

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**DAYANE NASCIMENTO MARQUES**

**CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO CONSELHO  
DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DO  
DISTRITO FEDERAL – DF**

**Brasília**

**2013**

DAYANE NASCIMENTO MARQUES

**CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO CONSELHO  
DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DO  
DISTRITO FEDERAL – DF**

Monografia apresentada como pré-requisito  
para a obtenção do título de bacharel em  
Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof. Débora Almeida

**Brasília**

**2013**

DAYANE NASCIMENTO MARQUES

**CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO CONSELHO  
DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DO  
DISTRITO FEDERAL – DF**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
para obtenção do título de bacharel em Ciência  
Política e apresentado a seguinte banca  
examinadora:

---

Professora Débora Almeida

(Universidade de Brasília)

---

Professora Graziela Teixeira

(Universidade de Brasília)

**Brasília**

**2013**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho à minha família, meus maiores incentivadores.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço à minha família. Em especial à minha mãe, Irene, mulher de força e coragem que nunca desistiu de lutar mesmo diante das maiores dificuldades. Ao meu pai, Juscelino, que mesmo deixando essa vida, sempre esteve presente em meus pensamentos e em meu coração como homem de caráter e inspiração. Agradeço também ao Jonas, meu tio, que nos momentos em que precisei de motivação e apoio esteve presente provendo tudo a contento. Por fim, agradeço ao Vinícius, meu marido, parceiro na vida e do coração que sempre esteve presente, mesmo nos momentos em que a distância o impossibilitou. A esses, os meus sinceros agradecimentos, pois, mesmo quando eu duvidei, eles nunca deixaram de acreditar em mim.

Devo agradecer também a Strategos, empresa júnior dos cursos de Ciência Política e Gestão de Políticas Públicas, às oportunidades e desafios que me foram ofertados. Nesse espaço pude superar meus limites, fortalecer minhas fraquezas e me formar enquanto profissional e pessoa humana. Agradeço a todos aqueles que cruzaram o meu caminho durante os anos de graduação e aos amigos que formei para a vida. Por falar em amigos, não poderia deixar de agradecer a Jayane Maia, a Tayrine Dias e a Rayla Costa que se mostraram grandes amigas durante os momentos tempestivos e de celebração.

Agradeço aos conselheiros e a secretária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Distrito Federal que me atenderam e possibilitaram esse estudo. Finalmente, agradeço à professora Débora Almeida que aceitou ser minha orientadora no desenrolar desse trabalho e se mostrou sempre disponível e a professora Graziela Teixeira que teve a gentileza de revisar essas páginas.

*“Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas”*

(Maria da Glória Gohn)

## RESUMO

Esse trabalho tem como intuito realizar um estudo descritivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Distrito Federal. Objetiva-se realizar uma avaliação desse conselho no desempenho do controle social do FUNDEB e do funcionamento da *accountability*. Para isso, o trabalho se divide em cinco partes. Na primeira se faz uma retrospectiva histórica do financiamento da educação em que se enfoca a passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Na parte seguinte se esboça o conceito de controle social e seu histórico na educação brasileira. Na terceira parte focalizo o conceito *accountability* destacando suas dimensões e apontando suas limitações. Na quarta, é feita uma análise do funcionamento do conselho com base no conceito de *accountability*. Por fim, na última parte, focalizo a experiência vivida pelo conselho em seus últimos mandatos apontando os desafios para a consolidação do conselho como elo entre sociedade e Estado e espaço para prestação de contas.

**Palavras-chave:** Controle social, *Accountability*, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

## ABSTRACT

This paper intends to carry out a descriptive study of the Council of Monitoring and Social Control of FUNDEB from Distrito Federal - DF. Our objective is to conduct an evaluation of the Council in the performance of social control of FUNDEB and in the operation of *accountability*. It is divided into five parts. First of all, a historical retrospective of education funding is established bringing the attention to the the passage of FUNDEF for FUNDEB. In the next part, the category of social control is conceptualized and placed in Brazilian's educational history. In the third part, I focus on the concept of *accountability* and its dimensions, also pointing out its limitations. On fourth section, I establish an analysis of the functioning of the Council based on the concept of *accountability*. Finally, I focus on the experience of the Council, in its two mandates, pointing out the challenges for the consolidation of the Council as a link between State and civil society, as well a space for *accountability*.

**Key-words:** Social control, *accountability*, Board of Monitoring and Social Control of FUNDEB.

## ÍNDICE

### QUADRO E TABELAS

**Quadro 1:** Diferenças na composição do CACS FUNDEF e CACS FUNDEB

**Tabela 1:** Percentual de municípios com alguns conselhos relacionados à Política de Educação segundo as Grandes Regiões

**Tabela 2:** Porcentagem de presença em reuniões por segmento no mandato de 2009-2010 considerando a quantidade de titulares por segmento

**Tabela 3:** Porcentagem de presença em reuniões por segmento no mandato de 2011-2013 considerando a quantidade de titulares por segmento

## **LISTA DE ABREVIATURA**

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CACS FUNDEB – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

CACS FUNDEF – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

DF – Distrito Federal

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

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

MEC – Ministério da Educação

PEJA – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A VINCULAÇÃO DE RECURSOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	13
1.1 DO FUNDEF AO FUNDEB .....	14
<b>2 CONTROLE SOCIAL: "PALAVRA-GÊMEA DE PARTICIPAÇÃO"</b> .....	18
2.1 BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO EDUCACIONAL DA REALIDADE BRASILEIRA .....	24
<b>3 ACCOUNTABILITY: RESPONSABILIZAÇÃO E PUNIÇÃO</b> .....	25
<b>4 ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL NO CACS FUNDEB</b> .....	30
<b>5 CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL EM PERSPECTIVA</b> .....	32
5.1 SOBRE A ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL.....	32
5.2 ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL EM FUNCIONAMENTO .....	39
5.3 SOBRE A REALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E DA ACCOUNTABILITY NO CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL .....	48
5.4 DESAFIOS DO CACS FUNDEB DO DF NA EXECUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E PROVIMENTO DA ACCOUNTABILITY .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o financiamento da educação é marcado por discontinuidades. Com a instauração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF inaugura-se o financiamento calcado em um novo modelo. O FUNDEF propõe um financiamento da educação básica pública com base na descentralização e delegação de responsabilidades distintas aos entes federados. Além de repartir responsabilidades, o FUNDEF designa a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – CACS FUNDEF a nível federal, estadual, municipal e distrital para que a sociedade civil possa participar fiscalizando e acompanhando os gastos realizados com o Fundo.

Com o término do FUNDEF instaura-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB que herda algumas características do FUNDEF, dentre elas, a manutenção do CACS. Atualmente, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS FUNDEB está disseminado em grande parte dos municípios brasileiros com o objetivo de assegurar o controle social do Fundo em questão. Muito embora esse Conselho esteja amplamente disseminado, a sua responsabilidade de realizar o controle social pode se configurar como um desafio.

Pesquisas realizadas com o intuito de avaliar o CACS FUNDEB a nível municipal sugerem que esse Conselho, de forma geral, encontra obstáculos no desempenho de suas funções. Aspectos como a insuficiência de conhecimento técnico-contábil dos conselheiros, a baixa qualidade da educação e a dificuldade na obtenção de informações referente à prestação de contas do Poder Executivo se configuram como alguns dos problemas detectados.

As indicações de que o CACS FUNDEB enfrenta dificuldades para exercer suas funções despertam o interesse nesse Conselho como objeto de pesquisa. Esse CACS a nível distrital desperta um interesse especial devido ao fato de que, embora a quantidade de recursos destinados ao FUNDEB entre os anos de 2009 e 2011 tenha aumentado não se nota uma melhoria no IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica alcançado pelo Distrito Federal (BRASIL, 2013, p.23). A melhoria do ensino, nesse caso, pode estar intrinsecamente ligada ao bom funcionamento do CACS FUNDEB do DF já que esse

conselho fiscaliza a aplicação dos recursos na educação e deve, em última instância, salvaguardar o melhoramento da educação pública por meio do gasto adequado do Fundo. Levando em consideração a importância desse Conselho, delinea-se, para esse trabalho, como objetivo geral, a avaliação da atuação do CACS FUNDEB do DF no controle dos recursos do FUNDEB e no seu papel de ferramenta de controle social e desenvolvimento de *accountability*.

Os objetivos específicos traçados para esse trabalho se referem ao exame das seguintes características do CACS FUNDEB do DF: participação dos segmentos representados no Conselho nas reuniões ordinárias e extraordinárias; disponibilização, por parte do Poder Executivo, da estrutura necessária para o funcionamento do Conselho; a efetiva prestação de contas do Poder Executivo em tempo hábil para que o Conselho a avalie; desempenho do Conselho na análise da prestação de contas, levando em consideração se o mesmo respeita o prazo estipulado para realizar a avaliação; e realização de visitas *in loco*, por parte do Conselho que forneçam suporte à análise da prestação de contas.

A pesquisa aqui realizada tem como intuito avaliar o CACS FUNDEB do DF no desempenho de suas funções apontando, inclusive, os limites do seu funcionamento. Então, a reflexão aqui traçada se desenvolve com o fito final de descrever o funcionamento do CACS FUNDEB do DF fazendo um paralelo com a sua atuação enquanto ferramenta de controle social que incide sobre o processo de *accountability*.

O método de análise de conteúdo será utilizado para se extrair informações e realizar a análise de atas das reuniões do Conselho no intervalo de março de 2009 a outubro de 2013. Esse período abrange dois mandatos do Conselho, o primeiro vigorou entre os anos de 2009 e 2010 e o segundo se refere aos anos de 2011 a 2013. Como será visto, o segundo mandato possui uma quebra, pois no ano de 2011 o CACS não pode funcionar devido à demora em nomear os conselheiros e a secretária do Conselho. Além das atas, o Regimento Interno do Conselho também foi consultado.

Com o intuito de se alcançar o objetivo geral desse trabalho, o texto se divide em partes. A primeira, disposta logo após essa introdução, se refere a uma retrospectiva histórica do financiamento da educação no Brasil. Nessa seção procura-se traçar a trajetória do financiamento da educação acentuando os momentos em que a vinculação de recursos esteve em vigor e destacando os antecedentes históricos chaves para a instauração do FUNDEF.

Trato, ainda nessa seção, da passagem do FUNDEF para o FUNDEB ressaltando as diferenças e avanços entre esses Fundos.

A seção seguinte trata de uma recapitulação teórica acerca do termo controle social. Aqui se esboça um breve histórico do estabelecimento do controle social no Brasil por meio dos conselhos, em seguida recorre-se à teoria para elucidar os conceitos de controle social e sociedade civil. Essa seção se encerra com uma breve descrição histórica da inserção do controle social no âmbito da educação no Brasil.

A terceira seção trata sobre a conceituação e as limitações das dimensões da *accountability*. Essa parte enfoca o conceito de *accountability* a partir da dimensão de responsabilização e punição. Aborda-se o conceito de *accountability* também sob as disposições horizontal, vertical e societal com o intuito de traçar uma reflexão teórica que fundamente a seção subsequente.

A quarta seção, por sua vez, trata da relação entre o conceito de controle social e as dimensões da *accountability* delineando-se uma discussão acerca da adequabilidade desses conceitos para explicar a estrutura do CACS FUNDEB. A discussão deságua no entendimento de que esse CACS se adéqua ao que é definido como instituição híbrida.

Finalmente, a quinta seção trata das competências e atribuições do CACS FUNDEB a nível distrital. Nessa parte se foca também na singularidade da composição desse conselho quando comparado aos CACS FUNDEB dos demais níveis federativos. Ainda nessa seção, trata-se da análise do CACS FUNDEB do DF por meio das informações obtidas nas atas analisadas. Aqui se mostra os índices de presença em reunião dos segmentos representados em cada mandato, aliado a isso, descreve-se o funcionamento do Conselho destacando-se as dificuldades por ele enfrentadas. Ao final dessa seção, faz-se uma análise das condições em que o CACS FUNDEB distrital vem atuando e seus impactos sobre o controle social e a realização de *accountability*.

Por fim, a última parte, referente às considerações finais, tem o intuito de fazer um apanhado das conclusões encontradas com a produção do trabalho, bem como focaliza, de forma sintética, os argumentos mais centrais.

## **1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A VINCULAÇÃO DE RECURSOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Desde a Independência do Brasil, a educação escolar esteve aliada a políticas públicas de intervenção estatal no que tange ao provimento de direitos cidadãos. Na educação, o intervencionismo estatal se inicia com a Constituição brasileira de 1934. A partir desse ano, excetuando-se os períodos ditatoriais (1937-1945, 1964-1985), se institui o financiamento com base em recursos do poder público.

Com a Constituição de 1934 designou-se competências repartidas entre os entes federados. Embora, essa constituição tenha contribuído para a centralização, pois causou fortalecimento do Poder Executivo, ela também buscou ampliar a educação pública em todos os seus níveis (MARTINS, 2011, p.75). Não obstante, a Constituição de 1937 trouxe a tona outro cenário. Essa nova Carta outorgada estabeleceu a desvinculação de recursos à educação. Em 1946, com a redemocratização, a descentralização é retomada e, junto com ela, há um acréscimo dos recursos designados aos municípios. A Carta de 1946 também trouxe consigo um alargamento da contribuição dos municípios na educação se comparada a Carta de 1934, pois ela prevê um acréscimo de 10%, passando a contribuição dos municípios para 20%.

Além das mudanças vigentes, entrava em pauta um novo debate acerca da instauração de fundos voltados a educação em todos os níveis federais já que a Constituição de 1946 tratava dos fundos de forma desagregada. As exigências acerca da instauração de fundos vinculados a cada nível federativo são atendidas com a aprovação da lei nº 4.024/1961 que estabelece os parâmetros para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Essa lei, além de estipular a elaboração de fundos em cada nível da federação, instituiu parâmetros para aplicação dos recursos na educação. Segundo a LDB aprovada, a União investiria 12% da sua receita de impostos, enquanto que os estados, o Distrito Federal e os municípios investiriam 20%. Um avanço que se nota com relação a essa lei é que ela procurou estipular qual o tipo de gasto poderia ser considerado custo com o ensino.

