Sudeste esse número chega a 36,4%. A atividade é feita ao menos uma vez por mês somente por 23,6% dos respondentes, estando as regiões Norte e Centro-Oeste um pouco mais favorável com 30,4% e 31,0%, respectivamente.

Os números indicam que há uma quantidade significativa de CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões, que dá pouco importância para a atividade de inspeção *in loco* do serviço de transporte escolar:

Tabela 3.13 - Frequência com que o CACS-FUNDEB faz inspeção *in loco* no serviço de transporte escolar

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	23,5%	27,4%	25,2%	36,4%	26,4%	29,7%
Ao menos uma vez por mês	30,4%	23,2%	31,0%	23,9%	20,2%	23,6%
Semestralmente	21,5%	21,3%	19,4%	16,3%	19,5%	19,1%
Anualmente	8,9%	14,5%	8,7%	7,9%	14,7%	11,5%
Não sei responder	17,7%	13,5%	15,5%	15,5%	19,2%	16,1%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Conforme salientado no capítulo 1, mais importante que a simples análise contábil-financeira das prestações de contas das verbas repassadas pelo PNATE, mostra-se imprescindível que o conselho faça o acompanhamento da política pública de transporte escolar. No entanto, se os CACS-FUNDEB não realizarem inspeções *in loco* para verificar a qualidade do serviço público ofertado é pouco provável que tenham condições de identificar os casos de

irregularidade. O alto percentual de conselheiros que nunca realizou inspeção serve, portanto, de alerta para que seja fomentada uma mudança de postura.

Os dados levantados a respeito da frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB nas instituições escolares são um pouco piores.

Indagados sobre o tema, 34,7% dos conselheiros informaram que nunca realizaram essa atividade, destacando-se as regiões Norte e Sudeste em que 38,0% e 39,1%, respectivamente, reconheceram a falta. Saliente-se que somente 19,5% dos respondentes afirmaram que procedem esse tipo de inspetoria ao menos uma vez por mês, sendo a região Centro-Oeste a que apresentou melhor resultado com 26,3%.

Há, portanto, um indicativo de que uma quantidade significativa de CACS-FUNDEB municipais, em todas as regiões, não dá a devida importância para a atividade de inspeção *in loco* do desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB:

Tabela 3.14 - Frequência com que o CACS-FUNDEB faz inspeção *in loco* para acompanhar obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB nas instituições escolares

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	38,0%	35,8%	29,1 %	39,1%	29,1%	34,7%
Ao menos uma vez por mês	20,3%	16,7%	26,3%	19,9%	19,2%	19,5%
Semestralmente	19,0%	18,4%	14,6%	17,4%	19,2%	18,0%
Anualmente	12,7%	13,2%	6,8%	6,8%	15,1%	11,0%
Não sei responder	10,1%	15,8%	23,3%	16,8%	17,5%	16,8%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

A ausência desses tipos de inspeções impacta diretamente na qualidade da análise da prestação de contas feita pelos conselhos, especialmente porque não tem como atestar a correta aplicação dos recursos se o CACS-FUNDEB não acompanha diretamente os serviços executados às expensas do fundo.

Conforme ensina GOHN (2011, p. 95), “os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo”, mas, para a consecução de seus objetivos, essas instituições devem fazer uso dos instrumentos previstos em lei, dentre os quais a realização de inspeções.

A situação de pouca frequência de inspeções *in loco* por parte do CACS-FUNDEB se repetiu quando a questão tratada disse respeito à utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB em benefício do sistema de ensino, disciplinada no artigo 25, parágrafo único, IV, *a*, da Lei 11.494/2007.

Constatou-se que 33,2% dos conselheiros nunca praticam essa atividade, com destaques para as regiões Nordeste e Sudeste, em que 36,8% e 39,7% reconheceram a inércia. A prática mensal de inspeções para acompanhar a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB foi apontada por somente 23,3% dos respondentes.

De maneira geral, o resultado foi no sentido de que os CACS-FUNDEB municipais também não procedem inspeções com essa finalidade regularmente:

Tabela 3.15 - Frequência com que o CACS-FUNDEB inspeciona *in loco* a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	30,4%	36,8 %	27,2%	39,7%	24,3%	33,2%
Ao menos uma vez por mês	22,9%	20,6%	35%	23,4%	22,2%	23,3%
Semestralmente	11,4%	16,1%	12,6%	14,4%	21,9%	16,4%
Anualmente	17,7%	11,9%	6,8%	9,0%	13,7%	11,4%
Não sei responder	17,7%	14,5%	18,4%	13,6%	17,8%	15,6%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

A possibilidade de proceder inspeções *in loco* constitui um importante instrumento à disposição dos conselhos, que, com essa prática, podem tornar mais qualificado o resultado de seus trabalhos. O incremento desse tipo de atividade permite que as análises procedidas pelos conselhos não sejam baseadas unicamente nas informações fornecidas pelo governo, mas também

dos dados e impressões extraídos diretamente do local em que as políticas públicas estão sendo executadas.

Nesse diapasão, mostra-se inquietante a pouca frequência com que são realizadas inspeções para acompanhar o serviço de transporte escolar, a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB e o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados com dinheiro do fundo.

Os dados mais preocupantes, no entanto, são os relativos à frequência com que os CACS-FUNDEB noticiam irregularidades aos Tribunais de Contas (TC) e Ministério Público (MP). Os conselhos de políticas públicas, por certo, não foram criados com o propósito de servirem de forças auxiliares às instituições de controle existentes. Contudo, os conselhos não devem funcionar isolados.

A falta de interação dos conselhos com outras instituições já vinha sendo notada em pesquisas feitas com os CACS-FUNDEF. POMPEU (2008, p. 34) apresenta resultado de pesquisa feita com CACS-FUNDEF nos 184 municípios do Ceará, onde se verificou que 79,6% dos conselheiros consultados disseram que nunca formalizaram comunicado à Câmara de Vereadores em decorrência dos trabalhos realizados, e 86,5% informaram que nunca representaram ocorrências a respeito do FUNDEF ao TC ou MP.

Na pesquisa agora realizada, em sentido muito semelhante, constatou-se que somente 22,4% dos conselheiros tinham conhecimento de que o CACS-FUNDEB tenha feito ao menos uma representação ao TC noticiando irregularidade:

Tabela 3.16 - Frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao TC

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	41,8%	46,5%	37,9%	44,0%	40,8%	43,1%
Ao menos uma vez por mês	5,1%	6,1%	10,7%	4,9%	4,1%	5,6%
Semestralmente	5,1%	4,5%	9,7%	6,8%	3,1%	5,4%
Anualmente	17,7%	14,8%	8,7%	9,2%	9,6%	11,4%
Não sei responder	30,4%	28,1%	33,0%	35,1%	42,5%	34,5%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Da mesma forma, o MP é pouco acionado pelos conselhos, sendo que somente 20,2% informaram ter apresentado notícias de irregularidades ao órgão:

Tabela 3.17 - Frequência com que o CACS-FUNDEB noticia irregularidades ao MP

Frequência	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Nunca	44,3%	47,1%	36,9%	46,7%	42,5%	44,7%
Ao menos uma vez por mês	5,1%	6,5%	7,8%	4,3%	3,4%	5,1%
Semestralmente	8,9%	5,2%	10,7%	5,4%	2,7%	5,4%
Anualmente	12,7%	11,3%	5,8%	9,5%	8,9%	9,7%
Não sei responder	29,1%	30,0%	38,8%	34,0%	42,5%	35,2%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

A frequência de notícias de irregularidades levadas aos órgãos de controle é baixa em todas as regiões brasileiras, com destaque para a região Sul, em que somente 16,8% afirmam ter noticiado ao menos uma vez no ano ao TC e 15% ao MP. A região Norte é a que apresenta maior percentual de respostas no sentido de que os órgãos de controle tenham sido acionados ao menos uma vez no ano, com 27,9% no que se refere ao TC e 26,7%, no tocante ao MP.

Os resultados estão em linha com aqueles encontrados no bojo do projeto MPEDUC em que se apurou que dos 139 conselhos contatados 122 deles (87,76%) não noticiaram nenhuma irregularidade aos Tribunais de Contas, Ministério Público ou outros órgãos de controle nos doze meses anteriores à pesquisa²⁸.

