



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração a distância

CLAYTON PAULO RODRIGUES

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do
Fundeb no Estado do Tocantins.**

Brasília – DF

2012

CLAYTON PAULO RODRIGUES

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do
Fundeb no Estado do Tocantins.**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: MSc. Victor Manuel Barbosa Vicente

Brasília – DF

2012

Rodrigues, Clayton Paulo.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Estado do Tocantins../ Rodrigues, Clayton Paulo. – Palmas, 2012.

53 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2008.

Orientador: Prof. Msc. Victor Manuel Barbosa Vicente, Departamento de Administração.

1. Gestão Pública. 2. FUNDEB. 3. Conselho. 4. Controle Social. 5. Acompanhamento Público I. Título.

CLAYTON PAULO RODRIGUES

**Conselho de Acompanhamento e Controle Social do
Fundeb no Estado do Tocantins.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

CLAYTON PAULO RODRIGUES

MSc. Victor Manuel Barbosa Vicente
Professor-Orientador

Professor-Examinador

Professor-Examinador

Brasília, 14 de julho de 2012.

Dedico à minha família, meus amigos meus filhos e minha amada esposa por demonstrar confiança em minha capacidade.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por tudo o que me proporcionou para chegar até aqui.

À minha família, pela compreensão das ausências nos finais de semana.

Aos Professores da UnB, pela ajuda, dedicação, competência e compreensão nesta longa jornada.

Eficiência da gestão pública

É fato que os governantes tem se preocupado com a eficiência na gestão pública, tendo em vista a criação de vários programas para a melhoria da qualidade.

Observa-se como entrave a resistência as mudanças, o comodismo e a falta de política de recursos humanos mais eficiente de forma que pudessem potencializar sua força de trabalho.

Evitando as disfunções e conseqüentemente a desmotivação, ou seja, profissional certo para a função certa, maior investimento em capacitação e qualificação profissional.

Observamos que o conceito de qualidade vai muito além do querer, é preciso compreender de fato qual é o nosso negócio, quem são os nossos clientes e o que eles esperam da nossa prestação de serviço.

Na administração pública muito se tem feito mas ainda é preciso maiores esforços dos gestores para que o resultado além da satisfação do usuário traga também a produtividade, a economicidade e muito mais que isto, a valorização do funcionalismo público como principal agente de mudança.

Autor

Pedro Alexandre de Paula

RESUMO

O presente estudo analisa o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério no Estado do Tocantins, particularmente no que se refere à atuação dos segmentos representativos da sociedade civil no acompanhamento e controle dos recursos destinados à Educação Básica, tendo em vista os desafios da legislação educacional vigente e a gestão administrativa. Para tanto, objetivou-se abordar questões relacionadas ao controle social dos recursos vinculados à educação pública no contexto de suposto “empoderamento” da sociedade civil frente às ações do Estado, verificar se o processo de descentralização da gestão dos recursos públicos para a educação, concretizada através do Conselho, se caracteriza pela interação entre governo e sociedade, criando oportunidades de participação, ou constitui-se em instrumento de acomodação de conflitos, analisar o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, no que diz respeito à materialização da representatividade política dos diversos segmentos representados e avaliar a dinâmica de controle social dos membros do Conselho do FUNDEB neste Estado. Foi necessário realizar uma pesquisa descritiva, com a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, o questionário-entrevista em que foram pesquisados três conselheiros do FUNDEB do Tocantins. Constatou-se com a realização da pesquisa que o Conselho do FUNDEB, Estado do Tocantins, existe de forma legal não sendo considerado espaço de práticas democráticas, algo que distancia este Conselho de realizar o papel de fiscalizar, deliberar sobre os recursos utilizados na Política Pública de Educação. Verificou-se ainda que há muito o que fazer para tornar mais eficiente a atuação do conselho no Estado do Tocantins.

Palavras-chave: 1. Gestão Pública. 2. FUNDEB. 3. Conselho. 4. Controle Social. 5. Acompanhamento Público.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CEE	Conselho Estadual de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
TO	Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização.....	18
1.2	Formulação do problema	19
1.3	Objetivo Geral	20
1.4	Objetivos Específicos.....	20
1.5	Justificativa	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1	O sistema educacional brasileiro e o Conselho do FUNDEB.....	23
2.2	O Conselho e as legislações vigentes	28
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	31
3.1	População e amostra ou participantes do estudo	33
3.2	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	33
3.3	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	35
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	42
	REFERÊNCIAS.....	44
	APÊNDICES.....	48
	Apêndice A: Carta de apresentação e autorização para pesquisa.....	48
	Apêndice B: Roterio de entrevista aplicado aos conselheiros.....	49

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos e etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções (Art. 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007).

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir e, através desta pesquisa pretende-se verificar como está ocorrendo este controle no Estado do Tocantins.

Todo município e/ou estado deve ter um conselho municipal e/ou estadual de fiscalização do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), de acordo com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o fundo. O papel do conselho é

acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB no município e, ao mesmo tempo, ser o elemento de ligação entre a sociedade e os dirigentes municipais.

Cada município ou estado deve criar seu conselho por lei, decreto ou portaria. A lei federal determina que são nove os componentes do conselho: dois representantes do poder executivo municipal, sendo um deles da secretaria municipal de educação; um diretor de escola; um professor; um servidor técnico de escola pública municipal; dois representantes de pais de alunos matriculados na rede pública municipal da educação básica; e dois alunos emancipados ou representantes de alunos, que podem ser pais e/ou professores. Cada categoria é responsável por indicar seus representantes.

Para assegurar o trabalho imparcial e isento dos conselheiros, a lei veda a participação de cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais. E para proteger os membros do conselho e evitar que sejam prejudicados por ajudar no controle dos recursos públicos, a lei prevê regras como o impedimento de exoneração ou demissão sem justa causa de professor, servidor ou diretor de escola, que participe do conselho. Representantes dessas mesmas categorias, quando na função de conselheiros, não podem ser transferidos ou afastados do trabalho.

Não está previsto na lei qualquer tipo de sanção ao município que não constituir conselho, mas existe a exigência de que, antes de enviar as contas ao Tribunal de Contas, a prefeitura precisa encaminhá-las ao conselho para apreciação. Outra exigência é que a prefeitura deve repassar mensalmente ao conselho os demonstrativos da aplicação dos recursos do fundo.

Nas duas últimas décadas do século XX, o cenário político e social do Brasil transformou-se, no que diz respeito à produção de políticas públicas, numa importante época de redefinição dos papéis dos atores políticos e sociais.

Esse é o caso da educação. O sistema educacional brasileiro vem assumindo uma nova configuração, com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional¹ (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental Valorização do Magistério (FUNDEF).

Dentre as mudanças observadas nas políticas educacionais a LDB é a expressão das lutas efetivadas entre as diversas forças sociais, apresentando-se como um balizador para as políticas educacionais no país e, conseqüentemente, para as políticas de democratização da gestão educacional. Assim, embora pesem os seus limites e condicionantes, a LDB (no seu Artigo 3º, VII) consagra a gestão democrática da escola e a autonomia dos estabelecimentos de ensino (Artigo 12).

A LDB estabelece a obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Fundamental. Ao tratar sobre financiamento da educação básica responsabiliza os Estados e Municípios (25% dos recursos resultantes de impostos e transferências constitucionais), ficando a União responsável por uma ação supletiva e redistributiva de (18% dos recursos provenientes de impostos)².