O retrocesso à descentralização se instaurou com o Regime Militar, em 1964. Nesse período, houve a supressão do federalismo e a acentuação da centralização financeira. De acordo com a Emenda Constitucional de 1969, a vinculação de recursos passa a se restringir aos municípios, sendo esses responsáveis por investir no ensino 20% da sua receita tributária. Os efeitos causados pela desvinculação de recursos iniciada em 1967 foram

catastróficos. Segundo o senador João Calmon (1992 *apud* MARTINS, 2011, p. 86), entre 1967 e 1976 os recursos advindos da União direcionados ao Ministério da Educação – MEC para serem aplicados na educação caíram drasticamente, passando de 8,69% para 4,31% em 1975.

Diante da situação, em 1976, o senador João Calmon tenta instaurar novamente a vinculação de recursos. Apesar de a primeira tentativa ter fracassado, a Emenda Calmon é aprovada em 1983 modificando a Constituição de 1967. A emenda em questão passa a ser aplicada somente em 1985, resgatando a vinculação de recursos designados para a educação. Com a redemocratização, a Constituição de 1988 continua salvaguardando a vinculação de recursos, mas aumenta a participação da União nos gastos. A União aumenta sua contribuição de 13% para 18%, como garantido pela Emenda Calmon.

O debate também se amplia, na Câmara Federal discute-se o financiamento da educação, no âmbito acadêmico averigua-se a qualidade desse financiamento. Há, inclusive, a sugestão de que a aplicação dos recursos seja feita com base no conceito de custo-aluno-qualidade cunhado por Ediruald de Mello (MARTINS, 2011, p. 90). Segundo Mello, o custo-aluno-qualidade seria o reflexo da medida do nível padrão de qualidade do ensino. A partir dessa medida é possível se definir claramente os custos para um ensino público de qualidade. De acordo com essa interpretação, o montante destinado ao financiamento da educação seria calculado com base na multiplicação desse custo padrão pelo total de matrículas nas escolas. Essa abordagem fundamentada no custo-aluno-qualidade visa também promover a equidade dos recursos disponibilizados para escolas municipais e estaduais (MELLO, 1989, p. 53). O debate acerca do custo-aluno-qualidade começa a permear toda a discussão do financiamento da educação reverberando, inclusive, no delineamento do FUNDEF.

## 1.1 DO FUNDEF AO FUNDEB

Em 1995, começa a tramitar na Câmara dos Deputados a PEC nº 233/1995 com o fito de criar o FUNDEF e, com isso, estabelecer diferentes responsabilidades aos entes federados no que tange ao suprimento das necessidades da educação básica. Em 1996 é aprovada a Emenda Constitucional nº14 que funda o FUNDEF, nesse mesmo ano aprova-se

também a Lei nº 9.424/1996 que, juntamente com o Decreto 2.264/1997, regulamenta o Fundo. A partir de então, o FUNDEF é implantado nacionalmente a partir de 1998.

O FUNDEF era composto por recursos vinculados advindos do investimento de 25% de determinados impostos e transferências que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios eram obrigados a realizar. Sob essas circunstâncias, 15% dos recursos do Fundo tinham como fonte o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp) e a Desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar (LC) nº87/1996.

A distribuição do Fundo entre Estados, Municípios e o Distrito Federal era feita com base no cálculo do número de matrículas no Ensino Fundamental indicadas pelo Censo Escolar do ano anterior. Foi estipulado, a partir de 1998 por decreto, um valor mínimo de custo por aluno/ano que governos e municípios deveriam arcar. Esse valor mínimo se mostrou importante para que, posteriormente, fosse obtido o custo-aluno-qualidade (MARTINS, 2011, p. 194). Quando algum estado ou o Distrito Federal não podia arcar com o custo do valor mínimo nacional a União teria de complementá-lo por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Vale dizer que 60% dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios deveriam ser atribuídos para o pagamento de professores do ensino fundamental.

Outra inovação trazida com o FUNDEF é a exigência de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social que garantam representatividade e supervisionem a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo. Os Conselhos buscavam exercer controle social e contribuir para a transparência no uso do FUNDEF.

Com essa configuração, o FUNDEF objetivava instaurar uma estrutura de financiamento que garantisse a qualidade do ensino fundamental, além de minimizar as desigualdades do sistema educacional brasileiro mediante a transferência de recursos entre os entes federados. O balanço feito pelo MEC dos três primeiros anos de funcionamento do FUNDEF indica que foram alcançados resultados expressivos no que tange à redução da desigualdade na distribuição de recursos entre os entes federados, ao aumento do valor médio por aluno/ano a ser gasto, ao estímulo da ampliação da rede municipal de ensino e à melhoria do salário dos professores. Ainda no balanço em questão, é citado como modificações

positivas o incremento dos recursos disponibilizados para as regiões metropolitanas e a instituição obrigatória de conselhos de acompanhamento e controle do Fundo (BRASIL, 2000, p. 3-30).

Corroborando com a ideia de que o FUNDEF trouxe melhorias para educação, Maria Helena Castro (1999) aponta que o FUNDEF possibilitou que houvesse mais transparência na disponibilização de recursos evitando prováveis pressões políticas, além de garantir a continuidade do processo de fornecimento do financiamento para programas e projetos, já que a administração pública brasileira é marcada pela descontinuidade do financiamento de ações e programas. Segundo Castro, o FUNDEF também gerou equidade ao uniformizar a educação municipal e estadual, ele também aumentou a quantidade de recursos disponibilizados para os municípios e causou descentralização induzindo a gestão compartilhada (CASTRO, 1999, p.117-118).

Embora haja avanços a partir da implementação do FUNDEF, críticas também foram traçadas ao Fundo. Uma delas refere-se à falta de incremento dos recursos redistribuídos (isto é, não havia um dispositivo que gerasse a ampliação dos recursos do Fundo), com o aumento da demanda a tendência era que os recursos do Fundo se tornassem insuficientes. Além disso, o foco no ensino fundamental poderia se configurar como um problema, já que a concentração de recursos nessa modalidade de ensino poderia causar desvios dos recursos a serem utilizados nos demais níveis educacionais (OLIVEIRA, 2004, p.7). Foi notado também que a União, inclusive, descumpriu o acordo de complementação do Fundo dos estados que não atingiram o valor mínimo. Segundo João Monlevade (2000 *apud* MARTINS, 2011, p. 158), em 1998 “a União precisaria complementar os Fundos de 16 estados e não de seis, como efetivamente veio a acontecer”. Outra crítica se dirige à estrutura arquitetada para formar o CACS FUNDEF, ela seria insuficiente sendo, portanto, necessário que a composição e as atribuições desse Conselho fossem modificadas (PINTO, 2004, p. 18).

Dessa maneira, embora o FUNDEF tenha apresentado avanços no que tange à conquista da equidade, à busca pela transparência e à continuidade no financiamento na educação, ainda há falhas que precisam ser superadas. Reflexões acerca dos erros cometidos pelo FUNDEF irão balizar a discussão acerca do FUNDEB que se insere na agenda parlamentar em 1999, pouco depois da implementação do FUNDEF.

O FUNDEB é criado pela EC nº.53/2006 e regulamentado pela Lei nº.11.494/2007. O FUNDEB surge em substituição ao FUNDEF, em vigor de 1998 a 2006, e tem vigência de 2007 a 2020, entretanto, apenas em 2009 teve sua implementação totalmente concluída, pois somente nesse ano houve a inclusão de todos os alunos matriculados na rede pública de ensino na distribuição e contribuição dos recursos do Fundo. O objetivo do FUNDEB consiste no financiamento da educação básica buscando assegurar a qualidade da educação, bem como a valorização do profissional da educação.

O FUNDEB progrediu em relação ao FUNDEF. Ele aperfeiçoa o FUNDEF, pois abrange toda a educação básica abarcando desde a educação infantil ao ensino médio incluindo, inclusive, os Programas de Educação de Jovens e Adultos (EJAs). Além de incluir todas as instâncias da educação básica, a redistribuição dos recursos também passou a levar em conta os níveis e modalidades de ensino. Houve também um aumento dos impostos e alíquotas destinados ao Fundo e, junto a isso, estipulou-se um aumento da contribuição da União que, a partir de 2010, corresponde a 10% do valor total do Fundo. Outra medida primordial é a ampliação do número de conselheiros integrantes do CACS FUNDEB, possibilitando maior participação de membros da sociedade (BARBOSA, 2010, p. 6).

A lei que regulamenta o FUNDEB garante que o Conselho do Fundo tenha a participação de, pelo menos, dois pais e dois estudantes da educação básica, assim como é permitida a inclusão de um conselheiro integrante dos conselhos escolares no âmbito municipal. Além disso, foram estabelecidas regras que proíbem a participação, como conselheiro, de parentes de membros do Poder Executivo, de prestadores de serviço ao Fundo e de pais que exerçam cargos de confiança. Foram criados empecilhos também a eleição do representante do governo gestor dos recursos do Fundo como presidente do Conselho. A introdução dessas medidas tem, em última instância, a intenção de minimizar a influência ou imposição do Poder Executivo sobre o Conselho (PINTO, 2007, p. 893).

Outra modificação importante foi a adição de novas atividades ao CACS FUNDEB. Foram acrescidas as atividades relativas à supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e ao acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Em suma, modificações importantes foram feitas na estrutura do Conselho responsável por acompanhar e realizar o controle social do financiamento da educação. Melhorias na disposição do Conselho se configuram como avanços importantes na medida em que, a abertura para uma maior participação da sociedade, engendra um processo de maior transparência possibilitando que haja a prestação de contas, fator essencial em uma democracia.

A discussão que se pretende traçar no correr dessas páginas visa a ressaltar a importância não só do estabelecimento de mecanismos de controle e transparência, mas da realização efetiva e eficaz do processo de repasse e tratamento da informação. Na parte seguinte será abarcada uma discussão teórica acerca das funcionalidades desse tipo de Conselho, focado no controle social, para o aprimoramento tanto da transparência quanto do entendimento e avaliação efetiva das ações governamentais por parte da sociedade.

## **2. CONTROLE SOCIAL: “PALAVRA-GÊMEA DE PARTICIPAÇÃO”**

No contexto brasileiro, os conselhos voltados ao controle social surgem das reivindicações de redemocratização ainda durante a ditadura militar, no final dos anos 70 e início dos anos 80. Os conselhos populares emergem, nessa época, por iniciativa da oposição ao regime instaurado e poderiam ter diferentes funcionalidades: eles poderiam atuar como organismos populares ligados ao poder interferindo, inclusive, em assuntos relacionados ao governo; por outro lado, ainda poderiam atuar de forma concomitante com instituições governamentais, se configurando como um poder popular paralelo ao institucionalizado; por fim, poderiam ser assimilados e incluídos ao governo com o intuito de aconselhar e participar de momentos de execução e deliberação (GOHN, 2002, p.11).

Na década de 80 as demandas dos conselhos se ampliam, elas não se restringem mais apenas à satisfação de demandas imediatas. A partir de então, há uma maior exigência da participação popular nas ações e tomada de decisões políticas. Para Maria da Glória Gohn (2002), nos anos 80 a discussão sobre a participação popular se amplia, pois ela não é mais utilizada apenas para exercer pressão com o objetivo de satisfazer determinada demanda, ela enseja o discurso acerca da qualidade da participação. Nessa década, a sociedade se organizava em grupos mobilizados e associações comunitárias com o fito de exercer controle

tanto sobre as instituições quanto sobre os recursos. Nessas circunstâncias, o povo, à margem das esferas de poder dominantes, seria o ator principal da participação social (GOHN, 2002, p.11).

Nos anos 90 nasce outro tipo de conselho, os ditos conselhos gestores. Tais conselhos existem para mediar a relação entre estado e sociedade e trazem uma nova visão à ideia de participação. Surge a noção de participação cidadã em que a participação passa a ser feita em todo o processo de formulação e implementação da política pública. Isso porque, as políticas públicas se tornam um fator essencial para que haja transformação social. Tal perspectiva se refletiu na Constituição Federal de 1988. Essa constituição, marcadamente democrática, consolida a participação da sociedade na gestão pública expandindo o escopo de atuação popular nas políticas públicas e garantindo a democratização do Estado. A partir desse momento, o aparato jurídico passa a incorporar esse novo tipo de participação e há um alastramento de ferramentas legais que garantam a inclusão não só da sociedade civil, mas também da sociedade política no desenvolvimento da política pública. Conselhos voltados à deliberação e formados a partir da composição paritária de membros do Poder Executivo e da sociedade civil são regulamentados por lei para existirem a nível federal, estadual e municipal (GOHN, 2002, p.12).

A inovação que a Constituição de 1988 gera ao conjugar a sociedade e o Estado provoca efeitos positivos na participação e promove a transparência dos atos governamentais. Com isso, a sociedade passa a ser parceira do Estado, integrando momentos importantes na resolução de questões sociais importantes. Ratificando essa ideia, Thereza Lobo assegura que é a partir da união da sociedade civil ao Estado, por meio do controle social, que pode haver democracia e justiça social (LOBO, 1988, p.24). Daí o protagonismo e importância da democracia enquanto regime voltado para o desenvolvimento da participação através de canais, como os conselhos, que garantam a inclusão da sociedade nas políticas públicas e estimulam o controle social.

O conceito de controle social permeia, então, a discussão acerca da participação por meio dos conselhos. Para os objetivos deste trabalho, é imprescindível que se trace uma discussão teórica acerca do controle social e seus desdobramentos. Um dos conceitos encontrados na literatura está voltado à ação da sociedade civil como agente orientador do Estado, nesse sentido, controle social pode ser entendido como aquilo que:

Envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Conseqüentemente, implica o ‘controle social’ sobre o fundo público (CORREIA, 2008, p. 71).

Em adição a essa visão de orientação do Estado, Lizandra Serafim (2008), defende que o controle social deve estar ligado não só a formulação e proposição de políticas públicas, mas a um processo de deliberação visando à participação ampla da sociedade em todo o processo da política pública (deliberação, formulação, implementação, avaliação e monitoramento). Para ela, o controle social diz respeito a uma:

Relação direta entre atores da sociedade civil e do Estado, que deve incluir desde a troca de informações, debate, deliberação e/ou intervenção sobre ações do Estado, gestão pública e políticas públicas em todas as suas fases – desde a sua definição até a fiscalização e avaliação de sua implementação, sempre visando a partilha de poder entre Estado e sociedade, defendendo o interesse público e respeitando a autonomia dos atores da sociedade civil (SERAFIM, 2008, p. 2).

