

**Tagiane Graciel Fiorentin Tres**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO:  
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA  
PÚBLICA PARA A AMPLIAÇÃO DO CONTROLE  
SOCIAL**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação, tendo como orientadora a Professora Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

**PASSO FUNDO**

**2017**

## AGRADECIMENTOS

Não quero correr riscos de deixar fora dos meus agradecimentos pessoas importantes que muito contribuíram para a realização dessa importante etapa da minha vida acadêmica. Sendo assim, vou relacionar apenas os que foram e continuam sendo os pilares da minha jornada: Primeiramente, agradeço à Deus pelo dom da vida e por derramar diariamente suas bênçãos sobre mim e sobre a minha família.

Ainda sobre o dom da vida, agradeço àqueles que, por meio de seus corpos, Deus tornou real o seu plano divino: Meus pais.

Agradeço a minha estimada orientadora, Professora e Doutora Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, por todo carinho, amizade e conhecimento transmitido não somente na construção da dissertação, mas em toda a caminhada do Mestrado em Educação. “Meu santo bateu com o teu” querida Professora, por isso nossa amizade ultrapassa os muros da Universidade de Passo Fundo;

Ao meu esposo Evandro, ao meu filho Henry Afonso e a pequena Olívia (que chegará em dezembro) que sempre estiveram ao meu lado, compartilhando pipoca e mate-doce nas tardes de domingo em volta de livros e computadores. Obrigada por compreenderem e aceitarem minhas ausências. Henry, você é a parte mais importante de mim. TE AMO do tamanho do universo (essa é a sua expressão de amor).

O direito à informação não é necessariamente  
transformador da realidade.

Mas é base para qualquer reivindicação  
consciente de mudanças.

(João Almino, 1986)

## RESUMO

O financiamento público da educação é um tema relativamente recente no âmbito das discussões políticas e educacionais no Brasil. A presente dissertação objetiva colaborar, com base nas percepções de gestores e conselheiros da educação, com as discussões sobre o financiamento público da educação relacionado ao controle social e à transparência pública. Para tanto, realizou-se um estudo de cunho qualitativo, utilizando-se, como técnica principal de produção de dados, as discussões produzidas em grupos focais constituídos por conselheiros e gestores da educação e, como técnica secundária, a pesquisa documental e a bibliográfica, composta, basicamente, pelas Constituições brasileiras e legislações infraconstitucionais sobre a transparência pública e o sistema educacional brasileiro. Os dados foram analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, partindo-se da análise específica de cada grupo e, posteriormente, a análise cumulativa e comparativa do conjunto de grupos. As análises documentais indicaram que o princípio da Administração Pública da publicidade foi fortalecido pela Lei Complementar nº101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei 12.527/2011, favorecendo o exercício do controle social sobre os recursos da educação, e que as legislações sobre financiamento público da educação, gradativamente, foram recepcionando esse princípio ao longo das últimas duas décadas. As análises documentais evidenciam também que o controle social, reconhecido como direito do cidadão na Constituição Federal de 1988, também está contemplado nas legislações sobre financiamento da educação. Consta-se a existência de uma forte relação de interdependência entre o controle social e a transparência pública. A análise dos grupos focais evidenciou que existe um conjunto de informações básicas sobre financiamento da educação necessário para que as pessoas, que possuem algum interesse e vinculação com o tema, possam discutir, refletir, fiscalizar e exercer maior controle social sobre os recursos da Educação. Dos grupos estudados, o grupo dos gestores, por força de suas atribuições, apresentou bom conhecimento sobre financiamento da educação. Por sua vez, o grupo dos conselheiros apresentou conhecimento mais superficial sobre os assuntos relacionados ao tema, especialmente no que se refere aos recursos que compõem a cesta de impostos da educação. Conforme os participantes, os termos, expressões e conceitos utilizados na área do financiamento da educação aparentam ser complexos e de difícil compreensão pelos que não atuam na área da Educação. A pesquisa aponta também para a necessidade de qualificação do trabalho dos conselheiros e gestores no que se refere ao tema em estudo, uma vez que os integrantes que participaram de formações apresentaram conhecimentos mais aprofundados sobre o tema. Conclui-se também que os grupos convergem sobre a importância de os dados da educação estar disponíveis para acesso público, visando ao fortalecimento do exercício do controle social.

**Palavras-chave:** Financiamento Público da Educação. Transparência Pública. Controle Social.

## ABSTRACT

The public financing of education is a relatively recent issue in the context of political and educational discussions in Brazil. The present dissertation aims to collaborate, based on the perceptions of education managers and counselors, with the discussions about the public financing of education related to social control and public transparency. For this, a qualitative study was carried out, using as main technique of data production the discussions produced in focus groups constituted by counselors and managers of education and, as a secondary technique, documentary and bibliographic research, Basically constituted by the Brazilian constitutions and infraconstitutional legislations on public transparency and the Brazilian educational system. The data were analyzed using the content analysis technique, starting from the specific analysis of each group and, later, the cumulative and comparative analysis of the set of groups. The documentary analyzes indicated that the principle of Public Administration of advertising has been strengthened by Complementary Law 101/2000, Supplementary Law 131/2009 and Law 12.527/2011, favoring the exercise of social control over the resources of education, and that the legislation on Public funding of education has gradually been receiving this principle over the past two decades. The documentary analysis also shows that social control, recognized as a citizen's right in the Federal Constitution of 1988, is also contemplated in legislation on education financing. There is a strong relationship of interdependence between social control and public transparency. The analysis of the focus groups showed that there is a set of basic information about financing the necessary education so that people who have some interest and linkage with the topic, to discuss, reflect, monitor and exercise greater social control over education resources. Of the studied groups, the group of managers, by virtue of their attributions, presented good knowledge on education financing. In turn, the group of counselors presented a more superficial knowledge on issues related to the topic, especially regarding the resources that make up the basket of taxes on education. According to the participants, the terms, expressions and concepts used in the field of education financing appear to be complex and difficult to understand by those who do not work in the area of Education. The research also points to the need to qualify the work of counselors and managers regarding the topic under study, since the members who participated in training presented more in-depth knowledge on the subject. It is also concluded that the groups converge on the importance of the education data being available for public access, aiming at strengthening the exercise of social control.

**Keywords:** Public Financing of Education. Public transparency. Social control.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CACs – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CF – Constituição Federal

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Educação

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

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

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação

PAD – Programa Autenticador de Dados

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PNE – Plano Nacional de Educação

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

RS – Rio Grande do Sul

RVE – Relatório de Validação e Encaminhamento

SIOPE – Sistema de Orçamentos Públicos em Educação

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> –Comparativo entre Governo e Administração.....	28
<b>Quadro 02</b> – Entes federados do Rio Grande do Sul com situação irregular no cadastro do sistema CACS - Fundeb - posição de 28/08/2016.....	70
<b>Quadro 03</b> – Questões semiestruturadas discutidas com os grupos focais.....	75
<b>Quadro 04</b> – Dados sobre os participantes da pesquisa.....	76
<b>Quadro 05</b> – Financiamento do Ensino, por esfera de governo.....	85
<b>Quadro 06</b> – Ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do FUNDEB, no exercício de 2017.....	96
<b>Quadro 07</b> – Informações básicas sobre Financiamento da Educação.....	111

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1.1	Tema e problema de pesquisa.....	13
1.2	Objetivos da pesquisa.....	16
1.3	Justificativa e relevância da pesquisa.....	16
1.4	Vertente teórica e empírica.....	18
1.5	Trajectoria metodológica.....	18
1.6	Organização do estudo.....	23
<b>2</b>	<b>PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL.....</b>	<b>24</b>
2.1	Princípios da Administração Pública nas Constituições anteriores.....	29
2.2	Princípios da Administração Pública na Constituição de 1988.....	36
2.3	Segredo, mentira ou publicidade? Do que estamos falando?.....	40
2.4	Publicidade e transparência brasileira e o direito à informação.....	43
2.5	Financiamento da Educação e a necessidade da transparência para a melhoria na gestão dos recursos públicos.....	55
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>59</b>
3.1	Alguns marcos legais sobre a participação e controle social na Administração Pública brasileira.....	59
3.2	O controle social como uma espécie de controle.....	62
3.3	Participação e controle social no financiamento da educação.....	66
<b>4</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: informações necessárias para o exercício do Controle Social.....</b>	<b>74</b>
4.1	Percepções sobre o tema “financiamento da educação”.....	77
4.2	Valores/percentuais a serem aplicados no ensino.....	78
4.3	Importância as caminhada na área da educação.....	80
4.4	Publicação dos dados da educação.....	81
4.5	Origem dos recursos da educação.....	83
4.6	Responsabilidades com os níveis de ensino.....	87
4.7	Disponibilização dos recursos na conta da educação.....	89
4.8	Percepções sobre o Fundeb.....	90
4.9	Mecanismo de funcionamento do Fundeb.....	93
4.10	O que pode e o que não pode ser pago com recursos da educação.....	97
4.11	Vigência do Fundeb.....	103
4.12	Espaços de discussão do tema “Financiamento da Educação”.....	104
4.13	Dificuldades em lidar com o tema “Financiamento da Educação”.....	108
4.14	O papel dos Conselhos e gestores no controle dos recursos da educação.....	109
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>122</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>128</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa sobre Políticas Educacionais do Mestrado em Educação da Universidade de Passo Fundo/RS, na medida em que o financiamento público da educação constitui uma política pública entendida como “expressão da intervenção do Estado em resposta a demandas sociais que se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos” (MARTINS, 2010, 497). Esta dissertação integra também o projeto de pesquisa denominado “Mapa do Financiamento da Educação no Rio Grande do Sul” - MCTI/CNPQ/MEC/CAPES, nº 22/2014 na área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.

O financiamento público da educação tornou-se, ao longo das últimas décadas, um dos grandes temas nas discussões políticas e econômicas do Brasil, com destaque para a transparência e o controle sobre os recursos e os gastos da educação. No bojo dos debates sobre a transparência predomina a ideia de que desta decorre a eficácia das leis e a responsabilização dos gestores públicos, bem como, de que não é tradição e cultura da administração pública brasileira tornar público as informações sobre os recursos públicos e sua destinação. Relativamente ao controle, o argumento que prevalece nos debates é de que os recursos serão tão melhor aplicados quanto maior for o controle e a fiscalização exercidos sobre os atos dos administradores públicos.

Antes de adentrar no tema da transparência e do controle social, é necessário tecer alguns comentários sobre o financiamento da educação brasileira. O tema não é recente. Os primeiros registros remontam ao início da colonização do Brasil, por volta dos anos de 1550, com o Colégio dos Meninos de Jesus dirigido pelos jesuítas, em que as despesas deste e de outros colégios fundados até 1758 e mais de 200 escolas elementares eram providas pela receita da redízima, que consistia em destinar dez por cento do dízimo que a Coroa arrecadava para a igreja (MONLEVADE, 2012), evidenciando a necessidade de financiar a educação, no caso, com recursos do dízimo.

Entretanto, foi com a Constituição de 1934 que foi garantido a vinculação de recursos públicos à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). A partir de então, houve “marchas e contramarchas”<sup>1</sup> no atrelamento de recursos públicos para a MDE nas constituições brasileiras, culminando com a Constituição Federal de 1988. Mais tarde, a Lei de Diretrizes e

---

<sup>1</sup> Termo cunhado por José Eustáquio Romão (2006) para reconstruir, historicamente, as inclusões e exclusões da vinculação de recursos públicos à MDE nas Constituições Brasileiras.

Bases da Educação (LDB), de 1996, esmiuçou a política educacional brasileira e, dentre tantos regramentos, ganharam destaque aqueles relativos à obrigatoriedade de promover a expansão quantitativa e qualitativa da educação, alcançada no setor público por meio do financiamento da educação.

É praticamente impossível atender ao princípio constitucional que assegura escola gratuita e de qualidade a todos os brasileiros sem a adequada alocação de recursos para este fim. É sob este argumento que o financiamento público da educação ganha um espaço especial no arcabouço jurídico brasileiro e na literatura como política educacional, uma vez que interfere na garantia de acesso e gratuidade da educação, implicando na obrigatoriedade dos entes federados vincularem parte dos recursos públicos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Neste sentido, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Pelo texto da CF/88 houve grandes mudanças no financiamento educacional ante as constituições anteriores. A vinculação, que antes incidia sobre o total das receitas arrecadadas pelo ente, agora passa a ser somente sobre os impostos; os recursos passaram a ter “como alvo o ‘ensino’ e não mais a ‘educação’ em sentido amplo” (ROMAO, 2006, p. 369). Parece banal, mas o termo “educação”, por vezes, gerava interpretações diversas e propiciava o desvio de recursos públicos para outras finalidades que não o ensino como, exemplificativamente, a cultura, o esporte e o lazer, políticas, cuja gestão nos pequenos municípios, geralmente é atribuída às Secretarias de Educação.

A LDB (1996) avançou um pouco mais e explicitou *quais* recursos devem ser destinados ao ensino e *quais* prazos devem ser respeitados pelos gestores públicos para depósito dos recursos nas devidas contas. No que se refere aos recursos, o art. 68 da norma faz referência a receita de impostos próprios de todos os entes federados, a receita de transferências constitucionais e outras transferências; a receita do salário educação e de outras contribuições sociais; a receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei. Por sua vez, em relação aos prazos o § 5º do artigo referido estabelece que os recursos devem ser depositados até o décimo dia do final de cada decêndio. Esses dispositivos da LDB garantem que os recursos devem estar à disposição dos gestores das políticas educacionais regularmente para que estes possam realizar os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além de estabelecer a obrigatoriedade de depositar regularmente na conta da MDE recursos para o ensino, a LDB contribuiu para o exercício da fiscalização pelos órgãos

competentes. Os arts. 72 e 73 da LDB estabelecem que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados no ensino nas prestações de contas através da análise dos balanços e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Entretanto, o exercício da fiscalização só é possível mediante a disponibilização das informações pertinentes.

Neste processo de “marchas e contramarchas” da vinculação de recursos públicos à MDE, pode-se abordar, mesmo que de forma superficial e abrangente, eis porque ainda é muito recente (datada de 15 de dezembro de 2016), a Emenda Constitucional 95, proposta pelo então Presidente da República Interino Michel Temer. Tal Emenda versa sobre a alteração do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, estabelecendo que as despesas primárias da União não poderão crescer mais do que a inflação medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) em relação as despesas do exercício anterior, tomando como exercício-base o ano de 2016.

Este Novo Regime Fiscal terá vigência de 20 anos e objetiva, conforme Exposição de Motivos anexada ao texto da PEC que resultou na referida Emenda, assinada eletronicamente por Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”. Alegam, ainda, entre outros argumentos, que “o atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa”, fazendo referência a vinculação constitucional de um volume de recursos destinados à saúde e à educação a um percentual da receita.

Conforme especialistas contrários, a Emenda poderá representar um retrocesso na Política Educacional brasileira, na medida em que o orçamento sofrerá limitações por 20 anos. Ou seja, enquanto as receitas poderão ter incremento ao longo do período de vigência, as despesas primárias (que exclui somente os juros, os encargos e a amortização da dívida pública, sendo que o grupo das despesas com pessoal e encargos é a que tem maior relevância no grupo das despesas primárias) só poderão ser acrescidas segundo o índice do IPCA de cada ano, sem aumento real. Em outras palavras, a Emenda aparenta substituir a vinculação constitucional durante o período de vigência do Novo Regime Fiscal para determinar que o gasto mínimo seja calculado pela despesa do ano anterior reajustada pelo IPCA, sem aumento real para as áreas da educação e saúde.

Tendo por base o exposto adentra-se num tema relativamente moderno da gestão pública: a transparência governamental e o controle social sobre o uso dos recursos da

educação. Receber dos órgãos públicos informações do seu interesse é *conditio sine qua non* para o exercício do controle social e da fiscalização pelo cidadão. Além de ser um direito fundamental de todo cidadão previsto no art. 5º da CF/88, o princípio da transparência também foi reforçado no art. 31, parágrafo 3º que estabeleceu que as “contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, a disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei.” Entretanto, isso não foi suficiente para que houvesse o efetivo exercício do controle social, sendo necessária uma mobilização para abrir a “caixa preta” das administrações públicas brasileiras.

Esse movimento culminou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, posteriormente, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei do Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A Lei Complementar 101/2000 assegurou a todo cidadão o direito de participar de audiências públicas no processo de elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento, além de determinar a ampla divulgação dos atos e fatos relacionados à arrecadação e aplicação dos recursos por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Por sua vez, a Lei Complementar nº 131/2009, alterou a Lei Complementar nº 101/2000 e obrigou todos os entes governamentais brasileiros a disponibilizarem, em tempo real na rede mundial de computadores, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária. Por fim, a Lei 12.527/2012, alterou o inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do parágrafo 3º do art. 37 e parágrafo 2º do art. 216 da CF/88, regulamentando o direito constitucional de os cidadãos acessarem informações públicas e dispôs sobre o dever da administração pública franquear, de ofício, informações mínimas à sociedade.

A Carta Magna também representa o marco da “legalização e legitimação do princípio da participação da sociedade nas ações estatais; relevante vetor para o estabelecimento de novas bases de relação entre Estado e sociedade” (MATOS; FERREIRA, 2015, p. 69)<sup>2</sup>. Neste cenário de reconfiguração da relação de consenso entre Estado/sociedade proporcionado pelo projeto de democratização do espaço público, é dada à sociedade brasileira a possibilidade de experimentar o exercício do controle social das ações públicas.

Os mecanismos jurídicos citados contribuem para que os dados sobre a origem e aplicação dos recursos do ensino sejam acessados pela sociedade. Atualmente, por força de lei, a maioria deles estão disponíveis, de forma bruta, em diversos locais e formatos, cabendo ao

---

<sup>2</sup> O direito à participação social encontra-se explicitado na Constituição Federal nos seguintes artigos: Art. 1, parágrafo único; Art. 14, incisos I, II e III; Art. 27, parágrafo 4; Art. 29, incisos XII e XIII; Art. 61, parágrafo 2; Art. 194, parágrafo único, inciso VII; At. 204, inciso II; Art. 227, parágrafo 1

cidadão acessá-los, interpretá-los e fiscalizá-los, levando a conhecimento das autoridades competentes quaisquer irregularidades no uso do dinheiro público, auxiliando para que esses não sejam utilizados para financiar serviços que muitas vezes não se configuram como gastos educacionais.

### **1.1 Tema e problema de pesquisa**

Discutir o financiamento público da educação não é uma tarefa fácil. Além da existência de uma vasta e detalhada legislação, a complexidade também se dá pelas particularidades contábeis e orçamentárias sobre as quais o sistema está assentado. No que se refere ao orçamento, as receitas e despesas possuem classificações institucionais e funcionais-programáticas que requerem conhecimentos específicos para a sua compreensão. Por sua vez, o aspecto contábil está subdividido em subsistemas de informações com naturezas de informações diversas, gerando muitas dúvidas na sociedade civil na hora de selecionar os dados a serem analisados. Sendo assim, há a necessidade de lançar um olhar para os aspectos contábeis e orçamentários visando descortinar o orçamento da educação para que possa ser exercida a fiscalização e o controle social sobre os recursos.

No Brasil, a fiscalização contábil, orçamentaria, financeira, patrimonial e operacional está a cargo dos poderes legislativos, com auxílio dos Tribunais de Contas que possuem técnicos capacitados para o exercício deste ofício. Entretanto, é a sociedade civil a parte mais interessada na vinculação e aplicação dos recursos da educação. Ocorre que esta mesma sociedade, contribuinte e beneficiária dos serviços públicos, não possui conhecimento contábil e orçamentário suficiente para exercer o tão anunciado “controle social”. Para Culau e Fortis (2006), a transparência das informações fiscais, orçamentárias, financeiras da administração pública mostram-se ineficientes para aproximar o cidadão do governante devido a dificuldades associadas ao baixo nível de escolarização da população e ao hermetismo da linguagem técnica, cujo entendimento é bastante complexo e encontra-se restrito a um círculo de especialistas.

Infere-se que há a necessidade de identificar, compreender e interpretar os dados que estão disponíveis para acesso público e onde esses podem ser encontrados, visando transformá-los em informações úteis para a tomada de decisão pelo cidadão. Conhecendo minimamente as informações pertinentes ao financiamento da Educação e estando estes disponíveis para acesso público como estabelece a legislação é que se pode falar em fiscalização e controle social, sobre o que pode e o que não pode ser gasto na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Somam-se à vasta e detalhada legislação e à complexidade de compreensão dos dados contábeis e orçamentários da Educação, a dificuldade de acesso aos dados. É necessário esclarecer que há diversos instrumentos de transparência dos orçamentos da Educação. O Sistema de Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)<sup>3</sup>, por exemplo, é elaborado pelos municípios brasileiros e enviado ao Fundo Nacional de Educação (FNDE) bimestralmente. Já o Demonstrativo das receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é elaborado e publicado bimestralmente por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além desses, os municípios gaúchos também elaboram e enviam, eletrônica e bimestralmente, ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Rio Grande do Sul o Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE), trata-se de um documento elaborado a partir do Programa Autenticador de Dados (PAD), que contém dados contábeis, inclusive os relacionados às receitas e despesas com educação. Neste último caso, trata-se de uma riquíssima base de dados disponível no site do TCE/RS para acesso público que possui uma alta fidedignidade por serem extraídos de forma eletrônica do sistema contábil dos entes jurisdicionados.

Parece que esses dados são pouco acessados pela sociedade civil diretamente interessada no financiamento da Educação, seja pelo desconhecimento da forma e local de disponibilização dos dados, ou pela dificuldade de compreensão do seu conteúdo ou, ainda, pelo desinteresse e passividade da sociedade ante ao modelo de democracia representativa existente no Brasil, em que o cidadão atribui ao governante total responsabilidade e autonomia para gerir em seu nome.

Neste contexto da publicização dos dados sobre financiamento da educação e da importância da sociedade diretamente interessada no acompanhamento e fiscalização dos recursos da educação acessá-los, compreendê-los e utilizá-los no exercício do controle social, emergem algumas questões inquietantes: **Quais as percepções e opiniões que os gestores e conselheiros da Educação têm sobre o Financiamento Público da Educação e que relações eles estabelecem entre o tema, a transparência pública e o controle social? Essa população**

---

<sup>3</sup> O **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE** - é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado (FNDE, 2016). Os dados dos Municípios estão disponíveis no endereço eletrônico: [https://www.fnde.gov.br/siope/o\\_que\\_e.jsp](https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp)

**tem cultura e interesse em acessar os dados orçamentários e financeiros referentes aos orçamentos da educação? Caso acessem, os utilizam para o exercício do controle social?**

Atualmente, muitos dados sobre os orçamentos da Educação são divulgados pelos Tribunais de Contas. No caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, muitos dados constam no RVE/PAD<sup>4</sup>, ou seja, um demonstrativo gerado de forma eletrônica, a partir de *layouts* padrão de arquivos texto. É com base na compilação dos dados publicados nesse demonstrativo que são emitidas as certidões de cumprimento dos limites constitucionais de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Como as informações geradas são as mesmas da contabilidade dos municípios esta fonte de dados apresenta-se de grande confiabilidade.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é órgão da Administração Direta Estadual e possui prerrogativa constitucional de exercer o controle externo das contas dos Poderes do Estado em auxílio aos poderes legislativos, conforme consta no artigo 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. Dentre as diversas atribuições, destaca-se a emissão de pareceres prévios sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais, a realização inspeções e auditorias de diversas naturezas, o julgamento das contas dos administradores e de quaisquer responsáveis por bens e dinheiro público, dentre outras tantas previstas no seu regimento interno. Ainda, a análise do sítio do TCE/RS, possibilita inferir que este órgão da administração pública direta estadual têm alargado sua área de atuação além do escopo institucional. Através da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, instituída em 2003, o TCE/RS tem realizado cursos e eventos diversos como o de gestão de direção de escolas da rede pública estadual, cursos de qualificação de conselheiros de políticas públicas, entre outros, objetivando capacitar agentes públicos integrantes do corpo técnico do Tribunal e dos órgãos e entes jurisdicionados, nas esferas Estadual e Municipal e de outros segmentos da sociedade.