Para efetivar a política educacional de universalização do Ensino Fundamental foram implementadas ações de financiamento especificamente para este nível de ensino. Como instrumento legal para a concretização dessa política de financiamento de Ensino Fundamental foi criado o FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº. 14 e regulamentado pela Lei 9.424/96, que entre outras coisas. A Lei nº. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, em seu Art. 4º, determinou que fossem instituídos os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – federal, estadual e municipal – no prazo de 180 dias.

As ações do Conselho evidenciam uma perspectiva de democratização como mero instrumento jurídico-normativo que tem seu pressuposto na reforma do Estado brasileiro iniciada em 1995. Essa reforma desdobrou-se em outras, como a da educação, a qual provocou muitas alterações na política educacional e de financiamento.

Em 1996, a EC 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi regulamentado pela Lei 9.424, de 1996 e pelo Decreto 2.264/97. A política do

¹ Lei nº. 9.394/96, de 20/12/1996, Art. 32.

² Ibid. Arts. 69, 73 e 74; Art. 212 (caput) da CF/1988.

Fundef direcionou-se para o atendimento universalizado do ensino fundamental, pautado na redistribuição de recursos oriundos dos principais impostos década Estado a seus municípios. Em 2006, decretou-se o fim do Fundef, após dez anos de vigência. Nesse mesmo ano, a EC 53 criou o Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, ambos de 2007. Com término previsto para o ano de 2020 o FUNDEB terá vigência por 14 anos, tendo o propósito de promover a redistribuição dos recursos públicos para a educação básica.

A novidade dessa legislação (FUNDEF e FUNDEB) para o chamado controle social da sociedade civil está na instituição dos Caq's criados pelo Fundef, como se pode confirmar na Lei 9.424/96, Art. 24. Atualmente, com o FUNDEB, a Lei 11.494/2007 traz em seus artigos 4º e 5º a prerrogativa de criação, composição e funções dos conselhos.

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

Além da atribuição principal do Conselho, prevista no caput do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, o § 9º e 13 do mesmo artigo e o Parágrafo Único do art. 27 acrescentam outras funções ao Conselho. Assim, o conjunto de atribuições do colegiado compreende:

_ acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB;

_ supervisionar a realização do censo escolar;

_ acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

_ instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; e

_ acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do 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, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Para compor o referido conselho deve-se proceder a indicação de conselheiros conforme previsto no § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, da seguinte forma:

I - pelos dirigentes dos órgãos estaduais e municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III – nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Após a indicação dos conselheiros pelos seus respectivos segmentos, o Poder Executivo local designará os integrantes do Conselho. Daí em diante, quando houver necessidade de renovação do Conselho, os novos membros serão indicados até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, adotando-se os mesmos critérios acima descritos.

De acordo com § 8º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, a atuação dos membros dos conselhos dos FUNDEB:

- _ não será remunerada;
- _ é considerada atividade de relevante interesse social;
- _ assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; e
- _ veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

_ veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

_ são recomendados os seguintes procedimentos e verificações, a serem realizados pelo Conselho, com base nas atribuições legais:

_ elaborar a proposta orçamentária anual;

_ informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEB, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;

_ exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;

_ reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEB, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do FUNDEB junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal;

_ dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos, que contenham informações relativas ao FUNDEB, a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado/Município;

_ exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento e encaminhamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. Seu papel é acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou uso desses recursos.

A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los em favor da educação básica pública, na forma estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Com base em todo este argumento pretendeu-se, através deste trabalho diagnosticar se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem sido mecanismo de gestão democrática ou apenas base legal para o fortalecimento de práticas autoritárias, sem transparências na gestão dos recursos públicos, no Estado do Tocantins.

1.1 Contextualização

O estudo foi realizado com conselheiros do FUNDEB do Tocantins, sendo escolhidos três. Para caracterização estadual passamos a fazer um breve histórico da criação do estado do Tocantins.

O ano era 1987. As lideranças souberam aproveitar o momento oportuno para mobilizar a população em torno de um projeto de existência quase secular e pelo qual lutaram muitas gerações: a autonomia política do norte goiano, já batizado Tocantins.

A CONORTE apresentou à Assembleia Constituinte uma emenda popular com cerca de 80 mil assinaturas como reforço à proposta de criação do Estado. Foi criada a União Tocantinense, organização suprapartidária com o objetivo de conscientização política em toda a região norte para lutar pelo Tocantins também através de emenda popular. Com objetivo similar, nasceu o Comitê Pró-Criação do Estado do Tocantins, que conquistou importantes adesões para a causa separatista. "O povo nortense quer o Estado do Tocantins. E o povo é o juiz supremo. Não há como contestá-lo", reconhecia o governador de Goiás na época, Henrique Santilo. (SILVA, 1999, p.237)

Em junho, o deputado Siqueira Campos, relator da Subcomissão dos Estados da Assembleia Nacional Constituinte, redige e entrega ao presidente da Assembleia, o deputado Ulisses Guimarães, a fusão de emendas criando o Estado do Tocantins que foi votada e aprovada no mesmo dia.

Pelo artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, em 05 de outubro de 1988, nascia o Estado do Tocantins.

A eleição dos primeiros representantes tocantinenses foi realizada em 15 de novembro de 1988, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, junto com as eleições dos prefeitos municipais. Além do governador e seu vice, foram escolhidos os senadores e deputados federais e estaduais.

A cidade de Miracema do Norte, localizada na região central do novo Estado, foi escolhida como capital provisória. No dia 1º de janeiro de 1989 foi instalado o Estado do Tocantins e empossados o governador, José Wilson Siqueira Campos; seu vice, Darci Martins Coelho; os senadores Moisés Abrão Neto, Carlos Patrocínio e Antônio Luiz Maya; juntamente com oito deputados federais e 24 deputados estaduais.

Ato contínuo, o governador assinou decretos criando as Secretarias de Estado e viabilizando o funcionamento dos poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Justiça e de Contas. Foram nomeados o primeiro secretariado e os primeiros desembargadores. Também foi assinado decreto mudando o nome das cidades do novo Estado que tinham a identificação "do Norte" e passaram para "do Tocantins". Foram alterados, por exemplo, os nomes de Miracema do Norte, Paraíso do Norte e Aurora do Norte para Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins e Aurora do Tocantins.

No dia 5 de outubro de 1989, foi promulgada a primeira Constituição do Estado, feita nos moldes da Constituição Federal. Foram criados mais 44 municípios além dos 79 já existentes. Atualmente, o Estado possui 139 municípios.

Foi construída, no centro geográfico do Estado, numa área de 1.024 Km² desmembrada do município de Porto Nacional, a cidade de Palmas, para ser a sede do governo estadual. Em 1º de janeiro de 1990, foi instalada a capital.

1.2 Formulação do problema

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem sido mecanismo de gestão democrática ou apenas base legal para o fortalecimento de práticas autoritárias, sem transparências na gestão dos recursos públicos, no Estado do Tocantins?

1.3 Objetivo Geral

Analisar o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério no Estado do Tocantins, particularmente no que se refere à atuação dos segmentos representativos da sociedade civil no acompanhamento e controle dos recursos destinados à Educação Básica.

1.4 Objetivos Específicos

1.4.1 Abordar questões relacionadas ao controle social dos recursos vinculados à educação pública no contexto de suposto “empoderamento” da sociedade civil frente às ações do Estado.