De acordo com essas abordagens, para o exercício do controle social é necessário que a sociedade tenha acesso à informação, participe de espaços abertos ao debate público e que haja o compartilhamento de poder com o Estado em todas as etapas da política pública, bem como elementos de sanção e punição a desvios na gestão pública (SERAFIM, 2008, p. 2). Por esse prisma o controle social não possui apenas a função de fiscalizar, mas permeia toda a política pública podendo ser vinculado a noção de *accountability*.

É nessa direção que, Danilo Romeu Streck e Telmo Adams advertem que o controle social não se restringe à ação fiscalizadora. Para esses autores, o controle social aponta para uma responsabilidade conjunta da “coisa pública” fundada em uma relação de trabalho conjunto para a obtenção de objetivos comuns. E, além disso, ele está associado à justiça social. Isso porque, o controle social está relacionado a uma visão crítica das causas da injustiça social, por isso ele requer um entendimento amplo da realidade de modo que seja possível definir soluções para os problemas nela encontrados. Por último, o controle social é visto como “palavra-gêmea da participação”, já que é uma atividade desempenhada pelo sujeito coletivo que, reconhecendo a característica conflitiva do processo social, aceita o desafio de trabalhar em conjunto visando um bem comum (STRECK e ADAMS, 2006, p. 104-105).

Por essa perspectiva, o controle social é visto como uma tarefa exercida pela sociedade civil, um conceito intrinsecamente ligado à discussão sobre a participação. Daí deriva a necessidade do esclarecimento do que é essa sociedade. Por um lado, a concepção de controle social como dependente da ação da sociedade civil pode ser associada ao Estado ampliado concebido por Gramsci (SILVA, 2007, p. 182). No Estado ampliado a sociedade civil se associa no Estado e com o Estado de forma contraditória, isto é, ela é parte integrante e dialética do Estado. A sociedade civil, então, é marcada por lutas sociais e institucionais. Daí deriva a ideia de que o Estado é a soma da sociedade política e da sociedade civil (NOGUEIRA, 2003, p.191). Em suma, a superestrutura seria formada pela junção da sociedade civil (composta por organismos privados que integram elementos tais como os partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, escolas, universidades e o sistema de comunicação em geral) e da sociedade política (BOBBIO, 1982, p. 32).

Evelina Dagnino adere a esse modelo e entende que a relação entre o Estado e a sociedade civil é baseada na partilha do poder. Mas esse seria um processo intrincado porque o Estado pode ser resistente à participação da sociedade restringindo as suas formas de atuação. Assim, a sociedade ficaria limitada exercendo funções consultivas, executoras ou de legitimação das decisões já tomadas pelo Estado. A estrutura de partilha de poder pode ser restrita e não permitir que os atores da sociedade influam de forma mais geral na política pública. A própria estrutura estatal contém dispositivos que constroem a participação da sociedade. O fato de essa sociedade guardar em seu interior conflitos de interesse e confronto de projetos políticos e concepções causa empecilhos à articulação em busca do interesse comum (RIZEK, 2003, p.163).

Outra perspectiva que pode ser associada também à ação da sociedade civil deriva da visão habermasiana que ressalta a noção de esfera pública. O processo de comunicação desenvolvido dentro dessa esfera estabelece uma aproximação do sistema político e do mundo da vida. Por meio dessa interpretação, a sociedade civil seria a responsável por canalizar o fluxo comunicativo desenvolvido na esfera pública em direção ao sistema político (AVRITZER e COSTA, 2004, p.708-709).

Leonardo Avritzer refere-se a essa concepção e reconhece que o conceito de sociedade civil pressupõe a limitação e regulamentação da influência do Estado e do mercado, entendidos como diferentes, na dinâmica de interação social. Avritzer, seguindo o pensamento

de Habermas, reconhece que a sociedade civil conecta indivíduos sem a intermediação de uma autoridade política. Para ele, ela também exerce o controle do poder por meio de regras que estabelecem limites legais para o exercício do mesmo. Por fim, ele percebe que a sociedade civil também envolve o reconhecimento de instituições que possam intermediar a relação entre o indivíduo, o Estado e o mercado (AVRITZER, 1994, p.277).

No caso da América Latina, ao contrário do que ocorre na Europa, a emergência de uma sociedade civil com essas características é tardia porque aspectos históricos – como as revoluções burguesas, a reforma religiosa, dentre outros – presentes na transição para a modernidade em outros países não ocorreram nesse continente. Devido a esse atraso não há, na América Latina, uma tradição histórica de uma esfera pública, o que não se configura como um obstáculo determinante para o seu surgimento (AVRITZER e COSTA, 2004, p.717). Em decorrência disso, no Brasil, a sociedade civil surge devido ao aparecimento de atores sociais democráticos e modernos que recuperam a ideia de livre associação na relação estado-sociedade e questionam as formas privatizadas dessa relação. Juntamente com esses atores, a construção, no período da redemocratização, de uma estrutura capaz de institucionalizar os anseios e reivindicações políticas e culturais da sociedade também é fator determinante para o desenvolvimento de uma sociedade civil brasileira (AVRITZER, 1994, p.285).

Essas visões se referem à relação de controle do Estado pela sociedade civil. Habermas entende que a esfera pública é necessária para aproximar a sociedade civil do Estado. Avritzer, por outro lado, ao evidenciar a experiência da América Latina demonstra que a esfera pública pode surgir devido à mobilização de atores dispostos a engendrar uma relação estado-sociedade, ainda que não tenha havido um processo de desenvolvimento tradicional da esfera pública. Dagnino, por sua vez, adere à perspectiva de Gramsci em que o Estado e a sociedade atuam por meio da partilha do poder. Dagnino ao perceber a possibilidade do compartilhamento de poder, aponta as limitações dessa divisão e reconhece que desafios e conflitos podem surgir dessa relação de partilha de poder entre Estado e sociedade.

O contexto brasileiro se mostra compatível com o surgimento de uma sociedade civil à margem do Estado com o intuito de forjar a democratização. É nesse contexto institucional de ampliação do Estado para a participação da sociedade civil que os conselhos, como dispositivos imbuídos de controle social, se inserem. Ou, como afirma Gohn sobre os

conselhos gestores: “eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais” (GOHN, 2002, p.29). O controle social nasce, então, de forma institucionalizada e, a partir da democratização, a sociedade civil é inserida formalmente no Estado fortalecendo a fiscalização e o processo de instauração da democracia. No entanto, a relação entre Estado e sociedade, como mostra Dagnino, pode ser um processo truncado. Isso porque, o Estado ao associar-se a sociedade civil pode limitar as formas de atuação. Assim, embora a primeira vista a partilha de poder entre Estado e sociedade civil seja algo positivo é preciso que, nessa partilha, a sociedade civil não seja restringida pelo Estado. Ainda que possíveis conflitos de interesses dentro da sociedade possam se configurar como um desafio para a mesma, o debate e a discussão para a busca do bem comum enriquecem o processo de participação uma vez que coloca em pauta a variedade de posicionamentos na sociedade.

O controle social, nesse caso, além de exercer a função de elo entre a sociedade civil e o governo deve embutir a partilha adequada do poder, bem como preservar o caráter de controle da sociedade pelo Estado e não do Estado pela sociedade. Uma vez que a sociedade civil consegue se inserir no Estado, mesmo que prescindindo de uma esfera pública tradicional, ela deve ter preservado o seu poder e, além disso, o seu potencial de fiscalização e de inserção nos processos estatais para o controle social deve ser utilizado ao seu máximo. A redemocratização traz com ela avanços na difusão do controle social por meio da instauração de conselhos nos níveis federativos, mas, mais que instaurar os conselhos é preciso que a sociedade civil tenha a sua representação e o direito de se manifestar garantidos.

Apesar de haver essa disseminação do controle social por meio de conselhos nas diversas esferas de atuação do Estado, tais como saúde e assistência social, esse trabalho tem o intuito de focar a função fiscalizadora do controle social na área da educação, mais especificamente, no estudo do CACS FUNDEB. Como consequência, é imprescindível para o entendimento da dinâmica desse conselho que, além de situar a discussão em uma base teórica, se faça um apanhado acerca da trajetória histórica do controle social na educação brasileira. É com esse objetivo que a seção seguinte pretende descrever a inserção do controle social na esfera educacional.

## 2.1. BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO EDUCACIONAL DA REALIDADE BRASILEIRA

A trajetória da inserção do controle social, por meio dos conselhos, no contexto educacional brasileiro é marcada por ressignificações. No Brasil, os conselhos de cunho educacional, existem desde a época do Império. É na Bahia, em 1842, que ocorre a primeira tentativa de fundar um conselho de educação no Brasil. Depois, em 1946 se propõe a criação do Conselho Geral de Instrução Pública que é renomeado, em 1870, como Conselho Superior de Instrução Pública. Em 1882, por iniciativa de Rui Barbosa, é feita uma proposta de criação do Conselho Superior de Instrução Nacional. Em 1911 o Decreto 8.689/11 institui o Conselho Superior de Ensino, que é transformado em Conselho Nacional de Ensino com o Decreto 16.782-A/25. Esse, em seguida, converte-se no Conselho Nacional de Educação (CNE) com o Decreto 19.850/31 e promulgados pela Lei 4.024/61 surgem o Conselho Federal de Educação (CFE) e os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). Após isso, são instaurados os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) pela Lei 5.692/71. E, em 1995, a Lei 9.193 retoma o CNE (REIS, 2004, p. 45).

Os conselhos de educação são criados com o intuito de descentralizar a gestão da educação. Pertencentes às diferentes esferas federativas, eles devem ser articulados e não possuem uma estrutura hierarquizada (REIS, 2004, p.47). Com isso, os conselhos municipais que dispusessem das devidas condições receberiam atribuições dos conselhos estaduais. Foi a Constituição de 1988 que garantiu à sociedade civil a ampla participação nas políticas públicas por meio de conselhos gestores disseminados entre os entes federados. Porém, para Mariza de Paula Assis, foi com a aprovação da Lei nº 9.394/96 que a maior parte dos Conselhos Municipais de Educação foi implantada. Esse fato pode estar relacionado ao atrelamento da existência de conselhos municipais ao desembolso dos recursos federais do FUNDEF e à instauração de conselhos de acompanhamento de verbas (ASSIS, 2004, p.63).

Atualmente, os conselhos de educação, sobretudo, o CACS FUNDEB, estão difundidos em grande parte dos municípios brasileiros. Como disposto na tabela abaixo, dados do IBGE de 2011 em pesquisa para traçar perfil dos municípios brasileiros, demonstram que 98,1% dos municípios brasileiros possuem CACS FUNDEB. Outro conselho bastante disseminado é o Conselho de Alimentação Escolar. Dentre os conselhos pesquisados, o Conselho de Transporte Escolar é o de menor expressão, apenas 24,6% dos municípios

brasileiros possuem esse conselho. A região Centro-Oeste se destaca com as maiores taxas de conselhos implantados, enquanto a Norte possui os menores índices.

Tabela 1 - Percentual de municípios com alguns conselhos relacionados à Política de Educação segundo as Grandes Regiões

Grandes Regiões	Percentual de municípios com alguns conselhos relacionados à Política de Educação (%)			
	Conselho de controle do FUNDEB	Conselhos Escolares	Conselho de Alimentação Escolar	Conselho de Transporte Escolar
Brasil	98,1	76,2	95,3	24,6
Norte	97,3	68,2	92,2	20,5
Nordeste	97,9	83,8	96	20,5
Sudeste	98,1	76,7	94,8	22,7
Sul	98,1	63,8	95,3	26,1
Centro-Oeste	99,8	84,8	97,2	47,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

O CACS FUNDEF pode ter representado um marco na difusão dos conselhos a nível municipal, e seguindo essa concepção, o CACS FUNDEB também se instaurou quase que na totalidade dos municípios. Isso se deve, em última instância, a instrumentos legais que formalizam e asseguram a construção dos conselhos. Embora se tenha um grande número de conselhos implantados, é importante que se observe também a qualidade desses canais de participação. É essa a intenção desse trabalho, averiguar o funcionamento e os desafios encontrados pelo CACS FUNDEB.

### 3. *ACCOUNTABILITY*: RESPONSABILIZAÇÃO E PUNIÇÃO

Como foi visto na seção acerca do controle social, a experiência brasileira no que tange à implantação de estruturas de controle social tem avançado, principalmente, a partir da redemocratização. É importante perceber que esse controle social também pode ser compatível com a *accountability* já que, por vezes, ele a facilita, na medida em que favorece o aumento da participação, a qual promove a aproximação e a interlocução da sociedade com o Estado. Entretanto, o controle social pode estar focado em ser uma ação fiscalizadora e não

possuir, necessariamente, o objetivo de promover ações de transparência e prover insumos para a *accountability*. Nesse sentido, o conceito de controle social se diferencia do de *accountability*, pois o primeiro pressupõe a inserção da sociedade durante a execução, o planejamento e fiscalização de determinados processos governamentais, e o segundo, como será elucidado ainda nessa seção, tende a se referir à possível aplicação de punição, ao fomento da crítica social e à maior transparência dos atos governamentais que envolve a obrigatoriedade de justificar e informar as decisões tomadas.

A *accountability*, sob a ótica de Andreas Schedler possui duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. Praticar a *accountability* implica em uma obrigação de resposta a perguntas que sejam desconfortáveis ou não. A necessidade de se fazer perguntas surge com o intuito de propiciar aos representantes a oportunidade de informar, explicar e justificar as suas ações. Nessa direção, a dimensão da *answerability* reúne duas vertentes fundamentais: a informacional e a argumentativa. A primeira corresponde à necessidade do repasse de informação, com o intuito de informar acerca da tomada de decisão. Já a segunda diz respeito ao fornecimento de uma explicação que seja satisfatória e justifique a decisão tomada. A *accountability* também está ligada à noção de monitoramento e fiscalização. Assim, ela se relaciona com elementos de sanção (*enforcement*), pois se aplica uma punição nos casos em que ocorrem comportamentos impróprios. O representante não só informa as suas ações e o motivo que o levou a tomá-las, mas também é responsabilizado por elas podendo, por vezes, receber sanções em consequência de seus atos (SCHEDLER, 1999, p. 14-15).

