

## **CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA-MT: ESTUDOS PRELIMINARES DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS**

Eduardo José Freire  
*Mestrando em Educação pelo Instituto de Educação da UFMT*

**Resumo:** Este trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa empírica realizada no município de Alta Floresta junto ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS do FUNDEB) que integra como Câmara o Conselho Municipal de Educação (CME), realizado no período de janeiro a dezembro de 2014, objetivando verificar e conhecer a estrutura, a composição e a organização do referido Colegiado. A metodologia que possibilitou a construção deste trabalho fundamenta-se em pesquisa qualitativa com abordagem materialista histórico dialética com aplicação de questionário, entrevistas, observações e visitas em reuniões, além da análise de doze (12) Atas, Regimento Interno e consulta em documentos oficiais como Leis n. 11.494/2007 (federal) e 1.666/2008 (municipal). O referencial teórico compõe-se de autores renomados como: Gramsci (1978; 1981; 2004; 2006; 2007), Kozik (1976), Semeraro (1999a; 1999b; 2001; 2004; 2006), Davies (1999; 2003; 2006; 2008; 2012), Gohn (2004; 2006; 2008; 2011; 2012), Souza (2006; 2008), Pinto (2007; 2008), Lima (2011), Braga (2011a; 2011b; 2015) e Silva (2008; 2010; 2011). Dos resultados até o presente momento, constatamos limites na atuação dos Conselheiros em relação ao controle social do FUNDEB, motivada pela frágil competência técnica e política para o exercício de suas funções na Câmara do FUNDEB.

**Palavras-chave:** CÂMARA DO FUNDEB. CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL. FUNDEB.

## **COUNCIL OF MONITORING AND SOCIAL CONTROL IN FUNDEB HIGH FOREST CITY-MT: preliminary study of the performance of the Directors**

**Abstract:** This paper presents results of empirical research conducted in the municipality of Alta Floresta by the Board of Monitoring and Social Control Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (CACS FUNDEB) that incorporates, as Hall the City Board of Education (CME), held from January to December 2014 in order to verify and know the structure, composition and organization of the said Board. The methodology that enabled the construction of this work is based on qualitative research with historical materialist approach dialectic with a questionnaire, interviews, observations and visits to meetings in addition to the twelve-analysis (12) Minutes, Bylaws and consultation on official documents as Law n. 11,494 / 2007 (federal) and 1666/2008 (municipal). The theoretical framework consists of renowned authors as Gramsci (1978; 1981; 2004; 2006; 2007), Kozik (1976), Semeraro (1999a; 1999b; 2001;

2004; 2006), Davies (1999; 2003; 2006; 2008; 2012), Gohn (2004; 2006; 2008; 2011; 2012), Souza (2006; 2008), Peroni (2008; 2012), Pinto (2007; 2008), Lima (2011), Braga (2011a; 2011b; 2015) and Silva (2008; 2010; 2011). The results to date, we find limits on the scope of the Directors in relation to social control FUNDEB, driven by weak technical and political competence for the exercise of their functions in FUNDEB chamber.

**KEYWORDS:** FUNDEB CHAMBER. BOARD OF MONITORING AND SOCIAL CONTROL. FUNDEB.

## **INTRODUÇÃO**

A educação é um direito constitucional que exige investimentos para sua manutenção e desenvolvimento, e a ampliação do acesso e da melhoria da qualidade de ensino, dimensionam gastos. Os sistemas educacionais, portanto absorvem recursos financeiros. A escola pública, não dispondo de mensalidades pagas, como é o caso das privadas, já que é gratuita, acaba sendo financiada por verbas dos governos federal, estadual e municipal, cujo montante é formado por tributos e fundos, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Emenda Constitucional n. 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB, sendo regulamentada pela Medida Provisória n. 339, em 28 de dezembro de 2006, convertida em Lei n. 11.494 no dia 20 de junho de 2007, ampliada pelo Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007, alterado por outros dois decretos: 6.278, de 29 de novembro de 2007, e 6.571, de 17 de novembro de 2008.

Como se trata de repasse financeiro para atendimento da área educacional, cujos valores são significativos, o FUNDEB está sujeito a ocorrência de uma série de desvios, fraudes, corrupção, má aplicação, entre outros atos ilícitos. A corrupção que se presencia via mídia, praticada em prefeituras e/ou sedes de governos, coloca em cheque a fragilidade do País no combate a corrupção. Em resposta a esta realidade, insere-se a participação e o controle pela sociedade como mecanismo de fiscalização desses recursos públicos.