Outra ação do TCE/RS que evidencia a sua boa atuação junto a sociedade gaúcha trata-se de estudos e diagnósticos nas mais diversas áreas da administração pública. Pode-se citar algumas ações que corroboram para este estudo, como o realizado desde 2011 sobre a Radiografia da Educação Infantil do Rio Grande do Sul, a Radiografia do Transporte Escolar Público do RS (edições 2011, 2012, 2013), Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet dos poderes Executivo e Legislativo dos entes federados do RS (edições desde 2012), que visa

---

<sup>4</sup> Os Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados- RVE/PAD, estão disponíveis para acesso público no site [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/siapc/relatorios\\_recibos\\_envio](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc/relatorios_recibos_envio)

analisar o atendimento às exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). Essas ações evidenciam a atuação do TCE/RS além das suas competências regimentais e a preocupação em ser uma ferramenta ao cidadão no exercício do controle social.

## **1.2 Objetivos da pesquisa**

Para tentar responder as questões propostas, esta pesquisa intitulada “Financiamento público da educação: análise da contribuição da transparência pública para a ampliação do controle social”, buscou colaborar, com base nas percepções de gestores e conselheiros da Educação, com as discussões sobre o Financiamento Público da Educação relacionado ao Controle Social e à Transparência Pública.

Para atingir ao objetivo geral da pesquisa, traçaram-se três objetivos específicos no plano teórico e empírico. No plano teórico, buscou-se contextualizar teórica e conceitualmente a publicidade, a transparência pública e o controle social, tentando identificar as relações existentes entre esses institutos e sua aplicação no âmbito do financiamento da educação.

No plano empírico e para auxiliar no alcance do objetivo geral, buscou-se inicialmente, identificar na literatura e legislação vigente a existência de informações mínimas ou básicas que a população que tem interesse direto no acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos da educação precisa saber para poder exercer o controle social como, por exemplo, os diversos Conselhos Municipais relacionados à Política da Educação, os gestores, diretores de escolas, professores, sindicatos representativos e cidadãos em geral.

Em seguida, por meio de realização de discussões em grupos focais, buscou-se apreender percepções e opiniões dessa população, sobre Financiamento Público da Educação, se estabelecem relações entre este e a transparência pública e se utilizam os dados publicados para o exercício do controle social sobre os recursos da educação.

## **1.3 Justificativa e relevância da pesquisa**

A escolha deste tema está ligada à busca por respostas aos questionamentos propostos e à perspectiva de ampliar o debate sobre o Financiamento Público da Educação, atrelado à transparência dos dados orçamentários e contábeis da educação e ao exercício do controle social



para que ocorra maior eficiência na aplicação dos recursos da educação. Pois, nas últimas três décadas, pelas condições asseguradas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pela política de criação dos fundos especiais do Fundef e, posteriormente, Fundeb, pela aprovação dos Planos Nacionais de Educação, pelo fato da educação brasileira dispor de uma parcela significativa de recursos que devem ser destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e pelas implicações que poderão advir da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, por esses motivos entende-se que a discussão dos temas é pertinente e relevante.

Em razão do volume de recursos colocado à disposição dos Gestores Públicos Municipais, Estaduais e Federal e dos inúmeros casos de corrupção, desvios e má gestão dos recursos frequentemente anunciados pela mídia, o acompanhamento e controle permanente pela comunidade escolar, Tribunais de Contas, conselheiros, cidadãos em geral e demais interessados no processo de acompanhamento e fiscalização das verbas da educação, é imprescindível para que o Brasil diminua os índices de corrupção, desvios, má gestão e ineficiência na aplicação dos recursos da educação e consiga elevar os índice educacionais, tanto qualitativos como quantitativos.

Nesse sentido, é importante investigar as percepções e opiniões dos gestores e conselheiros da Educação sobre o Financiamento Público da Educação, quais relações esses sujeitos estabelecem entre o financiamento da Educação, a Transparência Pública e o Controle Social, bem como, se esse público-alvo possui cultura e interesse em acessar dados publicados sobre os orçamentos da educação e se os utilizam para o exercício do controle social. Pois, atualmente, pessoas leigas nas áreas de Contabilidade, Administração ou Economia encontram dificuldades para compreender e interpretar os dados publicados, dificultando, conseqüentemente, o exercício do controle social preconizado pela legislação vigente.

O interesse por esta pesquisa também se dá pela vinculação orgânica da pesquisadora com o tema, pois possui formação em Ciências Contábeis e atua há 20 anos na área pública municipal na organização de audiências públicas, elaboração e execução de orçamentos, prestações de contas dos recursos da educação, realização da contabilidade pública e elaboração e envio dos dados ao TCE/RS e, portanto, se sente legitimada a abordar os temas propostos.

#### **1.4 Vertente teórica e empírica**

A vertente teórica está construída em torno de legislações e autores que abordam os temas “Transparência Pública”, “Financiamento Público da Educação brasileira” cuja principal fonte é a própria Constituição Federal de 1988, considerado o principal marco regulatório dos temas abordados. Também é abordado o tema “Controle Social” fundamentado na Constituição Federal de 1988. Foram selecionados também artigos científicos publicados em anais de eventos e publicações nos sítios do *scielo e google acadêmico*

A vertente empírica está assentada em três momentos distintos. No primeiro buscou-se identificar legislações e literaturas existentes que indiquem quais informações básicas as pessoas que possuem interesse no financiamento da educação precisam saber para poder exercer o controle social preconizado pela Constituição Federal de 1988. A partir desse levantamento, elaborou-se um constructo que serviu de base para a realização das discussões com os grupos focais.

No segundo momento, identificou-se grupos e selecionou-se os sujeitos que integram esses grupos e que apresentavam interesse no financiamento da educação, especialmente no acompanhamento e fiscalização da arrecadação e aplicação dos recursos públicos para realizar discussões sobre o tema na forma de grupos focais. Bonfim (2009) recomenda que os participantes de grupos focais sejam selecionados dentro de um grupo de convivam com o assunto a ser discutido e que tenham profundo conhecimento dos fatores que afetam os dados mais pertinentes. O intuito dessa atividade é de apreender percepções e opiniões de gestores da educação, diretores de escolas, conselheiros de políticas públicas vinculadas à Educação, dirigentes de entidades representativas da classe educacional sobre financiamento da educação e os entrelaçamentos com a transparência pública e o controle social.

No terceiro momento, de posse dos dados coletados nas discussões grupais, buscou-se analisar as discussões de cada grupo e, posteriormente, análises comparativas e cumulativas do conjunto de grupos.

#### **1.5 Trajetória metodológica**

De acordo com o objetivo da pesquisa, qual seja, de analisar as percepções e opiniões dos sujeitos da pesquisa, selecionados de forma intencional pela pesquisadora, sobre o financiamento público da Educação e seus entrelaçamentos com a transparência pública e com

o controle social, a investigação inscreve-se no âmbito da pesquisa qualitativa, tendo em vista tratar-se da descrição e análise das percepções de alguns grupos que têm alguma convivência com o tema, sem o objetivo de atribuir-lhes grandezas e sem aplicar métodos estatísticos de análise. Este tipo de pesquisa, na visão de Flick (2009, p. 16) “usa o texto com material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia-a-dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo”. Ainda, para o autor a pesquisa qualitativa consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível, transformando-o e fazendo dele uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais (2009, p. 16).

Quanto ao procedimento técnico de produção de dados, utilizou-se, como técnica principal, a realização de dois grupos focais e, como técnicas complementares, a pesquisa bibliográfica e documental pois, conforme Bonfim (2009, p. 779), a utilização de grupos focais, de forma isolada ou combinada com outras técnicas de coleta de dados primários, revela-se muito útil. Para Morgan (1997), citado por Bonfim (2009), o grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa, derivada das entrevistas grupais, que coleta informações por meio de interações grupais.

O Grupo Focal tem como objetivo segundo Bonfim (2009, p. 780)

[...] reunir informações detalhadas sobre um tópico específico (sugerido pelo pesquisador, coordenador ou moderador do grupo) a partir de um grupo de participantes selecionados. Ele busca colher informações que possam proporcionar a compreensão de percepções, crenças, atitudes sobre um tema, produto ou serviço.

Para Oliveira (2007), a pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias ensaios críticos, dicionários e artigos científicos, ou seja, é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Ao posicionar-se sobre a pesquisa documental, Oliveira (2007, p. 69) afirma que ela “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias entre outras matérias de divulgação.”

Tanto a pesquisa documental como a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação que pode ser escrito e não escrito, tais como filmes, vídeos, slides,

fotografias ou pôsters, deixando claro existir diferenças entre pesquisa documental e bibliográfica (SÁ-SILVA, ALMEIDA E GUINDANI, 2009, p. 5). O elemento diferenciador está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza-se de fontes secundárias, a documental vale-se de fontes primárias. (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p. 6). Sendo assim, este estudo combinou fontes primárias e secundárias, onde foram privilegiados os seguintes documentos para análise: Constituições Federais de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988, Lei nº 9.394/96 - LDB, Lei nº 9.424 - Fundef, Lei nº 10.172/2001 - PNE, Lei nº 13.005 - PNE 2014-2024, Lei nº 11.494/2007 - Fundeb, Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, Lei Complementar nº 131/2009 – Transparência Pública, Lei nº 4320/1964, Lei nº 12.527/2012, Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional, Relatório de Validação e Encaminhamento – PAD, dentre outros documentos legais.

A dissertação apresenta um universo de pesquisa, ou seja, os integrantes dos grupos focais. Trata-se de uma amostra intencional ou não-probabilística, ou seja, “não faz uso de uma forma aleatória de seleção” (MARCONI e LAKATOS, 2009, p. 226) composta por 15 (quinze) pessoas distribuídas nos dois grupos focais.

Foram convidadas 12 pessoas em cada grupo, pois esperava-se que nem todos os convidados aceitariam participar da discussão. Segundo Pizzol (2004), o tamanho ótimo para um grupo focal é aquele que permite a participação efetiva dos participantes e a discussão adequada dos temas. Sendo assim, o primeiro grupo focal foi formado por 10 (dez) representantes dos gestores da educação e diretores de escolas do Município de Passo Fundo e Municípios vizinhos. O segundo grupo focal foi formado por 05 (cinco) Conselheiros Municipais, sendo Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal da Educação e Conselho do Fundeb.

O plano de coleta de dados compreendeu quatro etapas. Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os temas “Financiamento Público do Ensino”, “Transparência Pública dos dados educacionais” e “Controle Social” em livros, periódicos, enciclopédias, anais de congressos, dissertações e teses na área. Em seguida, houve a seleção de legislações, obras e artigos significativos de autores que subsidiaram a produção do referencial teórico.

Na sequência, buscou-se identificar na literatura e na legislação existente informações básicas sobre financiamento da educação necessárias para que o cidadão, que tem interesse direto no acompanhamento e fiscalização dos recursos da educação, precisa se apropriar para realizar o controle social. Foram identificadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996), a Lei do Fundeb (Lei 11.494/2007) e o Manual de Demonstrativos Fiscais

(MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional/2016 que apresentam informações sobre financiamento da Educação, além de quatro materiais produzidos e divulgados na internet.

O primeiro material trata-se de um Caderno de Estudos produzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE utilizado no Curso Fundeb que faz parte do Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE (Programa Formação pela Escola). O principal objetivo desse curso é disponibilizar informações aos agentes, parceiros, operadores e conselheiros sobre o histórico da política de financiamento da educação pública no Brasil e a concepção do Fundeb, seus objetivos, sua forma de execução, sua operacionalização e prestação de contas (FNDE, 2016).

O segundo material foi denominado “Cartilha de Fiscalização dos Recursos do Fundeb dos Municípios”, material que integra o Curso para Conselheiros Municipais do Fundeb. Foi elaborado pela Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, órgão de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2012).

O terceiro material sobre financiamento da educação foi elaborado pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria Geral da União – CGU. Trata-se de uma cartilha denominada “Fundeb: Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais do Magistério”, material que integra a Coleção Olho Vivo (CGU, 2011).

Por fim, foi identificado um artigo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e está sob a responsabilidade do Consultor Legislativo da área V, Paulo de Sena Martins, denominado “Controle Social na Aplicação da Fiscalização dos Recursos do Fundeb”.

A partir da análise minuciosa desses materiais, deu-se início à terceira etapa do plano de coleta de dados, ou seja, a construção de um quadro com informações básicas que a sociedade diretamente interessada precisa saber sobre Financiamento da Educação para poder exercer um efetivo exercício do controle social. O quadro apresentou três seções: na primeira constava a informação sobre o Financiamento da Educação, na segunda constavam as bases legais da referida informação e na terceira apresentava comentários pertinentes sobre a informação citada.

Com base nesse constructo, seguiu-se para a quarta etapa do plano de coleta de dados. A partir da elaboração de um roteiro com 20 (vinte) questões semiestruturadas, elaboradas com base no quadro de informações básicas sobre Financiamento da Educação, foram formados os dois grupos focais já referidos. Foi obtida a aprovação do projeto junto ao Comitê de Ética da Universidade de Passo Fundo, bem como os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. As discussões com os grupos ocorreram na Faculdade de Educação da

Universidade de Passo Fundo no dia 21 de janeiro de 2017. Como recursos, foram utilizados dois gravadores. Cada grupo de discussão teve duração máxima de 90 minutos. (BONFIN, 2009). A seleção dos participantes teve como único critério a associação à temática central do estudo, ou seja, a convivência com o assunto Financiamento da Educação e alguns conhecimentos dos fatores que afetam os dados mais pertinentes de modo que os participantes fossem competentes para posicionar-se diante das temáticas a serem abordadas.

Os grupos contaram com a presença de um moderador e de um segundo moderador. Para Scrimshaw e Hurtado (1987, p. 12), citados por Bonfim (2009), para dimensionar o emprego adequado da técnica de Grupos Focais, há a necessidade da presença de um moderador com atribuições de introduzir a discussão e a manter acesa, enfatizar para o grupo que não há respostas certas ou erradas, observar os participantes, encorajando-os a palavra a cada um, buscar as “deixas” de comunidade da própria discussão e fala dos participantes, construir relações com os informantes para aprofundar, individualmente, respostas e comentários considerados relevantes pelo grupo ou pelo pesquisador, observar as comunicações não verbais e o ritmo próprio dos participantes, dentro do tempo previsto para o debate.

Foi aplicado pré-teste para uma pequena população escolhida, visando identificar falhas existentes no instrumento como inconsistências ou complexidade das questões, ambiguidades ou linguagem inacessível, perguntas supérfluas ou que pudessem causar embaraço aos participantes, ou se as questões obedeciam a determinada ordem lógica ou se não eram muito numerosas.

De posse das percepções e ideias dos participantes dos grupos focais sobre Financiamento da Educação, obtidas mediante a gravação das discussões e anotações pelo segundo moderador, concluiu-se a etapa da produção dos dados com a transcrição e análise das discussões. Utilizou-se, como técnica de análise de dados, a análise de conteúdo que consiste, na visão de Bardin (1977) citada por Campos (2004), em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

O processo de análise contemplou dois momentos: a análise específica de cada grupo focal e a análise cumulativa e comparativa do conjunto de grupos realizados, visando identificar as tendências, convergências, divergências e padrões de respostas entre os grupos.

## 1.6 Organização do estudo

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No **primeiro** são apresentados os aspectos introdutórios que buscam contextualizar e justificar a escolha do tema, esclarecer os objetivos da pesquisa, os aspectos teóricos e metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos propostos.

O **segundo** capítulo apresenta referências sobre o contexto da publicidade e transparência governamental a partir da análise das Constituições Federais Brasileiras, da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, da Lei Complementar nº 131/2009 que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes federados e da Lei nº 12.527/2011, denominada Lei do Acesso à Informação que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Aborda-se também noções sobre segredo, mentira e publicidade governamental. Conclui-se este capítulo identificando a presença desse princípio constitucional nas legislações sobre financiamento da educação.

O **terceiro** capítulo apresenta a temática sobre o Controle Social a partir da Constituição Federal de 1988 e das legislações infraconstitucionais. Finaliza-se este capítulo fazendo uma revisão da legislação sobre Financiamento da Educação, na tentativa de identificar a presença de dispositivos que incentivam a prática do Controle Social na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos da educação.

O **quarto** capítulo apresenta uma síntese das informações básicas e fundamentais sobre Financiamento da Educação acompanhadas dos devidos fundamentos legais, informações essas imprescindíveis para o exercício do Controle Social, bem como a análise dos resultados da pesquisa com os grupos focais.

Acumulando uma base concreta de informações e análises conclui-se a Dissertação levantando considerações sobre as percepções do universo da pesquisa e as relações com a Transparência Governamental e com o Controle Social, as sugestões para pesquisas futuras e as limitações encontradas no desenvolvimento da dissertação que possam ter comprometido o alcance dos objetivos.

## **2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL**

Este capítulo permite efetuar uma análise das Constituições Brasileiras nos momentos imperial, ditatorial e democrático que foram publicadas em 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Constituição vigente de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, com o objetivo de identificar, implícita ou explicitamente, a presença de princípios da administração pública, especialmente o princípio da publicidade ou transparência.

Inicialmente, faz-se necessário uma breve contextualização sobre a origem da inserção dos princípios nas Constituições, abordando brevemente a origem do Estado e da Sociedade.

A instituição denominada Estado, também chamado de organização política ou ainda sistema político, termos que preferem os antropólogos ao falarem sobre o Estado Moderno (BOBBIO, 1986, p. 75), é constituído para desempenhar as funções clássicas de arrecadar os impostos, atender as necessidades da coletividade e promover o bem comum. Portanto, considera-se que o Estado “é um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre todo o território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes” (BOBBIO, 1986, p. 94). Na concepção weberiana o Estado moderno é definido mediante dois elementos constitutivos: “a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força.” (BOBBIO, 1986, p. 69). Sendo assim, o Estado é constituído pelos elementos do povo, do território e da soberania.

Em síntese, um povo vivendo em sociedade em um território delimitado se submete a regras, regulamentos e leis, as quais têm um papel relevante na condução do ser humano para o bem comum. Dessa forma, o Estado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento que cria condições indispensáveis para que todos os membros atinjam a felicidade e, o modo pelo qual o ordenamento jurídico é formado irá distinguir a forma de governo de um Estado.

O termo democracia ou “governo de muitos” (BOBBIO, 1986, p. 104), desde a idade clássica até os dias de hoje, foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político que emana do povo. Bobbio (1986, p. 151) ao citar o primeiro volume de *Da Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville (1935), distingue uma sociedade democrática de uma não democrática:

Nas sociedades aristocráticas, os homens não precisam unir-se para agir, porque já estão solidamente mantidos juntos. Cada cidadão rico e poderoso forma ali como que a cabeça de uma associação permanente e necessária, composta por todos aqueles que



dele dependem e que ele faz concorrer para a execução de seus desígnios. Nas democracias, pelo contrário, todos os cidadãos são independentes e ineficientes, quase nada podem sozinhos e nenhum dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar sua cooperação. Se não aprendem a se ajudar livremente caem todos na impotência.

As características das sociedades ditas democráticas apresentadas por Tocqueville não se restringem à democracia na esfera política, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, mas também à democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus *status*, por exemplo, de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário. Em síntese, este alargamento da democracia não deve ser entendido como uma nova forma de democracia, mas como a ocupação de novos espaços que vai desde a escola até a fábrica, espaços que até então eram dominados por outras organizações de tipo hierárquico ou burocrático. (BOBBIO, 1986, p. 156).

A democratização da esfera política está inserida numa esfera muito mais ampla que é a democratização da sociedade. Por isso, pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições, da família à escola, da empresa aos serviços públicos, não são governados democraticamente. Bobbio (1986 p. 156) lança uma pergunta que caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente mais democráticos: É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?

No Brasil, o pensamento gramsciano influenciou fortemente o processo de democratização do país. A acolhida e difusão das ideias de Gramsci iniciaram na década de 1960 quando a conjuntura política brasileira estava fortemente influenciada pela ideologia socialista, mas sofre retração com a instauração da Ditadura Militar em 1964 e é retomada em meados da década de 1970 num cenário de abertura do processo democrático, fruto da luta política da sociedade contra a Ditadura Militar, capitaneada por intelectuais acadêmicos de tradição marxista, por partidos políticos e movimentos sociais de esquerda. (MATOS; FERREIRA, 2015, p. 69).

Para Gramsci (1984, p. 183) o significado de democracia mais adequado é aquele que apresenta uma conexão com o conceito de hegemonia.

Entre muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto é aquele que se pode deduzir em conexão com o conceito de 'hegemonia'. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na

medida em que o desenvolvimento da economia, e, por conseguinte da legislação, que exprime este desenvolvimento, favorece a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente.

No Brasil, essa vinculação entre a democracia e hegemonia encontra possibilidade de se viabilizar com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que representa o marco da legalização e legitimação do princípio da participação da sociedade nas ações estatais; relevante vetor para o desenvolvimento de novas bases de relação entre Estado e sociedade. Nesse cenário de democratização do país iniciado com a abertura política no final do governo militar, entre os anos de 1974 e 1979, numa conjuntura de recessão econômica e de lutas sociais contra o regime é que se abrem possibilidades para um Estado “ampliado”<sup>5</sup>, que leva ao fortalecimento da estrutura da sociedade civil (movimentos sociais, associações, partidos políticos, sindicatos, etc.) necessário para a construção gradativa de um ambiente político, econômico, social e cultural favorável ao estabelecimento de um sistema hegemônico que, como Gramsci (1984) diz, só opera em estrutura democrática (MATOS; FERRERA, 2015, p. 70).

Contextualizada a democracia e definidos os elementos constitutivos e a sua finalidade precípua, o Estado escreve e aprova a sua Constituição, o “contrato social explícito” (SLOMSKI, 2009, p. 24) em que o Estado fica obrigado a prestar serviços aos cidadãos e estes obrigam-se ao cumprimento do ordenamento jurídico decretado pelo Estado, entre eles, o de pagar os impostos necessários a manutenção da estrutura estatal.

Nos clássicos da política, expoentes do contratualismo moderno como Rousseau, convergem quanto ao conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social. Para Rousseau o *Contrato Social* perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. O autor defendeu o governo republicano com legitimidade e sob o controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral) (CORREIA, 2009, p. 67).

Slomski (2009, p. 24) faz uma analogia do Estado com as sociedades contingentes e afirma que “uma vez estabelecido o estatuto social, o indivíduo que propôs contribuir com algum dinheiro para a formação do seu patrimônio o fará de forma coativa, caso contrário não será considerado sócio, pois essa obrigação é inerente à sua condição de associado da

---

<sup>5</sup> Gramsci (1984, p. 149) preceitua sobre o funcionamento do Estado como unidade orgânica ampliada, pois conforme explica “(...) na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revertida de coerção)”.

sociedade”. O mesmo ocorre na relação Estado-sociedade: o cidadão, ou “sócio” do Estado, através do pagamento dos impostos, abre mão de parte do que é seu, no caso, o patrimônio, em prol da associação, em prol do Estado. A definição de impostos é encontrada no Código Tributário Nacional que estabelece que o “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966) e deve ser pago obrigatoriamente, independentemente da contraprestação imediata e direta do Estado.

“A sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (*input*) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (*output*)” (BOBBIO, 1986, P. 36). O cidadão, por ser “sócio” do Estado pode intervir na forma de condução da sociedade, forçando a diminuição do poder dos governantes e uma das formas de diminuir esse poder é através do voto e no exercício do controle social.

Com os poderes a ele conferidos pela Constituição Federal e de posse dos recursos arrecadados através do pagamento dos tributos pelos cidadãos, o Estado através de seus governantes tem o dever de desempenhar as suas funções de prestar serviços que atendam às necessidades da coletividade. Para tanto o Governo cria a Administração Pública que consiste, na visão de Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014) a todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. Este aparelhamento definido por Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014), ou seja, o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas. Portanto, é através do conjunto de órgãos, denominado Administração Pública, que o Estado desempenha a gestão das atividades que lhes são próprias e que correspondem ao interesse público. Conclui Kohama (2008, p. 10) que a “Administração é a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente”.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 66) explicam que a Administração Pública, em sentido formal,

[...] é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p.65) ressaltam que embora os termos *Governo e Administração* andam juntos, expressam conceitos diversos e muitas vezes são confundidos.