Compulsando os números relativos às atividades dos conselhos para o exercício de suas atribuições, constata-se que em que pese de longe do ideal, também não indicam que o modelo institucional de conselho de controle de políticas públicas é fracassado. Há dados positivos e negativos.

No tocante à frequência com que recebe notícias de irregularidades da população, a região Sul se destaca negativamente com 59,69% de respostas no sentido de que nunca receberam tais notícias da sociedade, e a região Norte em melhor situação, na medida em que 44,3% afirmaram que nunca receberam, ao passo que a média nacional é de 52,8%.

No que tange à realização de reuniões, a melhor situação está na região Centro-Oeste, tendo 71,8% dos respondentes afirmado que realizam uma por mês. O pior dado está na região Norte em que 64,6% informam ter feito uma reunião por mês, sendo a média nacional de 67,2%.

No que se refere às visitas às escolas a pior situação encontrada foi na região Sudeste, tendo 38% afirmado que nunca fizeram visitas ao passo que a média nacional é de 31,2%. Por outro lado, a região Centro-Oeste é a que realiza visitas com maior frequência, sendo que 29,2% fazem ao menos uma vez por mês, sendo a média no país de 20,7%.

Em relação ao recebimento de documentos da Prefeitura para o exercício das atribuições do conselho, a melhor situação é a da região Sul, em que 62,3% afirmam receber mensalmente. O pior dado é o da região Norte em que, apenas, 25,3% recebem os documentos mensalmente, enquanto a média do país é de 53,4%. Saliente-se que em relação à requisição de documentos pelo conselho, a situação é relativamente uniforme em relação a todas as regiões, sendo que 7,7% dos respondentes afirmam nunca fazer requisições à Prefeitura.

No tocante às inspeções *in loco*, a pior situação é a da região Sudeste, na medida em que 36,4% afirmam nunca inspecionar o transporte escolar, 39,1% nunca proceder a inspeção das

²⁸ Os dados pormenorizados da execução do projeto MPEDUC em cada um dos 139 municípios podem ser encontrados no sítio eletrônico <mpeduc.mp.br>. Acesso em 29 jun. 2017. A consolidação nacional dos dados foi obtida na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC.

obras e serviços efetivados com recursos do FUNDEB e 39,7% nunca examinar a utilização dos bens adquiridos com verbas do fundo, ao passo que a média nacional, nos três casos, é de, respectivamente, 29,7%, 34,7% e 33,2%.

3.5 O exercício das atribuições dos CACS-FUNDEB municipais

Os CACS-FUNDEB, conforme apresentado no capítulo 1, possuem as seguintes atribuições, disciplinadas na Lei 11.494/2007: 1) acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB; 2) supervisão do censo escolar; 3) supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual; 4) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; 5) acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Na pesquisa realizada, buscou-se uma avaliação dos conselheiros a respeito da atuação do CACS-FUNDEB e do exercício de suas atribuições.

Indagados sobre como avaliavam o desempenho do CACS-FUNDEB, 53,9% dos conselheiros indicaram como sendo boa ou ótima, destacando-se as regiões Sul e Centro-Oeste, em que, respectivamente, 65,4% e 64,1% dos consultados marcaram essas opções.

De outro giro, somente 16,9% dos conselheiros avaliaram que a atuação do conselho era ruim ou péssima, tendo os maiores percentuais sido encontrados nas regiões Nordeste e Norte, em que, respectivamente, 22,9% e 22,8% demonstraram ter uma avaliação negativa do desempenho do conselho:

Tabela 3.18 - Avaliação quanto ao desempenho do CACS-FUNDEB do Município do conselheiro participante da pesquisa

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótimo	8,9%	7,4%	17,5%	13,0%	15,1%	12,2%
Bom	34,2%	32,9%	46,6%	42,4%	50,3%	41,7%
Regular	32,9%	34,8%	22,3%	26,4%	21,9%	27,6%
Ruim	12,7%	12,3%	6,8%	9,5%	5,8%	9,3%
Péssimo	10,1%	10,6%	5,8%	6,5%	4,1%	7,2%
Não sei responder	1,3%	1,9%	1,0%	2,2%	2,7%	2,1%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os conselheiros também foram indagados sobre cada uma das atribuições disciplinadas na Lei 11.494/2007, tendo o resultado da avaliação variado em cada caso.

No tocante ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, 51% dos conselheiros avaliaram que essa atribuição era desempenhada de maneira boa ou ótima, e 11,2% ruim ou péssima. Para 9,2% dos consultados essa função não era exercida pelos conselhos:

Tabela 3.19 - Avaliação quanto ao acompanhamento e controle social do FUNDEB feito pelo conselho

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótimo	3,8%	10,3%	12,6%	14,7%	14,7%	12,6%
Bom	43,0%	29,4%	41,7%	37,0%	47,3%	38,4%
Regular	21,5%	25,8%	19,4%	19,6%	15,1%	20,2%
Ruim	6,3%	8,7%	8,7%	7,1%	3,1%	6,6%
Péssima	6,3%	7,1%	4,9%	4,3%	1,7%	4,6%
Não faz o acompanhamento	13,9%	10,6%	6,8%	8,4%	8,2%	9,2%
Não sei responder	5,1%	8,1%	5,8%	9,0%	9,9%	8,4%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Os melhores resultados foram encontrados na região Sul, em que 62% avaliou como bom ou ótimo e 4,8% como ruim ou péssimo, tendo 8,2% afirmado que o acompanhamento não é feito pelo conselho. Na região Nordeste, por outro lado, 39,7% avaliaram como sendo bom ou ótimo e 15,8% ruim ou péssimo, sendo que 10,6% dos respondentes indicaram que essa importante atribuição do conselho não é exercida.

No que se refere à supervisão do censo escolar anual que deve ser feita pelo CACS-FUNDEB, 43,0% dos conselheiros avaliaram que essa tarefa é realizada de modo bom ou ótimo, tendo a região Nordeste obtido o menor percentual positivo com 35,5% e a região Sul o melhor com 54,1%. Em lado oposto, 6,4% dos respondentes classificaram de maneira negativa o exercício dessa atribuição do conselho, tendo o percentual de avaliação como sendo ruim ou péssimo oscilado pouco em todas as regiões brasileiras:

Tabela 3.20 - Avaliação quanto à supervisão do transporte escolar feita pelo CACS-FUNDEB

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótima	10,1%	11,6%	12,6%	14,7%	19,5%	14,6%
Boa	27,8%	23,9%	30,1%	26,9%	34,6%	28,4%
Regular	15,2%	22,9%	15,5%	14,7%	13,0%	16,6%
Ruim	1,3%	5,2%	5,8%	3,5%	1,7%	3,6%
Péssima	3,8%	2,3%	2,9%	3,8%	1,7%	2,8%
Não supervisiona	38,0%	26,1%	26,2%	23,9%	17,5%	24,0%
Não sei responder	3,8%	8,1%	6,8%	12,5%	12,0%	10,1%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

No entanto, em que pese a maior parte da avaliação ter sido positiva, chamou a atenção o fato de que 24% dos conselheiros informaram que o conselho não faz a supervisão do censo escolar. Saliente-se que na região Norte 38% reconheceram a omissão do conselho, um percentual bem superior ao da região Sul, que foi de 17,5%.

O exercício da atribuição de supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual relacionada à educação foi avaliado como sendo positivo por 34,4% dos conselheiros, tendo, mais uma vez, o menor percentual de avaliação positiva ocorrido no Nordeste, com 24,2%, seguido do Norte, com 29,1%, Sudeste, com 34,2%, Centro-Oeste, com 34,8%, e o Sul, com 46,9%.