Compreendendo a existência de limites e possibilidades para a efetividade do controle social do financiamento da educação pública, sobretudo, no âmbito municipal, entende-se como oportunas e necessárias discussões e análises sobre esse tipo de controle

realizado em espaços democráticos e institucionalizado legalmente como são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

Estes canais de participação política sustentam princípios descentralizatórios de decisões, concebidos de acordo com a capacidade da participação da sociedade local. Aproximando-se desse alcance, a ação coletiva promovida pelos diferentes segmentos da sociedade dentro desses Conselhos, levados dentro da perspectiva de emancipação social, representa campo fértil para a desarticulação de interesses do aparelho estatal e a defesa de uma educação pública de qualidade.

Os CACS podem significar um importante canal de aprendizado de controle social efetivo. A sua existência é fundamental para que a experiência do controle social seja consolidada. A natureza desses Conselhos, seu perfil jurídico e o seu potencial político, constituem em tese, aspectos que podem contribuir para a democratização da educação, do Estado e da sociedade civil. (SILVA, 2011).

Ocorre que com as mudanças no âmbito da gestão pública, engendradas nos anos de 1990 por um conjunto de Reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se o modelo de governo gerencialista<sup>1</sup>, firmando uma nova configuração em relação ao Estado/Sociedade. Nessa direção, o caráter de representatividade é influenciado pelo pensamento neoliberal, demarcado pela lógica do gerenciamento de recursos financeiros à educação básica, conferindo aos cidadãos brasileiros ares no papel de coadjuvantes no processo de “controle social” das políticas públicas, centrado e atado a questões meramente fiscais e orçamentárias, servindo aos interesses gerais do Estado brasileiro. Nessa direção Peroni (2012) afirma que o poder público, em nome da lógica gerencial, chama a sociedade civil muito mais para a execução das políticas sociais, do que para a participação das decisões e do controle social.

Embora no plano do discurso oficial prevaleça o entendimento de que houve ampliação da participação da sociedade no acompanhamento e no controle da aplicação de recursos financeiros no âmbito da educação, para nós, na verdade num Estado capitalista como é o Brasil, existem fenômenos de falsas impressões subvertidos pelo Poder Estatal

---

<sup>1</sup> Expressão citada por Lima (2011) em que caracteriza o Estado pela flexibilização de orientações econômicas, concentração de graus elevados de eficiência, eficácia e produtividade no âmbito da administração pública, utilização de normativas de descontração da produção, do financiamento e oferta de políticas sociais, centralizador (controlador) com enfoque na autonomia do mercado.

encobrendo limites, fragilidades e possibilidades de controle efetivo dos recursos do FUNDEB pelos CACSs.

Dada à existência de 141 municípios mato-grossenses optamos pela análise da Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta, ao norte de Mato Grosso, daqui por diante chamado de CACS/Conselho do FUNDEB, objetivando conhecer e analisar a estrutura e a organização deste Colegiado, pontuando alguns aspectos relacionados a atuação dos Conselheiros.

Por conseguinte, a pesquisa em foco trata-se de um estudo de caso, ou seja, “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2002, p. 54), contudo, não é nosso propósito generalizar os dados alcançados, mas de revelar, a partir de um olhar particular, a estrutura atual do CACS do FUNDEB em Alta Floresta e se está propiciando a devida fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo pela gestão pública.

Como a presente pesquisa trata-se de trabalho científico, cujo objeto, perpassa um contexto de elementos abstratos como: conflitos, contradições, dilemas, limites e possibilidades, é fundamental para a investigação métodos para nortear à compreensão da realidade posta. Dentre os métodos existentes optamos em nos aproximarmos do materialismo histórico-dialético.

De acordo com Frigoto (1987, p. 73) o materialismo histórico dialético é um método que “[...]permite uma apreensão radical (que vai a raiz) da realidade e, enquanto *práxis*, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação, e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica”, ou seja, descortina as criações fetichizadas do mundo das aparências e prepara terreno para alcançar a realidade e a ‘coisa em si’”. (KOSIK, 1976).

Se junta aos métodos de pesquisa o procedimento de revisão bibliográfica, fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, para as análises críticas, as interpretações e as discussões dos dados empíricos. Dentre os textos destaque para os seguintes Autores: Gramsci (1991; 2006), Kozik (1976), Semeraro (1999; 2006), Davies (2008), Gohn (2006; 2008; 2011; 2012), Souza (2008), Siraque (2009), Braga (2011; 2015), Lima (2011) e Silva (2011).

O tom investigativo empírico ganhou contornos com a utilização das seguintes técnicas: observações, análise documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas.