Para além da disponibilização de informação, é necessário haver uma responsabilização moral que forneça um caráter normativo à *accountability*. É nesse sentido que Fernando Filgueiras entende que a simples transparência não é, por si só, um fator satisfatório e suficiente para o exercício da *accountability*. Ele se aproxima de Schedler ao reconhecer que, para além de informar que determinada decisão foi tomada, é preciso justificá-la e explicá-la publicamente. A informação deve ser imbuída por um processo de crítica e responsabilização social e não servir apenas como instrumento de promoção da transparência.

Para Filgueiras (2011, p. 77), o princípio da transparência não promove uma política de responsabilidade e sim da moralidade na medida em que ela enfoca elementos atrelados aos indivíduos, pois não distingue o comportamento individual da conduta

institucional. Como solução, Filgueiras sugere que a transparência seja parte de uma política de publicidade, tal política seria caracterizada por exigir “a capacidade de compromisso moral dos cidadãos com o bem público, fazendo com que a responsabilidade seja constitutiva de práticas públicas de cidadania e de composição da força das instituições políticas” (FILGUEIRAS, 2011, p. 91-92). A partir disso, a política da publicidade favoreceria a inserção da *accountability* enquanto prática democrática, pois estimula a formação de um engajamento social onde a responsabilidade com a coisa pública sobrepuja o simples processo de disponibilização da informação. Com essa conclusão, Filgueiras avança em relação à Schedler ao não incluir apenas a justificação pública das ações dos governantes, mas também a construção e a responsabilidade coletiva dessas ações por meio do engajamento dos cidadãos no processo decisório.

Guillermo O’Donnell também faz contribuições à noção de *accountability*. Esse autor classifica os dispositivos da *accountability* em vertical e horizontal. Para ele, a *accountability* horizontal diz respeito à existência de agências estatais com poderes e capacidade legal para fiscalizar, supervisionar, controlar, retificar e/ou punir outras agências estatais. As agências responsáveis por fiscalizar devem ser munidas de autoridade legal e autonomia frente às agências fiscalizadas. Essas agências fiscalizadoras não podem ser isoladas, pois dependem de decisões de tribunais para serem efetivas, portanto, é necessário haver uma rede de agências aliada a tribunais que sejam compromissados com a *accountability* horizontal. A ideia central seria, então, a prevenção e, quando necessário, a punição (O’DONNELL, 1998, p. 40-44).

Já a *accountability* vertical, para O’Donnell, se refere às ações dos cidadãos orientadas aos dirigentes integrantes do Estado, independentes destes terem sido eleitos ou não. Eleições, direito a reivindicações e cobertura frequente da mídia sobre fatos relacionados às reivindicações realizadas e às atividades ilícitas de membros da administração pública são elementos que compõem a *accountability* vertical (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Essas concepções de *accountability* focam em uma prestação de contas institucionalizada e realizada, sobretudo, entre atores governamentais num modelo de freios e contrapesos. A influência da sociedade civil se restringiria, principalmente, aos momentos de eleição, por meio do voto. Uma nova interpretação surge a partir do reconhecimento de que as eleições não são o único meio de se exercer, verticalmente, a prestação de contas. É nesse

sentido que Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz cunham o conceito de *accountability* societal, que integra a dimensão vertical da *accountability*.

A concepção da *accountability* societal leva em consideração ações da sociedade civil e da mídia que reivindicam a prestação de contas por parte das autoridades políticas mesmo fora do período eleitoral. Por meio da *accountability* societal pode-se monitorar os integrantes do poder público, expor e denunciar atos ilícitos e provocar a ação das agências horizontais de controle. Outra característica importante da *accountability* societal é que ela pode manifestar-se de modo institucional e não institucional (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2001, p.32). Essa nova vertente da *accountability* amplia o escopo de atuação da sociedade civil permitindo que ações organizadas por essa sociedade componham uma nova dimensão da *accountability* que pode ser associada ao controle social.

Essa nova concepção de *accountability* não anula os significados e dimensões já atribuídos à prestação de contas. O'Donnell, inclusive, enxerga inter-relações entre a esfera vertical e horizontal da *accountability*. Para ele, uma sociedade organizada e articulada juntamente com uma mídia disposta a focar casos de corrupção e atos ilícitos cria incentivo e apoio ao funcionamento das agências que exercem a *accountability* horizontal. Em contrapartida, uma vez que essas agências estão mais dispostas para exercer a *accountability* horizontal ações de *accountability* societal são encorajadas (O'DONNELL, 2004, p.24).

Além de haver interconexões entre as dimensões da *accountability*, há também diferenças fundamentais. Na visão de Peruzzotti e Smulovitz os mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e societal se distinguem pela forma como as sanções são estabelecidas. A grande diferença estaria no fato da *accountability* societal prescindir de uma atribuição constitucional para exercer controle. Ademais, a *accountability* societal, na maior parte das vezes, não impõe sanções formais, mas sim simbólicas (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2001, p.33).

Há controvérsias acerca da aplicação de sanções não institucionalizadas por meio dos dispositivos de *accountability*. Scott Mainwaring tem uma interpretação diferente no que tange ao uso de instrumentos para exercer a sanção. Segundo ele, tanto O'Donnell como Schedler alegam que existem mecanismos de *accountability* que se referem apenas à justificação e à prestação de contas, não sendo voltados, portanto, para a aplicação de sanção. Mainwaring, entretanto, rejeita essa noção. Para ele, necessariamente, a *accountability* deve

estar vinculada a alguma forma de sanção, ainda que indiretamente (MAINWARING, 2003, p.13).

Nessa direção, Mainwaring discorda que mecanismos de controle da sociedade que englobem o controle e a fiscalização informal sejam considerados dispositivos de *accountability*. Adotando essa interpretação, ele acaba por desconsiderar a atuação da sociedade civil organizada e as ações da mídia como fontes de controle e fiscalização sob o Estado e, com isso, limita o conceito de *accountability*. Sob interpretações como essas, o CACS FUNDEB não se configuraria, de modo algum, como ferramenta de *accountability*, pois, apesar de exercer um controle formal e legalmente institucionalizado, ele não possui mecanismos de sanção formal.

Em contrapartida, a partir da interpretação de Schedler pode-se concluir que o CACS FUNDEB pode ser compatível com as vertentes informacionais e de justificação da *accountability*. Isso porque, como será visto mais a frente, sempre que requisitado pelos conselheiros o Poder Executivo pode e deverá informar as ações tomadas com os recursos do Fundo. A prestação de contas, muitas vezes, fica restrita ao provimento de dados contábeis sobre a aplicação do Fundo, entretanto, o Conselho ao requisitar a presença do secretário ou de equipes responsáveis por executar as decisões tomadas, poderá questionar as ações e requerer não só informações, mas também a justificativa das decisões tomadas. O Conselho, enquanto espaço de discussão, também fomenta o engajamento social e a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade civil pelo uso dos recursos do Fundo. Tendo em vista que o CACS FUNDEB DF congrega membros do Poder Executivo e da sociedade civil, ele possibilita que esses segmentos trabalhem de forma conjunta ao dividir a responsabilidade do controle do Fundo.

O Conselho, em certa medida, congrega elementos das dimensões da *accountability* defendida por Schedler. Além disso, ele possui uma estrutura que promove o engajamento social na medida em que a sociedade e o Estado dividem a responsabilidade de controle do Fundo, essa característica o aproxima da política da publicidade defendida por Filgueiras. Na seção seguinte veremos de que forma as direções da *accountability* e as noções de controle social podem se adequar ao CACS FUNDEB, demonstrando que dispositivos de controle e fiscalização podem, em certo grau, ser compatíveis com a ampliação de canais de participação da sociedade civil.

#### 4. ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL NO CACS FUNDEB

Tomando como base a conceituação teórica acerca do controle social e da *accountability* feita nas seções anteriores, essa seção visa articular os conceitos já dispostos de modo que eles possam ser aplicados à realidade do CACS FUNDEB.

Como foi visto, nesse trabalho, aborda-se o controle social como canal de participação da sociedade visando à verificação e controle das ações do Estado. Segundo Ana Cláudia Teixeira (2002 *apud* SANTOS FILHO, 2012, p.53), sob esse ângulo o controle social abrange dois sentidos, o primeiro refere-se à *accountability*, isto é, “a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos” e o segundo, decorre do primeiro e diz respeito a “responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes”. Vê-se, então, que controle social e *accountability* são conceitos que podem se entrelaçar.

Corroborando com essa ideia, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006 *apud* SILVA, 2011, p. 143-144) argumenta que a *accountability* funciona mediante diferentes formas, uma delas é por meio do controle social. Isto é, por meio da participação da sociedade nas fases da política pública. Ainda segundo Bresser-Pereira, a adoção do controle social como ferramenta de *accountability* consolida o espaço público e fomenta o engajamento de grupos da sociedade desenvolvendo a qualidade dos canais de participação abertos à sociedade civil. Esse tipo de interpretação aproxima o controle social da *accountability* societal explicitada na seção anterior. No caso do CACS FUNDEB é possível notar características que o associe tanto à *accountability* societal quanto à horizontal.

Esse Conselho se aproxima da *accountability* horizontal na medida em que é um órgão colegiado paritário e autônomo com a prerrogativa de analisar e dar parecer sobre a prestação de contas acerca do uso que as instâncias governamentais têm dado ao Fundo. Não obstante, o Conselho não possui legitimidade e nem competência legal para aplicar punições, caso elas se mostrem necessárias. Tendo em vista que o Conselho não possui ferramenta de sanção formal, ele poder ser associado à *accountability* societal. Outra característica que o assemelha a essa categoria de *accountability* diz respeito a sua composição, pois, como iremos ver mais a frente, ele é composto não somente por membros da burocracia estatal, mas, também, por membros da sociedade civil.

Devido a essa configuração singular, os conselhos não se encaixam plenamente em um modelo, Avritzer elabora um conceito para se referir a esse tipo de instituição. Segundo ele, os conselhos podem ser definidos como instituições híbridas, pois eles agregam atores tanto da sociedade civil quanto do Estado em um processo deliberativo (AVRITZER, 2004, p.20). A partilha do conselho, enquanto espaço de deliberação para dois públicos distintos: sociedade e Estado, é um desafio. Haja vista as implicações decorrentes da relação entre Estado e sociedade, o conselho, na medida em que pode ser instrumento de troca de informação, deliberação e autonomia, também pode servir de instrumento burocrático permeável à manipulação estatal.

Os conselhos, por meio do controle social, possuem o potencial de estimular o debate, a articulação e participação de grupos da sociedade por meio do compartilhamento de poder e da influência nas políticas públicas. No entanto, a competição nesses espaços, aliada a aspectos tais como o clientelismo e o patrimonialismo, arraigados na realidade brasileira, pode requerer que se estabeleçam estratégias que garantam o caráter democrático e público do conselho (LÜCHMANN, 2006, p.25). O embate inconciliável de interesses também pode obstruir a realização de controle por parte desses conselhos.

Em suma, o CACS FUNDEB, sendo estruturado para garantir o controle social do FUNDEB, serve como canal de participação possibilitando que a sociedade civil vocalize suas reivindicações acerca da aplicação dos recursos do Fundo. Ele instaura um espaço de discussão sobre a prestação de contas do Estado, promovendo não só a transparência, mas também a reflexão e a análise das informações sobre os gastos do Fundo. Essas características contribuem para o fortalecimento da democracia, pois fomenta a ampliação do debate e a inclusão da sociedade civil nas ações do Estado. Contudo, isso só é possível caso o Conselho encontre meios de gerir, adequadamente, o processo de controle, mediante a colaboração do Poder Executivo e da sociedade civil. Caso contrário, o Conselho pode estar fadado a existir como uma estrutura que se pretende ser participativa, mas pouco agrega ao regime democrático.

A disposição da composição do Conselho e o engajamento dos conselheiros tanto na deliberação quanto na execução de atividades são fatores que impactam na qualidade do controle e, por consequência, na execução da *accountability*. A institucionalização formal do CACS FUNDEB se configura como um dispositivo de fiscalização e acompanhamento do

Estado, entretanto, sem o devido compromisso da sociedade e do Poder Executivo na prestação de contas, disponibilização de informação e participação no conselho, o dispositivo fracassa e a *accountability* não ocorre efetivamente.

O controle social depende, então, não só de estruturas que garantam a participação da sociedade. Para ser efetivo ele depende, também, do compromisso e da responsabilidade da sociedade civil e do poder público para, nesse caso, salvaguardar o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB. Na parte seguinte, será abordada a estrutura e disposição do CACS FUNDEB do Distrito Federal, que é o objeto de estudo desse trabalho, apontando-se os desafios encontrados nesse conselho para a realização do controle social como ferramenta de *accountability*.

## **5. CACS DO FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL EM PERSPECTIVA**

### **5.1 SOBRE A ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL**

De acordo com o abordado na primeira seção, a Lei n°. 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, prevê que a aplicação, divisão e transferência dos recursos do Fundo sejam acompanhadas e controladas junto aos diversos níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) por conselhos especificamente criados para esse fim. Esses conselhos têm uma acentuada função fiscalizadora. Outros conselhos, como o Conselho Nacional de Educação, possuem como uma de suas principais atribuições o assessoramento da educação visando à identificação de problemas que, em última instância, propiciarão a formulação de políticas públicas. Entretanto, o CACS FUNDEB não tem como fundamental prerrogativa a formulação de políticas, mas sim o controle e fiscalização das ações do governo no que tange aos recursos do Fundo.

O CACS FUNDEB se constitui como um órgão dirigente formado por membros (representantes do poder público e da sociedade civil) com poderes iguais, sendo autônomo e, portanto, não subordinado ou vinculado à administração pública em quaisquer níveis. Todavia, todas as decisões tomadas pelo Conselho devem ser informadas ao poder público e à comunidade. A garantia da efetiva observação dos critérios para o exercício da função de

conselheiro é de responsabilidade do Conselho, assim como a solicitação, ao Poder Executivo, do provimento das condições necessárias para que o Conselho exerça suas competências. Nesse trabalho, pretende-se focar o CACS FUNDEB do Distrito Federal como unidade de análise. Mas, antes de se analisar especificamente a composição e a estrutura do CACS FUNDEB do DF, é necessário que se averigüe a situação da participação no Distrito Federal quando comparada a outras regiões.