1.4.2 Verificar se o processo de descentralização da gestão dos recursos públicos para a educação, concretizada através do Conselho, se caracteriza pela interação entre governo e sociedade, criando oportunidades de participação, ou constitui-se em instrumento de acomodação de conflitos.

1.4.3 Analisar o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, no que diz respeito à materialização da representatividade política dos diversos segmentos representados.

1.4.4 Avaliar a dinâmica de controle social dos membros do Conselho do FUNDEB neste Estado.

1.5 Justificativa

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções (Art. 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007).

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir e, através desta pesquisa pretende-se verificar como está ocorrendo este controle no Estado do Tocantins.

Todo município e/ ou estado deve ter um conselho municipal e/ou estadual de fiscalização do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), de acordo com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o fundo. O papel do conselho é

acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB no município e, ao mesmo tempo, ser o elemento de ligação entre a sociedade e os dirigentes municipais.

Cada município ou estado deve criar seu conselho por lei, decreto ou portaria. A lei federal determina que são nove os componentes do conselho: dois representantes do poder executivo municipal, sendo um deles da secretaria municipal de educação; um diretor de escola; um professor; um servidor técnico de escola pública municipal; dois representantes de pais de alunos matriculados na rede pública municipal da educação básica; e dois alunos emancipados ou representantes de alunos, que podem ser pais e/ou professores. Cada categoria é responsável por indicar seus representantes.

Para assegurar o trabalho imparcial e isento dos conselheiros, a lei veda a participação de cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais. E para proteger os membros do conselho e evitar que sejam prejudicados por ajudar no controle dos recursos públicos, a lei prevê regras como o impedimento de exoneração ou demissão sem justa causa de professor, servidor ou diretor de escola, que participe do conselho. Representantes dessas mesmas categorias, quando na função de conselheiros, não podem ser transferidos ou afastados do trabalho.

Não está previsto na lei qualquer tipo de sanção ao município que não constituir conselho, mas existe a exigência de que, antes de enviar as contas ao Tribunal de Contas, a prefeitura precisa encaminhá-las ao conselho para apreciação. Outra exigência é que a prefeitura deve repassar mensalmente ao conselho os demonstrativos da aplicação dos recursos do fundo.

Pelas razões descritas acima escolhi este tema, pois o mesmo possibilita compreender as ações e os desafios na busca da gestão educacional pública. Na busca desta sincronia gerencial, é necessário que se faça uma análise sobre o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério no Estado do Tocantins, particularmente no que se refere à atuação dos segmentos representativos da sociedade civil no acompanhamento e controle dos recursos destinados à Educação Básica.

Busca-se com este projeto obter repostas que auxiliem o Governo do Tocantins à identificar possíveis falhas e/ou oportunidades de melhoria no quesito “controle social”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O sistema educacional brasileiro e o Conselho do FUNDEB

Nas duas últimas décadas do século XX, o cenário político e social do Brasil transformou-se, no que diz respeito à produção de políticas públicas, numa importante época de redefinição dos papéis dos atores políticos e sociais.

Esse é o caso da educação. O sistema educacional brasileiro vem assumindo uma nova configuração, com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional³ (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental Valorização do Magistério (FUNDEF).

Dentre as mudanças observadas nas políticas educacionais a LDB é a expressão das lutas efetivadas entre as diversas forças sociais, apresentando-se como um balizador para as políticas educacionais no país e, conseqüentemente, para as políticas de democratização da gestão educacional. Assim, embora pesem os seus limites e condicionantes, a LDB (no seu Artigo 3º, VII) consagra a gestão democrática da escola e a autonomia dos estabelecimentos de ensino (Artigo 12).

A LDB estabelece a obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Fundamental. Ao tratar sobre financiamento da educação básica responsabiliza os Estados e Municípios (25% dos recursos resultantes de impostos e transferências constitucionais), ficando a União responsável por uma ação supletiva e redistributiva de (18% dos recursos provenientes de impostos)⁴.

³ Lei nº. 9.394/96, de 20/12/1996, Art. 32.

⁴ Ibid. Arts. 69, 73 e 74; Art. 212 (caput) da CF/1988.

Para efetivar a política educacional de universalização do Ensino Fundamental foram implementadas ações de financiamento especificamente para este nível de ensino. Como instrumento legal para a concretização dessa política de financiamento de Ensino Fundamental foi criado o FUNDEF, instituído pela Emenda

Constitucional nº. 14 e regulamentado pela Lei 9.424/96, que entre outras coisas. A Lei nº. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, em seu Art. 4º, determinou que fossem instituídos os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – Federal, Estadual e Municipal – no prazo de 180 dias.

As ações do Conselho evidenciam uma perspectiva de democratização como mero instrumento jurídico-normativo que tem seu pressuposto na reforma do Estado brasileiro iniciada em 1995. Essa reforma desdobrou-se em outras, como a da educação, a qual provocou muitas alterações na política educacional e de financiamento.

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

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

Além da atribuição principal do Conselho, prevista no caput do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, o § 9º e 13 do mesmo artigo e o Parágrafo Único do art. 27 acrescentam outras funções ao Conselho. Assim, o conjunto de atribuições do colegiado compreende:

_ acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB;

_ supervisionar a realização do censo escolar;

_ acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

_ instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; e

_ acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do 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, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Para compor o referido conselho deve-se proceder a indicação de conselheiros conforme previsto no § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, da seguinte forma:

I - pelos dirigentes dos órgãos estaduais e municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III – nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Após a indicação dos conselheiros pelos seus respectivos segmentos, o Poder Executivo local designará os integrantes do Conselho. Daí em diante, quando houver necessidade de renovação do Conselho, os novos membros serão indicados até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, adotando-se os mesmos critérios acima descritos.

De acordo com § 8º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, a atuação dos membros dos conselhos dos FUNDEB:

_ não será remunerada;

_ é considerada atividade de relevante interesse social;

_ assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; e

_ veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

_ veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

São recomendados os seguintes procedimentos e verificações, a serem realizados pelo Conselho, com base nas atribuições legais:

_ elaborar a proposta orçamentária anual;

_ informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEB, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;

_ exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;

_ reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEB, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do FUNDEB junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal;

_ dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos, que contenham informações relativas ao FUNDEB, a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado/Município;

_ exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento e encaminhamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. Seu papel é acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou uso desses recursos.

A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los em favor da educação básica pública, na forma estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

2.2 O Conselho e as legislações vigentes

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é destinado à educação básica do país, para atendimento à crianças do ensino infantil, creche e pré-escola, passando pela fase do ensino fundamental, hoje com nove anos de duração até a fase da juventude no ensino médio, abrangendo também a educação de jovens e adultos – EJA, educação especial, indígena e quilombola. Quarenta e cinco milhões de estudantes brasileiros estão matriculados na educação básica pública, em todas as modalidades de ensino, segundo o censo escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e são, portanto, atingidos pelo FUNDEB.

Este fundo provocou um aumento e uma ampla redistribuição de recursos para a educação básica, Os objetivos principais são a melhoria da qualidade do ensino público e a garantia a todo brasileiro em idade escolar, a oportunidade de ensino, mediante aumento da oferta de vagas. Na apresentação do manual de orientação do FUNDEB editado pelo Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é informado o seguinte aspecto:

O FUNDEB contribui para a redução das variadas formas de desigualdades educacionais existentes, estabelecendo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal no aporte de recursos financeiros, contribuindo para elevação do patamar de investimentos no setor (BRASIL, FNDE, 2009, p. 7)⁵.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, cujo aporte de recursos é proveniente de impostos (ICMS, IPIexp, LC 87/96, ITR, ITCMD, IPVA)⁶ e transferências governamentais do Fundo de Participação dos Estados – FPE e o do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e mais a complementação da União. Todos estes recursos compõem uma

⁵ BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **FUNDEB** – Manual de Orientação. Brasília: FNDE, 2009.

⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. **Educação Fiscal no Contexto Social**. Brasília: ESAF. 2008

cesta que é repartida, em cada Estado, com seus respectivos municípios, conforme o número de estudantes matriculado nas redes municipais e Estaduais, com garantia de um valor mínimo nacional por estudante/ano.

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

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

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

Fenômenos como o patrimonialismo e a corrupção são fatores que não são determinantes, por si só, para o entendimento da carga genética que carrega a sociedade brasileira, mas, de alguma maneira plasmam e moldam o indivíduo na sua forma de atuação, influenciando-o negativamente no exercício do controle

social. Há também fatores que o influenciam positivamente e que podem modificar esta herança perversa. Santos Júnior (2004, p. 17)⁷ os chama de cultura cívica de participação cunhada na história de formação de cada sociedade. Esta abordagem encontra base no clássico estudo de Robert D. Putnam (1996)⁸ que estudou a origem do desenvolvimento desigual de regiões italianas. Putnam buscou esclarecer os motivos que levaram os Estados do Norte da Itália serem mais desenvolvidos do que os Estados do sul, examinando as características políticas dos governos regionais e a relação entre desempenho institucional e a *práxis* dos cidadãos, a que ele chamou de “comunidade cívica”.

Para Putnam (1996, p.192):

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

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

A compreensão da importância e da influência destes fatores históricos é fundamental para a propositura de ações que objetivam o empoderamento pela sociedade de maior participação e melhor qualidade na construção democrática. Santos Júnior (2004, p.18) também reconhece que as políticas governamentais influenciam na conformação da cultura cívica. A criação de conselhos de controle social é um exemplo de abertura de espaço onde é oportunizado o exercício da cidadania e o avanço da democracia. Ocorre que este avanço está muito mais atrelado à “dinâmica democrática municipal” (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 16) do que à própria herança histórica do país. Até dentro do mesmo município pode haver

⁷ SANTOS JUNIOR, O; RIBEIRO, L; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

⁸ PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia** a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

diferenças significativas no exercício dos direitos da cidadania pelos diferentes grupos sociais reinantes.

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

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

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

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

Para alicerçar este estudo foi escolhido o Conselho do FUNDEB do Estado do Tocantins, um Estado Jovem, criado a partir da promulgação da Constituição de 1998. Há um conselho legalmente constituído e são os conselheiros deste conselho que serão alvo da pesquisa de campo. No trabalho de pesquisa de campo serão selecionados 08 conselheiros. A pesquisa será realizada por entrevista pessoal junto aos conselheiros de Tocantins, durante os meses de agosto e novembro de 2011.

Para executar o estudo foi utilizada a pesquisa junto aos conselheiros gestores, do tipo explicativa, segundo a classificação de Vergara (2006), A pesquisa explicativa:

“...tem por principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa esclarecer quais fatores contribuem de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. Pressupõe pesquisa descritiva como base para suas explicações” (VERGARA, 2006 apud VARGAS, 2008, p. 15).

Esta descrição de finalidade da pesquisa adequou-se à resposta ao problema de pesquisa formulado: Os conselheiros do FUNDEB realizam o controle social junto ao FUNDEB? Quanto aos meios de investigação adotamos a classificação da mesma autora e foi realizada a pesquisa de campo:

“investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não” (VERGARA, 2006 apud VARGAS, 2008, p. 16).

O levantamento de dados foi realizado com um questionário aplicado junto aos conselheiros do FUNDEB do Tocantins. O questionário foi formulado com doze perguntas fechadas de múltipla escolha. As perguntas foram previamente planejadas para ajudar a responder o problema da pesquisa e foram alinhadas aos objetivos deste trabalho para cobrir os seguintes pontos: 1) Identificar as principais dificuldades no exercício da função de conselheiro do FUNDEB; 2) Verificar a cultura de participação cívica em sua comunidade; 3) Verificar o grau de conhecimento sobre as legislações do FUNDEB e se são realizadas formações para aprimoramento de suas atribuições; 4) Analisar a qualidade de atuação no conselho. A análise dos dados foi realizada via gráfico.

3.1 População e amostra ou participantes do estudo

Em relação aos participantes da pesquisa, foram no total de três (03) conselheiros do FUNDEB do estado do Tocantins, designados pelo poder executivo. Pois o total de conselheiros são nove (09), ou seja, 1/3 foi suficiente para realizar essa amostragem.

3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Para Fachin (2001, p. 46), os instrumentos de pesquisa se fundamentam nos conjuntos de procedimentos apoiados na teoria da amostragem e, como tal, é indispensável no estudo de certos aspectos da realidade social em que se pretenda medir o grau de correlação entre dois ou mais fenômenos.

O instrumento de pesquisa, segundo Garcia (1998, p.44) representa um procedimento racional e ordenado (forma de pensar), constituído por instrumentos básicos, que implica utilizar a reflexão e a experimentação, para proceder ao longo do caminho (significado etimológico de método) e alcançar os objetivos preestabelecidos no planejamento da pesquisa (projeto).

Segundo Lakatos e Marconi (1995, p. 106), os métodos podem ser subdivididos em métodos de abordagem e métodos de procedimentos.

Segundo Gil (2002), uma pesquisa, quanto aos seus procedimentos técnicos, pode ser classificada da seguinte forma: para o desenvolvimento deste trabalho monográfico teve-se como suporte a pesquisa bibliográfica organizadas em fichamento, e a pesquisa de campo com coleta de dados e análise dos mesmos.

a) Pesquisa bibliográfica: é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Não é aconselhável que textos retirados da Internet constituam o arcabouço teórico do trabalho monográfico.

b) Pesquisa documental: É muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas etc.

c) Pesquisa experimental: quando se determina um objeto de estudo, seleciona-se as variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, define-se as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto.

d) Levantamento: é a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados. Quanto o levantamento recolhe informações de todos os integrantes do universo pesquisado, tem-se um censo.

e) Estudo de campo: procura o aprofundamento de uma realidade específica. É basicamente realizada por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar as explicações e interpretações do que ocorre naquela realidade.

O levantamento de dados foi realizado com um questionário aplicado junto aos conselheiros do FUNDEB do Tocantins. O questionário foi formulado com doze perguntas fechadas de múltipla escolha. As perguntas foram previamente planejadas para ajudar a responder o problema da pesquisa e foram alinhadas aos objetivos deste trabalho para cobrir os seguintes pontos: 1) Identificar as principais dificuldades no exercício da função de conselheiro do FUNDEB; 2) Verificar a cultura de participação cívica em sua comunidade; 3) Verificar o grau de conhecimento sobre as legislações do FUNDEB e se são realizadas formações para aprimoramento de suas atribuições; 4) Analisar a qualidade de atuação no conselho.

3.3 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Foram entrevistados por meio de entrevistas três conselheiros. A entrevista foi realizada com o objetivo de analisar se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem sido mecanismo de gestão democrática ou apenas base legal para o fortalecimento de práticas autoritárias, sem transparências na gestão dos recursos públicos, no Estado do Tocantins.

Foi marcada hora com cada entrevistado, com local específico já contatado anteriormente, por telefone e e-mail.