### **Fundamentação teórica**

O estudo de órgãos de controle social dos recursos financeiros destinados à educação básica pública como são os Conselhos do FUNDEB, requer discussão preliminar da natureza e o papel do Estado, afinal este Colegiado é responsável pela fiscalização da gestão de recursos financeiros destinados para manutenção e desenvolvimento da educação pública brasileira.

A perspectiva materialista histórica não é deixada de lado na compreensão do conceito de Estado. Pelo eixo teórico marxista, o Estado é pensado como expressão de relações sociais, o elemento político que rege tensões, trocas, conflitos e reflexões, numa luta velada pela hegemonia, cercada de contradições, quem sabe modificadas pela oposição de forças em defesa do controle da ação estatal pela democracia.

Vieira (2001) tem a seguinte compreensão sobre democracia:

Não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletividade das decisões. Quanto mais interesse geral envolve um conjunto de decisões mais democrática elas são. (VIEIRA, 2001, p. 14)

Uma aproximação entre o Estado Moderno e o modo capitalista contemporâneo assentado na lógica de livre mercado, traz consequências à democracia. Wood (2006) acerca da relação capitalismo e democracia clássica, fazendo um reexame desses dois institutos, constata conteúdos incompatíveis. Em suas palavras:

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e, no qual, os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antiético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação

capitalista e às “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível. Isso significa que o capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades. Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir da mão da “desmercantilização”. (WOOD, 2006. p.396)

Davies (2008) afirma que o Estado capitalista tem sua estrutura e ação orientadas para atender principalmente aos interesses gerais das classes dominantes e também de suas várias frações, embora não seja um bloco monolítico e reflita em maior ou menor grau, não só diferenças e divergências no seio das classes dominantes e das burocracias estatais, como também, ainda que minoritariamente os interesses e ações das várias frações das classes trabalhadoras e/ou das entidades e dos partidos que alegam representá-las.

Braga (2015) interpretando Gramsci afirma que o Estado faz parte de um sistema desenvolvido pela burguesia com a finalidade de perpetuar e expandir o controle, buscando a dominação de uma classe sobre a outra, a inter-relação de forças, para consolidar-se no poder e manter a hegemonia, mediante mecanismos “sutis”.

Na sociedade capitalista os indivíduos se reconhecem como homens que devem produzir, que vivem para produzir e que somente pelo ato da produção garantem a sobrevivência e o relacionamento social. A fixação na universalização do mercado, como mecanismo de trocas entre os homens na sociedade, encobre a verdadeira performance do movimento capitalista - a dominação como estratégia de garantia da ordem social. (GUIMARÃES NETO, 1986)

Na perspectiva teórica de Gramsci (1981; 2006), o par conceitual Sociedade Civil/Estado, ocupa posição central na sua filosofia da práxis. Os conceitos gramscianos sobre estas categorias afirmam uma possibilidade de luta pela hegemonia que amplia o conceito de Estado em relação a ortodoxia marxista.

Gramsci em seu conceito de Estado Ampliado, cujo significado é a junção “ditadura + hegemonia” (GRAMSCI, 2007, p. 257), estabelece ser formado pela sociedade civil - organizações que elaboram e difundem ideologias, como as escolas, as igrejas, os sindicatos, os meios de comunicação em massa, etc..., e pela sociedade política, que em sentido restrito, são aparelhos de coerção e de força de punição, legitimando a hegemonia e o controle dos aparelhos educacional, social, político e administrativo.

Semeraro (2001), um dos maiores estudiosos de Gramsci afirma que o Estado moderno não pode ser compreendido como aparelho burocrático-coercitivo, isto porque, as suas dimensões compreendem a multiplicidade de organismos da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia. Desse modo, o Estado resulta “da composição de elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade dos organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada”.

Em Gramsci, o cidadão para assumir a função dirigente e ocupar posição de poder hegemônico precisa engendrar uma ação revolucionária consciente e ativa, direcionada para o transformismo da realidade. Uma ruptura é necessária, como nos ensina Mészáros (2008, p. 27): “É necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente”. É nessa perspectiva, da práxis transformadora, rompendo com a ordem burguesa em vigência, que vislumbramos a prática do controle social sobre o Estado. Sobre isso Machado (2012) manifesta:

O controle social ocorre num cenário de disputa entre classes sociais para impor seus interesses na condução do Estado em busca da hegemonia. É movido por um movimento histórico, dialético e contraditório. De acordo com a correlação de forças do momento, ora tende estar do lado da classe dominante, ora das classes subalternas. O controle social na perspectiva das classes subalternas, aconteceria no momento em que elas ocupassem e fortalecessem os espaços de organização da sociedade civil, ao buscar construir um projeto de classe contra hegemônico capaz de gerar mudanças sociais. (MACHADO 2012, p. 53)

O controle social nessa perspectiva é realizado via Conselhos, canais que oportunizam a construção do pensamento cívico de envolvimento da população na tomada de decisões locais das esferas do governo, ao mesmo tempo que auxilia na fiscalização e o acompanhamento do uso do dinheiro público aplicado em políticas sociais como a Educação. Gurgel e Justen (2013) entendem que a presença popular nestes espaços, empresta caráter diferenciado ao processo decisório público, muito próximo da democracia participativa.