Avritzer, em estudo sobre a participação, enfoca, de forma comparativa, a participação em diferentes regiões brasileiras. A metodologia utilizada visa averiguar a participação em um formato 4 D's em que a mesma é analisada com base em sua densidade, diversidade, durabilidade e capacidade deliberativa. No estudo realizado, essas quatro categorias pretendem estabelecer um índice da participação nas diferentes cidades, considerando a adoção de mecanismos participativos, tais como conselhos e orçamentos participativos. A partir dessa pesquisa, é interessante observar a incipiente participação no contexto brasileiro. Uma das diferenças principais refere-se ao fato de que nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte surgiram diversos movimentos sociais durante a redemocratização e uma grande quantidade de espaços participativos. No entanto, o Distrito Federal apenas apresentou experiências participativas pontuais durante o governo do Partido dos Trabalhadores (AVRITZER, 2009, p.16;21).

Com resultado da pesquisa liderada por Avritzer, concluiu-se que o Distrito Federal não se configura como uma região com uma participação acentuada. Prova disso é que o DF está distante das cidades com grandes índices de participação. A partir da pesquisa realizada, 7 cidades foram apontadas como aquelas com os melhores desempenhos na análise da participação em 4 D's: Belo Horizonte, Porto Alegre, Juiz de Fora, Poços de Caldas, São Leopoldo, Blumenau e Chapecó. Tais cidades têm em comum o fato de possuírem, pelo menos, 30 instituições participativas, e, ao menos, 3 gestões participativas. Outro fator em comum dessas cidades é a alta capacidade deliberativa. Enquanto o DF possui um índice de capacidade deliberativa de 0,85, nessas cidades esse índice<sup>1</sup> ultrapassa uma unidade (AVRITZER, 2009, p.37-38).

---

<sup>1</sup> Nesse estudo, a capacidade deliberativa de uma cidade é determinada a partir da avaliação das características do regimento interno e da capacidade dos representantes da sociedade civil de propor projetos, propostas ou de participar dos debates no interior dos conselhos. O valor máximo atingido nesse índice foi de 1,253. Apenas quatro das cidades avaliadas atingiu esse valor: Águas Lindas de Goiás, Florianópolis, Blumenau e Joinville.

O estudo de Avritzer permite compreender que o Distrito Federal não se configura como uma região forte em termos de participação. Considerando o ano em que a pesquisa foi realizada, ainda seria necessário consolidar a participação nessa localidade. Iniciativas como a instauração de Conselhos para fiscalizar e controlar os gastos do FUNDEB a nível federal, estadual, municipal e distrital colaboram para a difusão da participação. No Distrito Federal, o CACS FUNDEB permite que a sociedade tenha mais um espaço para influir nas decisões do governo. A consolidação e a difusão da participação ainda se mostra incipiente, entretanto, isso não retira a validade ou a importância dos estudos voltados à participação nessa região. Aliás, é interessante que esforços sejam empregados na realização de estudos que forneçam insumos ao melhoramento da participação. É com esse intuito que o trabalho foca no CACS FUNDEB do DF.

Para tanto, além de se evidenciar as particularidades da participação no Distrito Federal, quando comparado a outras regiões, é imprescindível que se esclareça as funcionalidades desse Conselho. Para isso, consultou-se o atual Regimento Interno do CACS FUNDEB do Distrito Federal publicado no Diário Oficial do Distrito Federal pela Portaria nº128 de 2012. Segundo esse Regimento, o Conselho tem a responsabilidade de exigir, do Poder Executivo, a prestação de contas dos recursos aplicados no FUNDEB para a averiguação e análise por parte desse Conselho e, posterior, apresentação do parecer final ao Poder Executivo que deverá apresentar a prestação de contas final ao Tribunal de Contas responsável. Junto a isso, o Conselho deve supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do Distrito Federal garantindo que haja a alocação adequada dos recursos do Fundo segundo as percentagens previamente estabelecidas, salvaguardando a inclusão da devida aplicação do recurso na remuneração dos profissionais da educação básica e o cumprimento do seu plano de carreira.

O controle financeiro exercido por esse Conselho não se detém apenas ao FUNDEB, pois ele atua também no acompanhamento e controle dos recursos destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA. A análise dessa prestação de contas é encaminhada por esse Conselho no formato de parecer ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Para além da sua função de fiscalização de recursos, o CACS FUNDEB do DF deve, ainda, realizar a supervisão do Censo Escolar

garantindo que seja feito o preenchimento e o cumprimento do prazo para a entrega dos formulários de coleta de dados.

O Conselho em questão deve ser composto por, no mínimo, nove conselheiros. De acordo com o atual Regimento, os conselheiros devem ser dispostos da seguinte forma: cinco representantes do Poder Executivo, sendo três da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, um da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal e um da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal; um representante do Conselho de Educação do Distrito Federal; dois representantes da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; dois representantes de pais de alunos da Educação Básica Pública; e, por fim, dois representantes da Educação Básica Pública – indicados pela entidade que representa os estudantes secundaristas do Distrito Federal. Além disso, cada conselheiro titular tem um correspondente conselheiro como seu suplente que deverá, sempre que necessário, substituí-lo. Essa configuração do Conselho faz com que o Estado seja sobrerrepresentado quando se compara o seu número de conselheiros titulares aqueles possuídos pelos usuários e os profissionais de educação. Assim, nos dois últimos mandatos do CACS FUNDEB do DF, enquanto os usuários e os profissionais possuem, no mínimo, 4 conselheiros titulares para os representarem nas reuniões do Conselho, o Estado possui 5 conselheiros titulares.

Incentivos voltados para a inserção da sociedade nos conselhos da área da educação se fazem necessários devido à trajetória da participação na educação. Em estudo feito para analisar a configuração da participação nos Conselhos Municipais de Saúde e Educação na cidade de Juiz de Fora – MG, Débora Almeida apontou que historicamente essa localidade é marcada pela falta de participação dos movimentos populares a favor da educação (ALMEIDA, 2006, p. 173). Isto é, ali há um fraco vínculo associativo entre grupos locais e baixa interação com os diferentes atores presentes na esfera pública. No caso do Distrito Federal, fortalecer a participação da sociedade no CACS FUNDEB do DF por meio da ampliação do número de conselheiros pode representar não só maior autonomia desse segmento no interior do Conselho, mas, em última instância, pode contribuir para a consolidação da democracia na medida em que permite que atores da sociedade civil disponham de mais um canal de interação dentro da esfera pública.

É interessante observar que no Distrito Federal o CACS, desde a época em que o FUNDEF ainda vigorava, possui uma composição distinta daquela que ele assume a nível federal, estadual e municipal. Como mostra o quadro abaixo, durante o FUNDEF o CACS do Distrito Federal possui uma composição única, enquanto os conselhos municipais deviam ter o mínimo de quatro conselheiros o Distrito Federal tinha, no mínimo, seis. Com a instauração do FUNDEB, essa configuração muda, uma nova lei estipula que tanto o CACS do Distrito Federal quanto aqueles pertencentes a municípios devem possuir o mínimo de nove conselheiros. Apesar da quantidade de representantes do CACS distrital e municipal serem iguais, a composição do CACS distrital se assemelha mais ao arranjo do CACS estadual.

Quadro 1 - Diferenças na composição do CACS FUNDEF e FUNDEB

	FUNDEF	FUNDEB
Nível de governo	Segmento Representado	
Federal	Mínimo 6 representantes	Mínimo de 14 representantes
	Poder Executivo Federal Conselho Nacional de Educação Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental	Até 4 Ministério da Educação 1 Ministério da Fazenda 1 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 1 Conselho Nacional de Educação 1 Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED 1 Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE 1 União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME 2 Pais de alunos da educação básica pública 2 Estudantes da educação básica pública, um deles indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES
Estadual	Mínimo de 7 representantes	Mínimo de 12 representantes
	Poder Executivo Estadual Poderes Executivos Municipais Conselho Estadual de Educação Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE Delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC	3 Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Estadual de Educação 2 Poderes Executivos Municipais 1 Conselho Estadual de Educação 1 Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE 1 Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME 2 Pais de alunos da educação básica pública 2 Estudantes da educação básica pública, sendo 1 indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
Distrital	Mínimo de 5 representantes	Mínimo de 9 representantes
	Poder Executivo Estadual Conselho Estadual de Educação Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	3 Poder Executivo distrital, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Municipal de Educação 1 Conselho Estadual de Educação 1 Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE 2 Pais de alunos da educação básica pública 2 Estudantes da educação básica pública, sendo 1 indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
Municipal	Mínimo de 4 representantes	Mínimo de 9 representantes
	Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente Professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental Pais de alunos Servidores das escolas públicas do ensino fundamental.	2 Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente 1 Professores da educação básica pública 1 Diretores das escolas básicas públicas 1 Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas 2 Pais de alunos da educação básica pública 2 Estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas

Fonte: Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 11.494/2007

Recentemente, a portaria nº481 de outubro de 2013 estabeleceu um novo critério para a disposição do CACS FUNDEB. A portaria não altera os segmentos representados no CACS FUNDEB do Distrito Federal, bem como não define um número mínimo de representantes dos segmentos que integrarão o Conselho. Essa nova regra apenas estipula a quantia de representantes do CACS FUNDEB, sem dar abertura para que mais conselheiros integrem o Conselho. Ou seja, ele restringe o número de conselheiros que o CACS deve possuir, pois, anteriormente, no caso do Distrito Federal, ainda que o mínimo estipulado fosse de nove representantes, o conselho poderia ser formado por uma quantidade bem maior de conselheiros. Prova disso é o fato do atual mandato do CACS FUNDEB do DF possuir 24 conselheiros. Com essa nova portaria, o próximo mandato do conselho deverá ter a sua quantidade de conselheiros titulares, necessariamente, limitada a nove, os quais deverão ter suplentes.

Sobre o funcionamento do Conselho, os conselheiros se reúnem para reuniões ordinárias mensalmente, podendo haver reuniões extraordinárias, quando necessário. O Conselho é presidido por um presidente e um vice-presidente eleitos por seus pares, sendo os representantes do Poder Executivo impedidos de ocupar esses cargos. O Regimento, seguindo o disposto na lei nº 11.494/2007, assegura que o presidente do Conselho e os demais conselheiros não terão sua atividade remunerada, tampouco as decisões tomadas pelo Conselho devem causar algum tipo de despesa.

Ainda de acordo com o Regimento, o Conselho tem a atribuição de, sempre que necessário, solicitar ao Poder Executivo local: a cópia de documentos referentes à solicitação licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo; folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados; convênios com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público; outros documentos necessários ao desempenho de suas funções. O Conselho deve, também, realizar visitas e inspeções *in loco* para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares mantidas com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização dos bens adquiridos com recursos do Fundo em benefício do sistema de ensino.

Ademais, o Conselho poderá, sempre que julgar conveniente, apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo. O Secretário de Educação competente ou servidor equivalente poderá ser convocado pelo Conselho para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas.

A fiscalização e o acompanhamento são de responsabilidade do Conselho, mas não está no seu escopo a aplicação de punição. Segundo assegura o Regimento, os casos de falhas ou irregularidades apontadas ao Secretário de Educação e não sanadas no prazo definido pelo Conselho, serão comunicados ao chefe do Poder Executivo e, caso a situação requeira outras providências, será encaminhada representação ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e ao Ministério Público.

Portanto, as atividades desse Conselho se referem à requisição de informações sobre os gastos dos recursos do FUNDEB perante o Poder Executivo e elaboração de um parecer sobre os gastos realizados. Ainda relacionado ao Poder Executivo o CACS FUNDEB do DF deve supervisionar a execução do Censo Escolar e da proposta orçamentária do DF. Além de acompanhar e controlar o PNATE e o PEJA.

É válido ressaltar que, para o bom desempenho do Conselho no controle e acompanhamento, é essencial que o Poder Executivo não só providencie a estrutura física para o funcionamento do mesmo, mas que atue como parceiro, disponibilizando informações sempre que solicitado. É nisso que reside uma das faces da *accountability*, pois ela pressupõe que o representante tenha a obrigação de informar as ações e decisões tomadas, além de justificá-las por meio de argumentos.

É com esse intuito que o CACS FUNDEB do DF tem a prerrogativa de exigir informações e, juntamente com isso, solicitar, sempre que julgar necessário, a presença do Secretário de Educação em reuniões para que ele possa justificar e esclarecer os usos feitos com os recursos do Fundo. Juntamente com a função de averiguar a aplicação do Fundo, o CACS FUNDEB do DF, ao criar um espaço de representação de segmentos do Estado e da sociedade, fomenta o engajamento e participação dessa sociedade. O processo de avaliação da prestação de contas do Poder Executivo e do uso dos recursos do Fundo feito pelo Conselho não se esgota em si mesmo. Esse processo é caracterizado também por um estímulo ao engajamento social e inserção da sociedade em discussões sobre as tomadas de

decisão do governo em que o Estado e a sociedade atuam por meio do compartilhamento do poder e da responsabilidade pela coisa pública.

Nas partes seguinte, será abordada a experiência do CACS FUNDEB do DF na atuação prática do controle social e da *accountability* ressaltando a inserção da sociedade e do Estado no Conselho. Há indícios de que, na prática, o Conselho encontre sérias limitações e desafios na execução do controle social, isso impacta no processo de *accountability*, como veremos mais a frente.

## 5.2 ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB DO DF EM FUNCIONAMENTO

A tentativa de fornecer maior transparência e ampliar o espaço de participação e fiscalização da sociedade por meio do CACS FUNDEB é relevante, pois estimula a inclusão do cidadão nas ações do governo, além de fortalecer a *accountability* no contexto democrático. Todavia, para além de implementar um canal de participação e comunicação com o poder público, é imprescindível que a qualidade e a efetividade do Conselho também sejam garantidas. Muitas vezes, o que se nota é a existência de deficiências que precisam ser superadas para que se alcance o desempenho adequado do Conselho.