A avaliação negativa quanto ao desempenho dessa função do conselho foi semelhante em todas as regiões brasileiras, tendo se limitado a 7,8% dos respondentes:

Tabela 3.21 - Avaliação quanto à supervisão da elaboração da proposta orçamentária feita pelo CACS-FUNDEB

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótima	1,3%	3,9%	9,7 %	8,4%	7,6%	6,6%
Boa	27,8%	20,3%	25,2%	25,8%	39,3%	27,8%
Regular	15,2%	22,6%	13,6%	14,4%	13,1%	16,3%
Ruim	3,8%	7,1%	5,8%	4,9%	3,1%	5,0%
Péssima	3,8%	3,5%	1,0%	3,0%	2,1%	2,8%
Não supervisiona	39,2%	31,6%	32,0%	31,5%	22,1%	29,7%
Não sei responder	8,9%	11,0%	12,6%	12,0%	12,8%	11,7%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Mais uma vez, chamou a atenção o fato de que 29,7% dos conselheiros informaram que o conselho não faz a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual relacionada à educação, sendo que para 39,2% dos respondentes da região Norte o CACS-FUNDEB do seu município está nessa situação de omissão. A região Sul, com 29,7%, é a que tem o menor percentual dos que não fazem a supervisão, no entanto, a falta de atuação dos conselhos nessa temática é significativa em todas as regiões brasileiras.

No que se refere à análise e elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao PNATE, a avaliação foi tida como boa ou ótima para 54,4% dos conselheiros, tendo alcançado 67,9% na região Sul e, apenas, 42,3% na região Nordeste, evidenciando uma grande discrepância entre as duas regiões.

Nesse quesito, somente 8,9% dos consultados avaliaram de maneira negativa os conselhos, sendo a região Nordeste a que possui o pior índice com 13,5%. Saliente-se que o percentual de respondentes que informou que o conselho não exerce essa atribuição também foi baixo, tendo essa resposta sido dada por apenas 6,7% dos consultados:

Tabela 3.22 - Avaliação quanto à análise e à elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao PNATE

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótima	6,3%	9,4%	18,4%	13,3%	18,2%	13,5%
Boa	48,1%	32,9%	32,0%	41,6%	49,7%	40,9%
Regular	16,5%	26,5%	17,5%	17,1%	12,7%	18,5%
Ruim	5,1%	7,7%	4,9%	4,6%	1,4%	4,7%
Péssima	3,8%	5,8%	3,9%	4,3%	2,4%	4,2%
Não faz a análise	12,7%	5,2%	9,7%	8,2%	3,8%	6,7%
Não sei responder	7,6%	12,6%	13,6%	10,9%	12,0%	11,6%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Por fim, no que tange à análise e elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, 40,1% dos consultados tiveram uma avaliação positiva dos conselhos, sendo 36,2% na região Nordeste, 37,8%, no Sudeste, 43,0% no Norte, 43,7% no Centro-Oeste, e 45,2% no Sul.

Em sentido oposto, 8,5% entenderam que essa atribuição era exercida de maneira ruim ou péssima, sendo 3,1% no Sul, 4,9% no Centro-Oeste, 7,8% no Sudeste, 7,9% no Norte e 15,8% no Nordeste.

O dado mais grave, no entanto, é que 17,8% dos consultados informaram que o conselho não faz a análise e elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Nas regiões Norte e Sudeste esse percentual chegou a, respectivamente, 21,5% e 22,0% dos respondentes:

Tabela 3.23 - Avaliação quanto à análise e à elaboração de parecer sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Ótima	3,8%	6,5%	9,7%	8,7%	9,6%	8,1%
Boa	39,2%	29,7%	34,0%	29,1%	35,6%	32,0%
Regular	15,2%	23,2%	12,6%	13,9%	8,6%	15,0%
Ruim	5,1%	10,0%	3,9%	5,4%	1,4%	5,5%
Péssima	2,5%	5,8%	1,0%	2,4%	1,7%	3,0%
Não faz a análise	21,5%	12,9%	15,5%	22,0%	17,5%	17,8%
Não sei responder	12,7%	11,9%	23,3%	18,5%	25,7%	18,6%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Compulsando os dados sobre o exercício das atribuições dos CACS-FUNDEB, constata-se que a região Sul se destaca, na frente das demais regiões, na avaliação de desempenho, bem como em todas as atribuições analisadas. No tocante ao desempenho, a avaliação foi positiva para 65,4% dos entrevistados.

No que se refere às atribuições de acompanhamento e o controle social do FUNDEB, do PNATE e do Programa para Educação de Jovens e Adultos, os índices de ótimo ou bom da região Sul foram de, respectivamente, 62%, 67,9% e 45,2%, ao passo que a média nacional foi de 51%, 54,4% e 40,1%. No que tange à supervisão do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, as avaliações positivas foram de 44,1% e 46,9%, enquanto a média foi de 43% e 34,4%.

Em lado oposto, a região Norte possui índices bem mais baixos, destacando-se que 38% informaram que os conselhos não supervisionam o transporte escolar e 39,2% indicaram que não supervisionam a elaboração da proposta orçamentária anual.

De toda sorte, em todos os quadros de avaliação do exercício das atribuições dos conselhos pelos conselheiros depreende-se um predomínio de opinião positiva. Em face das diversas constatações negativas sobre o assunto, apontadas pela doutrina, esses dados devem ser festejados. Contudo, o não exercício das atribuições informado por um percentual significativo

dos conselheiros deve servir de alerta para que sejam traçadas estratégias para estimular o regular funcionamento dos conselhos.

3.6 O processo para a composição dos CACS-FUNDEB municipais e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo

A definição de quem indica os conselheiros é tão importante quanto definir os critérios de composição do conselho, tendo em vista que de nada adiantaria uma divisão equânime de representantes de diferentes segmentos se coubesse ao chefe do Poder Executivo fazer todas as indicações (PINTO, 2008, p. 161).

Nos termos do artigo 24, § 4º, da Lei 11.494/2007, o Poder Executivo designará os integrantes dos conselhos. A forma de indicação dos conselheiros, contudo, está disciplinada de maneira bastante singela no § 3º, do artigo 24.

Conforme dispõe o mencionado dispositivo, no caso dos conselhos municipais, os representantes do Poder Executivo serão apontados pelo Prefeito. Os representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes são escolhidos por eleição pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades municipais. Os representantes de professores e servidores são indicados pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Ademais, os conselheiros representantes dos conselhos tutelares e conselhos municipais de educação são indicados por seus pares, na forma do artigo 24, § 2º, da Lei 11.494/2007.

Para se obter um funcionamento adequado do conselho é necessária a conjugação de algumas condições, sendo uma delas possuir uma composição que conte com representantes da sociedade democraticamente eleitos e capazes, escolhidos por uma sociedade organizada e mobilizada (GONZÁLEZ, 2012, p. 33).

Nessa toada, a pesquisa buscou levantar dados sobre o grau de participação nas eleições para conselheiros dos segmentos de diretores, pais de alunos e estudantes. Indagados sobre a eleição para os conselheiros do segmento de diretores, somente 22,4% dos consultados informaram que houve uma alta participação de eleitores, tendo esse percentual variado pouco nas diferentes regiões brasileiras.

Para 19,8% dos respondentes a participação foi baixa e 13,7% responderam que não houve eleição para o segmento de diretores em clara violação da lei:

Tabela 3.24 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de diretores

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Alto	19,0%	22,9%	27,2%	19,8%	24,3%	22,4%
Médio	39,2%	36,5%	33,0%	34,8%	27,7%	33,6%
Baixo	25,3%	17,7%	17,5%	21,5%	19,2%	19,8%
Não houve eleição	11,4%	13,5%	13,6%	14,1%	14,0%	13,7%
Não sei responder	5,1%	9,4%	8,7%	9,8%	14,7%	10,5%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

No que tange à eleição para o segmento de pais de alunos, a situação foi pior. Somente 9,4% dos consultados informaram que houve uma alta participação de eleitores no processo eletivo, sendo que na região Norte esse percentual chegou a 7,6%.

Em sentido oposto, 33,8% dos conselheiros informaram que o nível de participação na eleição foi baixo, sendo certo que na região Centro-Oeste esse percentual foi de 36,9%:

Tabela 3.25 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de pais de alunos

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Alto	7,6%	11,3%	10,7%	8,7%	8,2%	9,4%
Médio	45,6%	35,5%	34,0%	33,4%	29,8%	33,9%
Baixo	31,6%	30,6%	36,9%	35,3%	34,6%	33,8%
Não houve eleição	8,9%	11,0%	10,7%	14,9%	12,3%	12,4%
Não sei responder	6,3%	11,6%	7,8%	7,6%	15,1%	10,5%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Saliente-se que 12,4% dos conselheiros informaram que não houve eleição para o segmento de pais de alunos, sendo que na região Sudeste 14,9% dos respondentes reconheceram a desconformidade com o disposto na legislação.