Após conclusão da coleta de dados, foi feita a análise dos dados em que se procurou identificar categorias comuns nas entrevistas dos servidores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Conselho deve ser criado por meio de ato legal do Estado ou Município e a indicação dos seus membros deve ser realizada pelos segmentos sociais que têm direito de contar com representantes no colegiado. Para essa indicação, cada segmento social deve promover a realização de eleição específica, no âmbito da categoria representada (professores, pais, estudantes, etc.), para escolha dos representantes (titular e suplente) a serem indicados.

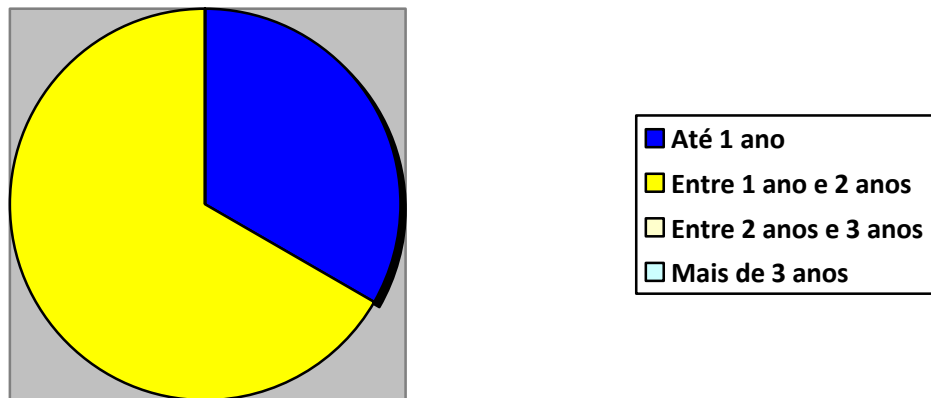
Depois de criado o primeiro Conselho, a indicação dos novos membros, a cada renovação, deve ocorrer até 20 dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, sendo que o mandato de cada conselheiro pode ser de até dois anos, sendo autorizada sua renovação por igual período. Ou seja, se no ato legal de criação do conselho o mandato for estabelecido com duração de um ano, a recondução do conselheiro poderá ser por mais um ano. Se a duração do mandato for de dois anos, a recondução poderá ser por mais dois anos.

Os Conselhos do FUNDEB devem contar, no mínimo, com a seguinte composição **nos Estados**: pelo menos 12 (doze) membros, sendo:

- (três) representantes do Poder Executivo Estadual, dos quais pelo menos;
- (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime;
- (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública;
- (um) dos quais indicados pela entidade estadual de estudantes secundaristas.

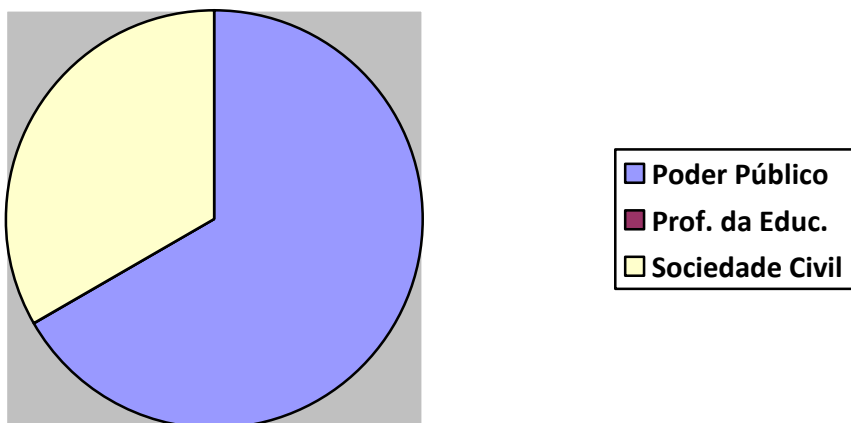
Passamos à análise dos dados coletados:

1-Tempo de Conselheiro:



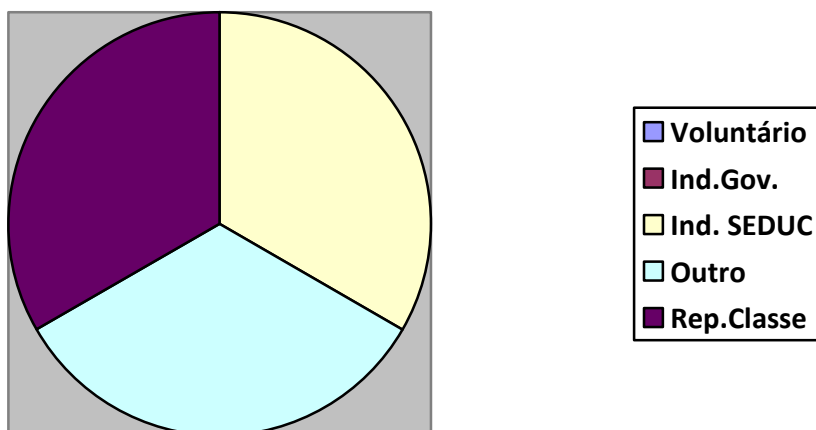
Verificamos neste item que, dos três conselheiros entrevistados apenas dois tem até dois anos. Vale ressaltar que a rotatividade dos conselheiros, muitas vezes acaba interferindo diretamente no trabalho que deve ser desenvolvido pelo CEE.

2- Representa quem:



Neste item fica entrevistamos dois conselheiros representando o Governo Estadual e um conselheiro representando a sociedade civil, indicado pelo CEE, mas que também atua como cargo de indicação dentro da Secretaria de Educação, designado pelo Governo.

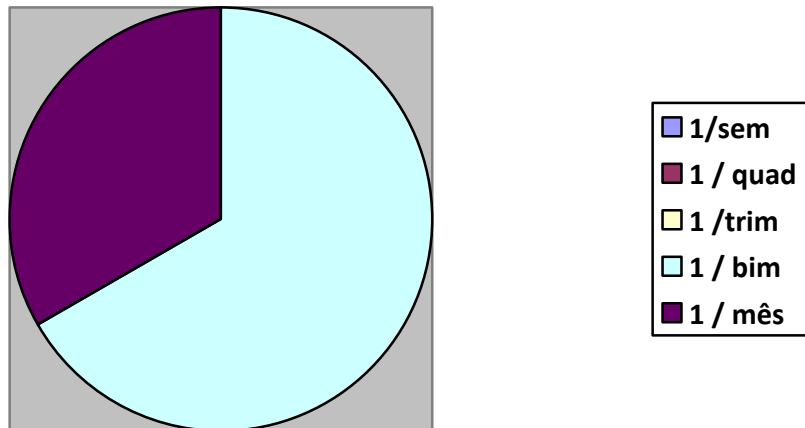
3- Quanto a nomeação para o cargo de conselheiro.