O quadro 1 a seguir apresenta um comparativo entre as características do Governo e da Administração.

<b>Governo</b>	<b>Administração</b>
É atividade política e discricionária	É atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica
É conduta independente	É conduta hierarquizada
Comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução	Executa sem responsabilidade constitucional ou política mas com responsabilidade técnica e legal pela execução
Tem poder de decisão política	Pode opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

**Quadro 01 - Comparativo entre Governo e Administração**

Fonte: Adaptado de Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 67)

A Administração Pública é o instrumental de que dispõe o *Estado* para pôr em prática as opções políticas do *Governo*. Ambos são criações abstratas da Constituição Federal e das leis, e atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), seus órgãos (centros de decisões) e seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções) (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO, 2014, p. 67), visando atender às necessidades meritórias e sociais da coletividade.

Considerando que os governantes, que são pessoas humanas e que portanto agem de acordo com suas convicções, princípios e valores, colocam em prática as decisões políticas por meio das Administrações Públicas sendo assim, questiona-se: Como garantir a justiça, a equidade, a moralidade na prestação dos serviços públicos? Buscando impor maior rigor na atuação dos agentes públicos, foram definidos princípios norteadores da Administração Pública.

Para compreender os princípios da Administração Pública, é necessário compreender o conceito de princípio apresentado por Reale (1986, p. 60):

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Em síntese, princípios são regras de observância permanente pelas pessoas enquanto gestoras dos bens e interesses da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal segundo as normas do Direito e da Moral, visando o bem comum e o atendimento das necessidades da coletividade.

## **2.1 Princípios da Administração Pública nas Constituições anteriores**

O termo Princípio, segundo o Aurélio, significa “dito, argumento ou lógica que constitui o embasamento ou a sustentação de uma teoria, de determinada ciência, de um ofício ou de uma arte”. Juridicamente, o termo princípio vem sendo estudado por Mello (2014), desde 1971 quando o apresentou pela primeira vez, explicando que é um:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.” (MELLO, 2014, p. 54)

Com esta definição o autor argumenta que violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma, pois a desatenção a um princípio ofende não apenas um mandamento obrigatório, mas a todo um sistema de comandos (MELLO, 2014, p. 54).

Na Administração Pública, os princípios básicos representam regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo. (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO, 2014, p. 89)

Fundamentado a importância dos princípios e a sua necessidade para a evolução do Governo e da Administração Pública, passamos a analisar a sua presença implícita ou explícita nas Constituições brasileiras

A Constituição representa a Lei Maior em um Estado moderno e é essencial e imprescindível para a organização e ordem nacional. Contém normas que regem aspectos das esferas público e privada. Na sua história, o Brasil teve ao todo sete Constituições: uma no período monárquico e seis no período republicano. Todas apresentaram significativas mudanças que originaram-se em meio a disputas de poder sendo que “grande parte das mudanças constitucionais ocorridas no Brasil aconteceram sob os auspícios de importantes modificações sociais e políticas do país” (BRASIL, 2005, p.4)

A primeira, nascida no período monárquico em 1824, denominada “Constituição Política do Império do Brasil” foi a que teve período de vigência mais longo, perdurando até 1891 e foi elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

Embora tenha sido uma Constituição considerada liberal para a época, mostrou-se muito controversa, entre outras características, de estabelecer, paralelamente aos poderes Executivo, Legislativo e Judicial, o chamado poder Moderador atribuído unicamente ao Imperador com prerrogativas de desfazer e anular decisões dos demais poderes, como consta no art. 98:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos

Há uma evidente centralização de poder nas mãos do Imperador, inclusive no âmbito das administrações das províncias e vilas que, com a Constituição de 1891 passaram a se chamar Estados Membros da Federação, como consta no art. Art. 165. “Haverá em cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado”, o que conferia ao Imperador o controle de todo o Estado brasileiro.

Nesta Constituição destacaram-se algumas características marcantes como o fortalecimento da figura do Imperador com a criação do Poder Moderador acima dos outros Poderes; a indicação pelo Imperador dos presidentes que governariam as províncias; o sistema eletivo indireto e censitário, com o voto restrito aos homens livres e proprietários e subordinado a seu nível de renda.

Ao analisar o Título 7 que trata da Administração e Economia das Províncias e os Capítulos I, II e III que abordam, respectivamente da Administração, das Câmaras e da Fazenda Nacional não há manifestação expressa de princípios que deveriam nortear a administração pública, muito embora, em algumas passagens percebe-se, implicitamente, os princípios da Legalidade e da Eficiência.

O princípio da Legalidade, embora assim não tenha sido designado da CF/1824, está implícito no art. 166, 168, 169 e 170. No art. 168, consta que a Lei designará as atribuições, competência e autoridade aos presidentes que administrarão as províncias. Por sua vez, o art. 168 também deixa claro a importância da legalidade na administração das Câmaras, estabelecendo que estas serão eletivas e compostas do número de Vereadores, que a Lei

designar, e o que obtiver maior número de votos, será Presidente. Ainda no Art. 169, que trata da administração das Câmaras, consta que o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, serão decretadas por uma Lei regulamentar (BRASIL, 1824). Por fim, no art. 170 que trata da administração fazendária, diz que:

A receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “Thesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império (BRASIL, 1824)

Por sua vez, o princípio da Eficiência, embora não tenha sido definido claramente, parece estar implícito nos art. 165 e 166, quando estabelece que o Imperador poderá remover o presidente da Província, quando entender ser necessário para o bem do serviço do Estado:

Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado.  
Art. 166. A Lei designará as suas atribuições, competência, e autoridade, e quanto convier no melhor desempenho desta Administração. (BRASIL, 1824)

Parece-nos que houve uma preocupação do Conselho de Estado responsável pela elaboração da Constituição de 1824, que na área governamental haveria a necessidade de Leis que regulamentassem a administração das províncias, câmaras e fazenda nacional, bem como de que os responsáveis pelas províncias desempenhassem suas funções com eficiência sob pena de serem destituídos do poder pelo imperador.

A primeira Constituição do período republicano e segunda Constituição Brasileira, denominada “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, foi promulgada pelo Congresso Constitucional em 1891 e vigeu por 39 anos, “tinha caráter liberal e federalista inspirado na tradição republicana dos Estados Unidos” (BRASIL, 2005, p. 6). Introduziu mudanças profundas, entre as características marcantes destaca-se:

Instituiu o presidencialismo, concedeu grande autonomia aos estados da federação e garantiu a liberdade partidária. Estabeleceu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, com mandato de quatro anos. Estabeleceu o voto universal e não-secreto para homens acima de 21 anos e vetava o mesmo a mulheres, analfabetos, soldados e religiosos; determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica; instituiu o casamento civil e o habeas corpus; aboliu a pena de morte e extinguiu o Poder Moderador. Também nesta Constituição ficou estabelecida, em seu artigo terceiro, uma zona de 14.400 Km<sup>2</sup> no Planalto Central, para a futura Capital Federal. (BRASIL, 2005, p. 6)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891), assim como a Constituição Política do Império do Brasil (1824), não apresentou expressamente princípios da Administração Pública. A leitura detalhada dos 91 artigos e mais os 8 artigos das Disposições Transitórias evidenciam implicitamente princípios da Moralidade, da Eficiência e da Legalidade.

Parece-nos que nos art. 23 e 24 que abordam o funcionamento do Poder Legislativo, os legisladores tentaram introduzir a Moralidade no âmbito desse Poder. No art. 23, consta que “nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados” (BRASIL 1891), bem como, no art. 24, reza que o “Deputado ou Senador não pode também ser Presidente ou fazer parte de Diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem favores do Governo federal definidos em lei” (BRASIL, 1891). A inobservância desses preceitos implica em perda de mandato.

Por sua vez, a Legalidade, embora implicitamente, foi reforçada através da criação do Poder Legislativo denominado “Congresso Nacional”, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, com atribuições de legislar sobre os diversos assuntos federativos, ficando evidente, novamente, a necessidade dos Governos Federal e Estaduais agirem em conformidade com as leis. Inclusive, o próprio juramento a ser feito pelo presidente no momento da posse, deixa claro a importância da Legalidade na Administração Pública: “Prometo manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral da República, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência” (BRASIL, 1891, art. 44).

Ao criar o Tribunal de Contas, no art. 89, com atribuições de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade” (BRASIL, 1891), antes de serem prestadas ao Congresso, evidencia a importância de realizar as receitas e despesas em conformidade com a Lei para que pudessem obter parecer favorável pelo Tribunal de Contas, ficando evidente a presença da legalidade na Administração Pública.

A terceira Constituição brasileira data de 1934, foi aquela que teve vigência mais curta, apenas 3 anos. Foi promulgada pela Assembleia Constituinte no primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas e preservou a essência do modelo liberal da Constituição anterior. (BRASIL, 2005).

Os principais pontos modificados por esta Constituição em relação às anteriores foram:



Garantiu maior poder ao governo federal; instituiu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e o voto feminino, já instituídos pelo Código Eleitoral de 1932; fixou um salário mínimo; introduziu a organização sindical mantida pelo Estado. Criou o mandado de segurança. Sob a rubrica “Da Ordem Econômica e Social”, explicitava que deveria possibilitar “a todos existência digna” e sob a rubrica “Da família, da Educação e da Cultura” proclamava a educação “direito de todos”. Mudou também o enfoque da democracia individualista para a democracia social. Estabeleceu os critérios acerca da criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral. O Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com colaboração do Senado, sendo aquela constituída por representantes eleitos pela população e por organizações de caráter profissional e trabalhista (BRASIL, 2005).

Composta de 187 artigos e mais 26 artigos que versavam sobre Disposições Transitórias, a Constituição de 1934, assim como as demais constituições, não explicitou princípios da Administração Pública. Contudo, diversos artigos remetem para a observância da Moralidade, da Impessoalidade, da Eficiência, da Publicidade e da Legalidade pelos Poderes constituídos.

A Legalidade, por ter sido a primeira regra a nortear a Administração Pública nas Constituições anteriores, ganha mais força nesta Constituição. Fica evidente em diversos artigos, como o art. 5º, inciso IXI, que listou 13 assuntos que a União deveria legislar. Os art. 6º e 7º que tratam da criação de impostos pela União e Estados, também remetem para a necessidade de regramento para a sua cobrança. No art. 17 constam condutas que não podem ser realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios sem lei que autorize, por exemplo, os incisos IV e VII, aparece a vedação de alienar ou adquirir imóveis, ou conceder privilégio e cobrar quaisquer tributos sem lei especial que os autorize.

Na Constituição de 1934 parece-nos que os legisladores deixaram implícitos também os princípios da Publicidade, da Moralidade e da Eficiência. A Publicidade aparece entre outros, no art. 7º, alínea “f”, que reza que os Estados têm diversas competências, devendo sempre respeitar alguns princípios, entre eles, o de “prestar contas da sua administração”. Embora não esclarece a quem os Estados deverão prestar contas, nem que dados devem constar neste processo e nem que forma de publicidade será adotada, o termo “prestar contas” integra o conceito moderno de *accountability*. O art. 29 também aborda a competência da Câmara analisar as contas do Presidente da República, relativas ao exercício anterior, evidenciando que a Democracia vai ganhando espaço e a opacidade governamental predominante no regime monárquico perdendo força.

Por sua vez, a Moralidade aparece no art. 52, parágrafo 6º, quando estabelece os hipóteses de não elegibilidade para o cargo de Presidente da República, entre eles, os parentes até 3º grau, inclusive os afins do Presidente que esteja em exercício, ou não o haja deixado pelo menos um ano antes da eleição, entre outras autoridades nacionais.

Por fim, a Eficiência aparece no art. 99 que trata do papel dos Tribunais de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, parecendo que este órgão teria a incumbência de verificar a aplicação adequada dos recursos públicos.

A Constituição de 1937 vigorou por 8 anos, também denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, conhecida também por “Polaca” devido as semelhanças com a Constituição Polonesa de 1935 (BRASIL, 2005). Nascida em meio a um golpe de estado aplicado por Getúlio Vargas, começava oficialmente no Brasil o “Estado Novo”. “Deu-se a supressão dos partidos políticos e a concentração de poder nas mãos do chefe supremo. A Carta de 1937 possuía clara inspiração nos modelos fascistas europeus, institucionalizando o regime ditatorial do Estado Novo.” (BRASIL, 2005).

As principais características dessa Carta foram a extinção do cargo de vice-presidente, supressão da liberdade político-partidária e anulação da independência dos Poderes e da autonomia federativa. Previu a permissão de cassação da imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores. Instituiu a eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos, a pena de morte e a censura prévia nos meios de comunicação. Esta Carta manteve os direitos dos trabalhadores (BRASIL, 2005).

Nesta Constituição, novamente o princípio da Legalidade aparece implícito em diversos artigos. Cabe ressaltar que desta vez a CF apresentou um tópico que tratou especificamente das Leis e Resoluções (arts. 64 a 66) e atribuiu ao Governo a iniciativa dos projetos de Lei, exceto quando se tratar de matéria tributária. Também passou a constar um tópico sobre a elaboração orçamentária, que deverá ser em forma de Lei com vigência anual, evidenciando que a arrecadação da receita e a execução das despesas deve seguir os parâmetros da Lei de Orçamento Anual.

Sobre a Eficiência, vale anotar que o Departamento Administrativo da Presidência da República, cuja criação foi autorizada no art. 67, possuía diversas atribuições, entre elas de realizar estudos pormenorizados das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, visando determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, melhorias a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público, (BRASIL, 1937), evidenciando a preocupação em realizar mais serviços públicos com menos dispêndios de recursos.

Parece-nos que a Moralidade ficou implícita em alguns artigos. Pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, abordou-se os crimes de responsabilidade do Presidente

da República e dos Ministros de Estado (arts. 85 a 89) e que caberia a uma Lei especial definir os crimes de responsabilidade do Presidente da República, bem como os procedimentos de acusação, processo e julgamento, ficando claro a preocupação dos legisladores em punir os gestores que não desempenhassem suas funções respeitando os parâmetros legais. Também consta a proibição de acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios (art. 159).

A quinta Constituição brasileira teve vigência por 21 anos, de 1946 a 1967 e foi construída sob os “auspícios da derrota dos regimes totalitários na Europa ao término da Segunda Guerra Mundial, refletia a redemocratização do Estado brasileiro” (BRASIL, 2005). As principais mudanças introduzidas no texto foram o restabelecimento dos direitos individuais, a extinção da censura e da pena de morte introduzidos na Constituição anterior, a retomada da independência dos três poderes, a autonomia dos estados e municípios e a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos. Em 1961 sofreu importante reforma com a adoção do parlamentarismo. Esta Constituição foi anulada pelo plebiscito de 1963, que restaurava o regime presidencialista. (BRASIL, 2005).

A sexta Constituição, denominada de Constituição da República Federativa do Brasil, foi aprovada em 1967 e vigeu por 21 anos, entre outras mudanças, ela “oficializava e institucionalizava a ditadura do Regime Militar de 1964. Foi por muitos denominada de ‘Super Polaca’” (BRASIL, 2005). Estabeleceu eleições indiretas, por meio do Colégio Eleitoral, para a presidência da República, com quatro anos de mandato. Restringiu a atuação do legislativo na medida em que deu permissão ao presidente para, dentre outros, “fechar o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos. Permitiu aos governos militares total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária. Desta forma, o Executivo acabou por substituir, na prática, o Legislativo e o Judiciário” (BRASIL, 2005).

Nas Constituições de 1946 e de 1967, assim como nas anteriores, não estão expressos princípios da Administração Pública. A Legalidade, que nasceu junto com a primeira Constituição se consolida e se fortalece ainda mais com a devolução da independência entre os poderes. A Eficiência e a Moralidade passam a ganhar espaço na Administração Pública com a criação do sistema de controle interno do Poder Executivo (art. 72 da CF 1967) com atribuições de, juntamente com o Congresso Nacional (auxiliado pelo Tribunal de Contas), fiscalizar as finanças e os orçamentos públicos. Segundo o art. 72 da CF de 1967:

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:  
I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Novamente a Publicidade não aparece de forma expressa em nenhum dispositivo da Carta Magna, muito menos como princípio da Administração Pública. Logo, ao tornar público algum ato de governo, isso seria considerado uma benesse para com a sociedade.

A sétima e última Constituição foi publicada em 1988, denominada pelo Presidente da Assembleia Constituinte como “Constituição Cidadã”. Dentre outras mudanças em relação as Constituições anteriores, destaca-se a República representativa, federativa e presidencialista. Os direitos individuais e as liberdades públicas são ampliados e fortalecidos. É garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O voto se torna permitido e facultativo a analfabetos e maiores de 16 anos. A educação fundamental é apresentada como obrigatória, universal e gratuita. (BRASIL, 2005).

Em meio a tantas mudanças, a CF/88 inova ao organizar a Administração Pública em relação ao seu funcionamento e a sua estrutura, estabelece que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal obedeçam aos princípios expressos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (art. 37 da CF/88).

## **2.2 Princípios da Administração Pública na Constituição de 1988**

Diferentemente das Constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988, reportou de modo expreso à Administração Pública, cinco princípios: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (este último acrescentado pela Emenda Constitucional 19/1998), embora Mello (2014) ressalta que muitos outros merecem igualmente consagração constitucional, como, por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da finalidade e da razoabilidade.

Nesta dissertação far-se-á uma reflexão dos princípios da Administração Pública arrolados no art. 37 da CF/88, aprofundando, em especial, ao princípio da publicidade.

Enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é de essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da Legalidade é específico do Estado de Direito. É fruto da submissão do Estado à Lei, ou seja, a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei (MELLO, 2014, P. 103). Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 90), o administrador não pode

se afastar ou desviar desse princípio sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal” afirmam Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 91). Ao comparar a atividade estatal e a atividade particular sob o enfoque da Legalidade, Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 91) alegam que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o Administrador Público significa ‘deve fazer assim’”. No Brasil, o princípio da Legalidade encontra-se presente no art. 37, caput, no art. 84, IV e no art. 5, inciso II da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Além de atender à legalidade, o ato do Administrador Público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua ação (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO, 2014), ou seja o ato *legal* deve ser honesto e convenientes aos interesses sociais, daí decorre o segundo princípio da administração pública abordado na sequência.

Todo agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, ou seja, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO 2014, p. 92). Segundo Mello (2014, p. 123), o princípio da Moralidade encontra-se eficientemente protegido no art. 85, inciso V que elenca a improbidade administrativa como crime de responsabilidade e no art. 5, LXXIII da Constituição Federal de 1988 transcrito a seguir:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A Moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”. Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 93), ao citar Franco Sobrinho (1974), explica que o “bom administrador” é aquele que, usando de sua competência legal, se determina

não só pelos preceitos vigentes, mas também da moral comum, em síntese, há que conhecer as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto.

O administrador, além de agir de boa-fé e dentro da legalidade no trato com a coisa pública, também não pode favorecer ou discriminar os cidadãos. O princípio da Impessoalidade nada mais é do que o “clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*”. (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO 2014, P. 95). Nele se traduz a ideia de que a Administração deve tratar a todos os administrados sem discriminação, nem favoritismos, nem perseguições. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa (MELLO, 2014, p. 117), este princípio está atrelado fortemente ao princípio da igualdade e da isonomia previstos no art. 5º, caput da CF/88 que expressa que “Todos são iguais perante a lei”.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 95) ao relacionar o princípio da Impessoalidade ao da finalidade, explica que este exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros, sob pena de enquadrá-lo como desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder, concluem os autores (2014)

O quarto princípio diz respeito à Eficiência ou, no teoria de Mello (2014, p. 125), princípio da “boa administração”. Para contextualizar o tema Justen Filho (2014) traz à tona o conceito de eficiência econômica e explica que trata-se de um dos temas mais controvertidos no âmbito da Economia “a eficiência pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos de modo a produzir os melhores resultados” (p.222). Logo, é dever da Administração Pública otimizar os recursos públicos pois vedar o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas é um aspecto essencial do direito administrativo (p. 222).

O princípio da Eficiência é o mais moderno dos princípios da Administração Pública, sendo erigido a essa categoria por força da Emenda Constitucional 19/1998. Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014), este princípio exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, ou seja, a função administrativa não se contenta mais em ser desempenhada apenas com legalidade, exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Justen Filho (2014) alerta que, quando se afirmar que a atividade estatal é norteadada pela Eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à pura e exclusiva racionalidade econômica, norteadada pela busca de lucro e da acumulação de riqueza. Para o

autor, Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica. Enquanto nas empresas privadas, a organização dos fatores de produção segundo as finalidades perseguidas egoisticamente pelo empresário, convergem especialmente para a busca pelo lucro, ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, e não apenas aqueles de cunho econômico.

Como exemplo, pode-se citar as contratações administrativas devem refletir a utilização mais satisfatória dos recursos públicos, fundamento da obrigatoriedade de licitação prévia. Mas a Administração Pública também está vinculada a promover a dignidade das pessoas portadoras de necessidades especiais. Por isso a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos) autoriza que a administração valha-se de contratações administrativas para cumprir essa função. Assim, as associações de portadores dessas necessidades especiais diferenciadas podem ser contratadas sem licitação para prestar serviços de que a Administração necessitar (art. 24, XX da lei 8.666/93). Nesse caso, são realizadas concomitantemente duas finalidades buscadas pela Administração: obter determinada prestação de serviço e propiciar, por meio do trabalho, a promoção da dignidade individual dos portadores de necessidades especiais (JUSTEN FILHO, 2014).

A eficiência ou eficácia (como preferem alguns autores) administrativa significa que os fins buscados pela Administração devem ser realizados ao menor custo possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro.

O quinto e último princípio da Administração Pública arrolado no art. 37 da Constituição Federal de 1988, se refere a Publicidade. Por ser pública a administração, pública deve ser também a informação produzida por ela e “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (...), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida” (MELLO, 2014, P. 117), exceto quanto se referir a informação imprescindível para a segurança da sociedade, como consta no art. 5º, inciso XXXIII.

Este princípio, embora consagrado na CF/88 e fortalecido pela Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº12.527/2011, ainda carece de consenso em torno do que deve ser publicado e o que deve ser objeto de sigilo. Por isso o tema será retomado no item 2.4, após dissertar sobre o segredo, a mentira e a publicidade na área governamental.

### 2.3 Segredo, mentira ou publicidade? Do que estamos falando?

Sem adentrar no silêncio, que é a instância superior em que “não há verdade, mentira ou segredo, mas ele não é vazio” (ALMINO, 1986, p. 11), e antes de adentrar no princípio da Publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário uma breve reflexão sobre a exteriorização dos sentidos, do rompimento do silêncio, ou seja, da mentira, do segredo e da informação.

Almino (1986) explica que a mentira é uma forma de segredo ou vice-versa, pois ela, como o segredo, implica ocultação de uma “verdade de fato” (HANNAH ARENDT, 1972, *apud* ALMINO, 1986). A mentira com fins políticos existe desde a história mais remota, conforme afirma Hannah Arendt.

A falsidade deliberada e a mentira descarada, são usadas como meios legítimos para alcançar fins políticos desde os primórdios da história documentada. A veracidade nunca esteve presente entre as virtudes políticas, e mentiras sempre foram encaradas como instrumentos justificáveis nestes assuntos. (ARENDT, 1999, p. 15)

Ao relacionar a mentira e o segredo Almino (1986), afirma que a mentira não silencia em relação ao outro, como ocorre no segredo, ao contrário busca transmitir-lhe uma informação. Entretanto, na política, a mentira e o segredo podem ser tratados de maneira conjunta, embora a primeira tenha sido tradicionalmente objeto de reprovação moral maior que o segundo. A mentira, não é simplesmente o que não corresponde a uma Verdade que poderia ser atingida através da razão, da ciência ou de alguma outra mediação. A mentira é uma falsificação consciente. É uma distorção da verdade de fato.

Entre os segredos e mentiras conscientemente elaborados, existem os que se fabricam pela força empregada pelo Estado contra a publicidade do privado e pela imposição de versões estatais dos acontecimentos. (ALMINO, 1986). A veracidade dos fatos segundo Hannah Arendt (1999, p.16) está sempre em perigo de ser esvaçada pela mentira organizada de grupos, classes ou nações, ser negada e distorcida ou ser deixada cair no esquecimento. Os fatos precisam de testemunhos para serem lembrados.