No que se refere à eleição para os conselheiros do segmento de estudantes, a situação foi ligeiramente pior. Para 35,9% dos conselheiros, a eleição para esse segmento contou com baixa participação de eleitores, sendo que na região Sul esse percentual alcançou 39,7%:

Tabela 3.26 - Avaliação quanto ao nível de participação na eleição para o segmento de estudantes

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Alto	3,8%	7,4%	10,7%	8,2%	5,1%	7,1%
Médio	43,0%	36,5%	32,0%	23,9%	24,3%	29,4%
Baixo	31,6%	33,9%	29,1%	37,5%	39,7%	35,9%
Não houve eleição	11,4%	11,3%	16,5%	18,8%	13,7%	14,8%
Não sei responder	10,1%	11,0%	11,7%	11,7%	17,1%	12,8%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Ademais, 14,8% dos consultados afirmaram não ter havido eleição para o segmento de estudantes, sendo certo que na região Sudeste esse percentual foi de 18,8%.

Constata-se, pois, que as eleições para conselheiros, em geral, possuem baixa participação dos eleitores, sendo que em inúmeros casos elas sequer ocorrem, havendo explícito descumprimento do mandamento legal.

A baixa participação nas eleições indica a necessidade de um aperfeiçoamento da legislação, que não disciplina de maneira precisa como esta deve ocorrer. Assim, questões relativas à forma de candidatura, tempo de campanha, quórum mínimo de participação e outras tantas devem ser melhor explicitadas para fomentar maior presença de candidatos e eleitores.

Saliente-se que a falta de mobilização da sociedade nas eleições dos conselheiros acaba por afetar diretamente no grau de autonomia dos conselhos, tendo em vista que quanto menor for a participação da sociedade mais fácil será a cooptação do conselho, e conseqüentemente menor sua autonomia.

Indagados sobre o grau de autonomia dos conselhos em relação ao Poder Executivo, somente 16,5% responderam ser alto, tendo 19,3% afirmado ser baixo e 16,4% indicado não possuir autonomia. Os percentuais oscilaram pouco nas regiões brasileiras:

Tabela 3.27 - Avaliação quanto ao grau de autonomia do CACS-FUNDEB em relação ao Poder Executivo

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Alto	13,9%	15,8%	17,5%	15,8%	18,5%	16,5%
Médio	41,8%	38,4%	42,7%	40,2%	44,2%	41,1%
Baixo	17,7%	21,9%	15,5%	20,9%	16,1%	19,3%
Sem autonomia	20,3%	17,7%	17,5%	17,4%	12,3%	16,4%
Não sei responder	6,3%	6,1%	6,8%	5,7%	8,9%	6,8%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Compulsando os resultados da pesquisa sobre as eleições de conselheiros, contata-se que as avaliações não variam muito entre as regiões brasileiras, destacando-se a região Sudeste, que possui os maiores percentuais de respostas indicando ausência de eleições para os segmentos de diretores, pais de alunos e estudantes, com, respectivamente, 14,1%, 14,9% e 18,8%. A baixa participação da sociedade na escolha dos conselheiros obteve percentuais expressivos em todas as regiões.

No que se refere à autonomia, os resultados reforçam a necessidade de um aperfeiçoamento da legislação para proteger os conselhos de interferências pelo Poder Executivo, tendo em vista que os percentuais de respostas indicando a baixa autonomia e a ausência dela foram expressivos de maneira similar em todas as regiões.

Conforme ensina JACOBI, “um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto sua manipulação por grupos fechados criados para defender interesses particularizados quanto a possibilidade de sua má instrumentalização pela administração pública” (2008, p. 119-120). O desafio de ampliar a participação da sociedade nos CACS-FUNDEB deve ser enfrentado.

3.7 A qualificação dos conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais e o grau de conhecimento que possuem de suas atribuições

A meta dezenove do PNE, conforme já ressaltado, é assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação. A estratégia dois para atingimento da meta é ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de controle de políticas públicas de educação, dentre os quais os CACS-FUNDEB.

Para GONZÁLEZ (2012, p. 35), “a dificuldade de contar com quadros representativos com qualificação técnica também pode agravar as situações de controle das deliberações do conselho por parte do poder público”. Conforme explica o autor, os representantes da sociedade podem ter dificuldades para enfrentar argumentos puramente técnicos trazidos pelo Poder Executivo, o que, de alguma forma, pode acabar influenciando nas decisões do conselho.

POMPEU (2008, p. 33-34) recorda a decisão nº 995/2002, do plenário do Tribunal de Contas da União, relativa ao funcionamento dos CACS-FUNDEF, em que se concluiu pela necessidade de implementação de medidas que fortaleçam a capacidade de atuação dos membros dos conselhos, tendo em vista a constatação de que o despreparo e a inércia dos conselheiros contribuem para tornar o controle social fictício e formal. Isso porque a linguagem em que são apresentados os demonstrativos gerenciais do fundo dificultam ou impossibilitam a compreensão dos conselheiros acerca da aplicação dos recursos.

Segundo o autor, “os conselhos só funcionam bem nos municípios em que o prefeito ou o gestor do fundo colabora com a capacitação dos conselheiros e fornece dados de maneira objetiva, primando pela transparência na prestação de suas contas” (POMPEU, 2008, p. 34).

Conforme bem explica PINTO (2008, p. 162-163), em geral os técnicos especialistas, representantes do Poder Executivo, “procuram desqualificar o posicionamento de representantes de outros segmentos sob o argumento de que estes não possuem o conhecimento adequado para tratar da matéria”.

Para DAVIES (2003, p. 509), a falta de capacitação técnica para análise da documentação contábil enfraquece a representação social, sendo, portanto, necessária uma formação mínima para a compreensão do orçamento e de balancetes encaminhados pelo Poder Executivo. Segundo

o autor, se os conselheiros não recebem uma formação adequada, provavelmente tendem a se submeter às posições dos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente.

No mesmo sentido, CARNIELLI e GOMES (2008, p. 144) ressaltam que o despreparo dos integrantes dos conselhos para a tarefa de análise de relatórios financeiros é uma das principais dificuldades, sendo comum ouvir dos conselheiros que eles entendem de educação e não de contabilidade.

Na pesquisa realizada foram formuladas três perguntas relacionadas à qualificação dos conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais.

Indagados sobre como avaliavam o seu próprio conhecimento sobre as funções dos CACS-FUNDEB, 63,9% dos conselheiros informaram que era médio, tendo 17,3% respondido ser alto, 15,0% afirmaram ser baixo e 2,4% esclareceram que não conheciam as funções do conselho. Os percentuais de cada resposta pouco oscilaram em todas as regiões brasileiras, sendo a região Centro-Oeste a que apresentou o índice de resposta positiva mais elevado, com 18,4%:

Tabela 3.28 - Avaliação quanto ao conhecimento pessoal das funções do CACS-FUNDEB

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Alto	17,7%	17,1%	18,4%	17,9%	16,1%	17,3%
Médio	68,4%	61,6%	67,0%	61,4%	67,1%	63,9%
Baixo	11,4%	16,1%	10,7%	15,8%	15,4%	15,0%
Não conhece as funções do CACS-FUNDEB	0%	3,2%	2,9%	3,3%	1,0%	2,4%
Não sei responder	2,5%	1,9%	1,0%	1,6%	0,3%	1,4%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Em seguida, foi formulada a pergunta quanto ao nível de capacitação dos conselheiros do CACS-FUNDEB para desempenhar suas atividades, tendo 42% afirmado ser médio, 14,2% alto ou muito alto e 40,2% baixo ou muito baixo.