Se observarmos neste item, mesmo estando cada um com indicação diferente e confrontarmos com a resposta anterior, veremos claramente que todos fazem

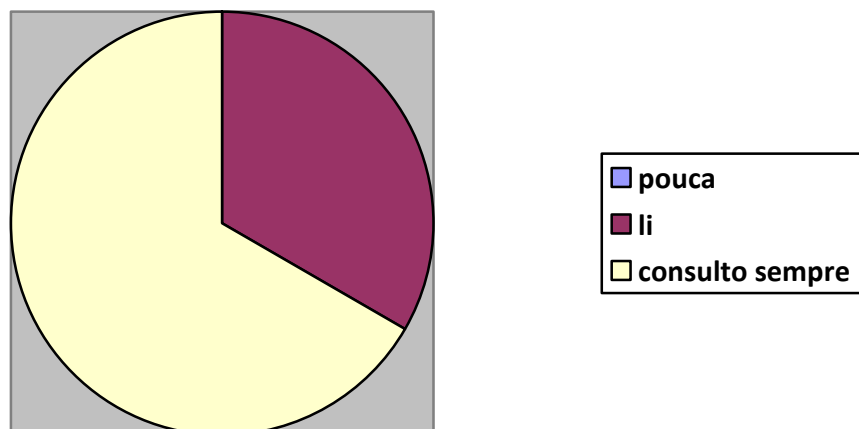
parte do Governo, ou seja, no remete ao pensamento de poder absoluto do governo sobre o CEE.

4- Periodicidade das Reuniões do Conselho do FUNDEB. Qual a periodicidade das Reuniões do Conselho do FUNDEB que você participa?



Neste ponto vemos divergência, pois dois conselheiros responderam que as reuniões ocorrem bimestral e um mensal, deixando claro a desarticulação que existe dentro do CEE e a falta de informação das ações.

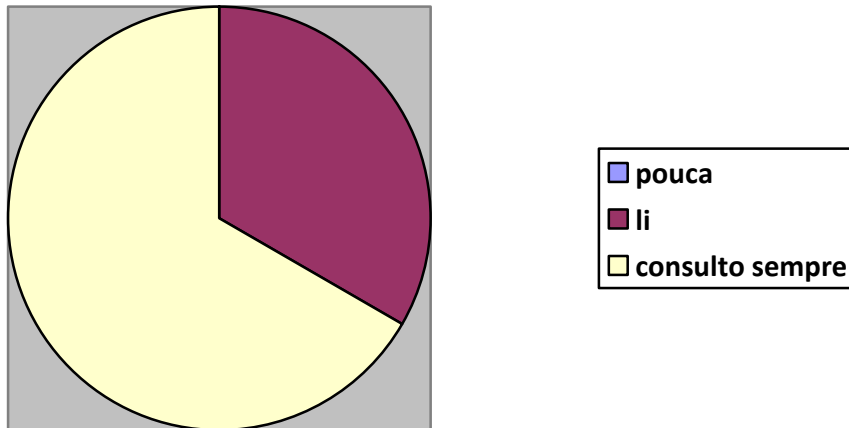
5- Quanto ao seu conhecimento específico sobre o FUNDEB. Quanto à Lei 11.494 - Lei que instituiu o FUNDEB.



Outra observação relevante é quanto o grau de conhecimento que ambos têm da legislação, enquanto um leu algumas vezes e diz que tem facilidade de acesso e

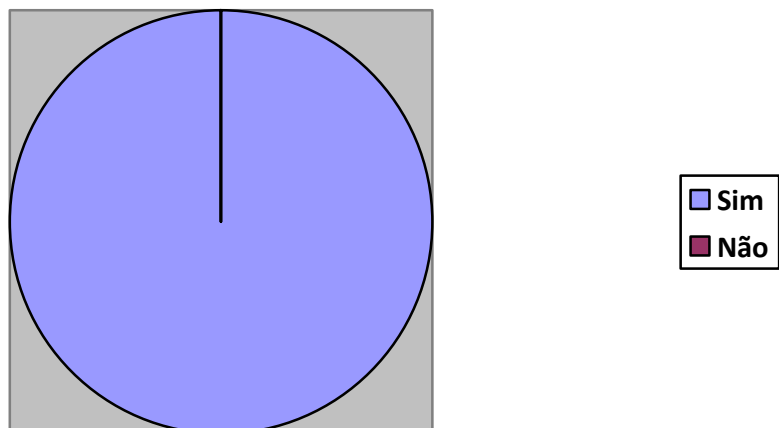
conhece suas diretrizes, dois enfatizam que consultam sempre a Lei nas deliberações do Conselho e a utiliza para realizar seus trabalhos.

6- Quanto ao Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007 que regulamenta a Lei 11.494:



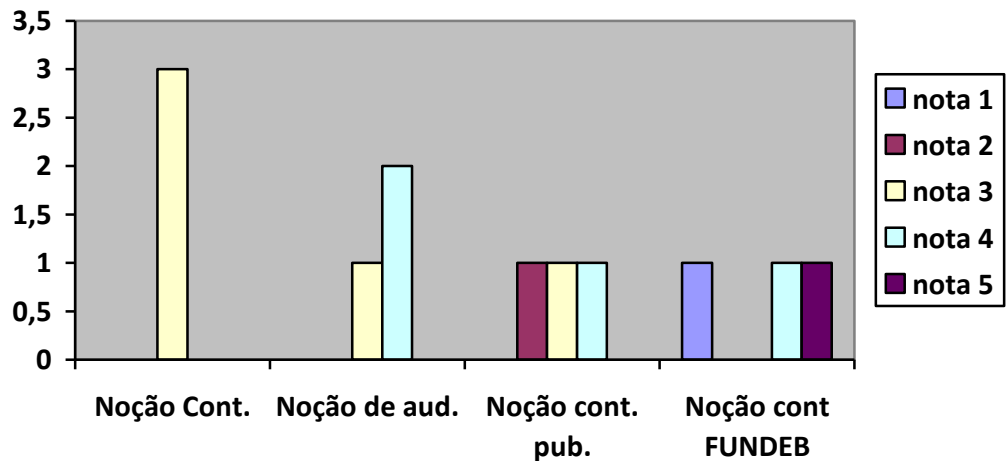
Neste item podemos considerar o relato anterior.

7- Você tem conhecimento sobre o Manual de Orientação para o Conselheiro do FUNDEB disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE?



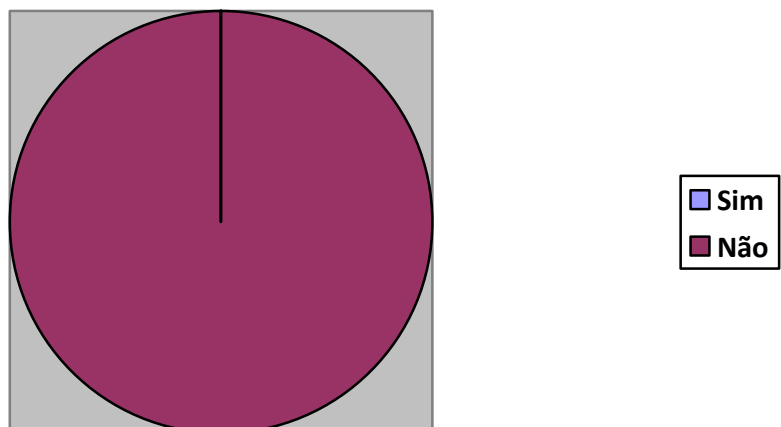
Todos os conselheiros entrevistados conhecem o manual de orientação disponibilizado pelo FNDE.