Apesar dos avanços na estrutura do CACS FUNDEB em relação ao FUNDEF, uma pesquisa realizada entre 2007 e 2011 acerca do CACS FUNDEB de Campo Verde, localizado no estado do Mato Grosso, aponta para um controle social insuficiente, caracterizado pela escassez de eficácia e efetividade. Algumas das falhas encontradas dizem respeito à falta de capacitação técnico-contábil para o devido acompanhamento do balanço contábil disponibilizado pela prefeitura e a instável participação da sociedade civil (SILVA, 2013, p. 98).

Nessa mesma direção, outra pesquisa recente feita com conselheiros do FUNDEB no litoral norte de São Paulo revelou que, nessa localidade, o controle social realizado pelo Conselho ainda é ineficiente. Essa ineficiência é justificada por aspectos como: o pouco tempo do conselheiro destinado às atividades do Conselho; a baixa oferta de capacitações; o

pouco conhecimento sobre a legislação básica e sobre as matérias indispensáveis à atividade do conselheiro; e a baixa qualidade na participação (NACIF, 2010, p. 78).

Esse tipo de diagnóstico tende a se repetir no recente relatório de avaliação da execução de programas de governo disponibilizado pela Controladoria-Geral da União – CGU. O relatório em questão considera uma amostra aleatória de 120 municípios e 4 Secretarias de Educação extraída de um universo de 8 estados e 1.694 municípios que totalizam as regiões que receberam recursos de complementação da União no ano de 2007 (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). A fiscalização ocorreu no período de 2007 a 2009 e teve o objetivo de averiguar os gastos realizados, a devida alocação dos recursos conforme o estabelecido em lei (no mínimo 60% para salários de professores e até 40% para as demais despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino) e, o que nos interessa nesse estudo, a estrutura e funcionamento do CACS FUNDEB.

No que concerne ao CACS FUNDEB, os resultados do relatório mostram que grande parte dos conselhos consultados teve acesso à documentação do Fundo (84,68%), também é alta a quantidade de conselhos que obtiveram a infraestrutura necessária para o exercício de suas atribuições (76,61%). Já no tocante ao funcionamento do conselho, o relatório revela que em metade nos conselhos analisados os conselheiros não receberam capacitação no período analisado.

No que tange ao acompanhamento da execução dos recursos do Fundo, 34,68% dos conselhos fiscalizados não realizaram o acompanhamento. É ainda maior a porcentagem de conselhos que não supervisionaram a realização do Censo Escolar, metade dos conselhos consultados não exerce essa função. Já sobre a composição dos conselhos, apenas 6,45% dos conselhos pesquisados possuem membros em desacordo com a legislação (BRASIL, 2013, p. 8-9). Tanto a ausência do conselho na execução de suas funções fundamentais, como o acompanhamento dos gastos dos recursos do FUNDEB e a supervisão do Censo Escolar, quanto à escolha de membros em desacordo com a legislação podem ser fatos decorrentes da falta de capacitação dos conselheiros já que metade dos conselhos consultados não gozou de capacitação.

Os dados mostram que, embora as ações dos Conselhos do FUNDEB estejam legalmente fundamentadas, limitações na execução prática das atribuições desses Conselhos ainda podem ser encontradas. Diante desses indícios, esse trabalho tem como objetivo analisar

e avaliar a atuação do CACS FUNDEB do Distrito Federal no controle dos recursos do Fundo e no seu papel de ferramenta de *accountability* por meio da realização do controle social. De forma geral, o que se busca responder é como tem sido a atuação desse Conselho no desempenho de suas atividades.

A análise das atas dos dois mandatos do CACS FUNDEB do Distrito Federal (2009-2010; 2011-2013) mostra que há uma quebra entre os mandatos. O segundo mandato dos conselheiros deveria ter começado em fevereiro de 2011, entretanto, apenas em dezembro desse ano os conselheiros foram nomeados e, somente a partir de maio de 2012, depois de indicado uma secretária para o conselho, é que o mesmo começou a funcionar com os novos conselheiros. Devido a esses percalços, o segundo mandato deve acabar ao final do ano de 2013 para que se complete o seu mandato de dois anos.

De acordo com as atas fornecidas pelo conselho, no mandato de 2009 a 2010, ocorreram 23 reuniões ao todo. Já no mandato de 2011 a 2013, tive acesso às atas até o mês de agosto de 2013. Essas atas correspondem ao total de 15 reuniões. É válido lembrar que, esse número referente ao total de reuniões dos mandatos, abrange as reuniões realizadas de forma ordinária e extraordinariamente e não inclui as primeiras reuniões destinadas à posse dos conselheiros.

Por meio das atas pude apurar a presença dos conselheiros nas reuniões realizadas durante os mandatos avaliados. A Tabela 2 abaixo mostra a porcentagem de reuniões em que os segmentos representados compareceram com a presença do titular ou suplente, no caso da ausência do primeiro. É válido lembrar que, os segmentos: Pais de Alunos da Educação Básica Pública, Poder Executivo do DF e da Secretaria de Estado de Fazenda do DF possuem dois titulares representantes no conselho, por isso a tabela retrata o percentual de presença de ambos os titulares. Assim, uma das porcentagens se refere ao comparecimento em reunião de determinado titular ou seu suplente enquanto a outra porcentagem se refere à presença, em reunião, do segundo titular ou, no caso de falta do mesmo, do seu suplente. Em suma, o que a tabela pretende mostrar é a quantidade de vezes que determinado segmento compareceu no total de reuniões levando em consideração a sua quantidade de titulares.

Tabela 2 - Porcentagem de presença em reuniões por segmento no mandato de 2009-2010 considerando a quantidade de titulares por segmento

Segmentos representados no mandato (2009-2010)	Porcentagem de reuniões em que um dos titulares ou seu suplente compareceu	Porcentagem de reuniões em que um dos titulares ou seu suplente compareceu
Carreira de Assistência à Educação	73,91%	-
Conselho Estadual de Educação	69,57%	-
Estudantes da Educação Básica Pública	0,00%	-
Estudantes da educação básica pública – indicado pela entidade de estudantes secundaristas do DF	4,35%	-
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	52,17%	4,35%
Poder Executivo do DF	73,91%	56,52%
Poder Executivo do DF – Secretaria de Estado da Educação do DF	47,83%	-
Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	43,48%	-
Secretaria de Estado de Fazenda do DF	47,83%	30,43%
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do DF	73,91%	-

Fonte: Elaboração própria a partir das atas do CACS FUNDEB DF

Os dados acerca da presença dos segmentos representados em reuniões do primeiro mandato mostram que os estudantes da educação básica pública são os menos assíduos nas reuniões do Conselho. A partir da posse, esse segmento foi representado em apenas uma reunião, o que resulta no percentual de 4,35%. Em contrapartida, a Carreira de Assistência a Educação (composta por analistas, técnicos e auxiliares da assistência à educação) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do DF, segundo essa tabela, apresentam um dos maiores índices de comparecimento, esses segmentos foram representados em 73,91% das reuniões. O Conselho de Educação também esteve presente em mais da metade (69,57%) das reuniões.

Para uma análise mais apurada da presença dos pais de alunos, do Poder Executivo do DF e da Secretaria de Estado da Fazenda do DF foi averiguada a quantidade de reuniões em que esses segmentos foram representados por, pelo menos, um conselheiro sendo ele titular ou suplente. Por meio dessa análise, o Poder Executivo, juntamente com a Secretaria de Estado da Fazenda do DF, apresenta os maiores índices de representação em reunião. Ambos esses segmentos foram representados em 78,26% das reuniões. Quando feita a análise da presença dos pais de alunos da educação básica, o que se nota é que esse segmento esteve representado em reunião seja por titular ou por suplente, em 56,52% das reuniões convocadas.

Vale dizer que, em determinadas situações, o titular e o seu suplente compareceram, simultaneamente, em uma reunião representando um mesmo segmento. É o que ocorre com o segmento de pais de alunos da educação básica, pois, apesar de ter sido representado em pouco mais da metade das reuniões, em 26% delas esteve presente o titular e o seu suplente. Entretanto, para efeito de cálculo, foi considerada a presença apenas do titular e, na sua ausência, a presença de seu suplente.

A Tabela 3 abaixo, por sua vez, evidencia a porcentagem de reuniões do segundo mandato (2011-2013) em que os segmentos representados compareceram com a presença do titular ou suplente, no caso da ausência do primeiro. Assim como na Tabela 2, a Tabela 3 também considera, de forma separada, a presença dos segmentos que possuem dois conselheiros titulares. Dessa forma, a Tabela 3 apresenta as porcentagens do Poder Executivo DF, do Poder Executivo DF – Secretaria de Estado de Educação do DF e dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública diferenciando a participação em reunião dos seus dois conselheiros titulares ou, no caso de sua ausência, dos seus respectivos suplentes .

Tabela 3 - Porcentagem de presença em reuniões por segmento no mandato de 2011-2013 considerando a quantidade de titulares por segmento

Segmentos representados no mandato (2011-2013)	Porcentagem de reuniões em que um dos titulares ou seu suplente compareceu	Porcentagem de reuniões em que um dos titulares ou seu suplente compareceu
Poder Executivo do DF	26,67%	26,67%
Poder Executivo do DF – Secretaria de Estado da Educação do DF	20,00%	93,33%
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	46,67%	40,00%
Seccional dos Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	86,67%	-
Carreira de Assistência à Educação	93,33%	-
Estudantes da Educação Básica Pública	6,67%	-
Estudantes da educação básica pública – indicado pela entidade de estudantes secundaristas do DF	13,33%	-
Conselho Estadual de Educação	33,33%	-
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do DF	46,67%	-
Secretaria de Estado de Fazenda do DF	66,67%	-

Fonte: Elaboração própria a partir das atas do CACS FUNDEB DF

Os dados mostram um grande comparecimento da Carreira de Assistência a Educação, esse segmento esteve presente em 93,33% das reuniões convocadas consideradas. Desde o mandato iniciado em 2009, a Carreira de Assistência a Educação é um dos segmentos

que mais esteve presente em reuniões. No mandato iniciado em 2011 ela aumentou sua participação em presença em reunião em quase 20%. Outro segmento que ampliou sua presença em reunião foi a Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. A CNTE praticamente dobrou o seu percentual de comparecimento em reunião. O Conselho de Educação, entretanto, com a mudança de conselheiros representantes desse segmento na passagem dos mandatos, baixou o seu índice de comparecimento em reunião, chegando ao nível de 33,33%. O seu percentual de presença caiu a menos da metade daquele observado no mandato do ano de 2009.

A Secretaria de Estado Planejamento e Gestão do DF também diminuiu a sua presença em reuniões no período observado. Ela decaiu a sua presença para 46,66% do total de reuniões convocadas. Já a Secretaria de Estado de Fazenda do DF que, no mandato de 2011 a 2013, é representada apenas por um titular e não dois, como no mandato anterior, diminuiu sua representação em reuniões. No atual mandato, essa secretaria compareceu com representantes em 66,67% das reuniões.

Com o objetivo de tornar a análise mais clara, foi feito o cálculo da porcentagem em que o Poder Executivo do DF, a Secretaria de Estado de Educação do DF enquanto representada por esse mesmo poder e os pais de alunos e estudantes da educação básica pública (indicados ou não pela entidade de estudantes secundaristas do DF) foram representados em reunião por, pelo menos, um conselheiro sendo ele titular ou suplente. Com base nos cálculos, o Poder Executivo esteve representado por um conselheiro titular ou suplente em 46,67% das reuniões convocadas. Ou seja, a sua representação caiu pouco mais de 30% daquela porcentagem observada no mandato anterior. Já o Poder Executivo representado pela Secretaria de Estado de Educação do DF compareceu com, ao menos, um representante, titular ou suplente, em 93,33% das reuniões convocadas. Isso mostra que a representação desse segmento nas reuniões, praticamente, dobrou, pois passou de 47,83% no mandato de 2009-2010 para mais de 90% no mandato de 2011-2013. É interessante observar que, a presença do Poder Executivo quando representado de forma geral, sem se referir à Secretaria de Estado de Educação, é menor do que quando o Poder Executivo comparece à reunião representando a Secretaria de Estado de Educação. Apesar dessas variações os segmentos representantes do Estado estão sempre presentes nas reuniões do Conselho.

O segmento de pais de alunos da educação básica também foi representado mais vezes em reuniões. Em 56,52% das reuniões um conselheiro, titular ou suplente, desse segmento esteve presente, o que resulta em um acréscimo de quase 10% da representação obtida no mandato anterior. Sobre os conselheiros representantes dos estudantes da educação básica pública, no mandato anterior (de 2009 a 2010), foi notado que eles compareceram apenas uma vez em reunião. Os dados evidenciam que esse segmento tem comparecido mais em reuniões do Conselho no atual mandato. O que se observa é que, apesar do índice baixo de comparecimento em reunião, a representação de estudantes da educação básica pública se ampliou, pois esse segmento compareceu em 13,33% do total de reuniões ocorridas com a presença de conselheiros indicados ou não pela entidade de estudantes secundaristas do DF.

Ainda que avanços no comparecimento dos usuários em reuniões tenham ocorrido, é importante ressaltar que, de forma geral, os conselheiros representantes do Estado têm estado presentes em grande parte das reuniões realizadas. Isso pode ser resultado do fato do Estado possuir mais representantes no Conselho que os usuários e os profissionais da área da educação. Dessa forma, apesar do Conselho ser autônomo, em sua composição, o Estado possui mais espaço para representação que a sociedade civil.

A partir do apanhado dos dados coletados, pode-se observar que, embora ainda incipiente, os usuários e os profissionais da educação têm ampliado sua participação no Conselho por meio da presença em reunião. A eleição de um representante de pais de alunos da educação básica pública como vice-presidente do conselho em 2009 é um fato que pode corroborar para o fortalecimento da participação e maior vocalização da sociedade civil dentro do CACS FUNDEB do DF. Em 2010 esse mesmo representante foi eleito presidente do Conselho, mas permaneceu nessa função por pouco tempo, em fevereiro desse mesmo ano teve que deixar o Conselho.