A região Centro-Oeste obteve os melhores resultados, com os índices de alto ou muito alto com 22,3% e baixo ou muito baixo com 37,9%. Em lado oposto, a região Norte, em que

7,6% informam que o nível de capacitação dos conselheiros é alto ou muito alto e 50,7% indicam que é baixo ou muito baixo:

Tabela 3.29 - Avaliação quanto ao nível de capacitação dos conselheiros do CACS-FUNDEB para desempenhar suas atividades

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Muito Alta	1,3%	0,6%	3,9%	1,4%	1,7%	1,5%
Alta	6,3%	10,0%	18,4%	14,4%	13,0%	12,7%
Média	40,5%	39,0%	35,0%	43,8%	45,9%	42,0%
Baixa	34,2%	28,1%	23,3%	21,7%	22,9%	24,7%
Muito Baixa	16,5%	20,0%	14,6%	14,9%	11,3%	15,5%
Não sei responder	1,3%	2,3%	4,9%	3,8%	5,1%	3,6%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Por fim, questionou-se a respeito da capacitação pessoal do conselheiro para desempenhar suas atividades, tendo 50,2% informado que era média, 22% alta ou muito alta e 25,7% baixa ou muito baixa²⁹:

²⁹ Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador. A pergunta do questionário foi: na sua opinião, você diria que possui uma capacitação muito alta, alta, média, baixa ou muito baixa para desempenhar suas atividades de conselheiro do CACS-FUNDEB.

Tabela 3.30 - Avaliação da capacitação pessoal para desempenhar as atividades do CACS-FUNDEB

Opinião	Região de origem do conselheiro					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Muito Alta	1,3%	4,2%	3,9%	3,0%	4,1%	3,6%
Alta	13,9%	17,4%	20,4%	20,1%	17,8%	18,4%
Média	58,2%	46,5%	48,5%	50,8%	51,7%	50,2%
Baixa	19,0%	21,0%	15,5%	15,8%	17,5%	17,8%
Muito Baixa	7,6%	8,7%	9,7%	8,2%	6,2%	7,9%
Não sei responder	0%	2,3%	1,9%	2,2%	2,7%	2,2%

Fonte: Tabela produzida a partir dos dados obtidos pelo pesquisador.

Constata-se, pois, que os respondentes avaliaram que os demais conselheiros possuíam um nível de capacitação inferior aos deles próprios.

Compulsando-se os resultados, constata-se que a região Centro-Oeste se destaca ligeiramente de maneira positiva em relação às demais, tendo as avaliações sobre o conhecimento pessoal das funções, capacitação dos conselheiros e capacitação pessoal sido avaliada como alta ou muito alta por, respectivamente, 18,4%, 22,3% e 24,3% dos conselheiros. A região Norte, por outro lado, se destaca de maneira negativa, na medida em que 50,7% dos respondentes afirmam que a capacitação dos conselheiros é baixa ou muito baixa.

Saliente-se que o fato de 40% do total dos conselheiros avaliarem que seus pares possuem qualificação baixa ou muito baixa indica uma necessidade de se reforçar a capacitação dos membros dos CACS-FUNDEB.

GOHN (2008, p. 112) vai um pouco além e afirma que devem ser criados sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro. De fato, como bem coloca CARNIELLI e GOMES (2008, p. 144), é questionável se cursos de capacitação de curta duração podem possibilitar a um leigo a necessária competência para fazer uma análise acurada dos dados de um balanço.

Para VALLE, a sociedade só terá um conjunto de conselheiros preparados se os sistemas de ensino estaduais e municipais, em parceria com a União, promoverem cursos de capacitação e

seminários para troca de experiências, e confeccionarem manuais com informações básicas de orientação para a atuação (2008, p. 71).

O caminho para qualificação de conselheiros é longo, em razão da quantidade e rotatividade dos membros dos CACS-FUNDEB, mas precisa ser percorrido para que os conselhos funcionem com maior eficiência.

3.8 Conclusão

A pesquisa de *survey* realizada com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1152 conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais, permitiu a obtenção de informações sobre suas condições de infraestrutura, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício das atribuições, o processo para a sua composição e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

A pesquisa foi aprovada pelo CEP da UNIRIO e seguiu uma metodologia que permitiu a obtenção de dados nacionais passíveis de serem generalizados, sendo certo que as informações também foram detalhadas por regiões. Com efeito, foram obtidas respostas de 1.152 conselheiros dos diferentes segmentos, distribuídos em todas as regiões de maneira proporcional.

No tocante à infraestrutura, 21,96% dos conselheiros responderam que o conselho não possui sala, seja exclusiva ou de uso compartilhado, e 34,20% informaram não haver nenhum dos seguintes equipamentos: telefone, material de escritório, máquina fotográfica, veículo, máquina copiadora, filmadora, impressora, computador, acesso à internet e ar-refrigerado. A falta de equipamentos básicos como computador e internet foi relatada, respectivamente, por 35,77% e 50,61% dos respondentes. Ademais, 63,20% dos participantes afirmaram não possuir apoio de um profissional da área de contabilidade e 83,86% não têm auxílio de advogado.

Compulsando os números relativos às atividades dos conselhos para o exercício de suas atribuições, constata-se que em que pese de longe do ideal, também não indicam que o modelo institucional de conselho de controle de políticas públicas é fracassado. Há dados positivos e negativos. Se de um lado 39,7% dos conselheiros da região Sudeste informaram que nunca examinaram a utilização dos bens adquiridos com verbas do FUNDEB, de outro constatou-se que

a média nacional dos que responderam ter havido, ao menos, uma reunião por mês é de 67,2%, o que é bastante expressivo.

No que se refere ao exercício das atribuições dos CACS-FUNDEB municipais, da mesma forma, há números preocupantes e outros positivos. Mostrou-se bastante negativo o fato de 38% dos conselheiros da região Norte terem informado que os conselhos não supervisionam o transporte escolar e 39,2% que não supervisionam a elaboração da proposta orçamentária anual. Por outro lado, na região Sul, o exercício das atribuições de acompanhamento e o controle social do FUNDEB e do PNATE foi avaliado como ótimo ou bom por, respectivamente, 62% e 67,9% dos entrevistados, indicando a existência de modelos a serem seguidos.

Em relação ao processo para a composição dos CACS-FUNDEB municipais restou demonstrada a necessidade de aperfeiçoamento da legislação para fortalecer o formato da eleição para conselheiros dos segmentos de diretores, pais de alunos e estudantes, tendo em vista que são bastante expressivos os resultados no sentido de que as eleições não ocorrem ou contam com participação baixa de eleitores.

Por fim, constatou-se a necessidade de se reforçar a capacitação dos membros dos CACS-FUNDEB, tendo chamado a atenção o fato de 40% do total dos conselheiros terem avaliado que seus pares possuem qualificação baixa ou muito baixa.

4 CONCLUSÃO

Nos dizeres de REALE (2002, p. 55), “fazer crítica é descer à raiz condicionante do problema, para atingir o plano ou estrato do qual emana a explicação possível”. O estudo do regime jurídico de um instituto é fundamental para compreender o conjunto de regras e princípios a ele aplicáveis. O arcabouço constitucional e legal que ampara os CACS-FUNDEB foi estruturado para que eles funcionem como instituições autônomas que não se subordinem ao Poder Executivo e os conselheiros desempenhem suas atribuições com total independência. Em caso de dissonância entre o que ocorre na prática e o pretendido pela lei deve-se buscar correção do regime jurídico dos conselhos.

Os conselhos de controle de políticas públicas, quando pouco, criam novos espaços de participação, e as pessoas que se dedicam para o seu funcionamento, independentemente de sua origem social ou nível educacional, podem desenvolver diversos atributos, como, por exemplo, se expressar em público, organizar eventos, protestos e abaixo-assinados, e, sobretudo, perder o medo reverencial perante as autoridades (GONZÁLEZ, 2012, p. 37).

Conforme ensina GOHN (2011):

Ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas em que se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos. É uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Os conselhos devem ter espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (GOHN, 2011, p. 109).

O CACS-FUNDEB, como sucessor do CACS-FUNDEF, foi criado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. A lista de todos os membros ativos dos CACS-FUNDEB, registrados no banco de dados do FNDE no dia 10 de maio de 2016, permitiu constatar a existência de conselhos regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros, sendo o melhor percentual no Estado de Santa Catarina com 94,9%, e o pior no Estado do Amapá com 68,7%. Tendo em conta o tempo transcorrido desde a sua previsão legal, o fato de 10% dos municípios brasileiros não ter conselho constituído é grave.