8- Avalie seu grau de conhecimento sobre as matérias abaixo: Dê nota de **0 a 5. 0 - nenhum** grau de conhecimento até **5 - alto** grau de conhecimento



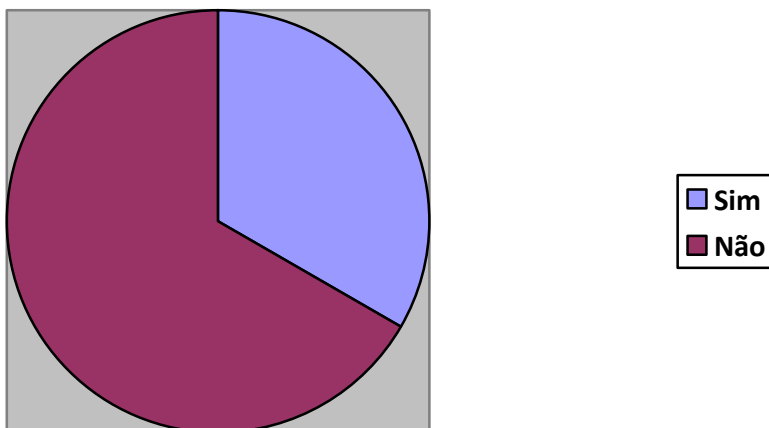
Neste quesito podemos observar que ambos os conselheiros atribuíram nota três ao conhecimento de que possuem sobre noções de contabilidade, um atribuiu nota três e dois atribuíram nota quatro no quesito noção de auditoria, no item noção de contas públicas, um de cada atribuiu respectivamente notas dois, três e quatro, já no quesito noção de contas do FUNDEB um atribuiu nota um, outro atribuiu nota quatro e o último nota cinco.

9- Você tem receio de formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado no FUNDEB?



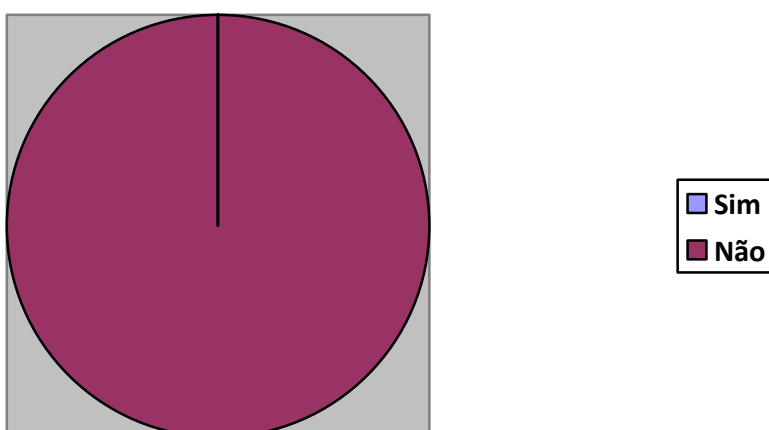
Neste quesito ambos enfatizam não ter receio de formalizar denúncias aos órgãos competentes.

10-Você já solicitou a agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal um extrato da conta do FUNDEB do seu município?



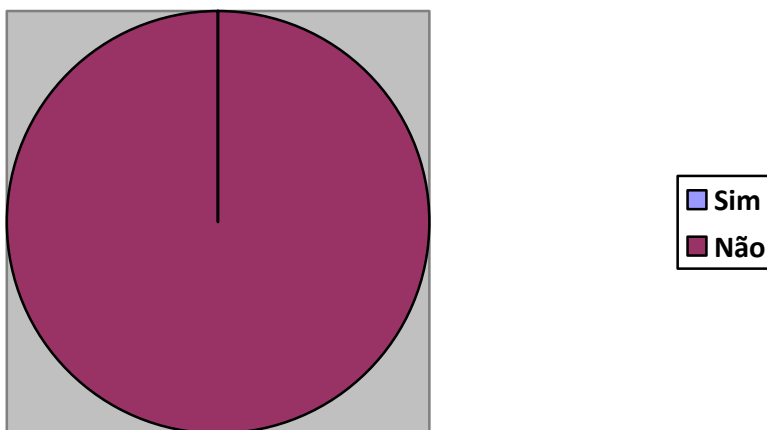
Já neste quesito de controle de extratos bancários apenas um diz que solicita mensalmente o extrato de conciliação bancária, os outros dois enfatizam que nunca solicitaram.

11-Você já realizou visitas/inspeções para verificar o andamento de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB?



No item de visitas, verificação in loco, da aplicabilidade dos recursos, todos dizem que nunca a fizeram, mas informaram que a partir de 2012 será elaborada uma agenda de visitas.

12- Você já realizou visitas/inspeções para verificar a adequação e a regularidade do transporte escolar?



Conforme item anterior, ambos dizem que a partir de 2012 irão realizar agendas de inspeção.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A referida pesquisa teve o objetivo de analisar e refletir sobre o papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério no Estado do Tocantins, particularmente no que se refere à atuação dos segmentos representativos da sociedade civil no acompanhamento e controle dos recursos destinados à Educação Básica.

A pergunta que norteou este trabalho foi “O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem sido mecanismo de gestão democrática ou apenas base legal para o fortalecimento de práticas autoritárias, sem transparências na gestão dos recursos públicos, no Estado do Tocantins?”.

O presente trabalho foi desenvolvido com sustentação teórica que serviram de base para a formulação dos questionários e análise crítica dos resultados e

mostraram que de nada adianta ter definido os conceitos de democracia e gestão financeira dos recursos do FUNDEB, se temos conselhos inoperantes.

Verificou-se ainda no decorrer da pesquisa que os avanços percebidos em termos legais para a composição e funcionamento do CACS do FUNDEB trata-se de uma instância pública, um órgão de Estado, com incumbências estratégicas para que o controle social, por meio da participação popular e da transparência das contas públicas, viabilize de forma democrática o financiamento da educação em todas as esferas administrativas. Neste sentido, faz parte da atenção do Poder Executivo ao CACS providências de suas condições materiais na forma de transporte aos conselheiros; local adequado para a realização de reuniões (se possível em diferente localização da instância administrativa educacional); infraestrutura apropriada (computador, telefone, fax, mobiliário e demais equipamentos necessários); pessoal para suporte administrativo e contábil para realização das análises e registros sistemáticos das ações do CACS; aquisição de materiais e promoção de reuniões para formação e capacitação dos conselheiros; assim como recursos para a participação em eventos relativos ao CACS; entre outras providências, fato que não foi identificado no Tocantins.

Aqui, no entanto, cabem algumas provocações para uma reflexão mais aprofundada a serem levadas em conta sobre o controle social na nova proposta de CACS. Por que não se pensar que caberia ao novo CACS do FUNDEB um olhar mais amplo sobre todo o financiamento da educação em cada nível da administração pública (municipal, estadual e federal), que envolveria todos os recursos destinados à educação na forma de MDE, a proveniente da cota parte do Salário-Educação e dos diferentes programas a que os órgãos de educação têm acesso? Ou seja, por que não olhar para 100% dos recursos da educação em cada esfera governamental? Por que não pensar numa forma de se construir um conselho propositivo ou gestor no setor da educação em que a população interessada realmente discuta os rumos e as aplicações dos recursos da educação em cada esfera federativa (nos moldes que se tem no setor de saúde ou da promoção social, ou ainda orientado pelas diferentes experiências de orçamento participativo)?

Não seriam estas algumas das questões a serem pensadas como indicativo da possibilidade de um funcionamento ainda mais eficaz que o controle social pode

representar num novo contexto? Não seriam passos importantes para enfrentar o desafio do aprimoramento e do desenvolvimento da participação popular e do uso transparente dos recursos da educação com vistas a um efetivo controle social a ser realizado por milhares de conselhos em todo o Brasil?