A Lei 9.424/1996 criada a partir da Emenda Constitucional n. 14/1996 instituiu os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social como órgãos colegiados para o acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O referido Conselho contribuiu para incentivar a participação de representantes dos segmentos da sociedade civil

e do Poder Executivo na fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEF repassados pelos governos para a educação pública nos âmbitos estadual e municipal. (VALLE, 2008)

Com a criação do FUNDEB manteve-se em funcionamento o CACS, contudo, a Lei do FUNDEB não criou mecanismos suficientes para fortalecer a atuação do mesmo, tornando-o frágil e vulnerável.

Os Conselhos do FUNDEB, no campo das contradições contemplam a herança negativa de experimentos autoritários de resistência a democracia cidadã no Brasil. A abordagem dessas agravantes não podem ser negligenciadas, fazem parte da construção da história política e social do país. Os CACSs carregam a contradição da sua representatividade no solo dos processos de democratização, e o funcionamento dos CACS indicam necessidade de aperfeiçoamentos. (LUCE; FARENZENA, 2008; VALLE, 2008), haja visto as atribuições dos Conselheiros, sendo eles:

- I – Acompanhar e controlar, em todos os níveis a distribuição dos recursos financeiros do FUNDEB Estadual;
- II – Acompanhar e controlar, junto aos órgãos competentes do Poder Executivo e ao Banco do Brasil, os valores creditados e utilizados a conta do FUNDEB;
- III – Supervisionar a realização do censo escolar no que refere às atividades de competência do Poder Executivo Estadual, relacionadas ao preenchimento e encaminhamento dos formulários de coleta de dados, especialmente no que tange ao cumprimento prazos estabelecidos;
- IV – Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do Estado especialmente no que se refere a adequada alocação dos recursos do FUNDEB, observando-se o cumprimento dos percentuais legais de destinação dos recursos;
- V – Acompanhar, mediante verificação de demonstrativos gerenciais disponibilizados pelo Poder Executivo, o fluxo e a utilização dos recursos do FUNDEB, conforme disposto no artigo 25 da Lei n. 11.494 de junho de 2007;
- VI – Exigir do Poder Executivo Estadual a disponibilização da prestação de contas da aplicação dos recursos do FUNDEB, em tempo hábil à análise e manifestação do Conselho no prazo regulamentar;
- VII – Manifestar-se, mediante parecer gerencial, sobre as prestações de contas do Estado, de forma a restituí-las ao Poder executivo Estadual em até trinta dias antes do vencimento do prazo para sua apresentação ao tribunal de contas competente, conforme Parágrafo único do artigo 27 da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007;
- VIII – Observar a correta aplicação do nº de 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério, especialmente em relação à composição do grupo de profissionais, cujo pagamento é realizado com essa parcela mínima legal de recursos;
- IX – Exigir o fiel cumprimento do plano da Rede Estadual de ensino;
- X – Zelar pela observância dos critérios e condições estabelecidos para o exercício da função de conselheiro, especialmente em que tange aos impedimentos para integrar o conselho e para exercício da presidência e vice-presidência do colegiado, descritos nos parágrafos 5º e 6º do art. 24 da Lei 11.494/2007;

XI – Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado, manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do fundo, sempre que o Conselho julgar conveniente, conforme parágrafo único do art. 25 da medida provisória 339/06; XII – Requisitar, junto ao Poder Executivo Estadual a infraestrutura e as condições materiais necessárias à execução plena das competências do conselho com base no disposto no parágrafo 10 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;

XIII – 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, análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão Executivo dos programas e o FNDE, quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos (BRASIL, 2007).

O rol de atribuições dos Conselheiros do CACS FUNDEB reforça preponderantemente as funções técnicas de fiscalização do volume de recursos que envolve esse Fundo, o que serve para mostrar que se aproximam demasiadamente da avaliação técnica/fiscal. É preciso romper com esse paradigma de analisar tão somente documentos contábeis. Para além dessa função, de cunho tecnicista, esses atores necessitam de estímulos para exercerem formas de participação que deliberem decisões políticas. Dessa característica que se potencializa a entrada da sociedade no universo do controle social, significando maior interesse coletivo pelo diálogo com os ocupantes do Poder Estatal por uma educação de qualidade.