Os segmentos que representam os profissionais da educação, também assumem a presidência do Conselho. Após a saída do representante de pais de alunos da presidência, em abril de 2010, foi eleito como presidente um representante da Carreira de Assistência a Educação e como vice-presidente um representante do Conselho Estadual de Educação que permaneceram na presidência até o término do mandato. Já no segundo mandato (2011-2013), com o início das atividades do Conselho em 2012, foi eleito como presidente um representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação –

CNTE e como vice-presidente um conselheiro representante dos estudantes da educação básica indicado pela entidade de estudantes secundaristas do DF. Apesar de ter sido eleito vice-presidente do Conselho, o representante dos estudantes compareceu em apenas duas reuniões do Conselho. O presidente eleito representante da CNTE exerceu o cargo até o mês de outubro de 2012 quando teve que se afastar do conselho. Com isso, o Conselho ficou sem presidente até o fim de 2012.

Em março de 2013 foi eleito como presidente outro representante da CNTE e como vice-presidente um representante da Carreira de Assistência à Educação. Esses novos eleitos devem continuar como presidentes até o final do ano de 2013. Os representantes dos profissionais da educação têm se destacado na ocupação da presidência e vice-presidência do Conselho. Isso pode derivar do fato de, apesar de haver um aumento gradual da atuação dos representantes da sociedade civil (usuários) no comparecimento em reunião ao longo dos mandatos, esse segmento ainda é sub-representado em reuniões quando se compara os seus índices de presença com o dos demais segmentos. Juntamente com isso, como os conselheiros representantes do Poder Executivo são impedidos de ocupar os cargos da presidência do Conselho, de acordo com a legislação que regulamenta o CACS FUNDEB, os segmentos de representação dos profissionais de educação tendem, nesse último mandato do Conselho, a ocupar cargos de liderança.

Acerca da ocupação de cargos de liderança no Conselho, a pesquisa feita pela CGU demonstrou que é pequena a quantidade de CACS FUNDEB, dentro da amostra considerada, que possui membros em desacordo com a legislação (6,45%). Não obstante, no CACS FUNDEB do DF, no seu primeiro ano de atuação, foi eleito um presidente representante do Poder Executivo do DF. Após concluir o mandato o mesmo conselheiro, representante do Poder Executivo, foi eleito vice-presidente do Conselho, mas ao perceber a sua incompatibilidade com o cargo teve de deixá-lo.

Além da escolha inadequada de conselheiro para a ocupação de cargos importantes como a presidência e vice-presidência do Conselho, a presidência nem sempre pode continuar no cargo até a finalização do mandato ou, do ciclo de um ano. A saída do presidente e vice-presidente gera uma quebra nos mandatos, pois sem liderança os trabalhos no Conselho são afetados pela descontinuidade. No primeiro mandato, o Conselho trocou de presidente e vice-presidente por duas vezes. O segundo mandato, por sua vez, até o momento

analisado, trocou os ocupantes dos cargos de presidente e vice uma vez. No entanto, houve períodos em que o Conselho não dispunha de presidente ou vice. Em momentos como este, as atas analisadas pertencentes ao segundo mandato registram que houve reuniões presididas pela secretária do Conselho.

Fazendo, ainda, um paralelo com os resultados da pesquisa realizada pela CGU, observa-se que o Conselho possui uma infraestrutura básica para seu funcionamento, assim como a maior parte dos conselhos pesquisados pela Controladoria. Tal infraestrutura, tão necessária para a realização das atribuições do CACS, foi providenciada pelo Poder Executivo. À vista disso, atualmente, o CACS FUNDEB do DF possui uma estrutura básica que inclui um espaço destinado à realização de reuniões, além de dispor de uma secretária que auxilia os trabalhos do Conselho.

Embora o Conselho disponha, atualmente, de uma estrutura razoável para seu funcionamento, é preciso que os atores sociais, necessários para que o Conselho atue efetivamente no controle social, estejam sempre presentes em reunião expondo suas demandas, requisitando informações e explicações sobre os gastos do Fundo ao Estado. A ausência do usuário durante as reuniões acarreta no fortalecimento da sobre-representação dos segmentos representantes do Estado e dos profissionais de educação. Isso causa um desfalque no funcionamento do Conselho, pois ainda que o canal de participação esteja aberto, a sociedade civil não está engajada o suficiente para comparecer constantemente em reuniões. No primeiro mandato do Conselho, a sociedade esteve mais interessada em participar das reuniões e assumir cargos importantes. Esse interesse decaiu no segundo mandato, e gera efeitos negativos no controle social. O controle social pressupõe a inserção e participação da sociedade na gestão pública orientando, influenciando e aconselhando as ações estatais, mas se a sociedade não participa efetivamente e de forma contínua no espaço a ela destinado o controle social perde sua eficácia.

Por outro lado, as discontinuidades na presidência do Conselho impactam na condução das atividades. A presidência tem a função chave de organizar, guiar e acompanhar as atividades desenvolvidas pelo Conselho. Nos momentos de ausência da presidência, o Conselho sofre uma quebra no seu ritmo de trabalho devido a perda da liderança. Tanto a ausência de conselheiros quanto a recorrente vacância do cargo de presidente são aspectos que causam desmotivação nos conselheiros e, portanto, debilita o controle social. Mas esses

podem ser apenas alguns dos desafios encontrados pelo Conselho. Na parte seguinte, serão abordados outros fatores de empecilho relacionados especificamente à prestação de contas.

### 5.3 SOBRE A REALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E DA *ACCOUNTABILITY* NO CACS FUNDEB DO DISTRITO FEDERAL

Além de providenciar a estrutura física para a atuação do conselho, o Poder Executivo deve entregar a sua prestação de contas ao Conselho, bem como disponibilizar, sempre que solicitado, os documentos necessários para que o conselho avalie a adequação dos gastos realizados com os recursos do Fundo. Entretanto, o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado de Educação do DF, nem sempre enviou, quando solicitado pelo Conselho, a prestação de contas dos gastos realizados com os recursos do FUNDEB. Embora, em certa medida, tenha sido providenciada uma estrutura física para o funcionamento do Conselho, a disponibilização de documentos sobre os gastos realizados com os recursos do FUNDEB, ou seja, a prestação de contas em si não foi disponibilizada sempre que demandado pelo conselho. Segundo registrado em ata, o Conselho teve acesso apenas à prestação de contas do ano de 2009. Em decorrência disso, o CACS FUNDEB do DF apenas validou e apresentou relatório com parecer sobre a prestação de contas referente ao primeiro, segundo, terceiro e quarto trimestres do ano de 2009.

A prestação de contas referente ao ano de 2010, entretanto, não foi analisada pelo Conselho. Isso ocorreu, pois o Conselho teve dificuldades tanto na feitura do parecer da prestação de contas quanto na obtenção de informações para o acompanhamento dos contratos feitos a partir dos recursos do FUNDEB. Outro fator que emperra a análise e o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo é a falta de conhecimento técnico-contábil dos conselheiros para emissão de parecer. Para auxiliar a análise da prestação de contas o secretário da Secretaria de Estado de Educação do DF foi convocado para comparecer na reunião do Conselho relativo ao primeiro mandato. Feito o convite, o secretário adjunto compareceu à reunião do Conselho e, tanto ele quanto os conselheiros fizeram sugestões para o melhoramento dos trabalhos do Conselho. Mas, com a aproximação do término do mandato e com as dificuldades para a apreciação dos gastos, o parecer do Conselho sobre a prestação de contas referente ao ano de 2010 não foi elaborado.

No caso do mandato dos anos de 2011 e 2013, a análise da prestação de contas também ficou defasada. Apesar dos esforços do CACS FUNDEB do DF, nesse mandato, não foi possível dar prosseguimento à análise dos gastos do ano de 2011 e 2012. Desde o início do mandato em 2012, o conselho entrou em contato com a Secretaria de Estado de Educação do DF convocando a participação do secretário na reunião do Conselho e solicitando balanço financeiro dos gastos. O secretário não compareceu à reunião, mas a presidência do Conselho, juntamente com outros conselheiros se reuniu com o secretário adjunto. Nessa reunião, no que concerne à prestação de contas, foram solicitadas informações sobre os convênios que são geridos com base nos recursos do FUNDEB, além de terem sido solicitados os balanços financeiros e contábeis do Fundo do período de dezembro de 2011 a julho de 2012.

Apesar da reunião, os balanços financeiros não chegaram às mãos do conselho. O pedido para o provimento dos balanços financeiros e contábeis para esse período foi reafirmado por meio do encaminhamento de ofício ao subsecretário do Tesouro Nacional solicitando os extratos das contas vinculadas ao FUNDEB. Além disso, foi enviado outro documento à Secretaria de Estado de Educação solicitando os débitos dos gastos da conta do FUNDEB. Afora essas tentativas, mais um contato foi feito com a Secretaria com o intuito de que fosse disponibilizada a prestação de contas. No entanto, o ano de 2012 terminou e os documentos solicitados não foram encaminhados ao Conselho.

Com o início do ano de 2013 o Conselho persistiu fazendo solicitações à Secretaria de Estado de Educação do DF para que fosse disponibilizada a prestação de contas. Ainda assim, a prestação de contas referente ao ano de 2012 foi enviada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal sem que o CACS FUNDEB do DF tivesse analisado e fornecido parecer acerca dos gastos realizados com os recursos do FUNDEB. Na última reunião ordinária do Conselho no ano de 2013, ficou acordado que seria elaborado um relatório de gestão em que conteria todas as ações empenhadas pelo Conselho na busca da prestação de contas pelo Poder Executivo. Esse relatório seria enviado ao Tribunal de Contas do DF informando o porquê do Conselho não ter analisado e prestado parecer dos gastos com o Fundo.

Além dos obstáculos encontrados pelo Conselho na disponibilização de informação, a análise das atas demonstra que há outros fatores que impactam negativamente na qualidade do funcionamento do Conselho. Nessa direção, aspectos como a falta de

conhecimento das reais funções do Conselho e de capacitação necessária para o claro entendimento de como devem ser realizadas as funções que competem ao conselho, inclusive, àquelas referentes à análise da prestação de contas afetam a qualidade do controle social exercido pelo Conselho.

Estive presente como ouvinte nas reuniões ordinárias do Conselho referentes aos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2013 e pude presenciar momentos em que os conselheiros não sabiam como deveria ser realizada a prestação de contas em si. Para eles, não estava claro o quê e como eles deveriam analisar. Diante disso, ainda que o Poder Executivo disponibilize a prestação de contas, o Conselho encontra dificuldades para a elaboração do parecer sobre os gastos realizados. Corroborando com essa noção, as atas referentes aos dois mandatos analisados fazem menção a pouca capacitação e conhecimento técnico-contábil do Conselho para desenvolver suas atividades, além da demora do Poder Executivo em ser responsivo às demandas do Conselho.

A partir das informações contidas nas atas, percebe-se que, no primeiro mandato, os conselheiros não atuaram proativamente na busca de capacitação. O mandato de 2011-2013, entretanto, convidou o professor João Monlevade para participar de algumas reuniões do Conselho onde ele prestou informações sobre o funcionamento do FUNDEB e do Conselho. Eles também entraram em contato com o FNDE solicitando que fosse disponibilizado um curso de capacitação. Mas, para além do contato direto para que sejam feitos cursos que capacitem os conselheiros, é importante que eles demonstrem interesse e, proativamente, acessem documentos disponibilizados pelo FNDE sobre as atribuições do CACS FUNDEB. Documentos como o Manual de Orientação do FUNDEB servem como fonte de conhecimento sobre o Fundo e sobre o controle social exercido pelo CACS FUNDEB tanto para os conselheiros quanto para a sociedade no geral.

Além da função de acompanhamento da adequação da prestação de contas por meio da análise e emissão de parecer, compete ao Conselho realizar visitas para averiguar como a comunidade tem recebido as ações realizadas com os gastos do Fundo, além de acompanhar a proposta orçamentária anual e salvaguardar o cumprimento dos prazos do Censo Escolar pela Secretaria de Estado de Educação do DF. As atas averiguadas denunciam que apenas os conselheiros do primeiro mandato realizaram visitas em escolas para averiguar a situação em que se encontravam projetos desenvolvidos para os estudantes da educação

pública. Além de terem sido realizadas visitas, nesse mandato, diversos executores de projetos, que causam impacto na educação pública e são financiados com os recursos do FUNDEB, foram convidados a prestar esclarecimentos sobre o funcionamento desses projetos.

Os conselheiros do segundo mandato, entretanto, não verificaram *in loco* a aplicação dos recursos. No que tange ao Censo Escolar, apenas as atas do primeiro mandato evidenciam que os conselheiros convocaram os executores do Censo para esclarecer algumas informações durante a reunião do Conselho. No segundo mandato, entretanto, as atas não fazem menção a qualquer mobilização com relação ao Censo Escolar. Sobre a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, nenhum dos mandatos registrou em ata que tenha acompanhado a feitura do orçamento.

O que se pode perceber é que, não obstante as diversas cobranças do Conselho, o Poder Executivo não se mostrou disposto a prestar contas ao Conselho. Em contrapartida, no último mandato, o Conselho também não procurou averiguar *in loco* os resultados da aplicação do Fundo visando colher insumos para a análise da adequação dos gastos dos recursos advindos do FUNDEB. Assim, a atuação do Conselho na análise da prestação de contas não tem ocorrido efetivamente no último mandato devido, principalmente, a ausência da disponibilização de informação pelo Poder Executivo. No entanto, ainda que esse poder disponibilize as informações necessárias, o Conselho ainda enfrentará sérios empecilhos para a análise da prestação de contas. Isso porque, é baixa a capacitação dos conselheiros sobre suas funções no que tange a análise técnico-contábil do Fundo.

Nesse contexto, o controle social é debilitado não só pela falta de empenho do Poder Executivo na prestação de informação, mas também, e de forma definitiva, pela inaptidão dos conselheiros em examinar e elaborar parecer acerca dos gastos do Fundo. O Conselho, então, não se configura como efetivo já que, ao menos no último mandato, não pode exercer sua atividade básica de acompanhamento e controle social do FUNDEB. Na parte subsequente será examinada de forma mais clara e detalhada os impactos do mal funcionamento do Conselho no exercício do controle social e na efetivação da *accountability*.