O antídoto para os segredos e mentiras criados pela força do Estado, na visão de Almino (1986) é a ausência de censura, a liberdade de opinião. Os segredos de Estado predominam nas ditaduras, nos regimes autoritários e totalitários, nos quais inexiste espaço público para a produção e circulação das informações, que passam a ser controladas pelo Estado. O segredo é indispensável aos golpes e às revoluções. Do ponto de vista político, serão guardados, assim,



segredos, por necessidade (legítima ou não), em casos de divisão social irreconciliável. Na realidade, o segredo surge da divisão social. Ele é o muro erguido por quem deseja ocultar aquilo em que outros têm interesse atual ou potencial.

“Do ponto de vista da democracia, não deveria haver lugar para o segredo e a mentira na esfera pública” (ALMINO, 1986, p. 15). Mesmo em países com desenvolvimento avançado do processo democrático esse ideal inexistente. Para que um Estado possa ser considerado totalmente democrático, a sociedade (compreendida todas as instituições sociais instituídas) precisaria ser democráticas também. Almino (1986, p. 16) afirma que:

[...] não apenas o Estado, mas também as organizações e instituições que desempenham uma função pública (cuja atuação envolva muitos indivíduos e até a sociedade como um todo, como é o caso das grandes empresas) não deveriam guardar segredo daqueles implicados em seus atos secretos.

Nos Estados democráticos, o segredo é às vezes utilizado para esconder problemas ou questões. Sem a publicidade, tais questões ou problemas inexistem politicamente. É por isso que numa democracia, quando a publicidade ganha terreno sobre o segredo, os problemas se tornam mais aparentes (ALMINO, 1986, p. 98).

Segundo Jardim (1995), no Estado Moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos. Neste sentido, Almino (1986, p.16) lança um questionamento: mesmo na perspectiva da sociedade democrática, haveria lugar para o segredo legítimo (ou a mentira uma vez que é considerada uma forma de segredo)?

Por mais amplas e abertas que sejam ou venham a ser as discussões no interior do Estado e por mais que estas possam refletir o que ocorre na sociedade, uma certa desconfiança mútua, inerente ao processo decisório e hierarquizado e à visão de Estado como concentrador do poder, faz com que erija uma barreira entre Estado e Sociedade no plano da informação (ALMINO, 1986, p. 98).

O segredo gera implicações sérias em Estados ditos democráticos. Almino (1986, p. 98) afirma que ele impede um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder e permitindo que uns poucos possam ser detentores de um saber, o dos poderes políticos, com o qual pretendem exercer um poder exclusivo. A sociedade, em última instância, é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem diretamente respeito, criando-se assim, uma “realidade escondida e outra aparente” (ALMINO, 1986, p. 98).

Há diversos motivos pelos quais há falta de publicidade ou segredo no âmbito das instituições políticas e sociais, ou seja, diversas formas pelas quais uma informação não chega

até o indivíduo que tem interesse em recebê-la. Esses motivos podem, inclusive, estar presentes em Estados Democráticos, que podem ser desde a proibição de que o emissor anuncie a informação até a alegação de que o emissor não tem direito de recebê-la. Almino (1986, p. 82) cita a repressão à informação; a existência de monopólios ou oligopólios das comunicações que conseguem controlar as informações; existência de grupos restritos que precisam preservar essas informações por razões estratégicas ou simplesmente para manterem seu poder; e há que considerar o direito de outros à privacidade.

Pela análise dos motivos relacionados por Almino, infere-se que, se não houver o direito à liberdade de expressão, de opinião e de manifestação (que são instrumentos por excelência, de democracia) o direito à informação fica prejudicado. “Se a liberdade de expressão é fundamental para o conhecimento das informações, o inverso também é verdadeiro, ou seja, o conhecimento dos fatos e das informações é fundamental para a liberdade de expressão”. (ALMINO, 1986, p.86). Seria possível alguém manifestar a opinião sobre determinados fatos sem que tenha a sua disposição informações a respeito deles?

Os meios de comunicação são fundamentais para que o segredo na política não prospere. “Eles servem, de um lado, de instrumento democrático para que todos participem da arte de governar e possam exercer o controle sobre os governantes e, de outro, são instrumentos nas mãos dos governantes para estabelecerem um controle político sobre os governados” (ALMINO, 1986, p. 88).

Hoje existem veículos de comunicação de linhas políticas definidas, ligados a interesses de grupos econômicos ou partidos políticos específicos. Almino (1986), ao citar Habermas (1978) explica que, desde que o volume da parte propriamente jornalística de um jornal é proporcional ao volume de anúncios, a imprensa, que era até então uma instituição própria às pessoas privadas enquanto público, torna-se a instituição de certos membros do público que não são mais que pessoas privadas – em outras palavras, ela é o instrumento pelo qual certos interesses privados privilegiados irrompem na esfera pública.

Os meios de comunicação apareceram tão fortemente nas últimas décadas que o seu poder de publicidade passou a representar ameaça ao governo. Habermas (1978) *apud* Almino (1986) explica que, em alguns países, sentindo-se ameaçados pelo poder da publicidade, o Estado tomou sob seu controle essas instituições e transformou-as em empresas públicas nacionais.

Conclui-se que a democratização do acesso aos meios de comunicação é condição para o processo de discussão e de participação do cidadão no controle sobre os atos dos governantes, do contrário haveria monopólio das informações e o fortalecimento dos institutos da mentira e

do segredo, ou seja, quanto mais acesso aos meios de comunicação o cidadão tiver, maior será seu poder argumentativo e maior controle social exercerá.

Os princípios da publicidade e da veracidade, nas palavras de Kant, citado por Almino (1986, p.68) são “transcendentais, universais e não podem conter exceções, porque estão de acordo com a *razão*.” Percebe-se uma utopia Kantiana que acredita que os homens sempre falarão a verdade e nunca esconderão nada. Entretanto, vivemos em sociedades nas quais a política utiliza os instrumentos à sua disposição para atingir seus fins incluindo o segredo e a mentira, uma realidade escondida e outra aparente que precisa ser testada na prática.

Existem razões para acreditar que a verdade se sobrepõe e tem mais força política que a mentira. Mesmo afirmando que mentiras são frequentemente muito mais plausíveis, mais clamantes à razão do que a realidade, uma vez que o mentiroso tem a grande vantagem de saber de antemão o que a plateia deseja ou espera ouvir, Hannah Arendt (1999, p.16) conclui que o mentiroso, em circunstâncias normais é derrotado pela realidade, para a qual não há substituto; por maior que seja a rede de falsidade que um experimentado mentiroso tenha a oferecer, ela nunca será suficientemente grande para cobrir toda a imensidão dos fatos, mesmo com a ajuda de um computador. E “quando a verdade, mesmo que sem poder e sempre derrotada quando ela se choca de frente com os poderes estabelecidos, quaisquer que eles sejam, possui uma força própria: o que quer que possam maquinar os que estiverem no poder, eles serão incapazes de descobrir ou de inventar para ela um substituto válido.”

## **2.4 Publicidade e transparência brasileira e o direito à informação**

Para combater o segredo e o silêncio e desmascarar a mentira propagada pela sociedade política, a sociedade civil precisa de armas ou de instrumentos capazes de ampliar o controle sobre o Estado. A disseminação de informações governamentais, de notícias, de fatos faz diminuir os riscos de mentira, de segredo e de manipulações de dados. “Um direito à informação não assegura a eliminação da mentira e do segredo, mas constitui um instrumento útil na preservação da democracia e na luta pela melhoria das condições de participação efetiva de todos na discussão política e nas decisões que dela decorram” (ALMINO, 1986, p.106).

Para que ocorra a proliferação das informações governamentais, Almino (1986, p. 106) diz que é importante

[...] ampliar os espaços de controle público e social – e não estatal – sobre as informações; eliminar as censuras sobre as informações; aumentar os controles por parte do público sobre documentos oficiais; permitir que todo cidadão tenha acesso às informações que sobre si fabricam órgãos de controle político e possam contestá-las; descartar em qualquer hipótese, o argumento de que o segredo pode proteger aquele de quem se guarda a informação.

Jardim (1995) afirma que um dos instrumentos mais recentes de controle do Estado pela sociedade é o *direito à informação governamental*. Alguns países já expressaram legalmente esse direito como Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca e Noruega (1970), França, Holanda e Espanha (1978), Austrália e Canadá (1982). No Brasil, o direito à informação governamental é garantido pela Constituição Federal de 1988.

Inicialmente a publicidade na Administração Pública brasileira foi estabelecida como princípio no art. 37, parágrafo 1º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Infere-se, pela análise do artigo supra mencionado que o povo tem o direito de ter acesso e de conhecer os atos praticados pelas Administrações Públicas. Platt Neto et al. (2007) destacam que “o ‘caráter educativo, informativo ou de orientação social’ das divulgações, exigido pelo art. 37 da CF/88 revela a preocupação da Assembleia Constituinte com a compreensibilidade das informações para o controle social”

A Constituição Federal ainda recepciona o princípio da Publicidade em diversos artigos. No art. 70, por exemplo, consta a obrigatoriedade de prestação de contas por quaisquer pessoas, sejam físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que utilizem, guardem, gerenciem arrecadem ou administrem bens, dinheiro e valores públicos. Outro dispositivo da CF/88 que aborda a Publicidade dos atos governamentais aparece no art. 5, inciso XXXIII que trata dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro:

Art. 5 [...]

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em Estados com Democracia plena não seriam admitidos segredos. Entretanto, no Brasil a CF/88 admite que alguns assuntos são tidos como sigilosos e nessa condição devem ser mantidos sob pena de comprometer a segurança da sociedade e do Estado. As exceções à obrigatoriedade de publicidade encontram-se listados no inciso LX do art. 5 da CF/88: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Platt Neto et al. (2007, p. 79) dizem que “o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. O princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade.”

Em síntese, todo ato administrativo deve ser publicado, porque “pública é a administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado *sigiloso* [...]. Almino (1986, p. 84) já advertia que, na tradição brasileira as liberdades de comunicação tem sido estabelecidas alegando-se sobretudo a necessidade de proibir propaganda de guerra e a propaganda de processos violentos para subverter a ordem política e social (ou seja, a propaganda revolucionária) ou então a necessidade de “defender a democracia”, o “interesse nacional” ou a “segurança nacional”, a ordem pública, a moralidade pública ou a família.

Na trajetória histórica do processo de democratização da informação governamental brasileira, em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar 101, amplamente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei veio regulamentar o art. 163 da Constituição Federal na medida em que estabelece normas orientadoras das finanças públicas do país e aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos. A transparência pública, um dos pilares da referida Lei, foi tratado em um dos capítulos intitulado “Transparência, Controle e Fiscalização”, especificamente nos artigos 48 e 49.

Cruz et al. (2001, p. 183) ao interpretar o conceito de transparência na gestão fiscal argumentam que ela é tratada na lei como um princípio de gestão que tem por finalidade, entre outros, de franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. A Lei de Responsabilidade Fiscal avançou muito em relação ao CF/88, na medida em que tornou o conceito de transparência mais amplo que o da publicidade pois a “mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação” (TCE/SC, 2000, p. 14 apud PLATT NETO et al., 2007, p. 80).

Infere-se que a transparência, além de ser legal e fundamental para a boa governança, representa um dos pilares sobre o qual a LRF está assentada. Araújo, Feijó e Gama (2011, p. 219) dizem que não basta um governo ser ético, fiscalmente responsável, voltado para o social, indutor do desenvolvimento, eficiente, se não for transparente, se não deixar-se conhecer, mostrar-se, deixar-se transparecer, se não for claro, de nada adianta. No âmbito da Administração Pública, ser transparente é possibilitar à sociedade ter acesso às informações, aos dados, a todas as ações relacionadas à gestão pública para que esta possa saber onde e como o dinheiro público está sendo gasto e dessa forma, poder exercer um controle maior sobre os governantes.

Para Afonso (2015) a transparência não tem a ver somente com o direito de acesso à informação, mas também com a expectativa de que ela possa ser uma ferramenta para melhorar a eficiência dos governos. Na prática, ela está ainda muito ligada à necessidade de cumprir obrigações legais e não tanto em procurar satisfazer as necessidades dos cidadãos. Em certas situações a transparência acaba também sendo utilizada como uma tecnologia da própria *accountability* na medida em que “o que é contado é o que conta” e o que é contado, muitas vezes esconde muitas informações que não interessam ser publicadas. (AFONSO, 2015, p. 1319). Aliás, não são apenas visões otimistas que circunscrevem a transparência, mas também alguns estudos citados por Afonso (2015) abordam aspectos pessimistas como a “opacidade da transparência” e a “tirania da transparência”. A primeira abordada por Fenster (2006) citado por Afonso (2015) se refere às eventuais críticas contraditórias entre os discursos e as práticas em transparências. A segunda referendada por Strathern (2000) citado por Afonso (2015) é quando se verifica uma tendência a supor automaticamente que o que é transparente é verdadeiro e o que é segredo é ilegítimo. Essas visões demonstram o quanto o assunto ainda pouco consistente e há tensões entre a transparência e a confidencialidade.

Apesar da importância atribuída ao tema, que faz com que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura, seu “significado ainda permanece fluído, ainda não é um conceito solidificado” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014) sendo definido, de forma diferente, conforme as diversas áreas do conhecimento.

Para exemplificar, os autores citam o uso do termo transparência na literatura sobre conflitos entre países e esclarece que um país é transparente se o outro conseguir obter informações sobre as preferências da sua sociedade e o seu receptivo apoio às nações do governo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). Na Ciência Política o termo tem outro significado. Zuccolotto e Teixeira (2014, p. 245) dizem que o conceito “está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos” e sua

“consequente utilização como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos públicos”

Zuccolotto e Teixeira (2014) citando Bikinshaw (2006) ainda conceituam a transparência no campo de Administração Pública e dizem que ela pode ser entendida como “gestão dos assuntos públicos para o público” e ainda citam Black (1997) que afirma que transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha e o que se perde com elas. Em todas as áreas em que se aplica o conceito de transparência, percebe-se a presença de dois elementos: a informação e o acesso por o/um sujeito.

No Brasil, o processo de aprimoramento da transparência segue lento. Somente em 2009, através da Lei Complementar nº 131 que “determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” que os legisladores acrescentaram dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, no que se refere à transparência na gestão fiscal. A LRF inicialmente o art. 48 da LRF estabelecia que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Ainda, na versão inicial da LRF, no parágrafo único constava que a transparência seria assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Este parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 original foi substituído pelo seguinte texto da Lei Complementar nº 131/2009:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
 I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;  
 II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;  
 III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Além disso, foi inserido o art. 48-A, que esclareceu quem deveria disponibilizar os dados e que as informações deveriam ser divulgadas em tempo real:

[...] Os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários

Para Araújo, Feijó e Gama (2011), numa tentativa de esclarecer quais informações deveriam ser disponibilizadas ao público, afirmam que os entes deverão incluir todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima de dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive a recursos extraorçamentários.

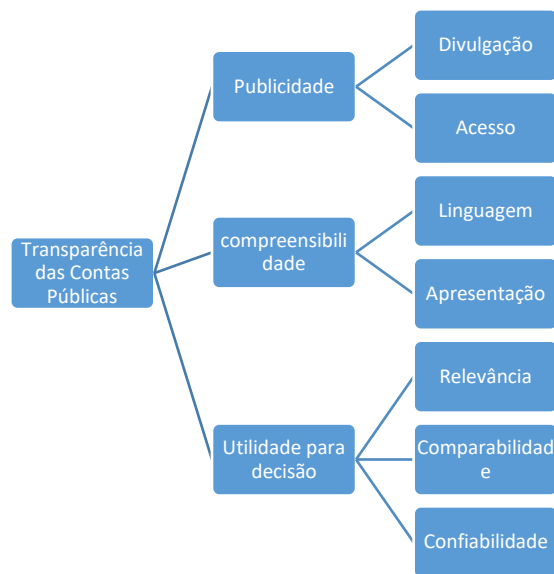
O estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, realizado em 2013, sugere que os entes federados, visando atender a Lei Complementar nº 131/2009, disponibilize, quanto a despesa: número e valor do empenho, valores liquidados e pagos, a classificação orçamentária, a unidade orçamentária, a função de governos e subfunção, a natureza da despesa e fonte de recursos que financiaram seus gastos, nome da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, dados do processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade, relação dos bens adquiridos ou serviços prestados. Quanto à receita, o estudo sugere que sejam disponibilizados dados sobre a previsão e arrecadação das receitas e respectivas unidades gestoras. Em síntese, esta lei possibilitou a sociedade conhecer o que foi gasto, por que, como, onde, quando, quanto gastou e quem gastou, bem como quanto, quando e o que foi arrecadado.

A referida Lei institui a obrigatoriedade de “abrir a caixa preta” das Administrações Públicas e fazer transparente todas as informações, através de um portal eletrônico, facilitando a execução de uma efetiva fiscalização e controle. Este dispositivo é utilizado como ferramenta para auxiliar a sociedade no seu papel de fiscalizador, uma vez que o cidadão passa a ter acesso a uma diversidade de dados que até então eram mantidos sob segredo ou apenas eram liberados mediante determinação judicial ou por solicitação de órgãos de controle como Tribunal de Contas e Câmara de Vereadores.



Pela análise dos artigos também, percebe-se uma preocupação do legislador em não somente garantir que as informações sejam disponibilizadas para a sociedade de forma aberta e tempestiva, mas que também sejam produzidas em sistemas confiáveis e que atendam a padrões mínimos de qualidade (ARAÚJO; FEIJÓ; GAMA, 2011), ou seja, há a necessidade de se utilizar linguagem clara e acessível em que todo e qualquer cidadão possa compreender os dados ali publicados. Entretanto, o cidadão também é responsável pela compreensão das informações, devendo, caso precise, estar disposto a estudar e compreender o tema.

No que tange a qualidade da informação publicada, existem algumas características que devem estar presentes para que seja possível o cidadão, com o mínimo de conhecimento sobre o tema, ter condições de compreendê-las. A divulgação de contas públicas, por exemplo, pressupõe, na visão de Platt Neto et al. (2007) o fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando o processo decisório.



**Figura 1** - Elementos da transparências das contas públicas

Fonte: Platt Neto et al. (2007)

Segundo os autores, o primeiro elemento da transparência é a publicidade, compreendida como a ampla divulgação de informações à população, proporcionando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Além disso, pressupõe a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões.

O elemento da compreensibilidade das informações relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios...) e ao uso da linguagem que deve ser simples, acessível e orientada ao perfil dos usuários ( cidadão/contribuinte/eleitor,

partidos políticos, pesquisadores e estudantes, Organizações Não Governamentais, Empresários, mídia, outras esferas de governo, sindicatos, fornecedores) no sentido de aumentar o entendimento das informações (PLATT NETO .et al, 2007).

Por fim, o terceiro elemento da transparência das contas públicas diz respeito à utilidade das informações para decisões. Segundo Platt Neto et al. (2007) a utilidade está fundamentada na relevância a qual pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância está a confiabilidade, ou seja, a garantia da veracidade do que é divulgado, pois a transparência de informações que não tenham fidedignidade causa perda de credibilidade. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades.

Quanto às formas de divulgação das informações governamentais, o estudo de Platt Neto et al. (2007) elencou diversos meios utilizados no Brasil para disponibilizar as informações das contas públicas. Os meios impressos incluem jornais, revistas, *outdoors*, cartazes, folhetos, cartilhas e Diário Oficial. Via internet os autores identificaram dados sendo publicados em página do município, *links* e banner em páginas de interesse social do município, e-mails para os cidadãos que se cadastram e formação de grupos de discussão. Nos meios presenciais aparecem as reuniões comunitárias e audiências públicas. Na televisão e rádio, os dados podem ser divulgados em horário eleitoral, publicidades e pronunciamentos oficiais. E, por fim, os autores identificaram meios inovadores para divulgação das contas públicas como painéis eletrônicos na rua e em prédios públicos e cartilhas de cidadania nas escolas.

A Lei Complementar nº131/2009 concedeu, para os entes federados prazos para se adequarem à Lei e darem publicidade a sua gestão orçamentária e financeira. Os entes com menos de 50 mil habitantes, tiveram prazo até maio de 2010, para aqueles com população de 50 mil até 100 mil, o prazo foi de 2 anos a partir da data da promulgação da Lei, ou seja, até maio de 2011; e para os entes federados com menos de 50 mil habitantes o prazo foi de 4 anos a partir da data da Lei, ou seja, até maio de 2013.

A lei também estabeleceu que os entes que não disponibilizassem suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estariam proibidas de receber transferências voluntárias enquanto mantivessem a irregularidade. Assim como outros tantos regramentos na área governamental, há uma certa tolerância no início na cobrança pelo cumprimento da lei por parte dos órgãos fiscalizadores, gerando uma sensação de impunidade no cidadão que acompanha a vida pública. O mesmo parece estar ocorrendo com a Lei Complementar nº 131/2009 em que “não se conhece, até o momento, nenhum caso em que as transferências não tenham sido realizadas por conta do descumprimento da lei” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

O processo de democratização da informação governamental brasileira chega ao ápice com a publicação da Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso à informação previsto no art. 5, inciso XXXIII, no inciso II do parágrafo 3 do art. 37 e no parágrafo 2 do art. 216 da Constituição Federal. Zuccolotto e Teixeira (2014) elencam três objetivos bem definidos dessa Lei:

i) consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; ii) estabelecer procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação ao cidadão; iii) estabelecer que o acesso à informação seja a regra e não a exceção.

Com esta Lei o Estado passa a ter um papel ativo, uma vez que, como afirmam Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 99) “segundo essa lei, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiados”, e essas informações devem ser mantidas atualizadas para o acesso público.

A LAI foi elaborada com base em algumas diretrizes já amplamente discutidas na sociedade brasileira e que careciam de um regramento jurídico para o seu fortalecimento. Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014) relacionam essas diretrizes a seguir:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na Administração Pública e; V – desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

A primeira diretriz parte do pressuposto de que a Administração é pública, logo, as informações por ela geradas no seu interior e com o seu exterior devem, em regra geral, ser publicadas e o sigilo deverá ser a exceção. O acesso a estes dados, segundo cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União (2011, p. 8), se constitui em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. A informação sob guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos, já apresentados anteriormente.

A análise da segunda diretriz, nos faz pensar que o Estado e a sociedade civil brasileira experimentam, a partir da Lei nº12.527/2011, a nova forma de se relacionar com o Estado: “passamos de uma ‘transparência passiva’, onde a Administração Pública divulga informações sob demanda, em atendimento às solicitações da sociedade, para uma ‘transparência ativa’, em que a Administração Pública divulga informações à sociedade, por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação” (GRUMAN, 2012, p. 43).

A contribuição das tecnologias da informação é considerada outra diretriz que favorece o fortalecimento do direito ao acesso à informação preconizado pela LAI. Ao referir sobre a importância das tecnologias da informação na construção de uma relação dialética entre Estado e sociedade, e, especialmente a internet como forma de organização da sociedade, Matos e Ferreira (2015, p. 74) afirmam que ela “contribui para a democratização da informação e para o alargamento da prática política de sujeitos sociais, individuais ou coletivos, para o controle democrático das ações do Estado e seu direcionamento para o alcance dos interesses coletivos”.

A quarta diretriz da LAI se refere a este fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na Administração Pública que precisa ser cuidadosamente pensado, pois tende a ser um processo difícil que requer paciência, perseverança, mudanças culturais e engajamento de todos para a superação de dificuldades que obstaculizam o pleno acesso e compreensão das informações públicas. Culau e Fortis (2006, p. 12) dizem que as duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a “alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica”, por isso há necessidade da utilização de “linguagem cidadã” (CGU, 2011, p. 23) a fim de garantir uma leitura fácil das informações e dados. Infere-se também que a vasta, complexa e dúbia legislação brasileira aliada a fraca participação dos cidadãos em instituições de classe como sindicatos, conselhos, clubes associações de bairro e ao frágil sistema de proteção às pessoas que denunciam irregularidades tem contribuído para o distanciamento e baixo interesse do cidadão pela coisa pública.