## **Resultados e Discussão**

O município de Alta Floresta-MT localiza-se na região norte matogrossense, distante 830 km da capital do Estado, Cuiabá. É uma cidade jovem, criada pela lei estadual n. 4.157, de 18 de dezembro de 1979, cujo nome oficial “Alta Floresta” veio de um concurso realizado nas escolas de Cuiabá. De acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano 2014, o número de habitantes da cidade estimou-se em 49.877, ocupando área territorial de 8.976,204 km<sup>2</sup>.

Com relação ao setor educacional, foi instituído Sistema Municipal de Ensino (SISMEN), do qual fazem parte, os estabelecimentos escolares públicos municipais e privados, a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação

(CME), este último, criado pela Lei municipal n. 1.572/2007 da autoria do Poder Executivo durante gestão da prefeita Maria Izaura Dias Alfonso (2005/2008).

Segundo site da Secretaria Estadual de Educação do Mato Grosso (SEDUC), existem dezessete (18) escolas estaduais e dezenove (18) municipais e sete privadas, localizadas nas zonas urbana e rural de Alta Floresta. Com relação ao número de matrículas, de acordo com site do MEC/INEP, no ano de 2014 foram matriculados 4.317 alunos nas escolas municipais, sendo: 767 em creches, 1.176 nas pré-escolas, 1.546 nas séries e anos iniciais do ensino fundamental e 827 nas séries e anos finais do ensino fundamental, portanto, o ensino fundamental detém maior concentração de alunos. O censo escolar de 2014 ainda informou que em nível municipal trabalham 253 docentes

Para a manutenção e o desenvolvimento da educação pública municipal de Alta Floresta, o Poder Executivo local recorre aos repasses do FUNDEB. Dados disponíveis no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), informam que foram repassados para o município, no exercício de 2014, R\$ 12.532.825,35 (doze milhões, quinhentos e trinta e dois mil, oitocentos e vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos).

**Gráfico 1 – Recursos do FUNDEB confrontado com a remuneração dos profissionais da educação pública municipal, entre os meses de janeiro e dezembro de 2014.**



**Fonte:** Organizado pelo Autor com base no Quadro e Tabela

Pelo Gráfico 1, observa-se que os repasses do FUNDEB não acompanharam a evolução da folha de pagamento do magistério municipal referente ao ano de 2014. Como os recursos do Fundo não foram suficientes para o pagamento dos profissionais da educação, o Executivo recorreu a recursos próprios, oriundos da vinculação à educação local, cuja alíquota foi de 27%<sup>2</sup>.

Em Alta Floresta, o acompanhamento e o controle social do FUNDEB é realizado por uma das câmaras do Conselho Municipal de Educação. A Câmara do FUNDEB foi regulamentada pela Lei municipal n. 1.666/2008, sendo definido como “órgão específico de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB com competência deliberativa e terminativa” (Art. 11).

Durante a pesquisa de campo verificou-se no site do FNDE a situação de cadastramento da Câmara do FUNDEB, encontrando-se em situação regular. O colegiado em questão não possui sede exclusiva, as reuniões acontecem mensalmente e em período vespertino, com duração média de três horas, no horário compreendido entre as 13:30 e 16:30, na sala do Conselho Municipal de Educação, cujo espaço físico é cedido pela Prefeitura de Alta Floresta.

Embora a infraestrutura do local favoreça aos trabalhos desempenhados pelos Conselheiros, o fato do colegiado não ter espaço próprio, ocupando espaço do Poder Executivo, fragiliza a autonomia das decisões tomadas no interior deste Órgão.

Destaca-se os trabalhos operacionais desenvolvidos pela equipe técnica do CME/AF junto aos Conselheiros do FUNDEB, dentre eles, esclarecimentos legais, técnicos e pedagógicos; elaboração e digitação de pautas e atas de reuniões; recebimento, elaboração e envio de Correspondências, Ofícios e demais documentos; organização em planilha eletrônica de valores referente aos repasses do FUNDEB - 60% e 40%, do valor arrecadado do mínimo vinculado a educação (27%) para manutenção e desenvolvimento da educação municipal.