Com base na pesquisa verificou-se que o Conselho do FUNDEB funciona de forma irregular, sendo a operacionalização das suas ações de forma burocrática, não sendo espaço de controle social, configurando-se como uma prática que não inspira transparência e nem um efetivo controle dos recursos públicos na área da educação. Falta uma efetiva atuação do CACS em relação ao cumprimento de suas funções, principalmente a de garantir a correta aplicação dos recursos públicos, já que sua representação é condicionada a indicação de órgãos e entidades mantidas com recursos públicos, sendo os conselheiros todos ligados à esfera governamental.

Contudo, considera-se que o trabalho de acompanhamento efetivado pelos conselhos do FUNDEB compartilha aos dos órgãos de controle interno, pois esses órgãos enquanto analisa e julga as contas, buscando e propondo aprovações ou não, identificando as irregularidades e encaminhando os problemas, para que as pessoas responsáveis tomem providências cabíveis e infligir às punições necessárias. Vale ressaltar, que o Conselho não é administrador dos recursos do FUNDEB, é de sua patente acompanhar toda a gestão desses recursos, do recebimento, da relação a execução dessas importância na educação básica.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli Eliza D.A. de. **Etnografia da Prática Escolar**. 6ª Edição. São Paulo. Papyrus, 2001

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. 4ª edição. São Paulo: DIFEL, 1981.

BRASIL, LDB. Lei 9394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em < www.mec.gov.br >. Acesso em: 02 Mar 2012.

Camargo, Argemiro Antunes; Reali, Klevi Mary (2008). **Reflexões sobre a gestão democrática na escola pública: um estudo de caso nas escolas estaduais do município de Candói** – Paraná. UNICENTRO - Revista Eletrônica Lato Sensu; Ed.5, p 01-09.

CHIAVENATO, Idalberto. **Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas**. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COELHO, Espartaco Madureira (Jan-Jun 2004). **Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público**. Revista do Serviço Público; Ano 55, Números 1 e 2, p 89-115.

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil 1988. Ministério da Educação – Brasília-DF. Guimarães, Carlos Sant’anna; Coutinho, Henrique Guimarães. (2010). **FUNDEF: participação social e gestão democrática ou conselho governamental com participação tutelada?** APGS, Viçosa, v.2, n.2, pp. 24-46, abr./jun. 2010

COUTINHO, C. N. **Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

COUTINHO, C. N. **A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje**. In: FÁVERO, O e SEMERARO, G. (orgs.) Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis:Vozes, 2002. p.11-40

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FRIGOTTO, G. **Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional**. In: APPLE, M. W./GENTILI, P. (orgs.) Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis RJ: Vozes,1995. p.77-108

GARCIA, Eduardo Alfonso Cadavid. **Manual de sistematização e normalização de documentos técnicos**. São Paulo: Atlas, 1998.

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

KOTTER, John P.; HESKETT, James L. **Cultura corporativa e o desempenho empresarial**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LÜCK, Heloísa. **A Escola Participativa o Trabalho de Gestor Escolar**, Ed. DP&A, 4ª Edição, 2000.

LÜDKE, MENGA E MARLI E. D. A . ANDRÉ, **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU. 1986.

LUZ, J.P. **Metodologia para análise de clima organizacional: um estudo de caso para o Banco do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC, 2001. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. Disponível em: <http://www.estela.ufsc.br/defesa/pdf/10805/pdf> .

Marques, Antonio Luiz; Guimarães e Borges, Renata Simões; Adorno, Ronara Dias. (jan./abr. 2008) **A LDB/96 e a qualidade de vida no trabalho: com a palavra os docentes da rede pública de Belo Horizonte**. Revista de Ciências da Administração; v. 10, n. 20, p. 72-94.

MURRAY, Bruce A. **Revolução total dos processos: estratégias para maximizar o valor do cliente**. São Paulo: Nobel, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo Ed. Ática. 1997.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.

RIZZATTI, G. **Categoria de análise de clima organizacional em universidades brasileiras**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2002.

SOUZA, Ângelo R. (2003-2006). **Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática**. UFPR, GT: Estado e Política Educacional / n.05, p 01-17.

_____. et al. 2005a. **Gestão e Avaliação da Escola Pública. I: Gestão Democrática da Escola Pública.** Curitiba: Editora UFPR.

SOUZA, Edela Lanzer Pereira de. **Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam.** Porto Alegre: Edgar Blücher, 1978.

VEIGA, Ilma Passos. **Projeto Político Pedagógico da Escola: Uma Construção Possível.** Campinas, Papirus, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. 1961. **Que é administração escolar?** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICES

Apêndice A: Carta de apresentação e autorização para pesquisa

REQUERIMENTO

Ilmo(a).
Sr(a).

Sou acadêmica do curso de Administração da Universidade de Brasília, (UnB), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação.

Venho através deste, solicitar o agendamento de uma entrevista com Vossa Senhoria, para adquirir dados sobre como são realizadas as ações do Conselho estadual do FUNDEB do Tocantins.

Os dados obtidos são utilizados para confecção da monografia sob o título **“Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Estado do Tocantins”**, contudo as escolas não serão identificadas, sendo usados nomes fictícios para análise dos resultados pesquisados.

Certo de sua colaboração, desde já agradeço.

Clayton Paulo Rodrigues
Acadêmico do Curso de Administração
UnB

Apêndice B

Roteiro de entrevista aplicado aos conselheiros.

Questionário

1- Tempo de Conselheiro:

- Até 1 ano
- Entre 1 ano e 2 anos
- Entre 2 anos e 3 anos
- Mais de 3 anos contando com o tempo de conselheiro do Fundef

2- Representa quem:

- Poder Público (Sec. Educação ou outro órgão governamental)
- Profissionais da Educação (Representante Professores, Diretores e Servidores das Esc.)
- Sociedade Civil (Pais, estudantes, conselheiros tutelares)

3- Quanto a nomeação para o cargo de conselheiro

- Voluntário - pediu para ser conselheiro
- Indicado pelo Governador
- Indicado pelo Secretario de Educação
- Indicado por outra pessoa ligado à Secretaria de Educação
- Indicado por entidade representativa de classe
- Outro tipo de indicação: Descrever: ____

4- Periodicidade das Reuniões do Conselho do Fundeb. Qual a periodicidade das Reuniões do Conselho do Fundeb que você participa?

- 1 por semestre
- 1 por quadrimestre
- 1 por trimestre
- 1 por bimestre
- 1 por mês

5- Quanto ao seu conhecimento específico sobre o FUNDEB. Quanto à Lei 11.494 - Lei que instituiu o FUNDEB

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

6- Quanto ao Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007 que regulamenta a Lei 11.494:

- Tenho pouca informação sobre este Decreto
- Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço suas diretrizes

Consulto este Decreto sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho.

7- Você tem conhecimento sobre o Manual de Orientação para o Conselheiro do FUNDEB disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE?

sim não

8- Avalie seu grau de conhecimento sobre as matérias abaixo: Dê nota de **0 a 5. 0 - nenhum** grau de conhecimento até **5 - alto** grau de conhecimento

Noções de contabilidade

Noções de auditoria

Noções de contas públicas

Noções das contas do FUNDEB

9- Você tem receio de formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado no FUNDEB?

sim não

10-Você já solicitou a agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal um extrato da conta do FUNDEB do seu município?

sim não

11-Você já realizou visitas/inspeções para verificar o andamento de obras e/ou serviços realizadas com recursos do FUNDEB?

sim não

12-Você já realizou visitas/inspeções para verificar a adequação e a regularidade do transporte escolar?

sim não