Saliente-se que o CACS-FUNDEB é uma instituição pública colegiada, autônoma, ligada, mas não subordinada, ao Poder Executivo, integrada por membros da comunidade escolar, governo e sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente, relevantes atribuições previstas em lei, razão pela qual a sua criação e a preservação de seu bom funcionamento devem ser exigidas pela sociedade e garantidas pelo poder público.

Para aprofundar o estudo do funcionamento dos CACS-FUNDEB, buscou-se avaliações sob três enfoques distintos: 1) o levantamento feito pela CGU no relatório de avaliação dos CACS-FUNDEB de 2013; 2) os dados coletados no bojo do MPEDUC, entre os anos de 2014 e 2016; 3) pesquisas acadêmicas com estudos de casos de conselhos.

No relatório de avaliação elaborado pela CGU, em 2013, constatou-se que 50% dos conselhos não supervisionaram o censo escolar e 34,68% não acompanharam a execução dos recursos do FUNDEB, tendo sido concluído que a atuação dos conselhos ainda era incipiente.

Com base nos dados coletados no bojo do projeto MPEDUC, nos anos de 2014 a 2016, constatou-se que a maioria dos conselhos estão estruturados de acordo com o artigo 24, da Lei n. 11.494/2007 (95,68%), possuem regimento interno (84,89%) e local apropriado para realizar suas reuniões (88,48%). No entanto, apenas 38,84% dos CACS-FUNDEB visitam escolas periodicamente, 12,23% notificaram irregularidades aos Tribunais de Contas ou Ministério Público e 50% exerceram as atribuições de supervisão do transporte escolar e da elaboração orçamentária, o que denota uma atuação pouco expressiva em grande parte dos conselhos.

As pesquisas acadêmicas sobre o funcionamento dos conselhos, por sua vez, apontam problemas no próprio formato jurídico institucional dos conselhos, por padecerem das seguintes falhas: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3) falta de autonomia dos conselhos; 4) excesso de ingerência do Poder executivo (GONZÁLEZ, 2012; PINTO, 2008; GOHN, 2011).

De outro giro, a análise do cadastro de conselheiros fornecido pelo FNDE permitiu a extração de informações relevantes. Os 107.375 conselheiros registrados estão distribuídos nos seguintes segmentos: Conselho Municipal de Educação – 7.765 conselheiros; Conselho Tutelar –

9.552 conselheiros; Diretores – 10.071 conselheiros; Estudantes – 19.684 conselheiros; Pais de Alunos – 19.964 conselheiros; Poder Executivo Municipal – 19.960 conselheiros; Professores – 10.059 conselheiros; Servidores Técnico-Administrativos - 9.995 conselheiros; Outros – 325 conselheiros. A mencionada distribuição confirma que a composição dos CACS-FUNDEB municipais prevista na lei deu pouca importância para os atores que não integram a comunidade escolar e os representantes da sociedade civil organizada, de maneira geral, não integram esses conselhos.

Ademais, em 62,8% dos municípios a importante função de presidente do conselho é ocupada pelos representantes dos segmentos dos professores e diretores, ao passo que os integrantes dos segmentos dos estudantes e dos conselhos tutelares conquistaram, respectivamente, 1,4% e 1,8%, dos mencionados cargos. O dado positivo é que a presidência não está sendo exercida pelos representantes diretos do Poder Executivo, conforme determina a lei.

No entanto, o alto percentual de representantes do segmento de diretores (33%) preenchendo o cargo de presidente deve acender o alerta para que tal fato não fragilize o conselho, em razão da função de diretor ser cargo de confiança indicado pelo gestor municipal e, por esse motivo, expressar um compromisso político com o governo, conforme já retratado em pesquisa acadêmica (LIMA, 2010).

Nessa toada, o FNDE deve deixar claro em seus regulamentos que a presidência, nos termos do artigo 24, § 6º, da Lei 11.494/2007, em nenhuma hipótese pode ser ocupada por representante do governo. Assim, se a função de diretor for de livre escolha do chefe do poder executivo, o representante desse segmento não pode ocupar a presidência do conselho.

O cadastro fornecido pelo FNDE também indicou a existência de lacunas graves no tocante ao registro dos e-mails dos conselheiros. Com efeito, constatou-se que 39,8% dos conselheiros não possuíam e-mail registrado, o que, certamente, dificulta a difusão de informações relevantes que eventualmente queiram ser transmitidas pelo próprio FNDE. Frise-se que o fornecimento de e-mail é tido como obrigatório no cadastro de conselheiro, o que mesmo assim não impediu o problema da ausência do dado.

De toda sorte, utilizando o cadastro fornecido pelo FNDE, foi realizada pesquisa de *survey* com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1.152 conselheiros dos CACS-FUNDEB municipais. A pesquisa seguiu uma metodologia que permitiu a obtenção de dados nacionais e

por regiões, passíveis de serem generalizados, sobre as condições de infraestrutura dos CACS-FUNDEB municipais, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício das atribuições, o processo para a sua composição e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

No tocante à infraestrutura, 21,96% dos conselheiros responderam que o conselho não possui sala, seja exclusiva ou de uso compartilhado, e 34,20% informaram não haver nenhum dos seguintes equipamentos: telefone, material de escritório, máquina fotográfica, veículo, máquina copiadora, filmadora, impressora, computador, acesso à internet e ar-refrigerado. A falta de equipamentos básicos como computador e internet foi relatada, respectivamente, por 35,77% e 50,61% dos respondentes. Ademais, 63,20% dos participantes afirmaram não possuir apoio de um profissional da área de contabilidade e 83,86% não têm auxílio de advogado.

Ressalte-se que, nos termos do artigo 24, § 10, os CACS-FUNDEB municipais não contam com estrutura administrativa própria, incumbindo aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências. O evidente descumprimento do mencionado dispositivo legal em um número significativo de municípios indica a necessidade de seu aperfeiçoamento, seja garantindo os recursos específicos para a subsistência dos conselhos, seja estabelecendo algum tipo de responsabilização para os casos de desrespeito à norma.

O fato é que a ausência de condições materiais adequadas afeta diretamente no funcionamento dos conselhos, razão pela qual a estratégia dois da meta dezenove do PNE estabelece que deve ser garantido aos conselhos recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

No que tange ao exercício das atribuições dos CACS-FUNDEB, constata-se que em que pese de longe do ideal, os números não indicam que o modelo institucional de conselho de controle de políticas públicas é fracassado. Há dados positivos e negativos. De fato, por vezes, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e um instrumento a mais nas mãos dos governantes, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2011, p. 93). Contudo, é inegável que o caminho de uma maior participação cidadã é sem volta. As disposições constitucionais a respeito do tema, ainda que não totalmente cumpridas, sinalizaram o norte a ser seguido.

Os números apontam que mesmo não sendo a regra há conselhos que recebem notícias de irregularidades da sociedade, realizam reuniões e visitam escolas mensalmente, inspecionam *in loco* o transporte escolar e os serviços pagos com recursos do FUNDEB, recebem e requisitam informações do Poder Executivo e comunicam as falhas aos órgãos de controle.

Se de um lado 38% dos conselheiros da região Norte informaram que os conselhos não supervisionam o transporte escolar e 39,2% que não supervisionam a elaboração da proposta orçamentária anual, por outro lado, na região Sul, o exercício das atribuições de acompanhamento e o controle social do FUNDEB e do PNATE foi avaliado como ótimo ou bom por, respectivamente, 62% e 67,9% dos entrevistados, indicando a existência de modelos a serem seguidos.

O desafio que se impõe é como viabilizar o funcionamento dos conselhos em rede, de modo a haver o intercâmbio de ideias e experiências, que os tornem mais participativos e efetivos. Para tanto, dois outros obstáculos devem ser superados: aumentar a qualificação dos conselheiros e fortalecer o processo para composição dos conselhos.

O resultado encontrado de que 40% do total dos conselheiros avaliam que seus pares possuem qualificação baixa ou muito baixa é alarmante. Os CACS-FUNDEB enfrentam séria dificuldade técnica de proceder a análise contábil e financeira das prestações de contas dos recursos públicos gastos, sendo esta atribuição incompatível com a sua real finalidade, que é acompanhar e fiscalizar a adequação da execução das políticas públicas. De toda sorte, para o fortalecimento dos conselhos mostra-se imprescindível o investimento na qualificação dos conselheiros, conforme também determina a estratégia dois da meta dezenove do PNE.