No que diz respeito a composição da Câmara do FUNDEB, o Regimento determina presença de 22 (vinte e dois) Conselheiros representando as seguintes categorias:

- a) um(a) representante (titular/suplente) dos Diretores das Escolas (Poder Público);
- b) um(a) representante (titular/suplente) dos Servidores Públicos – Técnico Administrativo (Poder Público);
- c) dois representantes (titular/suplente) do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação (SED) ou órgão equivalente (Poder Público);
- d) um(a) representante (titular/suplente) dos professores de Educação Básica Pública (Poder Público);

- e) dois representantes (titular/suplente) dos pais de alunos da Educação Básica Pública  
(sociedade civil);
- f) dois representantes (titular/suplente) dos estudantes da Educação Básica Pública  
(sociedade civil);
- g) um(a) representante (titular/suplente) do Conselho Tutelar (sociedade civil);
- h) um(a) representante (titular/suplente) do Conselho Municipal de Educação  
(sociedade civil).

Como se vê, a maioria dos Conselheiros representam categorias da sociedade civil, contudo, isto não significa que a representatividade efetivamente esteja acontecendo. Serafim e Santos (2008) salientam que a representação significa falar, discutir, participar e atuar em nome do coletivo prestando contas de informações advindas das reuniões aos representados do segmento. Como diz Gohn (2008), a despeito da estrutura do Conselho, da parafernália de apoio legal que a legislação concede, do número de Conselheiros, o que importa é a qualidade da participação de cada membro do Colegiado.

Observou-se durante a pesquisa desistência de Presidência da Câmara do FUNDEB. Nas Palavras da Ex-Presidenta, tal desistência justifica-se por: “motivos particulares, pois está descontente com a gestão atual e que acha um desrespeito por parte da administração a falta de respostas das deliberações, além dos próprios motivos particulares”. A nova diretoria formou-se em plenária de 18 de setembro, quando por indicação coletiva, assume a representante do segmento de Diretores de escola. Salienta-se que esta Conselheira foi a única interessada pelo cargo, eleita por votação coletiva sem qualquer objeção dos presentes.

No período analisado todas as reuniões da Câmara do FUNDEB aconteceram mensalmente, como determina o Regimento Interno do CME/AF, não havendo falta de reuniões por falta de quórum. As questões relativas ao horário e a periodicidade dessas reuniões merecem apreciação.

Conforme mencionado anteriormente, as atribuições conferidas legalmente ao colegiado, em termos qualitativos para serem cumpridas necessitam de reuniões com maior duração. Outro ponto, identificado como fator fragilidade do controle social nos Conselhos diz respeito ao horário.

Os representantes oficiais do poder estatal contam com flexibilidade de horário, enquanto os representantes não-estatais não possuem e/ou não são liberados, muitas vezes,

para participação de reuniões. Com isso, os representantes não-estatais, provavelmente tendem a deixar nas mãos dos Conselheiros do poder Executivo as decisões tomadas no CACS. (DAVIES, 2008) Além disso, mesmo que o trabalho desenvolvido pelo Conselheiro seja relevante socialmente, o fato é que não existe remuneração, e a maioria de pais, alunos e demais representantes da sociedade civil necessitam trabalhar oito horas diariamente.

Adentrando as reuniões da Câmara do FUNDEB de Alta Floresta, verificou-se que as pautas são preparadas pelas técnicas e o presidente do CME/AF, e enviadas com antecedência e por email aos Conselheiros. No geral, os Conselheiros realizam conferência da folha de pagamento dos profissionais da educação, averiguando quem pertence ou não a carreira, se o número de profissionais está ou não superior as Portarias da Secretaria Municipal de Educação, e a correta aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores efetivos e interinos do município, bem como dos 40% em investimentos e pagamento administrativo. Nesta ocasião, divide-se em grupos os Conselheiros, para verificação da folha de pessoal e o valor mensal proveniente dos 27% de impostos municipais destinados a rede escolar de ensino.

Dessa conferência, no período analisado, três situações irregulares foram identificadas, cujas deliberações foram encaminhadas à Secretaria Municipal de Educação de Alta Floresta, para as providências cabíveis. Como não foram atendidos, levaram a conhecimento do Ministério Público Estadual através da Promotoria de Justiça. Contudo, não consta nas atas, manifestação do referido Órgão.

Com relação a análise das licitações, valores empenhados e liquidados, feitos pelos Conselheiros, nas atas constam pedidos de esclarecimentos à Prefeitura, contudo, observou-se pelos registros, certa morosidade do Poder Executivo Local nestes esclarecimentos.

Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), cujo acompanhamento é responsabilidade da Câmara do FUNDEB, é realizado por comissão, composta de conselheiros do colegiado, após análises de documentos é apresentado parecer, analisado pelos Conselheiros, e se aprovado sem ressalvas, é elaborado o parecer final.