Além da Administração Pública fornecer informações de qualidade para os cidadãos, também está o papel da sociedade de acompanhar as ações divulgadas, controlar e passar a discutir sobre a gestão pública e a qualidade dos dispêndios de recursos públicos, ou seja, o cidadão é co-responsável pelo entendimento das informações, ele deve estar disposto a ler atentamente e buscar esclarecer dúvidas que surgirem na interpretação das informações. Sabemos que o perfil da sociedade brasileira está aquém do desejável para que seja exercido plenamente o acompanhamento das contas dos gestores públicos. Araújo, Feijó e Gama (2011) dizem que deve haver uma mudança de paradigmas e que o primeiro grande passo, a primeira

grande mudança cultural, deve ocorrer na formação de estudantes nas escolas, para que eles possam pensar de maneira crítica e lutar pelos seus direitos.

Por fim, a última diretriz da LAI busca alinhar a importância do acesso à informação com o desenvolvimento do controle social da Administração Pública. Há evidências de que o acesso à informação e à transparência tem sido um meio da sociedade avaliar a conduta e o desempenho de seus administradores, o que pressupõe uma promoção da melhoria da gestão pública, a elevação da eficiência na aplicação dos recursos públicos, a inibição da corrupção, da fraude e dos desperdícios de dinheiro público. Culau e Fortis (2006, p. 8-9), ao abordarem a importância dos portais da transparência<sup>6</sup> na ampliação do acesso à informação pelo cidadão através do uso das tecnologias da informação, especialmente a internet, afirmam que:

O portal funciona como um instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A ideia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O 'cidadão-fiscal' é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos.

Se o cidadão dispõe de informações suficientes, é possível analisar criticamente os números apresentados pelo governo, tornando mais difícil o abuso de poder e a prática de clientelismos e correndo menos o risco de se submeter a interesses particulares.

Mas quem está obrigado a cumprir a LAI? Que informações deverão ser franqueadas à sociedade? O cumprimento da Lei de Acesso a Informação - LAI refere-se a todos os órgãos públicos da administração direta, dos poderes Executivo e Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. Além das autarquias, fundações, empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União Estados, Distrito Federal e Municípios, referente a parcela de recursos públicos recebidos e à sua disposição. Também se subordinam a esta lei as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, para a realização de ações de interesse social, mediante subvenções sociais, contratos, termos de parceria, ajustes, acordos, convênios ou outro instrumento congênere.

Relativamente aos dados que devem ser publicados, o parágrafo 1º do art. 8º da Lei nº12.527/2011, estabelece que, no mínimo, deverão ser disponibilizados:

---

<sup>6</sup> É um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. (CGU)

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

A Lei estabelece algumas informações mínimas a serem tornadas públicas para acesso a todo e qualquer cidadão na rede mundial de computadores. Entretanto, se partimos do pressuposto de que o acesso é a regra e o sigilo é a exceção, deveriam ser preservados apenas assuntos que comprometem a segurança do Estado e da sociedade, mas a Lei nº12.527/2011, em seu art. 23 relaciona diversas situações consideradas imprescindíveis à segurança nacional e que, portanto, deverão ser preservadas:

- I- pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Além das hipóteses acima, o art. 24 ainda deixa aberta possibilidade de classificar outras situações que poderão ter seu acesso restrito, a critério do governante, e serão classificadas em ultrassecretas, secretas ou reservadas, bem como torna facultativo aos entes governamentais com população inferior a 10 mil habitantes de cumprirem com a Lei 12.527/2011.

A transparência governamental é considerada essencial para o efetivo controle social e até mesmo para a participação cidadã na gestão pública. A existência de informações governamentais facilmente acessadas por toda a sociedade pode ser o primeiro passo para o aumento o controle social e a participação cidadã. Não há como controlar, pesquisar ou participar sem conhecer o governo e suas atividade (PRZEYBILOVICZ, 2014).

Em síntese a transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, implica em mau uso dos recursos públicos,

porque livres de controle social. O Brasil, embora de forma incipiente, através dos regramentos vigentes (CF/88, Lei 131/2009 e Lei 12.527/2011) vem cumprindo uma agenda muito importante no fortalecimento da democracia no que se refere a publicidade e transparência governamental. Pois o acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas e representa o empoderamento dos grupos sociais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

## **2.5 Financiamento da Educação e a necessidade da transparência para a melhoria na gestão dos recursos públicos**

São poucos os estudos sobre a transparência associadas ao financiamento da educação. Alguns estudos abordam conjuntamente transparência e *accountability* como termos vinculados, ou seja a “transparência como um dos valores a que devem referenciar-se os diferentes pilares estruturantes de um modelo ou sistema de *accountability*” (AFONSO, 2015, p. 1317).

Almerindo Janela Afonso, vem, desde 2009, atuando em uma linha de pesquisa que tem procurado anotar a relevância da necessidade de complexificar e dar maior rigor conceitual à discussão acerca da *accountability* (2009, 2010, 2012, 2015). O estudo realizado em 2005 buscou sublinhar a complexidade inerente a alguns conceitos associados, como conceito de transparência, e ao mesmo tempo quis chamar a atenção para o problema da corrupção em educação que, sendo claramente relacionável com a transparência e a *accountability*, ainda não tem suficiente visibilidade no campo da pesquisa. Para o autor uma das propostas para alterar ou mitigar a corrupção na educação é o desenvolvimento de modelos ou sistemas de *accountability* (AFONSO, 2015).

O vocábulo *Accountability*, ainda sem tradução para o português, é relativamente recente e tem provocado amplos debates pois apresenta alguma instabilidade semântica por ser um conceito com significados e amplitudes plurais. É frequentemente utilizado como sinônimo de “prestação de contas”. Afonso (2010, p. 22) o utiliza para definir um processo integrado de “avaliação, prestação de contas e responsabilização”. Neste estudo o autor buscou analisar a evolução dos modelos de direção e gestão que se foram sucedendo, nas últimas décadas, no que diz respeito à escola pública de Portugal, com ênfase na autonomia e *accountability*. O autor verificou que a embora constam nos documentos governamentais princípios orientadores que devem ser seguidos como a “responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no

processo educativo”, bem como salienta a necessária “transparência dos actos de administração e gestão”, o autor conclui que a problemática da *accountability* enquanto conjunto articulado de relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, está em fase de desenvolvimento em Portugal.

No Brasil, a transparência e a publicidade também tem sido objeto de interesse dos legisladores também na política de financiamento da educação. Ao longo das últimas duas décadas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), as Leis dos Fundos Fundef (Lei nº 9424/96) e Fundeb (Lei nº 11.494/2007) as Leis dos Planos Nacionais de Educação (Leis nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014), apresentam diversos dispositivos que remetem para a obrigatoriedade de publicar, tornar transparente as ações dos entes federados no âmbito da educação.

O art. 72 da LDB ressalta a obrigatoriedade dos entes federados apurarem e publicarem, nos balanços e no relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) previstos no § 3º, do art. 165 da CF/88, as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O RREO compreende um conjunto de demonstrativos fiscais elaborados a partir dos dados contábeis de cada ente que deverão ser publicados bimestralmente. O objetivo é de permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo. (BRASIL, 2014). A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão responsável para elaborar e divulgar os Manuais de Demonstrativos Fiscais, obrigatórios por força da LRF/2000 e que devem ser utilizados por todos os entes governamentais para a elaboração do RREO. Ao longo dos últimos 16 anos a STN editou e publicou 6 versões do referido manual. Davies (2011, p. 113) analisou esses manuais e constatou que estes variaram muito desde a primeira edição, apresentando “omissões, inconsistências e equívocos que obviamente resultaram em prejuízos para o financiamento da educação”.

Dentre os demonstrativos que compõem o RREO, destaca-se o das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que deve conter informações tanto das receitas como das despesas vinculadas ao ensino.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro (BRASIL, 2014, p.252)



A obrigação de publicar essas informações possibilita a sociedade civil verificar se a União e os entes subnacionais estão aplicando adequadamente os recursos do Fundeb e da MDE, nas despesas relacionadas no art. 70 da LDB, ou seja, na remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, na aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; no uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas que visam ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao ensino, aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ressalta-se que o Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino integra a prestação de contas da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser fidedignos e tempestivos para não embarçar a transparência. Logo, o desafio que se apresenta para o efetivo exercício do controle social sobre financiamento da educação é o de compreender as informações disponibilizadas.

Na sequência, as Leis do Fundef e do Fundeb, também apresentaram dispositivos que remetiam para a publicidade e a transparência dos dados orçamentários e financeiros da educação. Na lei do Fundef não constou de forma tão explícita como na do Fundeb, pois a segunda foi publicada no período de vigência da LRF/2000 e contou com o fortalecimento do pilar da transparência. O art. 5º da lei nº 9424/1996 – FUNDEF, constou que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo deveriam ficar, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. Por sua vez, a Lei nº 11.494/2007 – Fundeb, no art. 27, avançou e deixou claro a obrigatoriedade de dar ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico dos registros contábeis, e demonstrativos dos recursos da educação.

Os Planos Nacionais de Educação, Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.003/2014, de forma implícita e explícita, respectivamente, recepcionaram o princípio da transparência. Merece destaque o segundo PNE que estabeleceu na estratégia 20.4, da Meta 20 o fortalecimento do mecanismos e os instrumentos que assegurem, em cumprimento ao art. 48 da LRF/2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de

transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Extraí-se da análise dos documentos que regem o Financiamento da Educação que o princípio Constitucional da Publicidade vem, aos poucos, sendo recepcionado nas legislações infraconstitucionais, uma vez que trata-se de um direito do cidadão de conhecer os atos praticados pela administração pública para o exercício do controle social, derivado dos princípios democráticos. E, para desempenhar essa nobre função, a transparência (que não significa apenas disponibilizar os dados, mas fazê-lo de forma clara, objetiva, tempestiva e compreensível a todo cidadão) cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade ampliando o acesso aos cidadãos às informações sobre a gestão pública.

### **3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os Estados, ao organizarem suas Administrações Públicas, estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades de cada Poder, órgãos e agentes e definem as formas de controle sobre toda a atuação administrativa em defesa da própria administração, dos agentes e dos direitos do cidadão.

O controle é palavra de origem francesa “*contrôle*” que na Administração Pública significa a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO 2014, p. 753). Assim, na gestão pública, tanto na administração direta como na indireta, há a necessidade de controle sobre os atos dos administradores, visando contribuir no cumprimento dos princípios da Administração Pública da Legalidade, Publicidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

No Brasil, assim como a transparência governamental teve sua legalização e legitimação com o advento da Constituição Federal de 1988, o Controle Social também foi constitucionalmente reconhecido e legitimado como direito social e como categoria sóciopolítica, estabelecendo-se o início de uma nova forma do Estado e sociedade relacionarem-se.

#### **3.1 Alguns marcos legais sobre a participação e controle social na Administração Pública brasileira**

Considerando que o controle é “exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a *toda* a administração e abrangendo *todas* as suas atividades e agentes” (MEIRELLES, ALEIXO E BURLE FILHO 2014, p. 754) existem diversos tipos e formas de controle. Uma primeira distinção apresentada por Mello (2014, p. 955) diz respeito ao controle interno e externo. O primeiro se refere ao controle exercido por órgão da própria administração, integrante do aparelho do Poder Executivo e o segundo efetuado por órgão alheio à Administração.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014) ao exemplificar os órgãos constitucionais independentes funcionalmente, alheios à Administração Pública, cita o Legislativo que ao apreciar as contas do Executivo e Judiciário, controla-os. Cita também o controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre a realização dos gastos públicos; o controle do Judiciário sobre o

Executivo ao anular um ato lesivo; a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado contrato administrativo realizado pelo Executivo. Nessa linha, Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 756) abordam também o controle externo popular previsto no art. 31, parágrafo 3º da Constituição Federal que determina que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei.

Todo o cidadão é parte legítima para, em conformidade com a Lei ou na inexistência dela, exercer controle sobre os administradores, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns como o Mandado de Segurança e a Ação Popular.

Para Mello (2014), o Mandado de Segurança está previsto no art. 5º, LXIX de LXX da Constituição Federal de 1988 e aplica-se quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. Por sua vez, a Ação Popular existe desde a CF de 1946 e na CF/88 está prevista no inciso LXXIII do referido art. 5º. Ela consiste em um instrumento a disposição de qualquer cidadão para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Além dos instrumentos da Ação Popular e do Mandado de Segurança, a Constituição Federal de 1988 apresenta outros dispositivos que evidenciam o direito garantido constitucionalmente. No art. 29, XII, consta a participação da sociedade no planejamento municipal através da cooperação das associações representativas. Ao mesmo tempo em que a sociedade participa do planejamento das políticas públicas, também é legítima para exercer o controle sobre sua execução e fiscalização.

Na área da Assistência Social o art. 204, II, estabelece que as ações na área da assistência social serão realizadas com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O art. 79, ao se referir a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, diz que o mesmo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil. Ou seja, os legisladores preocuparam-se com a participação e o controle social sobre a aplicação e fiscalização dos recursos públicos.

A seguridade social, entendida como a assistência, saúde e previdência contou com um dispositivo que fica evidente a intenção de incluir a sociedade no processo de gestão. O art. 194, parágrafo único diz que:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A área da Cultura também contou com dispositivos constitucionais sobre a participação e o controle social. O art. 206-A diz que o Sistema Nacional de Cultura será organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade. Além disso, o inciso X do art. 206-A, apresenta como princípio a democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Na política da Educação, o art. 205 estabelece que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade através da gestão democrática. Ou seja, parece-nos que os legisladores tiveram uma preocupação em incluir os setores da sociedade civil organizada na formulação de projetos, acompanhamento da execução das políticas públicas e na fiscalização da aplicação dos recursos.

Controle social também foi fortalecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), através da previsão de realização de Audiências Públicas.

O § 4º do artigo 9º da referida lei estabelece que, “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em Audiência Pública”.

O Parágrafo único, do art. 48 também traz uma grande contribuição ao controle social quando diz que a transparência será assegurada mediante o “incentivo à participação popular e realização de Audiências Públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Mas o que é uma Audiência Pública e como ela pode contribuir para a melhoria da gestão pública?

A Audiência Pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (SOARES, 2002, p. 1).

A Audiência Pública é uma vantagem da LRF. Com ela ocorre um estímulo a participação do particular na vida pública. Ao referir sobre a Audiência Pública de análise e discussão dos instrumentos de planejamento, Khair afirma que ela estimula a prática do orçamento participativo (KHAIR, 2001, p. 93) pois:

[...] amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, ao estabelecer melhor controle social sobre o Estado, reduzir o clientelismo, criar maior co-participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo.

Este envolvimento da população propiciado pela discussão prévia do orçamento pode gerar diversos benefícios para a Administração Pública. Poderá ocorrer maior responsabilidade pelo pagamento dos tributos, maior fiscalização dos cidadãos sobre a execução dos serviços públicos, maior controle sobre os desperdícios, fraudes e cobranças de propinas que podem ocorrer no trato com a coisa pública.

Conclui-se que o instituto da Audiência Pública, criado com a CF/88, é uma das formas de participação e de controle popular previstos na Administração Pública, que propicia ao cidadão um diálogo aberto e a troca de informações com o administrador, caracterizando-se pela oralidade e o debate efetivo sobre matéria de interesse público, podendo ser realizado sempre que estiver em questão direitos coletivos.

### **3.2 O controle social como uma espécie de controle**

O controle social tem sido muito debatido nas sociedades modernas e contemporâneas sob diversas perspectivas, especialmente quando se refere a relação entre o Estado e a sociedade civil. É uma expressão que tem origem na sociologia para “designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais” (CORREIA, 2009, p. 66). Empiricamente, o controle social é abordado sob diversas perspectivas, destacando-se duas citadas por Silva, Ferreira e Barros (2008, p. 24): “uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos; a outra, diz respeito ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado”. Segundo as autoras (p.30), a primeira perspectiva na qual o Estado exerce controle sobre os cidadãos, tem suas bases assentadas nos pensamentos de Thomas Hobbes (1.588 - 1.679) em que há o controle total do Estado absoluto sobre os súditos para acabar com a guerra de todos contra

todos e para garantir a segurança e a posse da propriedade e de John Locke (1.632 – 1.704) em que o controle é do povo, enquanto proprietários, sobre o Estado limitado seu poder à garantia dos direitos naturais (propriedade). A segunda perspectiva, que será discutida na sequência, o controle social teve importantes contribuições de Rousseau, Karl Marx e Antonio Gramsci.

Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) que desenvolveu a ideia da democracia direta já dizia que esta Democracia é constituída de três aspectos: “a igualdade de participação; o político como espaço autônomo do agir humano (por considerar o interesse público como valor máximo da sociedade); a participação direta no poder” (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p. 30). Segundo as autoras (p. 30) Rousseau defendia a ideia de que o governo é um “comissário do povo e, a fiscalização pelo povo sobre as ações do governo, é a forma segura para evitar a usurpação e predomínio do interesse privado sobre o interesse público”. Esta concepção ideal de democracia direta/participativa defendida por Rousseau pressupõe a realização do complexo exercício do controle social.

Para compreender a ideia de Antonio Gramsci (1891 – 1.937) sobre controle social, é necessário compreender o conceito de Estado e Sociedade na visão do filósofo marxista italiano. Gramsci apresenta uma noção ampliada de Estado que, segundo Coutinho (1981) citado por Silva, Ferreira e Barros (2004) inclui elementos que também são comuns à noção de sociedade civil, ou seja, o Estado é formado pela sociedade política mais a sociedade civil. A sociedade política se identifica com os aparelhos de correção sob o controle das burocracias executivas e policial militar e a sociedade civil que é formada pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias. O equilíbrio entre essas duas “sociedades” seria alcançado pela hegemonia (exercida pelas organizações privadas como igrejas, sindicatos, escolas...) de um determinado grupo social sobre toda a sociedade. “Não há hegemonia ou direção político-ideológica se não existirem as organizações que compõem a sociedade civil e se os interesses desta última não estiverem representados no Estado e influenciando a formulação de políticas públicas”. (COUTINHO, 1989, *apud* SILVA; FERREIRA; BARROS, 2004, p. 34).

Logo, o controle social na perspectiva gramsciana acontece na

[...] disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade. Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças (CORREIA, 2009, p. 68).

Infere-se que o controle social será alternado entre as classes dominantes e classes subalternas dependendo dos consensos que estas conseguirem obter em torno de seus projetos

de classe visando a sua incorporação nas agendas políticas dos governantes. O conceito gramsciano de controle social envolve a “capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia”. (CORREIA, 2009, p. 68).

Assim, na perspectiva gramsciana sobre controle social, segundo Silva, Ferreira e Barros (2008, p. 37), este poderá acontecer por meio da execução das políticas públicas. Por este viés, o Estado controla a sociedade ao mesmo tempo em que é controlado por essa ao atender suas demandas. Sendo assim, na aceção das classes subalternas, o controle social objetiva a participação dos setores da sociedade civil organizada que as representam na gestão das políticas públicas, exercendo controle para que estas atendam, sempre mais, aos projetos e necessidades de interesse dessas classes.

A análise desta relação consolida a ideia de Gramsci de que o controle social se efetiva nas disputas entre as classes sociais pela hegemonia na sociedade civil e no Estado, que se configura em uma relação orgânica e não de oposição. Cabe elucidar a concepção gramsciana de hegemonia, que, nas palavras de Cerroni (1982) apud Matos e Ferreira (2015, p. 73) representa a

[...] capacidade de uma classe, atuando por meio de consenso, sobrepor seus interesses e valores ao conjunto da sociedade, é na esfera pública que a sociedade civil, no Brasil atual, encontra maior espaço para o controle democrático das ações do Estado e para a conquista de poder hegemônico.

No Brasil, os legisladores brasileiros têm criado mecanismos de controle social na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, através de obrigatoriedade de existência de Conselhos de Políticas Públicas, visando possibilitar aos cidadãos ter alguma participação da “coisa” pública. Pode-se citar a criação dos diversos conselhos municipais, cujas leis de criação exigem que sejam compostos por representantes de usuários dos serviços públicos, de prestadores dos serviços, de integrantes do governo, entre outros. Evidentemente, na formulação de planos, programas, projetos, acompanhamento da execução das ações, avaliações das ações, definição de alocações de recursos, haverá a disputa entre os setores organizados representados no conselho, visando garantir os interesses das classes que representam.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, os conselhos passaram a ter uma função legítima de controle das políticas públicas e de representação dos cidadãos nas mais



diferentes áreas, configurando-se como espaço de articulação da sociedade com os governantes. Com isso, houve a criação de diversos conselhos como Conselhos Tutelares, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Saúde, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos Escolares, Conselhos de Educação, entre outros.

Pode-se entender o controle social como “o acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (Federal, Estadual e Municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações” (VALLE, 2008, p. 66).

Essa atuação legítima dos cidadãos por meio dos conselhos, na defesa dos seus interesses, parece-nos que tem levado a algum controle da sociedade brasileira sobre Estado. “É nessa luta para a incorporação desses interesses que se abre a possibilidade de as organizações das classes subalternas controlarem de alguma forma as ações do Estado e, conseqüentemente, influenciarem na alocação dos recursos públicos” (SILVA; FERREIRA; BARROS, 200, p. 34).

Além da atuação dos cidadãos nos conselhos, o exercício do controle social também tem recebido uma importante contribuição das tecnologias da informação que vem avançando e “abrindo caminhos para a construção de um projeto societário que vislumbre a conquista de hegemonia pelas classes subalternas” (MATOS; FERREIRA, 2015, p. 74). Para as autoras, as tecnologias da informação

[...] possibilitam o alargamento da ação política dos movimentos sociais pela formação de redes de articulação entre si, em dimensão local e global. As tecnologias da informação também favorecem a participação direta da sociedade civil no controle social das ações estatais, com destaque para a utilização da internet como ferramenta de publicização de informações aos cidadãos sobre a gestão pública, a partir da implantação do governo eletrônico, ou e-governo.<sup>7</sup>

Destaca-se, especialmente o uso da internet como instrumento de divulgação de dados e informações públicas aos cidadãos. As Leis da Transparência (Lei 131/2009) e do Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) têm a internet como o principal meio de efetivação dos seus

---

<sup>7</sup> Pinho (2008, p. 473) define e-gov ou governo eletrônico como a informatização das atividades internas e pela comunicação do Estado com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos.

dispositivos, ela é considerada um dos mais democráticos meios de transparência pública e de controle social, desde que haja uma definição política para fortalecer a sua efetivação e o exercício da participação popular, pois o governo pode deixar de divulgar o que não quer que o cidadão saiba ou mesmo esconder o que julgar pertinente.

Além dessa limitação advinda da falta de vontade política em tornar o governo transparente, a aplicabilidade da transparência, por meio da internet, para um controle social efetivo das ações do Estado, tem como grande limitação a exclusão digital, que, por sua vez, acompanha a exclusão social, onde as desigualdades de renda e de educação são os grandes empecilhos para o acesso aos serviços de internet. (MATOS; FERREIRA, 2015, p. 75). Há um longo e árduo caminho a ser trilhado rumo a promoção da igualdade educacional e de renda que proporcione o acesso digital aos cidadãos, de modo que a própria educação cidadã contribua para a melhoria da política educacional.

Muitos desafios se apresentam para a consolidação desse importante mecanismo da democracia, trata-se, na visão de Davies (2011), da construção de um projeto de uma nova sociedade civil e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder. Uma sociedade civil organizada, diferenciada e mais atuante capaz de influenciar o Estado e que tem condições de garantir a manutenção de direitos fundamentais e de monitorar e influenciar os processos, pois o que se constata da realidade brasileira, é uma maioria absoluta da população que pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece. (JACOBI, 2008).

### **3.3 Participação e controle social no financiamento da educação**

Nos últimos anos, no Brasil, verifica-se que o Governo Federal e os legisladores, embora de forma ainda muito lenta, têm se empenhado na produção de normativos legais incentivando a prática do controle social também na gestão dos recursos públicos educacionais. Analisando os principais normativos educacionais, a partir da LDB, têm-se que a participação e o controle social são parte dos documentos, trazendo, em todos os textos, algumas passagens que evidenciam a importância e necessidade do controle social para se ter maior transparência da gestão, ou vice-versa, a transparência para maior controle social.