#### 5.4 DESAFIOS DO CACS FUNDEB DO DF NA EXECUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E PROVIMENTO DA *ACCOUNTABILITY*

As informações extraídas das atas demonstram que o CACS FUNDEB do DF ainda é um Conselho incipiente. Falhas no funcionamento e desenvolvimento de suas atribuições mais essenciais ocorrem regularmente. A falta de capacitação e conhecimento técnico-contábil aliada à inércia do Poder Executivo para informar e justificar as decisões tomadas com os recursos recebidos do FUNDEB se configuram como as maiores imperfeições desse Conselho. Isso porque, essas deficiências impactam diretamente no controle social a que se pretende com o Conselho e, portanto, debilita a *accountability*. Ademais, uma vez que o Conselho não exerce a sua função básica de controle social coloca em cheque a participação da sociedade civil nas ações governamentais. Exemplo disso é o fato da prestação de contas da Secretaria de Estado de Educação ter sido encaminhada diretamente para o Tribunal de Contas do DF podando a possibilidade de participação da sociedade civil, por meio do Conselho, na averiguação, conferência e acompanhamento do que tem sido realizado com os recursos do FUNDEB.

E, mais que isso, ainda que o Poder Executivo disponibilize a prestação de contas, ela deve vir imbuída por uma dimensão argumentativa que extrapola o simples fornecimento de dados que informem as atividades realizadas com o recurso do Fundo. A disponibilização da prestação de contas calcada não apenas em números e balanços financeiros, mas aliada a argumentos que esclareçam os motivos que motivaram o Poder Executivo a tomar determinadas decisões é vital para a compreensão dos conselheiros acerca da importância dos projetos financiados com os recursos do FUNDEB. Para além da transparência, é preciso ter um processo de responsabilização que envolva o Estado e a sociedade civil e que permeie a estrutura do Conselho.

Se o Poder Executivo tem a obrigação de prestar contas informando e justificando seus atos, o Conselho deve atuar de forma conjunta ao Poder Executivo analisando a adequação das suas ações para o bem público. Para que isso ocorra, além da capacitação, é necessária uma ativa participação dos segmentos representados no Conselho nas reuniões. Essa participação não deve ser apenas por meio da confirmação da presença em reunião, mas na atuação ativa no acompanhamento dos gastos do Fundo.

O controle social, nesse caso é realizado não só com a atuação ativa do Conselho, mas depende que o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado de Educação, seja responsivo às demandas do Conselho. Como foi visto, a *accountability* envolve a obrigação de resposta a perguntas, independentes de elas serem desconfortáveis. E é mediante as respostas a essas perguntas que os representantes têm a oportunidade de informar, justificar e explicar o porquê de suas ações. No momento em que o CACS FUNDEB do DF se volta para a Secretaria de Estado de Educação e demanda que seja disponibilizada a prestação de contas, essa secretaria tem a oportunidade de esclarecer os seus atos perante a comunidade. Quando a Secretaria de Estado de Educação se omite da obrigação de responder a demanda do Conselho ela quebra com o processo de *accountability* e impossibilita que a sociedade participe do controle social do Fundo. Isso porque, ao não fornecer a resposta ela limita o escopo de participação da sociedade, já ela não terá a possibilidade de averiguar o destino que se tem dado aos recursos arrecadados com o FUNDEB.

Em contrapartida, quando a sociedade civil não se insere no Conselho comparecendo as reuniões, atuando efetivamente na requisição de demandas e realização de perguntas junto ao Poder Executivo, o controle social se torna debilitado. Isso ocorre, pois o controle social pressupõe a participação, se a sociedade civil se abstém de sua prerrogativa de participação e reivindicação de resposta junto ao Poder Executivo ela restringe a utilidade e a eficiência do CACS FUNDEB enquanto canal de participação. Com isso, são tolhidas as alternativas de participação que fornecem a oportunidade da sociedade civil impactar e influenciar as ações governamentais.

No caso do CACS FUNDEB do DF, a análise das atas indica que ainda é preciso fortalecer a participação da sociedade civil, haja vista a debilidade da presença em reunião dos conselheiros representantes desse segmento. É importante salientar que, além da presença em reunião, o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo mediante a realização de visitas *in loco* e de mecanismos que aproximem o Conselho daqueles que executam as ações financiadas pelo Fundo fornecem mais insumos para que o Conselho em si seja capaz de avaliar os usos que têm sido dados aos recursos do Fundo. Desse modo, a função de acompanhamento e controle do CACS FUNDEB do DF será fundamentada não só na análise do material disponibilizado pelo Poder Executivo, mas estará calcada na análise prática da aplicação do Fundo. Juntamente com a consolidação da participação por meio do aperfeiçoamento da atuação do conselho, é preciso que o Poder Executivo disponibilize as

informações requisitadas pelo Conselho a contento para que elas sejam analisadas e averiguadas com qualidade. Ações como essas consolidam o controle social e garantem o funcionamento do processo de *accountability*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de financiamento da educação cunhado pelo FUNDEF inova ao estabelecer um Conselho com a função de controle social de forma disseminada no território nacional. Ainda que tenha havido a transição do FUNDEF para o FUNDEB, em certa medida, se conservou a estrutura de controle social forjada para fiscalizar os gastos na educação realizados com os recursos financeiros do Fundo.

Com base na estrutura do CACS FUNDEB, esse trabalho procurou avaliar o CACS FUNDEB do DF delineando os desafios encontrados para exercer o controle social e fortalecer a *accountability*. Foi verificado que o CACS FUNDEB possui um caráter fiscalizador e congrega as dimensões da *accountability* societal e horizontal. Esse Conselho possui, ainda, uma composição singular já que ele conjuga conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, e por isso, ele pode ser classificado como uma instituição híbrida.

Para o aprofundamento da análise do desempenho do Conselho no cumprimento de suas atribuições, procurou-se, nesse trabalho, realizar um estudo das atas do conselho nos mandatos de 2009 a 2010 e de 2011 a 2013. O estudo das atas teve o objetivo de focar o funcionamento do CACS FUNDEB do DF acerca do acompanhamento e controle dos recursos advindos do FUNDEB, avaliando como esse Conselho exerce sua atividade de controle social por meio do reforço à *accountability* dos governantes.

Mediante a análise das atas em questão, extraiu-se o índice de presença em reunião dos segmentos representados no Conselho e, com isso foi possível averiguar que, os conselheiros representantes do poder público e aqueles que representam os profissionais da educação, foram os que mais compareceram às reuniões. Apesar de se observar um avanço no comparecimento em reuniões do Conselho, os segmentos representantes da sociedade civil (pais de alunos e estudantes) são os que, comparativamente com os demais, menos estiveram presente nesses encontros. Além da análise do comparecimento em reunião por segmento, foi apurada a rotatividade dos cargos de presidente e vice-presidente do Conselho. O que se observou é que esses cargos, por vezes, estiveram em vacância o que pode gerar descontinuidades no andamento das atividades do Conselho.

Afora essas características, foram averiguadas as ações tomadas pelo CACS FUNDEB do DF para exercer o controle e o acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB. Em conclusão à análise, foi verificado que, embora o Conselho disponha de uma estrutura física básica fornecida pelo Poder Executivo, ele, muitas vezes, é impedido de emitir parecer sobre a prestação de contas do Poder Executivo. Isso ocorre devido à dificuldade no recebimento das informações adequadas e necessárias para a análise dos gastos feitos com o Fundo. Em contrapartida, o Conselho não possui capacitação e conhecimento técnico-contábil suficientes para exercer, eficaz e efetivamente, a apreciação e análise da prestação de contas. A falta de conhecimento dos conselheiros causou impacto, inclusive, na escolha de conselheiros para ocupar os cargos de presidente e vice-presidente. As atas mostraram que o Conselho acordou que a presidência fosse ocupada por membros pertencentes ao poder público, algo que vai contra a legislação.

Se a ausência da prestação de contas do Poder Executivo, coligada à baixa capacitação e conhecimento dos conselheiros prejudica o controle social, por outro lado, a falta de acompanhamento do Conselho dos projetos financiados pelo FUNDEB, por meio de visitas *in loco*, debilita o acompanhamento do Fundo. Isso porque, ao não realizar visitas, o Conselho restringe as suas formas de atuação no controle e verificação dos resultados alcançados com os projetos financiados pelo Fundo. E ainda, fatores como o baixo número de representantes dos usuários, a falta de mecanismo formal de sanção e o acentuado caráter fiscalizador do Conselho colaboram para que, em certa medida, a função do Conselho voltado para o exercício da *accountability* seja comprometida

Por fim, também foi verificado que a supervisão da elaboração da proposta orçamentária do Distrito Federal não foi mencionada nas atas analisadas. Quanto ao trabalho de garantia do cumprimento dos prazos do Censo Escolar, no primeiro mandato, foram convocados os executores do Censo para participar da reunião provendo informações. No segundo mandato, entretanto, nenhuma ação foi registrada em ata. Tais fatos podem denotar que as funções do Conselho relativas ao Censo Escolar e ao trâmite orçamentário do DF não estejam sendo executadas.

O que se concluiu da análise das atas é que a baixa capacitação e o pouco conhecimento técnico-contábil dos conselheiros, juntamente com a debilidade do Poder Executivo em prover uma prestação de contas que informe e justifique o porquê dos gastos

realizados com os recursos do Fundo, pode se configurar como as maiores deficiências do funcionamento do Conselho. Essas características, identificadas por meio das atas, impactam diretamente no controle social do Fundo. Como o objetivo aqui tem sido avaliar, justamente, a atuação do CACS FUNDEB do DF no controle social é vital que se considere essas características como parte influente da qualidade do controle social exercido.

Devido a essas deficiências, o controle social não pode ser executado plenamente, pois ele pressupõe a participação e o engajamento mútuo da sociedade civil e do poder público. Já a *accountability*, que diz respeito não só a justificação e informação da tomada de decisão pelos representantes, mas implica, também, em uma responsabilidade conjunta por aquilo que é público, ser torna debilitada.

O maior engajamento da sociedade civil não só no comparecimento nas reuniões do Conselho, mas na participação efetiva em reunião pode ser um início para um melhor controle social. Por outro lado, o Poder Executivo ao se empenhar para ser mais responsivo às demandas do Conselho disponibilizando, sempre que solicitado, a documentação necessária para a análise dos gastos do Fundo poderá auxiliar o Conselho no desenvolvimento de suas atividades.

A análise aqui traçada teve como objetivo último avaliar o controle social exercido pelo CACS FUNDEB do DF. A pesquisa concluiu que aperfeiçoamentos quanto à qualidade do controle social, da participação e do compromisso e responsabilidade conjunta da sociedade civil e do Estado devem ser postos em prática para que a *accountability* se consolide. No entanto, as melhorias alcançadas nesse CACS desde a instauração do FUNDEF devem ser conservadas e valorizadas. O que se espera, daqui em diante, é que o Conselho consiga, gradativamente, intensificar o controle social com base no aumento da participação e cooperação do Poder Executivo na disponibilização de uma prestação de contas fundamentada nas dimensões informacional e a argumentativa da *accountability*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D. C. R. Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense – UFF, 2006.

ASSIS, M. P. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de educação de São Gonçalo. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAIL, Eveline (orgs.). Conselhos participativos e escola. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 61-70.

AVRITZER, L. “Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro.” In: Avritzer, Leonardo (ed.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 269-303.

\_\_\_\_\_. A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil Volume II. Belo Horizonte, 2009, p. 14-49.

\_\_\_\_\_; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004.

BARBOSA, S. Os desafios da participação social no financiamento da educação. 2010. Página consultada em 1 de Outubro de 2013 < <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/106.pdf> >.

BOBBIO, N. O conceito de sociedade civil. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. Ministério da Educação. Balanço do FUNDEF. Brasília: 2000.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 22 Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília: 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. Portaria nº128, de 24 de agosto de 2012. Torna público o Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, n. 175, p. 8202, 28 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Módulo Fundeb: Brasília: MEC, FNDE, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília: 2006.

CASTRO, M. H. G. O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Fundap; Cortez, 1999. p. 68-98.

CORREIA, M. V. C. Controle Social. In: PEREIRA, I.; LIMA, J. C (Org.). Dicionário da educação profissional em saúde nº 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. São Paulo: Lua Nova, n. 84, 2011, p. 65-94.

GIL, A. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrôpole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2012.

LOBO, T. Descentralização: Uma alternativa de mudança. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 22, jan./mar 1988.

LÜGHMAN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT 01: Cidades: transformações, governança e participação. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 31 de maio a 3 de junho de 2005.

MAINWARING, S. Democratic *accountability* in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org.). Democratic *accountability* in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003. p.3-33.

MARTINS, P. S. FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. São Paulo: Autores Associados, 2011.

MELLO, E. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. Em Aberto, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun.1989.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 5, p.185-202, jun.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política, n. 11, 2004, p. 11-31.

\_\_\_\_\_. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, R. P. FUNDEF: uma análise preliminar. Educação: teoria e prática, Rio Claro, UNESP-IB, v. 12, n. 22/23, p. 5-11, jan./jun./jul./dez. 2004.

PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. Controle Social e fortalecimento da democracia participativa – dilemas e perspectivas. In: Controle Social das Políticas Públicas, PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (orgs.). São Paulo: Editora Paulus, 2007, p. 223-237.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. 2001. *Accountability* social: la otra cara del control. In : PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. (orgs.). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas.

PINTO, J.M.R. A política recente de Fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007 877. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em 03 de julho de 2013.

REIS, M. A. de Souza. 2004. Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 41-60.

RIZEK, C. S. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 161-165. ISSN 0102-6909.

SANTOS FILHO, J. R. 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. 2012. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2012. Programa de Pós-Graduação em Educação.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner. 1999, p. 13-28.

SERAFIM, L. Controle social: que caminhos?. Observatório dos Direitos do Cidadão /Equipe de Participação Cidadã/Instituto Pólis, 2008. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/532/532.pdf>>. Acesso em 9 de julho de 2013.

SILVA, C. F. *Accountability* e controle social. In: 8º Congresso Nacional da Administração Pública: Desafios e Soluções, 2011, Caravelos: Instituto Nacional de Administração, 2011, p.138-150.

SILVA, R.. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Verde-MT: conflitos e confluências. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, 22, jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/849>>. Acesso em: 03 Dez. 2013

SILVA, V. R. Controle Social e fortalecimento da democracia participativa – dilemas e perspectivas de políticas públicas. In: *Controle Social das Políticas Públicas*, PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (orgs.). São Paulo: Editora Paulus, 2007, p. 179-206.

STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun.2006.

#### Documentos consultados

Atas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB DO Distrito Federal – Período: março de 2009 a outubro de 2013.