Ademais, nas atas pesquisadas, não constam qualquer provocação motivadora de participação intervencionista dos Conselheiros no cenário educacional de Alta Floresta. Em nenhum instante, durante as reuniões da Câmara do FUNDEB, houveram avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) em vigência, análise dos projetos educacionais desenvolvidos e executados pela SME/AF, debates envolvendo a valorização dos

profissionais da educação, discussões acerca da qualidade do ensino, debates dos resultados do Censo Escolar, avaliação das condições de oferta, de acesso e da permanência da população estudantil.

Pelas observações realizadas, especificamente em três reuniões, percebeu-se baixa a representatividade dos Conselheiros dos segmentos da sociedade civil. Em doze atas estudadas, nenhuma consta registro de ideias, manifestações, indignações ou contestações destes representantes. Oportuno neste momento, o questionamento elaborado por Silva e Silva (2013), no contexto dos CACS do FUNDEB: “Na dinâmica de um CACS é possível criar uma nova cultura de participação com a dimensão de efetiva democratização do Estado e da sociedade civil? Cabe aqui os saberes de Paulo Freire (1996), por sinal densos e ao mesmo tempo, lúdico, contemplativo, inspirador e libertador. Com a Pedagogia da Autonomia, se entende como possível a promoção da postura submissa em postura revolucionária, mediante exercício da prática permanente do rompimento de concepções que neguem os sujeitos enquanto atores sociais-históricos-culturais. O pensamento desse Autor é de natureza política, por isso mesmo, é inspirador as suas ideias ventiladas no campo dos Conselhos.

Nessa direção, o pensamento de Gramsci é de grande valia, pela aproximação de seus ideais de construção de uma hegemonia pela ascensão das classes subalternas, dos trabalhadores e dos operários, no processo político presente nos movimentos sociais.

A respeito da capacitação, cinco Conselheiros do universo pesquisado (onze) informaram que não tiveram nenhum curso de formação entre os meses de janeiro e dezembro de 2014. Em entrevista, a Secretária Executiva do Conselho Municipal de Educação, assim se manifestou:

[...] nós a presidência, da Câmara do FUNDEB, o Presidente do Conselho, as técnicas, gente sempre, procura realizar alguns momentos de formação, de capacitação, para os conselheiros, com essa intenção, deles conhecerem pouco melhor a que vieram, as atribuições que cabe a cada um, e a todos no coletivo aqui. Então no ano passado, meio do ano passado, houve troca de conselheiros da Câmara do FUNDEB, porque o mandato é de dois anos, e com esses Conselheiros realizamos momento de formação, nós aqui mesmo do Corpo técnico, muitas vezes a gente chama pessoas de fora para participar, mas nem sempre essas pessoas podem, ou tem suas atribuições, não, não conseguimos ainda, esse apoio, mas... no dia a dia, aqui do trabalho, eles vão, começam a entender melhor a partir das questões que vão aparecendo, né, pega-se a legislação, até na própria reunião do FUNDEB para consultar o que que pode e o que não pode, os conselheiros fazem questionamentos, nós do corpo técnico na medida do possível nós respondemos [...], então... é assim que a gente trabalha, a gente procura oferecer momentos de formação para esses conselheiros, mas, eu acho que, só isso não é suficiente, eu tenho certeza, não é suficiente, nós precisaríamos atacar mais, esse lado, por outro lado o trabalho de conselheiros, ele é gratuito, voluntário,

é de extrema relevância social, e muitas vezes ele tá lá trabalhando o dia todo, e não tem condições de tá saindo, estuda a noite, e então a gente acaba entendendo isso também.

De acordo com a Lei que regulamentou o FUNDEB (Lei 11.494/2007), no artigo 30, inciso II, o responsável pela capacitação dos Conselheiros é o Ministério da Educação: “Art. 8. O Ministério da Educação atuará: [...] II - na capacitação dos membros dos conselhos”.

Ao analisar os registros das atas, não foi encontrada nenhuma solicitação de cursos pelos Conselheiros, tão pouco, manifestação do Poder Executivo Local ofertando capacitações. No campo da luta de classes, entende-se a falta de capacitação dos Conselheiros como estratégia articulada pelas autoridades para enfraquecer o funcionamento da Câmara do FUNDEB de Alta Floresta. Todavia, capacitar tecnicamente tão somente, não efetiva o exercício do controle social do FUNDEB. Afinal, “um curso não pode nunca ser visto como mera capacitação técnica. Há que desenvolver saberes ético-políticos para que estes cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana daqueles cidadãos”. (p. 110)

Quando questionados em relação a competência do exercício das “tarefas” desenvolvidas na Câmara do FUNDEB, dez Conselheiros se consideraram competentes no controle social do FUNDEB. Esta afirmação coloca-se como contraditória face aos elementos apresentados a seguir.