Especialmente sobre a política educacional do financiamento público da Educação, o controle social foi abordado nas Leis nº 9.424/1996, que instituiu o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que

vigorou até 2007 e na Lei nº 1.494/2007, que regulamentou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), ainda vigente. Também encontramos passagens que tratam da importância do controle social sobre os recursos da educação no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, que vigeu de 2001 a 2010 e no segundo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, com vigência de 2014 a 2024.

No extinto FUNDEF constava o capítulo VI específico para o acompanhamento, controle social e fiscalização dos recursos do referido fundo, e explica que caberia aos conselhos constituídos para esta finalidade acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, juntamente com os governos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, “certamente, foi a lei de maior impacto a conscientização da necessidade de controle social das políticas públicas de educação em nosso país” (VALLE, 2008, p. 67), pois determinou, num prazo de 180 dias a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundef no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O estudo de Valle (2008) evidencia que, este prazo não foi respeitado pelos entes subnacionais e, em muitos casos, os conselhos foram criados de forma precária, apenas para cumprir a legislação. A autora também cita outras situações que evidenciam a negligência com a implantação dos CACs como a ausência de debates com a sociedade civil na composição dos conselhos que foram instituídos por decreto em vários estados e municípios, de forma autoritária. Na sua composição, havia a indicação de número elevado de representantes do executivo em detrimento dos usuários e dos trabalhadores da educação, sendo que a lei estabelecia que este segmento só poderia ocupar menos da metade das vagas.

Ainda, segundo a autora, os Tribunais de Contas precisaram intervir, baixando normativos para que fosse dada a devida importância aos CACs. Uma das medidas foi a publicação de deliberação que tornou obrigatório fazer acompanhar as prestações de contas de governo dos gestores públicos, de parecer do CACs sobre a correta e regular aplicação dos recursos do Fundef, demonstrando os valores retidos para o fundo, os valores arrecadados com a redistribuição e as despesas realizadas. Para exemplificar, cita-se os Tribunais de Contas do Rio de Janeiro, que expediu a Deliberação 21 em 04 de maio de 1999 e o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul que inclui na Resolução 544, de 21 de julho de 2000 a obrigatoriedade de anexar ao processo de prestação de contas anuais:

a) relatório e parecer do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de que trata o artigo 4º da Lei nº 9.424/96, acerca da aplicação dos recursos vinculados pela Emenda Constitucional nº 14 e pela referida Lei, alocados através desse mesmo Fundo (TCE/RS, 2000)

A Lei do Fundef garantiu certa visibilidade ao controle social na Educação com a obrigatoriedade de criação dos CACs no âmbito dos entes federados, muito embora necessitando ainda de mecanismos para torna-los mais efetivos, eficazes e comprometidos com a gestão dos recursos da educação. Em vista da fragilidade aparente dos CACs, com problemas relacionados a sua criação, implantação, composição e atuação, o primeiro PNE (Lei 10.709/2001), com vigência de 2001 a 2010, também apresentou dispositivos sobre o tema. A meta 42 do capítulo que trata sobre o financiamento diz que deverão ser instituídos em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, ficando subentendido que outros recursos transferidos para programas como transporte, merenda escolar, entre outros deveriam ser acompanhados e controlados por conselhos de Acompanhamento.

Em 2007 entra em vigor o FUNDEB, por meio da Lei nº 11.494. Nela também é possível encontrar dispositivos que remetem para a importância e necessidade do exercício do controle social sobre os recursos da educação. Igualmente à lei do Fundef, a Lei do Fundeb traz um capítulo destinado ao acompanhamento, controle social e fiscalização dos recursos da educação e da obrigatoriedade de instituir os conselhos para este fim. Uma novidade foi a alteração da composição do referido conselho que, no caso dos estados e municípios, passaram a contar com, no mínimo, 12 e 9 integrantes, respectivamente (art. 24)

A lei também inovou ao contemplar a meta 42 do PNE (Lei 10.709) na Lei do Fundeb, ampliando assim a atuação dos CACs ao estabelecer que:

Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação 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 e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Ressalta-se que, segundo o FNDE (2016), entre as atribuições dos conselhos do Fundeb, estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O 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 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 notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Salienta-se que a Lei do Fundeb reza que a atividade dos conselheiros é de relevante interesse social e não será remunerada (art. 24, § 8º), ou seja, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal (BRASIL, 2016).

Diz o art. 24, § 10 da Lei 11.494/2007 também que:

[...] os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos (BRASIL, 2007).

Ou seja, “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” (BRASIL, 2016). O Poder Executivo deve prover o conselho com os recursos materiais e logísticos, como local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos etc, de modo a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo condições para que o colegiado desempenhe suas atividades e exerça efetivamente suas funções.

O controle exercido pelos conselhos do Fundeb não podem ser confundidos com controle interno, tão pouco com o controle do Tribunal de Contas, ele representa a “atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as

autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir” (BRASIL, 2016).

Ressalta-se que o Fundo Nacional de Educação (FNDE) mantém um sistema de consulta permanente sobre a regularidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. A consulta pode ser realizada por ente federado, visando verificar, detalhadamente as informações do CACs ou consultar estatística de entes que possuem inconsistências em seus CACs.

Em consulta realizada em 28 de agosto de 2016, a radiografia do Rio Grande do Sul é a apresentada no quadro 2:

<b>ESFERA</b>	<b>IRREGULARIDADE</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Estadual	Irregular	01
Municipal	Mandato vencido	23
Municipal	Cadastro não concluído pelo ente federado	17
Municipal	Irregular	03
Municipal	Irregular - em modificação pelo ente federado	04
Municipal	Não cadastrado	01
Municipal	Irregular - aguardando documentação ou análise	02
	<b>TOTAL</b>	<b>51</b>

**Quadro 02 - Entes federados do Rio Grande do Sul com situação irregular no cadastro do sistema CACS - Fundeb - posição de 28/08/2016**

Fonte: BRASIL (2016), <https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/relatorios/situacaoConselhos>

A Tabela 1 mostra que, embora os gestores públicos saibam da necessidade de manter regular os CACs, as informações não atualizadas junto ao FNDE ou não ocorre o devido acompanhamento da atuação e composição dos CACs, gerando irregularidades como as relacionadas na tabela 1, podendo, inclusive, comprometer repasses de recursos para a Educação dos municípios.

Visando ampliar o acesso aos dados contábeis e aos demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos a contas dos fundos bem como às despesas realizadas da educação, a lei do Fundeb (art. 25) também inovou ao tornar obrigatório a ampla publicidade em meio eletrônico, evidenciando a necessidade de uma mudança de cultura sobre a publicidade e transparência na área governamental, ainda muito incipiente no Brasil.

Por fim, em 2014, entra em vigor o novo Plano Nacional de Educação – PNE, cujo período de vigência é 2014-2024. Novamente, encontramos o controle social sobre os recursos da educação explícito na meta 19, estratégias 19.2 e 19.5. A estratégia 19.5 diz que os entes governamentais deverão

[...] estimular a constituição e o fortalecimento de Conselhos Escolares e Conselhos Municipais de Educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

E a estratégia 19.2 aborda a necessidade de se prover recursos para apoio e formação dos conselheiros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos Regionais e outros; e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas. Fica claro com a leitura da meta 19 e de suas estratégias que para o exercício do controle social e a consecução do princípio da gestão democrática do ensino não basta instituir os diversos conselhos para atender a legislação, é necessário dar condições e criar espaços para que eles possam atuar efetivamente.

Percebe-se, pela leitura dos documentos que regem o financiamento da educação, que o controle social dos recursos da educação é atribuído, firmemente, aos conselhos municipais que atuam especialmente através da emissão de pareceres. O parecer dos conselheiros que, inclusive integra a Prestação de Contas de Governo, é muito importante para que possam ser tomadas providências para correção de falhas, desvios, desperdícios de recursos.

Para que os conselheiros elaborem pareceres consistentes e verdadeiros, é importante que eles atuem com autonomia e independência do poder Executivo para que possam apontar as falhas, erros, inconsistências, fraudes observadas na análise dos processos e atos do Executivo. Também é fundamental que seus membros recebam orientações para desempenhar seu papel social e recebam cursos de capacitação, seminários nacionais e regionais para troca de experiências e informações e a elaboração de manuais com informações básicas sobre sua área de atuação.

Conforme Luce e Farenzena (2008), a própria Lei do Fundeb estabelece uma série de exigências e garantias visando a capacitação e à autonomia no exercício das atribuições do conselho do Fundeb como:

[...] indicação ou eleição dos membros por seus pares, eleição da presidência pelo Conselho, não podendo exercê-la o representante da secretaria municipal de Educação, impedimento de mandato de pessoas que possuem laços de parentesco com os dirigentes municipais, infraestrutura e condições materiais para a execução das atividades e capacitação para conselheiros oferecida pelo MEC (LUCE e FARENZENA, 2008, P. 91)

Na ótica do Ministério Público Federal de Goiás (2015), os conselhos da política da Educação são instâncias colegiadas e plurais que têm o potencial de criar novas formas de relacionamento dos cidadãos e da sociedade com as instituições governamentais. Para tanto, é importante que ultrapassem existências formais e legais, que os limitam à posição de meros legitimadores de escolhas que se lhes apresentam prontas. Uma vez em ação, também não devem permitir que seu papel se esvazie no isolamento ou resuma-se a infundáveis debates sem resultados ou atitudes concreta.

Conselheiros independentes, autônomos e capacitados, somando a maior transparência dos dados orçamentários e financeiros disponíveis para acesso público, os conselhos têm condições de verificar se os recursos vinculados ao ensino estão sendo corretamente aplicados, se não estão sendo gastos indevidamente em pesquisa não vinculada às instituições de ensino, se não está sendo concedido subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultura (como bandas de música, corais, por exemplo), se não estão sendo utilizados recursos para a formação de quadros especiais para a Administração Pública, ou se não estão sendo custeados programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (como pagamento de merenda e uniforme escolar, por exemplo) ou ainda executadas obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, ou se não está sendo remunerado pessoal docente e demais trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (como servidores da cultura e esporte, por exemplo), despesas estas que contrariam o art. 71 da LDB.

Na área da educação, não é apenas investido na função de Conselheiro que pode-se exercer controle sobre os recursos públicos. A Controladoria Geral da União(2012) esclarece que

[...] o cidadão, no exercício do controle social, pode denunciar as irregularidades encontradas a diferentes instâncias do Poder Público, dentre estas, a CGU; o Ministério Público Estadual; o Ministério Público Federal; os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União; as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas; e os Conselhos Municipais (p. 17).

Entretanto, a denúncia efetuada pelo cidadão precisa ser revestida de um rito básico e responsável. A CGU (2012) recomenda que o fato denunciado seja formalizado, garantindo-lhe maior importância; que seja apresentado, com clareza, os fatos verificados e considerados irregulares ou indicadores de irregularidades, descrevendo aqueles que implicam em lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; ilustrar o fato com apresentação de imagens



(fotografias). Dessa forma, cada cidadão ou grupo de cidadão pode ser fiscal das contas públicas e contribuir para a melhoria da gestão pública.

Citando as palavras de Jacobi (2008), quando cidadãos bem informados, ao se assumirem enquanto atores relevantes, têm mais condições de pressionar a gestão pública, de se engajar em ações de co-responsabilização e mobilização por mais eficiência, efetividade e equidade na política educacional.

#### **4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: informações necessárias para o exercício do Controle Social**

Para a elaboração deste capítulo foram utilizados, como base, as Leis 11.494/2007 (FUNDEB), a Lei 9.394/1996 (LDB) e o Manual dos Demonstrativos Fiscais-MD (2016) da Secretaria do Tesouro Nacional e os materiais a seguir:

- Caderno de Estudos produzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2016);

- Cartilha de Fiscalização dos Recursos do Fundeb dos Municípios” elaborado pela Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, órgão de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2012).

- Cartilha “Fundeb: Orientações para acompanhamento da ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais do Magistério” elaborado pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria Geral da União – CGU. (CGU, 2011)

- Artigo “Controle Social na Aplicação da Fiscalização dos Recursos do Fundeb”, produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, sob a responsabilidade do Consultor Legislativo da área V, Paulo de Sena Martins (2009).

Esses materiais, selecionados e publicados na internet para acesso público, apresentam assuntos que servem de base para orientação aos cidadãos em geral, gestores e conselheiros para acompanhamento e fiscalização dos recursos da Educação. A partir desses materiais foram elaboradas 20 (vinte) questões semiestruturadas abaixo que, serviram de base para as discussões com os grupos focais.

1. Em que consiste o Financiamento da Educação?
2. O Poder Público tem obrigação de investir em Educação? Qual o volume de recursos o governo deve investir?
3. Você sabe se o ente público sofre implicações caso não gaste o percentual mínimo em Educação estabelecido na Constituição Federal de 1988?
4. De onde vêm os recursos que o governo deve investir em Educação?
5. Você sabe quais tributos e transferências compõem a cesta de recursos que formam a base de cálculo dos recursos da MDE nos Municípios?
6. Além dos recursos dos impostos e das transferências, existem outros recursos destinados à Educação?
7. Quis os níveis de ensino são financiados com recursos públicos da Educação? E nos Municípios, especificamente?
8. Você sabe se existem prazos para os governantes depositarem os recursos da Educação na conta da MDE?
9. Você já ouviu falar sobre o FUNDEB? Qual a composição desse fundo?
10. Você sabe como é o funcionamento do FUNDEB?
11. Os recursos distribuídos pelo Fundeb são iguais nas diversas modalidades de ensino? Quais critérios são utilizados para estabelecer os valores?
12. Em que situações o município tem “perda” ou “decréscimo” com o FUNDEB?
13. Em que situações o município tem “ganho” ou “plus” ou “acrécimo” com o FUNDEB?
14. O que é a MDE? Qual a sua composição?
15. Como é o funcionamento da MDE?
16. O que pode ser pago com recursos da MDE? E o que não pode ser pago com recursos da MDE?
17. Você entende que os entes públicos são obrigados a publicarem os dados da educação que são produzidos pelas administrações públicas?
18. Quais as dificuldades os conselheiros/dirigentes encontram nas tarefas relacionadas ao financiamento da educação?
19. O que vocês julgam importante o cidadão saber sobre o financiamento da educação?
20. Vocês julgam importante o exercício do controle social sobre os recursos da Educação? Por que?

**Quadro 03 – Questões semiestruturadas discutidas com os grupos focais**

**Fonte: Dados da pesquisa (2017)**

Na sequência metodológica, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade de Passo Fundo, o qual foi aprovado. Para tanto, visando atender à determinação do referido Comitê, os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Em 21 de janeiro de 2017, foram formados os dois grupos focais: o grupo dos Gestores/Diretores/Secretários de Educação formado por 10 integrantes e o grupo dos Conselheiros da Política da Educação (Conselho da Alimentação, Conselho do Fundeb e Conselho da Educação) com 05 integrantes. Os participantes receberam codinomes identificados pela letra “P” seguida de números sequenciais, por exemplo, participante “P 1”.

A seguir constam os codinomes e algumas informações sobre os participantes da pesquisa necessários para compreender certos posicionamentos dos participantes diante dos questionamentos propostos.

<b>Codi nome</b>	<b>Formação Acadêmica</b>	<b>Atuação</b>	<b>Tempo de atuação</b>	<b>Possui formação em Financiamento em da Educação</b>
P1	Graduação em Pedagogia – SI, Pós Graduação em Processo Ensino Aprendizagem, Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional (em andamento)	-Conselheira Educação e Assessora Técnica Do Conselho - Gestão da Educação	9 anos 6 anos	Formação pela Escola – FNDE Tutora do Curso Todos Pela Educação – FNDE
P2	Graduada em Educação Física. Especialização em Gestão.	Conselheira Gestora	5 anos 5 anos	Fez cursos oferecidos pelo FNDE.
P3	Graduada em Educação Física. Especialização em metodologia do Ensino	Gestora	7 anos	Cursos Formação pela Escola – FNDE, Dinheiro Direto na Escola, PNAE,
P4	Graduada em Letras, Especialização Supervisão escolar e mídias aplicadas na Educação	Gestora de Escola Conselheira da Educação	1,5 anos 10 anos	Cursos Formação pela Escola – FNDE, Dinheiro Direto na Escola, PNAE,
P5	Graduada em História LP, e Pedagogia. Especialização em Políticas e Gestão da Educação.	Conselheira	3 anos	Não tem cursos.
P6	Graduada em Pedagogia (EI), Especialização em Gestão Escolar	Conselheira Gestora	10 anos 13 anos	Curso sobre Fundeb e Plano de Carreira do magistério
P7	Graduada em Pedagogia. Especialização em Políticas e Gestão da Educação. Mestranda em Educação. Graduanda em Letras e Filosofia	Conselheira Gestão	2 anos 1 ano	Não tem cursos em Financiamento da Educação. Teve disciplinas acadêmicas voltadas ao tema.
P8	Graduada em Pedagogia, Especialização em Educação Especial e Psicopedagogia	Gestão Conselheira da educação	7 anos 3 anos	Cursos sobre Plano de Ações Articuladas - PAR e SIMEC
P9	Graduada em Ciências Contábeis, Especialização em Controladoria	Conselheira da Educação Técnica contábil na Sec. Finanças	1 ano 6 anos	Curso sobre SIOPE e SIGPC
P10	Graduado em Educação Física, Especialização em Administração, Orientação e Supervisão Escolar	Gestor da Educação Conselheiro Educação	7 anos 4 anos	Não tem cursos
P11	Bacharel em Design. Especialização em Negócios Cooperativos	Gestora	1,5 anos	Não tem cursos
P12	Graduada em Administração, Especialização em Gestão de Pessoas	Conselheira da Educação Agente Administrativa na Sec. Educação	1 ano e meio 3 anos	Não tem cursos
P13	Graduada em Pedagogia (EI e séries iniciais do EF). Especialização em Administração, Orientação e Supervisão Escolar	Conselheira Gestora	8 anos 8 anos	Tem cursos sobre aplicação dos recursos da Educação
P14	Graduada em pedagogia (EI e séries iniciais do EF).	Conselheira Gestora	2 anos 2 anos	Não tem cursos

	Especialização em Neuropsicopedagogia			
P15	Graduação em Pedagogia. Especialização em Gestão Escolar.	Gestora	2 anos	Tem alguns cursos na área.

**Quadro 04 – Dados sobre os participantes da pesquisa**

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

As reuniões ocorreram na Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo. Como recursos, foram utilizados dois gravadores. Cada grupo de discussão teve duração máxima de 90 minutos. A seleção dos participantes teve como único critério a associação à temática central do estudo, ou seja, a convivência com o assunto Financiamento da Educação e alguns conhecimentos dos fatores que afetam os dados mais pertinentes de modo que os participantes fossem competentes para posicionar-se diante das temáticas a serem abordadas. Os grupos contaram com a presença de um moderador (pesquisadora) e de um segundo moderador (orientadora) que atuaram no sentido de introduzir e conduzir a discussão. Foi enfatizado para o grupo que não havia respostas certas ou erradas. Todos os participantes se apresentaram e foram encorajados a falar, sendo que os moderadores procuravam buscar as “deixas” dos participantes, construir relações com os participantes para aprofundar, individualmente, respostas e comentários considerados relevantes pelo grupo ou pela pesquisadora, observar as comunicações não verbais e o ritmo próprio dos participantes, dentro do tempo previsto para o debate.

#### **4.1 Percepções sobre o tema “financiamento da educação”**

Relatados os passos para a produção dos dados da pesquisa, segue-se com as discussões sobre o financiamento da educação, buscando esclarecer que financiar, no sentido literal da palavra, quer dizer custear gastos e despesas, gerir financeiramente. Na Educação brasileira, o financiamento da educação teve suas linhas mestras estabelecidos na Constituição Federal de 1988 que estipulou que a Educação deve ser dever do Estado e da família e será financiada, tanto com recursos públicos arrecadados da população através da cobrança de tributos, quanto dos recursos das famílias através do pagamento de mensalidades em escolas privadas.

Ao serem indagados sobre as percepções em torno do termo “Financiamento da Educação Pública no Brasil”, tanto o grupo focal integrado por Gestores quanto o grupo dos Conselheiros Municipais apresentaram visões semelhantes, salientando que cinco pessoas participaram deste debate, ou seja, uma conselheira e quatro gestores da Secretarias Municipais

de Educação e de escolas públicas. O grupo apresentou conhecimento sobre o tema na medida em que expressaram que Financiamento da Educação Pública consiste em “verbas disponibilizadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal para que possam ser desenvolvidas as atividades da educação como transporte, merenda e manutenções em geral” (P2). Uma das falas que chamou a atenção foi de uma gestora, identificada pelo codinome P3, que explicou que o financiamento da educação pública significa “distribuição dos impostos que são arrecadados pelos governos”.

A participante P5, que integra o grupo dos conselheiros, explica que o financiamento da Educação não compreende apenas as verbas, mas também os gastos que são efetuados com os recursos da educação, como se pode observar na fala a seguir: “Financiamento da educação envolve os recursos e os gastos”. Concluindo, a participante P4, que integra o grupo dos gestores, argumentou que essas “verbas não podem ser utilizadas para qualquer finalidade, pelo contrário, deve haver planejamento e gastar conforme a legislação estabelece, ensejando muito cuidado ao administrar os recursos da educação pois há de se prestar contas dos recursos públicos”.

#### **4.2 Valores/percentuais a serem aplicados no ensino**

Após ouvir as percepções dos participantes sobre o tema “Financiamento da Educação”, partiu-se para a discussão sobre os valores mínimos a serem gastos no ensino, percentuais e legislação que versa sobre o assunto. No que se refere aos recursos públicos aplicados em Educação, o texto legal que fundamenta o percentual mínimo de aplicação de recursos em Educação provém do art. 212 da Constituição Federal de 1988 e estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Alguns participantes do debate demonstraram conhecimento sobre os percentuais mínimos a serem aplicados no ensino, bem como apresentaram a base legal dessa informação, entretanto, muitos se mantiveram calados, o que nos faz levantar diversas hipóteses, como receio de se manifestar publicamente, intolerância aos questionamentos propostos, baixa humildade pedagógica, ou mesmo insegurança ou desconhecimento do tema.

Por sua vez, a participante P1, expõe com clareza esse assunto: “A Cf/88 estabelece o percentual mínimo de 18% para a União e 25% para o Estado e 25% para os Municípios, mas

que o Estado, por exemplo, na sua Constituição Estadual, obriga a gastar 35% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”.

Outra participante, P7, explica que, assim como a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estabelece percentual diferente que a CF/88, a Lei Orgânica de Passo Fundo também possui regras diferenciadas, ou seja, é obrigatório gastar no mínimo 35% com Educação e não apenas com Ensino, abrindo possibilidade para efetuar outros gastos que não somente aqueles permitidos na legislação.

Entretanto, nos municípios onde a Lei Orgânica não dispõe de forma diferente da Cf/88, os grupos também têm clareza que os percentuais estabelecidos na CF/88 não podem ser utilizados em finalidades diversas do ensino como, por exemplo, com ações relacionadas à cultura, ao desporto e ao turismo, políticas, cuja execução nos pequenos municípios, geralmente são atribuídas à Secretaria de Educação, como se expressou o participante P10 em sua fala “com os recursos da MDE não se pode pagar despesas da cultura, por exemplo. Os gastos dessa política devem ser suportados com recursos próprios do município, ou seja, com recursos livres e não da Educação”.

Mesmo excluindo os gastos com Turismo, Cultura, Desporto dos gastos com Ensino, unanimemente, tanto o grupo focal dos Gestores como dos Conselheiros afirmaram que é muito difícil o município gastar apenas os 25% estabelecidos na Lei, acabam gastando 28%, 30% e até 35%. O participante P6, afirma que em seu município “a folha de pagamento é o item que mais consome recursos da educação, seguido pelo Transporte Escolar devido a grande extensão territorial, a existência de diversas escolas do Campo e aos poucos recursos repassados pelo Estado e União para o programa do transporte”. Na mesma linha, um integrante do grupo dos gestores P8, afirma que

[...] em razão desses dois gastos (folha e transporte), acaba sobrando pouco ou quase nada de recursos para o ‘fazer educação’, ou seja, para material pedagógico, formação continuada, construção de salas de aula, aquisição de mobiliário, gastando, dessa forma, muito mais do que os 25% Constitucionais.