Outrossim, a pesquisa também demonstrou a necessidade de aperfeiçoar a legislação para fortalecer o formato da eleição para conselheiros dos segmentos de diretores, pais de alunos e estudantes, tendo em vista que são bastante expressivos os resultados no sentido de que as eleições não ocorrem ou contam com participação baixa de eleitores. Atualmente a lei apenas estabelece a necessidade de eleição, não fixando qualquer regra sobre a forma de candidatura, tempo de campanha, quórum mínimo de participação e outras necessárias para fomentar maior presença de candidatos e eleitores.

As práticas sociais são influenciadas pela criação das novas instituições, que nem sempre funcionam como foram pensadas, mas de uma forma ou de outra mudam as relações nos locais

em que foram implantadas. Este é um processo de longo prazo, que pode exigir mais de uma geração para ter seus efeitos totalmente sentidos. Alguns resultados já são perceptíveis (GONZÁLEZ, 2012, p. 36-37).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 94, p. 255-294, 2015.

AMARAL, Daniella Patti do. **Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação**: sentidos da gestão democrática. *Política e Gestão Educacional*, v. 20, p. 385-404, 2016.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros**. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 121, p. 1215–1233, Dez. 2012.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Participação e controle social no FUNDEF e no FUNDEB**. *POIÉISIS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação (Unisul)*, v. 2, p. 85-98, 2009. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/viewFile/504/517>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo Braga. **Conselhos do FUNDEB**: participação e fiscalização no controle social da educação. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança constante no Decreto Executivo nº 99.710.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Declaração dos Direitos da Criança.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993.** Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Declara%C3%A7%C3%A3o-e-Programa-de-A%C3%A7%C3%A3o-de-Viena-Confer%C3%Aancia-Mundial-sobre-DH.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990.** Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2017.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 591, de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 592, de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=215628&norma=228560>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 6.425, de 04 de abril de 2008.** Dispõe sobre o censo anual da educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6425.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 6.768, de 10 de fevereiro de 2009.** Disciplina o Programa Caminho da Escola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6768.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei 13.019/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.** Repasse Consolidado do FUNDEB no ano de 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.** Relação de Municípios Brasileiros. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 10.639, de 09 de junho de 2003.** Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 10.880, de 09 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 11.738, de 16 de julho de 2008.** Disciplina o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 11.645, de 10 de março de 2008.** Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira e indígena. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111645.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.487, de 15 de setembro de 2011.** Institui, no âmbito do Ministério da Educação, o plano especial de recuperação da rede física escolar pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12487.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.499, de 29 de setembro de 2011.** Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à educação infantil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição

Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 12.852, de 05 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o Regime Jurídico das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Parecer CNE/CEB 08/2010, de 05 de maio de 2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Portaria 316, de 12 de abril de 2007, Ministério da Educação.** Institui normas de procedimento na apresentação de prestação de contas no âmbito da Secretaria de Educação Superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria316_12_abril_2007.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Portaria 844, de 8 de julho de 2008, Ministério da Educação.** Define os objetivos do SIOPE. Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tip>

o=POR&num_ato=00000844&seq_ato=000&vlr_ano=2008&sgl_orgao=MEC.>. Acesso em 29 de junho de 2017.

_____. **Portaria 430, de 10 de dezembro de 2008 do Fundo Nacional de Educação (FNDE)**. Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000430&seq_ato=000&vlr_ano=2008&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em 29 de junho de 2017.

_____. **Portaria 481, de 11 de outubro de 2013, Ministério da Educação/FNDE**. Regulamenta os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000481&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em 29 jun. 2017.

_____. **Resolução 4, de 13 de julho de 2010, Ministério da Educação**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em 29 jun. 2017.

_____. **Resolução 26, de 17 de junho de 2013, FNDE**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em 29 jun. 2017.

BRASÍLIA. **Acórdão do Superior Tribunal de Justiça – RESP 440.502**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200200699966&dt_publicacao=24/09/2010>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Acórdão do Supremo Tribunal Federal – ADI 1749**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1749&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Ministério Público pela Educação – MPEDUC**. Questionários Aplicados aos Presidentes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Disponível em: <<http://www.mpeduc.mp.br>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. 1. ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2013.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Ampliando o Debate sobre a Participação e a Representação. In: Águeda Lenita Pereira Wendhausen; Maria Elisabeth Kleba. (Org.).

Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública Organizadoras. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, v. 1, p. 99-117.

BOTO, Carla. **A educação como direito humano de três gerações:** identidades e universalismos. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 777–798, Out. 2005.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva. **A Participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na Gestão dos Recursos em Municípios do Mato Grosso do Sul (2007-2008)**, 2009. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/8122-a-participacao-dos-conselhos-de-acompanhamento-e-controle-social-do-fundeb-na-gestao-dos-recursos-em-municipios-de-mato-grosso-do-sul-2007-2008.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

CARNIELLI, Beatrice Laura; GOMES, Candido Alberto. Os Cacs e as raízes sociopolíticas brasileiras. In: Donaldo Bello de Souza. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 133-152.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil.** O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMERLATTO, Dunia, COLLISELLI, Liane. A dinâmica participativa e as reuniões em conselhos municipais: revelando processos e desafios. In: Águeda Lenita Pereira Wendhausen; Maria Elisabeth Kleba. (Org.). **Conselhos gestores e empoderamento:** vivências e potenciais da participação social na gestão pública Organizadoras. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, v. 1, p. 119-142.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Editora UFPR, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

DAVIES, Nicholas. **Conselhos do Fundef** - a participação impotente. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro - RJ, v. 11, n. 41, p. 505-517, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Out. 2007, v. 28, n. 100, p. 691–713.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas.** São Paulo: Ed. RT, 2001.

FOWLER, Floyd J. Jr. **Pesquisa de Levantamento.** Tradução: Rafael Padilha Ferreira; revisão técnica: Dirceu da Silva. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2011.

FREITAS, Henrique et al. O método de pesquisa *survey*. RAUSP. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 383, jan./fev. 2006.

GARCIA, Sinara Amelia Gonçalves e. **Gestão Democrática e Controle Social: A Instituição do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado de Santa Catarina**, 2011. Disponível em: <http://pergamum.unisul.br/pergamum/pdf/104855_Sinara.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Sobre os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social: Participação, Cidadania e Descentralização? In: Donaldo de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 90-104.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: Águeda Lenita Pereira Wendhausen; Maria Elisabeth Kleba. (Org.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública Organizadoras**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, v. 1, p. 14-37.

HEINTZE, Hans-Joachim. Introdução ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos. In: PETERKE, Sven (Org.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, Cidadania e Descentralização – Alcances e Limites da Engenharia Institucional. In: Donaldo de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 115-130.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira. Empoderamento e participação social na gestão pública. In: Águeda Lenita Pereira Wendhausen; Maria Elisabeth Kleba. (Org.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública Organizadoras**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2012, v. 1, p. 41-59.

LAMARÃO, Marco Vinícius Moreira. **O Conselho do Fundeb no Município de Itaboraí e a Democracia da Terceira Via**, 2013. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/dmarcolamarao.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

LIMA, Francisco Willams Campos. **O controle social no sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA**, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2720/1/Dissertacao_ControlSocialSistema.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

LUCE, Maria Beatriz, e FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática. In: Donaldo de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 75-96.

MEDEIROS, Gláucia Djojânia Azevêdo; XAVIER NETO, Lauro Pires. **O conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB (CACs-FUNDEB) no município de Barra de Santa Rosa/PB: atuação e perspectivas dos conselheiros.** Disponível em: <<http://www.editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/56f9f88906aebf4ad985aaec7fa01313.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional-legal. **Revista HISTEDBR**, v. 30, p. 149-163, 2008.

MINAYO, Cecília de Souza. **Teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

NACIF, Carlos Vinício Lacerda. **O desafio dos conselheiros do FUNDEB – hora da mudança do jogo no controle social,** 2010. Disponível em: <http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2013-04-17.2175753939>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PATROCÍNIO, Maria Dapaz Pereira do. **Conselho de Acompanhamento do FUNDEF: instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal? (um estudo de caso).** João Pessoa: UFPB/CE/PPGE, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do FUNDEF e o que se pode esperar dos conselhos do FUNDEB. In: Donaldo de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania.** 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 153-168.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, Controle Social e Controle Estatal: Trabalho Coeso para Garantir a Efetivação do Direito à Educação. In: Donaldo de Souza. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania.** 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 31-51.