Conforme dados do questionário, cinco Conselheiros disseram que conhecem parcialmente e/ou não o Regimento Interno do Colegiado; sete afirmaram que conhecem parcialmente as legislações, federal, estadual e municipal, referentes ao FUNDEB e o seu Conselho de controle social; oito reconheceram que leram pouco os artigos 70 e 71 da LDB; e oito membros mencionaram dificuldades em entender os demonstrativos apresentados pela Prefeitura. Nos depoimentos dos Conselheiros, a Câmara do FUNDEB é instância para operacionalizar a fiscalização de dinheiro público aplicado na educação de Alta Floresta, conforme as expressões ditas por eles: “Fiscalizar como está sendo gasto o dinheiro”; “acompanhamento e fiscalização na correta aplicação dos recursos educacionais”; “de analisar os empenhos e pagamentos, vistoriar falhas de pagamento, corrigir erros cometidos”.

Não desmerecendo o empenho dos Conselheiros e o interesse bem-intencionado de participação das reuniões da Câmara, e reconhecendo-se a complexidade imperante quanto a

compreensão de terminologias contábeis, ainda assim, falta, a plenitude da participação social, direcionada à transformação social da educação pública local.

O controle social numa perspectiva de emancipação social pressupõe o compromisso político da sociedade, na defesa da melhoria da qualidade da educação pública. É preciso dos Conselheiros saberes do exercício da cidadania, a construção de valores e visões de defesa dos interesses públicos, se perceberem como atores protagonistas de mudanças substantivas em nível local.

### **Considerações provisórias e inconclusivas**

Este estudo possibilitou conhecer a Câmara do FUNDEB que integra o Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT. Embora os resultados sejam parciais, apareceram fragilidades na atuação dos Conselheiros.

A participação dos Conselheiros na Câmara do FUNDEB constitui-se, de modo geral, na conferência de Balancetes, apontamento de falhas, denúncia de irregularidades, deliberações e fornecimento de pareceres, pouca ênfase tem sido dada a competência política. Seria desejável que estes Conselheiros superassem limites burocrático/técnicos do controle e fiscalização dos recursos financeiros, incorporando uma consciência crítica em suas participações ampliando o pensamento para a qualidade social da educação local.

Outro ponto observado é a baixa representatividade da sociedade civil na Câmara do FUNDEB percebida em observações, entrevistas e questionários. A maior participação é exercida pelos representantes do Poder Executivo Municipal. Para melhorar o controle social das políticas públicas no desenvolvimento da educação de qualidade, entende-se como necessário e de forma progressiva maior envolvimento da população local, consciente e compromissada socialmente com a educação de Alta Floresta.

Os Conselheiros do FUNDEB são atores fundamentais para o processo de reforma educacional, precisam se posicionar na arena lutando para serem ouvidos pelos poderes públicos. A função desses atores não é somente a fiscalização da aplicação do FUNDEB, mas a participação na elaboração, análise e aprimoramento das políticas públicas educacionais.

### **REFERENCIAS**

ALTA FLORESTA. **Lei 1666/2008**. Revoga a lei 1572/2007 e dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino, da criação do Conselho Municipal de Educação e a integração do Conselho do FUNDEB como Câmara do Conselho Municipal de Educação do município de Alta Floresta, e dá outras providências.

\_. **Decreto 686/2013**. Nomeia membros para a Câmara do FUNDEB. Prefeitura Municipal de Alta Floresta, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2015.

\_. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de dezembro de 1996, p. 28442.

\_. **Lei 11.494**, de 20 de Junho de 2007. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de junho de 2007, p. 7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

\_. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Financiamento/FUNDEB/Movimentação de recursos**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). **Censo escolar**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 15 jun. 2015.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas públicas. **Saúde e sociedade**. v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago, 2004. Disponível em:  
<[www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7113/8586](http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7113/8586)>. Acesso em: 10 jun. 2015

\_. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização?. In. SOUZA, Donald Bello (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Coleção Leitura. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SERAFIM, Lizandra; SANTOS, Agnaldo dos.

**Representação e representatividade nos espaços de participação cidadã.** 2008.

Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/505/505.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, Rose Cléia Ramos da; SILVA, Maria das Graças Martins da. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb:** concepções e práticas na perspectiva de Gramsci. In: **Seminário Internacional de Gramsci e os movimentos populares,** 2010, Niterói.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. CMES: espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello (org.). In: **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello (org.). In: **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.