Percebe-se que, antes das porcentagens estabelecidas (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios) aparece a expressão “no mínimo”. Isso significa que a Unidade Federativa pode aprovar, em sua Lei Orgânica ou em sua Constituição Estadual, um percentual maior do que o determinado na Constituição Federal, porém, nunca menor. No grupo focal dos Conselheiros, foi explanado que a Lei Orgânica de Passo Fundo/RS e a Constituição

do Estado do Rio Grande do Sul são exemplos de legislações que especificam percentuais diferentes da CF/88.

### **4.3 Importância da caminhada na área da educação**

Seguindo os questionamentos, foi indagado aos grupos sobre a importância de as pessoas terem uma caminhada na área da Gestão da Educação para compreender melhor o financiamento da educação, sobre os recursos disponíveis e sua aplicação. Salientam que, não é de um dia para o outro que os Conselheiros e Gestores vão conhecer os meandros do Financiamento da Educação. Um dos participantes, P4, argumenta que geralmente é nas reuniões dos conselhos que é possível se apropriar de alguns conhecimentos, mas

[...] quando as prestações de contas da educação são apresentadas aos Conselheiros Municipais e Dirigentes da Educação, pouco ou quase nada é explicado sobre os recursos da educação, de onde vêm, como são gastos, se foi com a MDE, com o FUNDEB, com o Salário Educação, PNATE, PNAE, que as reuniões são demasiadamente curtas para analisar pilhas de documentos, logo, os membros assinam sem saber exatamente o que estão assinando e aprovando.

Uma das participantes, P8, ao se expressar sobre a importância de se ter essa “caminhada” argumenta que:

[...] me sinto incomodada no que se refere aos conhecimentos sobre Financiamento da Educação, pois quando iniciei junto à Secretaria de Educação sabia muito pouco sobre assuntos orçamentários e financeiros da Educação e que aprendi um pouco sobre o tema, sobre o percentual mínimo a aplicar em Educação e sobre os gastos permitidos pois buscava diariamente auxílio no setor contábil da Prefeitura e que foi durante a caminhada como gestora da educação que compreendi sobre a obrigatoriedade de aplicar recursos na educação.

Essa fala expressa a dificuldade que os novos gestores encontram ao começar seus trabalhos a frente de uma Secretaria Municipal de Educação, diante da complexidade do tema “Financiamento da Educação”, por ser uma área relativamente nova, pela diversidade de legislações que permeiam o financiamento da educação e as várias nuances do tema, ou seja, o gestor precisa estar atento a área jurídica, contábil, administrativa, pedagógica, para poder dar conta da sua tarefa enquanto gestor, o que demanda busca constante por conhecimento e aperfeiçoamento do saber.



Ao analisar o quadro 04, percebe-se que a grande maioria dos participantes possuem uma trajetória interessante na área da Educação, seja como Conselheiro, Gestor, servidor administrativo, em uma ou mais atividades, o que contribui muito para aumentar a familiaridade com o tema Financiamento da Educação.

#### **4.4 Publicação dos dados da educação**

Ressalta-se que, para que possa ser realizado o acompanhamento e a fiscalização pelos Conselheiros da Educação, do Fundeb, da Alimentação, além de serem confiáveis, claros e facilitar a compreensão pelos cidadãos leigos, os dados devem estar devidamente publicados, para acesso público. Atualmente, algumas legislações tornam obrigatório a publicação de dados da educação, como, por exemplo na Lei 9394/96. Para a STN (2016) a apresentação do Demonstrativo Bimestral está prevista no ordenamento jurídico.

O art. 72 da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB prevê a publicação nos relatórios expressos na Constituição. O art. 165 da Constituição determina a publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Adicionalmente, o art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, reafirma o prazo de publicação e informa a sua abrangência.

Além disso, o Ministério da Educação, determina o preenchimento bimestral pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios das informações relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em formulários do SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Esta obrigatoriedade está prevista em Portaria do MEC.

Soma-se ainda, o art. 25 da Lei 11.494/2007 estabelece que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos Conselhos responsáveis, bem como dos órgãos Federais, Estaduais e Municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Entretanto, não basta um vasto arcabouço jurídico que respalda a necessidade de tornar público os dados da educação, se esses dados não são divulgados, se a população não tem acesso, se esses dados não são confiáveis, compreensíveis e relevantes, se não permitem a comparação com outros dados e, por fim, não interferem na tomada de decisão para aqueles

que possui interesse no tema. Plat Neto et al. (2007), já elencavam os três grupos de elementos da transparência pública, ou seja, a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para a tomada de decisão.

A divulgação dessas informações nos prazos legais é condição para recebimento pelos entes federados, de transferências voluntárias, ou seja, aquelas cujos recursos correntes ou de capital são recebidos de outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. O embasamento legal dessa obrigação consta no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF/2000.

Assim, há a necessidade de busca constante por aperfeiçoamento e maior conhecimento, o que deve também ser incentivado pelo Poder Público, bem como os Conselheiros e Gestores devem se automotivar para isso. O participante do Grupo dos Gestores, identificado pelo codinome P8, afirma que

[...] busco dados com o Contador, no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no FNDE, nos portais da transparência e também nos extratos de conta, que embora os recursos não são depositados conforme determina a legislação, (dia 10, 20 e 30 de cada mês), é possível acompanhar a execução financeira da educação.

Outro participante do grupo dos gestores, P 10, argumenta que, além dele próprio buscar constante aperfeiçoamento e conhecimento, tirar dúvidas que possam surgir no exercício do seu trabalho, também se preocupa em levar até a população em geral as informações sobre a origem e aplicação do dinheiro da educação, “nós publicamos, bimestralmente, a prestação de contas da educação em locais públicos como Mural da Escola, Câmara de Vereadores, Mural da Prefeitura, visando tornar público para todos saberem onde, como e quanto foi gasto no período”.

Por sua vez, as discussões no grupo dos Conselheiros foi mais tensa. Os participantes P13 e P14 afirmam que sabem que os dados devem estar e estão disponíveis mas não sabem precisar onde estão disponíveis, acreditam que controlam e fiscalizam apenas pelos dados apresentados nas Reuniões dos Conselheiros. Os que acessaram alguns dados do SIOPE, ou do TCE ou dos portais, afirmam que os relatórios são muito complexos, densos e de difícil compreensão, como pode-se perceber pela fala do participante P6: “no portal você vê os percentuais mas não consegue entender os números. Deveria haver mais clareza nos demonstrativos. Para quem é leigo, os demonstrativos são complexos, você acaba fazendo uma leitura parcial e superficial do relatório”.

Outros Conselheiros afirmam que além de complexos e densos alguns dados são divergentes, como por exemplo, os dados da educação constantes no site do TCE e do SIOPE, como afirma o participante P6 em sua fala: “os dados não batem, às vezes acesso dados do SIOPE e do TCE e os percentuais de gasto com educação são diferentes; os dados das matrículas do IBGE e do CENSO não condizem, estão desatualizados. Isso dificulta a fiscalização e o acompanhamento”.

#### **4.5 Origem dos recursos da educação**

Seguindo-se os debates, foi questionado aos grupos sobre a origem dos recursos da educação, de onde vêm esses recursos que compõem a base de cálculo do percentual da educação. Dentro do tema “Financiamento da Educação” essa parte parece ser a mais complexa e que dificulta o exercício do Controle Social. Neste momento houve um silêncio total em ambos os grupos. Apenas uma das integrantes do grupo dos Conselheiros, identificada pelo codinome P9, listou com propriedade os impostos Municipais, Estaduais e Federais que compõem a cesta de impostos que formam a base de cálculo para a educação, explicando-os como segue: “nos municípios a base de cálculo é formada pelas receitas provenientes dos impostos municipais IPTU, ISS, ITBI e IR, das transferências do Estado, (cota do ICMS, do IPVA) e das transferências da União (Cota FPM, ITR e Lei Kandir)”. Ressalta-se que esta conselheira atua no setor Contábil do seu Município, e portanto, está diariamente em contato com esses dados.

O participante P1, acrescenta, ainda, que o Financiamento da Educação também compreende o Salário Educação e afirma que este é resultado da “contribuição das empresas e que depois é distribuído aos Municípios em razão do número de matrículas”, além do “PNAE, do PNATE e do PDDE que também são distribuídos aos municípios de acordo com o número de matrículas” (P1).

Ainda no grupo dos Conselheiros, duas participantes P5 e P7, afirmam que faz pouco tempo que ficaram sabendo sobre a cesta de impostos da educação através da participação em uma disciplina na Universidade, como pode se observar na fala a seguir: “Nós tivemos conhecimento a partir de uma disciplina na Pós-Graduação sobre os recursos da educação e os programas, por isso afirmamos que tem que haver esforços para ter conhecimento sobre financiamento da educação e superar a fase do achismo”.

O grupo dos gestores não demonstrou conhecimento sobre essa questão. O participante P4 em sua fala expressa esse desconhecimento “sei que os recursos provém de impostos, mas que não sei especificamente quais impostos e tampouco percentuais de cada um deles”. Outro participante P8, que integra o grupo dos Gestores afirma que não sabe mas que, “quando necessita dessas informações, busca junto ao Setor Contábil”.

Esse conhecimento por parte de Gestores e Conselheiros da Educação, sobre os impostos que compõem a base de cálculo do percentual da educação pode ser interpretado também como um fator cultural, ou seja, a Educação Fiscal, não é um assunto muito difundido na sociedade, fazendo com que o cidadão cultive uma certa antipatia ao assunto. Um programa de Educação Fiscal desenvolvido pelos Municípios pode ser uma sugestão para a mudança dessa cultura do cidadão, na medida em que deve ser pensado como um processo que começa dentro das salas de aula, através da sensibilização dos alunos sobre os prejuízos da sonegação fiscal para a Educação do Município.

Essa afirmação pode ser confirmada na fala do participante P6 “é importante o Setor de Tributação desenvolver ações dentro das escolas sobre Educação Fiscal, estar levando um pouco de conhecimento pra sala de aula, sobre de onde vêm e pra onde são destinados os recursos dos impostos, como por exemplo a Nota Fiscal Gaúcha.”

Pode-se citar, por exemplo, o emplacamento do veículo ou a entrega da produção agrícola ou a compra nos estabelecimentos comerciais no município vizinho, essas atitudes resultam na destinação de 5% do IPVA e do ICMS para o Município em que o veículo foi emplacado, ou que recebeu a produção agrícola ou que realizou a venda de mercadorias. Se as pessoas tivessem conhecimento sobre o mecanismo de repartição dos recursos dos impostos, de como funciona o pacto federativo, não haveria essa evasão de recursos da educação para os municípios vizinhos e, conseqüentemente, a diminuição dos recursos destinados à educação.

Segundo o art. 68 da LDB (1996), serão Recursos Públicos destinados à Educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Didaticamente a CGU (2012) explica que a “receita” compreende a soma de valores recebidos durante um determinado período de tempo. No setor público, é a soma

de impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos arrecadados, que formam os tributos para atender às despesas públicas. Por sua vez, o “tributo” é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa e plenamente vinculada (Código Tributário Nacional (CTN) – art. 3º).

Na sequência, o “imposto”, é a transferência obrigatória de dinheiro ao governo, por parte de indivíduos ou instituições, sem a exigência de qualquer contraprestação específica. E a “taxa” são tributos vinculados a um serviço prestado. A “transferência” corresponde a parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Estados e Municípios, ou arrecadados pelos estados e repassados aos municípios, por força de dispositivo da Constituição Federal.

Por sua vez, as contribuições, importante fonte de financiamento da Educação, estão previstas na Constituição Federal, em seu art. 149, que outorga competência para os entes federados instituírem diversos tipos de contribuições, chamadas de contribuições especiais). As contribuições, podem ser separadas em contribuições sociais, contribuições para a intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, além da existência da previsão constitucional das contribuições especial para o financiamento da Seguridade Social, conforme consta no art. 195 da CF/88.

As contribuições sociais, as de intervenção no domínio econômico e as destinadas ao financiamento para a Seguridade Social, são parcelas fundamentais para a arrecadação do Estado brasileiro, como por exemplo a Contribuição Social sobre o Lucro-CSL, a contribuição ao Programa da Integração Social - PIS, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS, entre outras.

Dessa forma, a composição dos recursos mínimos a serem aplicados na educação pública brasileira, por esfera de governo, pode ser visualizada no quadro abaixo:

FINANCIAMENTO DO ENSINO	
UNIÃO	
Mínimo de 18% dos Impostos na MDE	
Receita resultante de impostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- II - Imposto sobre Importação</li> <li>- IE - Imposto sobre Exportação</li> <li>- IR - Imposto sobre Rendias e Proventos de Qualquer Natureza</li> <li>- IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados</li> <li>- IOF - Imposto sobre Operações Financeiras</li> <li>- ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural</li> </ul>
ESTADOS	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	

Receita resultante de impostos	- ITCD - Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - IPVA - Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ICMS - Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Transferências	- FPE - Fundo de Participação dos Estados e DF - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte IOF Ouro
<b>MUNICÍPIOS</b>	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	
Receita resultante de impostos	- IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana - ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" - ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ITR - Imposto Territorial Rural (Caso tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III)
Transferências	- Cota-Parte ITR (Caso não tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III) - Cota-Parte IPVA - Cota-Parte IOF Ouro - FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte ICMS
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	
Receita resultante de impostos	- ITCD - Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - IPVA - Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ICMS - Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana - ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" - ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ICMS/ISS – Simples
Transferências	- FPE - Fundo de Participação dos Estados e DF - FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte ITR (Considerando que o DF não optou por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III)

**Quadro 05 - Financiamento do Ensino, por esfera de governo.**

Fonte: STN (2016, p. 256)

A União aplicará, no mínimo, 18% da receita que arrecadar dos Impostos citados no quadro 05. Por sua vez, os Estados, Municípios e Distrito Federal, além do mínimo de 25% da receita resultante dos impostos listados no quadro, aplicará também, no mínimo, 25% da receita resultante das transferências recebidas de outros entes federados.

Ressalta-se que, quando a lei refere a “receita resultante de impostos”, está incluindo as receitas de impostos, receitas de dívida ativa de impostos, multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos resultantes de impostos e da dívida ativa de impostos, e outras receitas correntes resultantes de impostos (STN, 2016).

Retomando o art. 68 da LDB, também integra os recursos a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, embora não façam parte do percentual constitucional, outras transferências realizadas pelo FNDE provenientes de programas como Transporte Escolar (PNATE), Alimentação Escolar (PNAE), Plano de Ações Articuladas (PAR), Brasil Carinhoso, receita do Salário-Educação e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei. O participante P1, que já atuou junto a Secretaria de Educação, é conselheira, realizou cursos do FNDE e atua como tutora de cursos do FNDE demonstra conhecimento sobre essas fontes de financiamento da educação, ao se manifestar que “além da cesta de impostos, tem os auxílios PNATE, PDDE, PNAE, Brasil Carinhoso, que não entram no cômputo dos 25% da Educação”.

Segundo o Decreto Federal n 6.003/2006, que regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do Salário-Educação, o Salário-Educação é devido pelas empresas e calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, e servirá de fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Sobre o Salário Educação, o participante P1 também demonstra estar informada sobre a origem dessa importante fonte de financiamento, quando expõe em sua fala que “o Salário Educação, pelo que sei, é contribuição das empresas e que depois é distribuído aos Municípios”

#### **4.6 Responsabilidades com os níveis de ensino**

Seguindo o roteiro de questões preestabelecido, questionou-se os grupos sobre a responsabilidade dos entes federados com os níveis de ensino. Ressalta-se que, para o cidadão poder identificar a necessidade de investimentos a serem realizados pelo poder público e a alocação devida dos recursos, também é importante que ele saiba os níveis e as modalidades de ensino sobre as quais as esferas de governo atuarão com prioridade. Tanto o grupo focal dos Conselheiros como dos Gestores afirmam que, no caso dos Municípios, os recursos da MDE e do FUNDEB devem ser aplicados no Ensino Infantil (Creche e Pré-Escola) e no Ensino Fundamental, como pode-se observar na fala do participante P1 “o Município só pode aplicar

os 25% constitucional no Ensino Infantil e Fundamental e que poderá destinar recursos para o Ensino Médio desde que as demandas na sua área de atuação prioritária esteja 100% atendida”. Outro participante, identificado como P2 ressalta que, no seu Município, no caso, Passo Fundo, “o Ensino Fundamental acabou ficou em segundo plano em função de atender a Educação Infantil”. Esta distribuição de responsabilidades está claramente definida na Constituição Federal de 1988:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio

Sendo assim, a oferta de educação básica, compreendidos os níveis Infantil, Fundamental e Médio, é de responsabilidade dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com a participação da União através do financiamento de programas suplementares. O Inciso VII do art. 208 da CF/88 afirma esta responsabilidade da União “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

A Medida Provisória nº 455/2009, transformada na Lei nº 11.497, em 16 de junho de 2009, expandiu o atendimento dos programas suplementares para toda a Educação Básica. Assim, o FNDE começou a repassar recursos financeiros do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) também para a educação infantil e para o ensino médio.

Segundo o FNDE (2016), o FUNDEB também é uma ação de suplementação, na medida em que além dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a União participa com recursos próprios para compor o Fundo, a chamada “complementação” e presta assistência técnica, dentro do propósito de assegurar a ação supletiva do Governo Federal, como determina nossa Constituição.



Essa função se concretiza na medida em que a legislação federal (Lei nº 11.494/Fundeb) estabelece como regra a distribuição automática dos recursos do Fundo, com base em critérios e parâmetros já definidos. Dentre os critérios previstos, a distribuição de recursos com base no número de alunos declarados no Censo Escolar e a participação da União, aportando recursos para composição do Fundo, asseguram redistribuição financeira e equalização dentro de cada estado (cada governo recebe um mesmo valor por aluno) e entre diferentes estados e regiões (os recursos da complementação federal contempla os governos localizados nos estados mais carentes, aproximando-os dos mais estruturados economicamente), contribuindo para diminuir as desigualdades sociais.

Sendo assim, a União complementarará os recursos de cada FUNDEB, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor-aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

#### **4.7 Disponibilização dos recursos na conta da educação**

Os recursos a serem utilizados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino devem, obrigatoriamente, estar à disposição do gestor da política educacional regularmente, para que este possa realizar as ações, projetos e atividades necessários a manutenção das atividades. Segundo o art. 69, § 5º da Lei 9394/1996, o repasse dos valores referidos do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

- I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
- II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
- III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

Logo, os recursos arrecadados pelo ente do dia 01 ao dia 10 do mês, devem ser depositados na conta da Educação até o dia 20 do mesmo mês. Recursos arrecadados do dia 11 ao dia 20 do mês tem até o dia 30 do mesmo mês para serem colocados à disposição da Educação. E, por fim, os recursos arrecadados do dia 21 até o final do mês tem até o dia 10 do mês subsequente para serem disponibilizados para a Educação realizar suas ações. Na prática, em muitos municípios com dificuldades financeiras, a legislação não é respeitada. Isso pode ser observado nas discussões com os integrantes do grupo focal dos gestores em que um participante P8 expressa-se que “acompanho os Extratos de conta bancária e sei que até o dia 10, 20 e 30 de cada mês os recursos deveriam estar na conta, mas nem sempre é assim... Na MDE, geralmente os recursos vão sendo depositados na conta, conforme vai precisando do

recurso”. Essa prática dificulta o acompanhamento da execução financeira dos recursos da MDE, através dos extratos de conta bancária. Esse mesmo participante, P8, afirma que “em conversa com os responsáveis da Tesouraria e Contabilidade, estes afirmam que vão depositando conforme vai precisando, logo, os dados nunca estão atualizados”. Segundo um gestor, P10, “essa desatualização prejudica o acompanhamento e o trabalho da Secretaria de Educação, pois não pode fazer um planejamento adequado das ações a serem realizadas”.

Os recursos que devem ser colocados à disposição da Educação são os da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, compreendidas as sub-vinculações 0020(MDE) e 0031(FUNDEB), além dos recursos do PNAE, PNATE, PDDE, Salário Educação e operações de crédito. Mas o que é o FUNDEB? Qual a sua composição? Com esses questionamentos, abriu-se os debates sobre o FUNDEB.

#### **4.8 Percepções sobre o Fundeb**

Os integrantes dos grupos focais, tanto conselheiros como gestores tem clareza de que o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com vigência de 2007 a 2020, conforme consta no art. 60 do ADCT e no art. 1 da Lei 11.494/2007, como se percebe na fala do participante P1:

[...] não sei precisar quais impostos compõem o FUNDEB, mas sei que é um Fundo Estadual e que existe um fundo em cada estado, onde o Governo arrecada um percentual de cada imposto. Sei que existe um valor mínimo nacional por aluno e os estados que não alcançam esse mínimo recebem complementação do Governo Federal.

Apenas a participante P1 que possui cursos do FNDE explica que os valores do FUNDEB varia conforme a modalidade de ensino, a localização da escola (rural e urbana) e a jornada de funcionamento (parcial e integral). Os demais integrantes permaneceram calados, deixando subentendido uma falta de clareza sobre o funcionamento do FUNDEB.

Logo, conclui-se que foram criados um total de vinte e sete fundos, uma para cada estado e um para o Distrito Federal. Assim, os recursos do FUNDEB gerados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul não são distribuídos para Santa Catarina, por exemplo. Os recursos gerados no Rio Grande do Sul só podem ser distribuídos e investidos na Educação Básica oferecida pelo

Governo do Estado, pelos Municípios do RS e pela iniciativa privada que também é subsidiada com recursos públicos.

A utilização do termo “Fundo Contábil” significa dizer, também, nas palavras do FNDE (2016), que

[...] cada Estado, o Distrito Federal e cada município deverá fazer figurar em sua contabilidade, os registros relativos tanto a sua contribuição à formação do fundo (impostos, receitas e transferências constitucionais recolhidas) quanto aos valores recebidos e aplicados. Neste sentido, cada ente governamental deve considerar na sua contabilidade a movimentação de recursos do Fundo, registrando o valor que ofereceu em contribuição à formação do Fundo e o valor que recebeu em sua conta corrente única e específica – onde são depositados os recursos provenientes do Fundo. Em cada uma dessas contas devem ser efetuados, ainda, os lançamentos das movimentações e aplicações financeiras.

Em síntese, o Fundo Contábil deverá fazer constar as receitas recebidas/contribuição para a sua formação, calculada com base no número de alunos matriculados na Educação Básica e os gastos realizados, compreendendo aqueles com investimentos (capital) e aqueles com a manutenção das atividades (custeio).

Percebe-se que o FUNDEB tem dois grandes objetivos: manter e desenvolver a Educação Básica e valorizar os profissionais da Educação. Segundo o FNDE (2016), para que estes objetivos sejam alcançados é necessário redistribuir os recursos vinculados à educação, com base em regras específicas definidas no âmbito do FUNDEB (Valor-Aluno); contribuir para ampliação do atendimento, ou seja, ampliar vagas em toda a educação básica; assegurar meios financeiros que viabilizem avanços qualitativos nas milhares de escolas espalhadas em todo o País; promover a redução de desigualdades entre os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e valorizar os profissionais do magistério, envolvidos com a educação básica.