RAMOS, Regina Celia; DI GIORGI, Cristiano Amaral. **Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP.** Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 623-650, set. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 29 jun. 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro.** In: ABMP, Todos pela Educação. (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação.** 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, v. 1, p. 55-103.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA.** Belém: UFPA/ICE, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Júlio César Gonçalves da. **O controle social e o Fundeb**: possibilidades e limites da participação da sociedade civil nas políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: UNIRIO/CCH, 2012.

SILVA, Rose Cléia Ramos da. O conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB de Campo Verde-MT: conflitos e confluências. **Revista de Educação Pública**, 22, jun. 2013. Disponível em:
<<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/educacaopublica/article/view/849>>. Acesso em 29 de junho de 2017.

SOARES, Lucineide Maria Santos. **Controle social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina (2004-2009)**, 2011. Disponível em:
<<http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/Lucineide.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle Social da Educação: Aspectos Históricos e Legais. In: DE SOUZA, Donaldo. (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 53-74.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS DOS CACS-FUNDEB MUNICIPAIS

Bloco 1 – Infraestrutura do CACS-FUNDEB.

1) Marque abaixo quais os equipamentos e materiais estão disponíveis, e em funcionamento, para o desenvolvimento das atividades do CACS-FUNDEB do seu Município. Você pode marcar mais de uma opção:

- Sala de uso exclusivo do Conselho.
- Sala de uso compartilhado.
- Telefone de uso exclusivo do Conselho.
- Telefone de uso compartilhado.
- Material de Escritório (papel, lápis, caneta, grampeador, etc).
- Máquina Fotográfica (de uso exclusivo ou compartilhado).
- Veículo de uso exclusivo.
- Veículo de uso compartilhado.
- Máquina Copiadora (de uso exclusivo ou compartilhado).
- Filmadora (de uso exclusivo ou compartilhado).
- Impressora (de uso exclusivo ou compartilhado).
- Computador de uso exclusivo do Conselho.
- Computador de uso compartilhado.
- Acesso à INTERNET.
- Ar refrigerado.
- O Conselho não possui nenhum equipamento ou material especificado acima.

2) Entre os profissionais destacados nas opções abaixo, quais auxiliam o CACS-FUNDEB do seu Município no desempenho de suas atividades. Você pode marcar mais de uma opção:

- Secretário (a).
- Contador (a).
- Advogado (a).
- Outro. Especificar _____
- Nenhum profissional auxilia o CACS-FUNDEB para o desempenho de suas atividades.

Bloco 2 – Funcionamento do CACS-FUNDEB.

3) Com que frequência o CACS-FUNDEB do seu Município:

Recebe denúncias da população relacionadas às funções do Conselho:

- Nunca.
- Diariamente.

- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Realiza reuniões do Conselho:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Visita escolas do município:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Recebe da Prefeitura os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, relativos aos recursos do FUNDEB e às despesas realizadas com esses recursos:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Requisita à Prefeitura documentos necessários ao desempenho das funções do Conselho:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Inspeciona *in loco* a adequação do serviço de transporte escolar:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.

- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Inspecciona *in loco* o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados com recursos do FUNDEB nas instituições escolares:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Inspecciona *in loco* a utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB em benefício do sistema de ensino:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Noticia irregularidades ao Tribunal de Contas:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Noticia irregularidades ao Ministério Público:

- Nunca.
- Diariamente.
- Semanalmente.
- Mensalmente.
- Semestralmente.
- Anualmente.
- Não sei responder.

Bloco 3 – Funções do CACS-FUNDEB.

4) Na sua opinião, a supervisão do censo escolar anual feita pelo CACS-FUNDEB do seu Município é:

Ótima.

Boa.

Regular.

Ruim.

Péssima.

O CACS-FUNDEB do meu Município não supervisiona o censo escolar anual.

Não sei responder.

5) Na sua opinião, a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual relacionada à educação feita pelo CACS-FUNDEB do seu Município é:

Ótima.

Boa.

Regular.

Ruim.

Péssima.

O CACS-FUNDEB do meu Município não supervisiona a elaboração da proposta orçamentária anual relacionada à educação.

Não sei responder.

6) Na sua opinião, o acompanhamento e controle social, feitos pelo CACS-FUNDEB do seu Município, sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB é:

Ótima.

Boa.

Regular.

Ruim.

Péssima.

O CACS-FUNDEB do meu Município não faz o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB.

Não sei responder.

7) A análise e elaboração de parecer feita pelo CACS-FUNDEB do seu Município sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE é:

Ótima.

Boa.

Regular.

Ruim.

Péssima.

O CACS-FUNDEB do meu Município não faz esta análise e elaboração de parecer.

Não sei responder.

8) A análise e elaboração de parecer feita pelo CACS-FUNDEB do seu Município sobre as prestações de contas dos recursos federais transferidos ao Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos é:

- Ótima.
- Boa.
- Regular.
- Ruim.
- Péssima.
- O CACS-FUNDEB do meu Município não faz esta análise e elaboração de parecer.
- Não sei responder.

9) De uma maneira geral, como você avalia o desempenho do CACS-FUNDEB do seu município?

- Ótimo.
- Bom.
- Regular.
- Ruim.
- Péssimo.

10) Como você avalia o seu conhecimento sobre as funções do CACS-FUNDEB?

- alto.
- médio.
- baixo.
- não conheço as funções do CACS-FUNDEB.

11) Na sua opinião, qual o grau de autonomia do CACS-FUNDEB em relação à prefeitura?

- alto.
- médio.
- baixo.
- sem autonomia.
- não sei responder.

Bloco 4 – Composição e Qualificação do CACS-FUNDEB.

12) Na sua opinião, a eleição para os conselheiros do segmento de pais de alunos contou com a participação alta, média ou baixa de eleitores:

- alta.
- média.
- baixa.
- não houve eleição para os conselheiros do segmento de pais de alunos.
- não sei responder.

13) Na sua opinião, a eleição para os conselheiros do segmento de diretores contou com a participação alta, média ou baixa de eleitores:

- alta.
- média.

- baixa.
- não houve eleição para os conselheiros do segmento de diretores.
- não sei responder.

14) Na sua opinião, a eleição para os conselheiros do segmento de estudantes, contou com a participação alta, média ou baixa de eleitores:

- alta.
- média.
- baixa.
- não houve eleição para os conselheiros do segmento de estudantes.
- não sei responder.

15) Na sua opinião, os conselheiros do CACS-FUNDEB possuem muito alta, alta, média, baixa ou muito baixa capacitação para desempenhar suas atividades:

- Muito alta.
- Alta.
- Média.
- Baixa.
- Muito baixa.
- Não sei responder.

16) Na sua opinião, você diria que possui uma capacitação muito alta, alta, média, baixa ou muito baixa para desempenhar suas atividades de conselheiro do CACS-FUNDEB:

- Muito alta.
- Alta.
- Média.
- Baixa.
- Muito baixa.
- Não sei responder.

Bloco 5 – Perfil do Conselheiro.

17) Qual a sua data de nascimento?

18) Qual a sua escolaridade?

- ensino fundamental incompleto.
- ensino fundamental completo.
- ensino médio incompleto.
- ensino médio completo.
- ensino superior incompleto.
- ensino superior completo. Qual área? _____
- pós-graduação.

19) Há quanto tempo é Conselheiro do CACS-FUNDEB?

- há menos de 3 meses.
- entre 3 e 6 meses.
- entre 6 meses e 1 ano.
- entre 1 ano e 2 anos.
- há mais de 2 anos.
- não sou mais conselheiro do CACS-FUNDEB.
- nunca fui conselheiro do CACS-FUNDEB.

20) Você integra algum desses grupos (marcar todos que se apliquem)?

- partido político.
- outro conselho (caso marque essa opção, especificar).
- sindicato.
- associações civis.
- grêmios estudantis.
- outros (caso marque essa opção, especificar).
- não participa de outro grupo.