Sobre a composição do FUNDEB, dos integrantes dos grupos focais, apenas uma conselheira (que atua também na área contábil), identificada com o codinome P9 listou os impostos que compõem o Fundo, enquanto os demais integrantes afirmam não saber quais impostos compõem o Fundo, ou permaneceram em silêncio, evidenciando a falta de familiaridade com o assunto. O FUNDEB é composto de diversos recursos, de diversas origens como consta no art. 60 dos ADC e no art. 3º, da Lei nº 11.494, de 2007. Segundo a STN (2016), os fundos de cada Estado e do Distrito Federal serão constituídos por 20% (vinte por cento) das seguintes receitas:

- a) produto da arrecadação do imposto sobre transmissão causa mortis e doações - ITCD;

b) produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços – ICMS (inclusive o valor recebido a título de transferências financeiras da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS);

c) produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA;

d) parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da sua competência tributária residual destinada ao Distrito Federal e aos Estados;

e) parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR –destinada aos Municípios;

f) parcelas do produto da arrecadação do imposto sobre rendas e proventos de qualquer natureza – IR – e do imposto sobre produtos industrializados –IPI–devidas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal –FPE – e ao Fundo de Participação dos Municípios –FPM;

g) parcela do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados; e

h) receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos acima mencionados, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

Salienta-se que o percentual mencionado dos recursos de constituição dos Fundos foi aumentando gradativamente nos primeiros 3 anos de vigência da Lei até alcançar os 20%. Segundo o participante P1, “esse percentual nem sempre foi 20%... lembro que começou com um percentual bem baixo no início da vigência do FUNDEF e que depois foi aumentando até chegar nos 20% que tempos hoje”.

Além dos impostos e transferências constitucionais citadas, ainda compõe o FUNDO a complementação da União, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A partir do exercício financeiro de 2010, essa complementação passou a ser de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos que compõem o FUNDEB, vedada a utilização dos recursos provenientes da arrecadação da contribuição social do salário-educação.

O FUNDEB apresenta um mecanismo de funcionamento particular, podendo apresentar “perda” ou decréscimo ou “ganho” ou acréscimo, dependendo dos valores aportados pelo ente para o fundo e do número de matrículas presenciais nos devidos sistemas de ensino e respectivos âmbitos de atuação prioritária. Logo, percebe-se a existência de relação entre o Censo Escolar e a distribuição dos recursos do fundo.

O Censo Escolar, segundo o FNDE (2016) é o processo de coleta de informações sobre a Educação Básica realizada anualmente, abrangendo todas as suas etapas/níveis (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), modalidades (Creche, Pré-Escola, Ensino Regular Anos Iniciais e Finais, Educação Especial, Educação Indígena e Quilombola, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional de Nível Técnico) e desdobramentos (urbana e campo, parcial e integral). O Censo é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Os participantes criticaram a metodologia do Censo pelo INEP, uma vez que os repasses para merenda, transporte escolar, transferências do FUNDEB, PDDE, Salário Educação são realizadas com base nas matrículas do ano anterior e, portanto, estão desatualizados. Pode-se confirmar isso na fala do participante P5 ao explicar que “todas os cálculos são feitos com base nos dados do Censo, inclusive outros programas além do FUNDEB, daí os dados estão sempre desatualizados, falta merenda ou sobra livros, pois os programas funcionam com base nos dados do censo do ano anterior”.

#### **4.9 Mecanismo de funcionamento do Fundeb**

Para compreender o papel das informações do Censo Escolar nas transferências do FUNDEB, é necessário compreender o mecanismo de funcionamento do fundo. Segundo a STN (2016), os acréscimos (ganhos) ou decréscimos (perdas) representam a diferença entre a parcela das transferências para o FUNDEB (20% dos impostos e transferências) e o valor efetivamente recebido do FUNDEB (calculado com base no número de matrículas), exceto a complementação da União. Essa diferença é consequência da distribuição dos recursos do FUNDEB, na proporção do número de alunos matriculados, anualmente, nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental, apuradas no Censo Escolar.

Os participantes do grupo dos Gestores parecem compreender esse mecanismo, como se pode observar na fala do participante P8: “o retorno se dá pelo número de matrículas, e que essas matrículas são do censo do ano anterior. O que fica no Fundo, é destinado aos municípios que tem mais matrículas, ou seja a nossa perda vai para outros municípios do Estado que têm mais matrículas”.

Assim, o ente que tiver acréscimo, não pode considerar este “plus” ou “ganho”, no cálculo do percentual constitucional, assim como o município que tem “perda” ou decréscimo, adicionará essa valor no percentual de gastos com Educação. A STN (2016), explica essas duas hipóteses:

A sistemática de acréscimo e decréscimo do FUNDEB é necessária porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado no ensino básico em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). Portanto, o valor do decréscimo deve ser somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados no ensino básico, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo, se efetivamente aplicado, deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado. (STN, 2016, p. 253)

Quando o valor da parcela da receita destinada à formação do FUNDEB (contribuição) for menor que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB (retorno), haverá acréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo. As despesas liquidadas vinculadas ao acréscimo do FUNDEB não poderão ser computadas como do ente beneficiado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento).

No caso contrário, quando o valor da parcela da receita destinada à formação do FUNDEB (contribuição) for maior que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB (retorno), haverá decréscimo nas transferências do FUNDEB, ou seja, o ente recebeu menos recursos do que contribuiu para a formação do FUNDEB. Esse valor poderá ser considerado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), pois são valores que pertenciam ao ente, mas estão sendo aplicados em outros entes.

Os integrantes dos grupos focais, ao explanarem sobre a situação dos municípios aos quais pertencem, afirmam que, exceto Passo Fundo que tem “ganho” ou “acrécimo” com Fundeb, ou seja, o valor das transferências recebidas do Fundeb é superior aos valores repassados ao Fundo, os demais municípios apresentam “perdas” ou “decrécimos” no Fundeb. O participante P8 que é gestor, afirma que “meu município é pequeno, não temos muitas matrículas, por isso temos perda. O Fundeb pros municípios maiores é ótimo, mas para os pequenos, é ruim, a perda é grande e os compromissos são os mesmos, tanto para os grandes como para os municípios pequenos”.

O grupo tem clareza de que a perda é considerado como valor aplicado em Educação, entretanto, lamentam que esse valor financeiro (em R\$) não está disponível para aplicar em salários, mobiliário, material pedagógico, melhorias das escolas... e sim, é transferido para municípios que tem mais matrículas do que os municípios que representam. A discussão gerou polêmica quando um participante P1 argumentou que o fim do FUNDEB poderia ser salutar para alguns municípios, como pode-se observar na fala a seguir “para os municípios pequenos

o fim do FUNDEB, previsto para 2020 seria uma boa, sob o aspecto do aproveitamento dos recursos”. Pode-se inferir a partir do mecanismo de funcionamento do Fundo que para municípios mais pobres, o fim do FUNDEB seria um caos, pois o objetivo primordial do FUNDEB é a solidariedade federativa.

Acrescenta-se que o mecanismo de funcionamento dos recursos do FUNDEB começa com a repartição dos recursos de impostos e contribuições, entre um estado e seus municípios, bem como com a determinação de um valor aluno, que será a base de cálculo considerada para o custo do estudante. Esta base de cálculo é estabelecida de maneira diferenciada por etapa da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e suas modalidades de ensino (presencial, especial, de jovens e adultos, indígena e quilombola e profissional vinculada ao Ensino Médio) e, ainda, desdobramentos em tempo integral e parcial e localização urbana e do campo (FNDE, 2016). Considerando que existem 27 fundos (um em cada Estado e um para o Distrito Federal, este último não distribui os recursos pois não possui municípios), também deve-se considerar que no Brasil existem 27 valores/aluno diferentes, ressaltando que, para os Estados que recebem a complementação da União, o valor/aluno é igual para todos esses fundos.

Considerando que cada um dos fundos é composto pela contribuição estadual e contribuição municipal, ou seja, 20% sobre os impostos e transferências já explicitados anteriormente, cabe esclarecer o que é o Valor/aluno utilizado para a distribuição dos recursos. Segundo o FNDE (2016, p.100), o valor aluno/ano é um “valor referencial utilizado para efeito de distribuição dos recursos financeiros do Fundo, recursos esses que se destinam a cobrir o custo anual da manutenção de um aluno nas escolas da rede pública de ensino”.

Em anexo a Lei 11.494/2007, constam Notas Explicativas que resumem, em quatro passos, como é elaborado o cálculo para a distribuição dos recursos do Fundeb. A Nota 1 esclarece que o cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis.

O FNDE (2016, p.101) esclarece que fator de ponderação são “índices que distinguem e reconhecem que a manutenção do aluno, em cada segmento da educação básica, possui um custo diferenciado que deve ser levado em consideração no momento de cálculo dos recursos do Fundo”. O participante P1 demonstra saber que há diferenciação nos valores do retorno do FUNDEB em virtude desses fatores, como pode-se observar na fala transcrita a seguir: “o retorno do FUNDEB tem valores diferenciados, o que depende de cada modalidade de ensino,

como por exemplo Creche, Pré, Fundamental, de onde a escola está localizada, se é no campo ou na zona urbana e, ainda, do turno de funcionamento, se é parcial ou integral”.

Conforme o art. 10 da Lei 11.494/2007, Lei do FUNDEB, foram distinguidos dezenove segmentos da educação básica, para os quais são estabelecidos, anualmente, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, “fatores de ponderação específicos”. Segundo a Resolução 1, de 28 de julho de 2016, os fatores de ponderação aprovados pela referida Comissão, para o exercício de 2017, são apresentados no quadro abaixo:

Item	Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino	Fator de Ponderação
1	Creche pública em tempo integral	1.30
2	Creche pública em tempo parcial	1.00
3	Creche conveniada em tempo integral	1.10
4	Creche conveniada em tempo parcial	0.80
5	Pré-escola em tempo integral	1.30
6	Pré-escola em tempo parcial	1.00
7	<b>Anos iniciais do ensino fundamental urbano</b>	1.00
8	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1.15
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	1.10
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	1.20
11	Ensino fundamental em tempo integral	1.30
12	Ensino médio urbano	1.25
13	Ensino médio no campo	1.30
14	Ensino médio em tempo integral	1.30
15	Ensino médio integrado à educação profissional	1.30
16	Educação especial	1.20
17	Educação indígena e quilombola	1.20
18	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0.80
19	Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1.20

**Quadro 06 - Ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do FUNDEB, no exercício de 2017**

Fonte: Adaptado pela autora da Resolução 1, de 28/07/2016 (2017)

A preocupação em diferenciar as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento se dá em virtude da existência de características peculiares em cada um dos segmentos, como por, exemplo, duração da jornada escolar, ou seja, o tempo que aluno permanece na escola ou envolvido em atividades escolares.

A Portaria Interministerial 08/2016, de 26/12/2016 estabeleceu os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017 e definiu o valor anual mínimo nacional por aluno em R\$ 2.875,03 (dois mil, oitocentos e setenta e cinco reais e três centavos).



A Nota Técnica Conjunta 1/2016 SEB/SECADI/SETEC/FNDE detalha a metodologia para definição dos critérios de filtagem do quantitativo de matrículas do censo Escolar de 2016, para fins de operacionalização do FUNDEB em 2017. Ressalta-se que a Comissão responsável pelo estudo, realiza análise política e não técnica, sem levar em consideração as reais necessidades das escolas. No grupo focal, também foram apresentadas críticas a essa metodologia. A participante P8, argumenta que esse mecanismo de funcionamento do FUNDEB pode apresentar uma fragilidade na medida em que o cálculo do retorno é feito com base no número de matrículas do Censo Escolar do ano anterior. Segundo ela, “no meu Município, que já tem perda com FUNDEB, o número de alunos vem aumentando anos após ano, o que gera uma perda ainda maior, pois o recurso recebido em 2017, com base no Censo de 2016, não atende ao número de alunos de 2017, que é maior que o número de 2016.” (P8).

#### **4.10 O que pode e o que não pode ser pago com recursos da educação**

Uma atenção especial deve ser dada às despesas que podem ser pagas com recursos da MDE, logo, questionou-se os grupos em torno da clareza sobre o que pode e o que não pode ser gasto com Educação. O grupo dos Conselheiros demonstrou algum conhecimento sobre os gastos possíveis de serem realizados, como pode ser confirmado na fala do participante P1 “é necessário priorizar os gastos do FUNDEB com a sala de aula, dos ‘muros da escola para dentro’, com o ‘pó de giz’, ou seja, com o “pagamento dos profissionais do magistério, materiais didático-pedagógicos utilizados nas salas de aula, mobiliário, construção de salas de aula” (P9).

Por sua vez, os Gestores demonstraram conhecer, além do que pode e o que não pode gastar, a base legal dos gastos com Ensino, como pode ser observado na fala transcrita a seguir do participante P8:

O art. 70 e 71 da LDB apresenta o que pode e o que não pode ser gasto. E tem que ser no Ensino e não na Educação. Consegui essa informação com o Contador do meu Município, pois até então não sabia. Como por exemplo, que não pode pagar merenda escolar com recurso da MDE (vínculos 0020 e 0031), pois é programa suplementar. Os novos gestores entram com muitas dúvidas sobre o que pode e o que não pode ser gasto. Mas é fundamental a pesquisa na legislação que ajuda muito, a internet é uma ferramenta pois auxilia muito nas dúvidas sobre os programas da educação e sobre o que pode gastar e o que não pode. As vezes a Educação também auxilia a Contabilidade trazendo essas legislações.

Percebe-se que alguns participantes possuem, inclusive, o discernimento entre “Ensino” e “Educação” e que os recursos devem ser aplicados em Ensino e não em Educação, pois o

termo Educação é mais abrangente e pode contemplar gastos que não se refiram ao Ensino. Verifica-se também pela fala (P8) acima a importância da comunicação, do diálogo entre as áreas, como Educação e Contabilidade, pois muitas vezes recorreram à Contabilidade para saber o que pode e não pode gastar. Esse participante possui, pelas falas no decorrer do debate, um bom conhecimento, mas, conforme ela afirma, não foi um conhecimento adquirido da noite para o dia, e sim, foi aprendendo com o tempo, com as situações que surgiam no dia a dia, e com muita pesquisa na internet nos portais da transparência, nas legislações e nas cartilhas de Cursos sobre Fiscalização dos Recursos do FUNDEB.

Pode-se inferir que o acesso à informação, a disponibilização dos dados na internet (como, por exemplo, os repasses da União para os programas da merenda, transporte, salário educação, Plano de Ações Articuladas...) tem contribuído muito para que o conhecimento sobre financiamento da educação fosse ampliado.

O participante P5, demonstra conhecer um pouco sobre os gastos que podem ser realizados com os recursos da MDE. Pode-se concluir isso pela fala a seguir que esclarece que “gastos na secretaria, transporte, salário da secretária, coordenadora da secretaria, alimentação, gastos vinculados à educação não podem ser pagos com FUNDEB, acho que devem ser pagos com MDE”.

Ainda sobre as possibilidades e limitações de gastar os recursos da educação, o participante P10 afirma que “o mínimo 60% do FUNDEB deve ser usado para pagamento dos profissionais do magistério, professores, diretores, coordenadores e os demais 40% com outras ações relacionadas ao ensino”. O participante P8 complementa que “os 40% também tem restrições de uso, não se pode usar para qualquer coisa, tem que estar vinculado ao ensino, como monitores, material pedagógico.... No meu município, praticamente não sobra recursos para outras coisas, vai tudo na folha, especialmente nos municípios que tem Piso do Magistério”.

P1 também explica que, no caso do seu município,

[...] não sobra recursos do FUNDEB, porque as turmas são pequenas, poucos alunos por turma, daí você precisa de dois professores, por isso a folha absorve todo o FUNDEB. Para quem trabalha é ótimo, mas para os gestores é uma ineficiência. Tem pouco aluno para muitos profissionais, as turmas estão diminuindo a cada dia.

Esse é um problema de difícil solução, como se pode observar na fala de P4 “os profissionais já são concursados, já estão no quadro de servidores, já são estáveis no serviço público, não adianta juntar turmas, pois vai sobrar professores, não posso demiti-los, pois tem que atender outras legislações também”.

Diante desses relatos preocupantes dos Conselheiros e Gestores que afirmam que em seus municípios o investimento já está alcançando 30, 31, até 35% dos recursos dos impostos e das transferências, que o recurso do FUNDEB já não é suficiente para pagar a folha de pagamento dos profissionais do Magistério, que não sobra recursos para utilizar em material didático, mobiliário... pergunta-se se os Planos de Carreira do Magistério desses municípios terá sustentabilidade em um futuro próximo?

Conforme art. 70 da Lei 9394/96, os recursos devem ser aplicados em despesas que visam à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

a) **remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação:** o TCE/RS (2012) exemplifica que podem ser pagos salários e respectivos encargos sociais de todos os trabalhadores da educação. Estão contempladas nesse grupo as despesas realizadas com pessoal que realiza atividades de natureza técnico-administrativa, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública. Despesas com a qualificação e aperfeiçoamento de pessoal docente, capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica), inclusive por meio de programas de formação continuada.

b) **aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:** Podem ser adquiridos imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios destinados a escolas; ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e de outras instalações físicas de uso exclusivo das escolas. Também podem ser adquiridos mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.); reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema da educação básica pública. (TCE/RS, 2012)

c) **uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino:** O TCE/RS (2012) visando auxiliar na fiscalização dos recursos exemplifica que neste item podem ser incluídas despesas com aluguel de imóveis e de equipamentos; manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos); conservação das instalações físicas do sistema

de ensino prioritário dos respectivos entes federados; despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação.

**d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino:** além de levantamentos estatísticos, o TCE/RS (2012) cita a organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados.

**e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino:** sobre este item, o TCE/RS (2012), considera como gastos legais, aqueles inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais se podem destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e nos demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).

**f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas: segundo a cartilha do TCE/RS (2012),** podem ser concedidos bolsas de estudos para alunos da educação básica pública e/ou “compra” de vagas em escolas privadas confessionais, comunitárias ou filantrópicas, a conta dos 40% dos recursos do FUNDEB.

**g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores:** podem ser quitados empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em educação (financiamento para construção de escola, aquisição de veículos para transporte escolar, por exemplo).

**h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar:** O TCE/RS (2012) destaca que podem ser custeados com os 40% do FUNDEB, a aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material esportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola, tais como: livros, atlas, dicionários, periódicos, etc.; lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc.).

Aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica da zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte. Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos

e marcas diferenciadas de veículos (em função, dentre outras particularidades, da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego) podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário. É permitida a contratação de transporte escolar.

Pode-se perceber que podem ser realizadas despesas que visam a melhoria das condições educacionais brasileira. A partir da análise do artigo 70 da LDB, fica claro saber o que não pode ser financiado pelos Estados, DF e pelos Municípios, com os recursos da MDE.

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

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

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

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

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FNDE (2016) ficam excluídos gastos relacionados a ações do Ensino Superior; de Educação oferecida por instituições de ensino de natureza privada que não atendam alunos da Educação Especial, de Creches e Pré-escola, do campo que tenha como proposta pedagógica a formação por alternância e não sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público; gastos realizados com etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental; despesas de outros exercícios, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica; e ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Ressalta-se que o TCE/RS (2012) entende que a alimentação aos alunos da educação infantil (creches e pré-escolas – educandos da faixa de 0 a 05 anos de idade) pode, inclusive, ser custeada com os 40% dos recursos do FUNDEB, uma vez que a alimentação para esta faixa etária não se consubstancia como suplementar e sim fundamental para o pleno atendimento aos educandos.

A lei 11.494/2007, explica que os recursos do FUNDEB possuem destinação específica, ou seja, no mínimo, 60% dos recursos anuais totais do Fundo devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do Magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2012) esclarece que, em princípio, somente podem ser pagos com recursos do FUNDEB os vencimentos dos servidores ativos, ou seja, o pagamento de inativos e pensionistas, deverá ser custeado pelos regimes próprios de previdência social (RPPS) ou na inexistência deste, pelo regime geral de previdência social RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS).

A própria Lei 11.494/07, em seu art. 22, parágrafo único, incisos I, II e III conceitua, claramente, “remuneração”, “profissionais do magistério” e “efetivo exercício”, a fim de que não ocorra má aplicação dos recursos.

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

O FNDE (2016, p. 129) afirma que não devem compor a remuneração, para fins de cumprimento da aplicação mínima de 60% do FUNDEB, as despesas com benefícios mensais e diários e insumos diversos realizadas a título de: Auxílio-transporte ou apoio equivalente, destinado a assegurar o deslocamento do profissional de ida e volta para o trabalho; Auxílio-alimentação ou apoio equivalente; Apoio financeiro para aquisição de vestuário, material ou equipamento utilizado no trabalho ou benefício equivalente; Assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica oferecida diretamente pelo empregador ou mediante contratação de serviços oferecidos por entidades especializadas, sob a forma de planos de saúde ou semelhantes, em suas variadas modalidades e formas de pagamento e cobertura; Auxílio Creche; Seguro de vida, invalidez e funeral; previdência complementar; PIS/Pasep; Serviços de terceiros, ainda que contratados para substituição de profissionais do magistério.

Entretanto, o TCE/RS (2012) considera remuneração, tanto as de caráter remuneratório (vencimento, salário, funções gratificadas, gratificações, adicionais anuênios, etc.) quanto aquelas de cunho indenizatório, dentre estas auxílio-creche, vale-alimentação (ou auxílio-alimentação, auxílio-refeição ou outra denominação similar), diárias de viagem, ajuda de custo,

bem como as despesas com custeio de plano de saúde para os servidores (profissionais do magistério) ativos, etc. contrariando o FNDE (2016).

O TCE/RS (2012) ainda esclarece que os profissionais do magistério cedidos legalmente para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público e que oferecem educação especial, com atuação exclusiva nessa modalidade, podem receber à conta dos 60% do FUNDEB.

Os 40% do FUNDEB ou o saldo remanescente, após aplicar o percentual mínimo com a remuneração dos profissionais do Magistério da educação básica em efetivo exercício, pode ser aplicado nas ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, que são aquelas elencadas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Os membros dos Conselhos Municipais e cidadãos em geral, para desempenhar a importante função de fiscalizar a aplicação dos recursos da educação, podem atentar para alguns aspectos das despesas públicas. Para a despesa ser considerada legal, deverá atender, no mínimo, cinco requisitos:

a) seja uma despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, vinculada às unidades escolares da rede de ensino público na sua atuação prioritária, isto é, educação infantil e ensino fundamental;

b) seja paga pela conta bancária específica do FUNDEB ou da MDE;

c) tenha sido empenhada nas atividades e projetos da Secretaria de Educação, e na fonte de recursos 0031 – FUNDEB ou 0020 – MDE;

d) deverá haver um confronto entre aqueles servidores constantes na folha de pagamento com a efetividade dos mesmos para que sejam verificados possíveis desvios de função e/ou servidores fora da área da educação recebendo à conta dos recursos do FUNDEB;

e) observar que as despesas pagas com recursos do FUNDEB remanescentes do ano anterior (superávit) não serão computadas para o percentual de aplicação no ano do pagamento por conta do princípio da anualidade trazido pela Constituição Federal para aplicação desses recursos.

#### **4.11 Vigência do Fundeb**

Exceto o participante P1, os demais integrantes dos grupos não tinham conhecimento de que o FUNDEB está com prazo estabelecido para seu término, ou seja, em 2021, caso não seja aprovada uma legislação ou a Proposta de Emenda Constitucional 15/2015, o FUNDEB

acabará. Esta PEC de autoria da Sra. Raquel Muniz (PSC – MG), objetiva tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB instrumento permanente de financiamento da Educação Básica Pública. Na justificativa ao Projeto, a autora argumenta que esta ideia não é nova, uma vez que já tramitou como PEC 191/2012 que foi arquivada em 31/01/2015. A autora alega que, as disposições transitórias lidam com ajustes de situações passadas, o que não é o caso do FUNDEB. Para a autora, o FUNDEB não pode ser visto como um programa provisório e que o fim do FUNDEB provocaria grande desorganização no financiamento da Educação Básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. E conclui que o efeito redistributivo do fundo é seu grande mérito.

#### **4.12 Espaços de discussão do tema “financiamento da educação”**

Por fim, questionou-se os integrantes dos grupos focais sobre os espaços de discussão do tema “Financiamento da Educação”. O grupo dos gestores afirma que são poucos os espaços e quando o tema é debatido, é de forma superficial. A fala do participante P4, “no espaço da gestão (direção de escola, secretaria, coordenação) o tema é abordado com frequência, mesmo que de forma superficial, mas dentro da escola, na sala de aula, sala dos professores, reuniões de CPM e Conselhos, o tema geralmente não é pauta”. P1, que é conselheira e também professora, corrobora com P4 e afirma que “na escola não se conversa sobre de onde vem os recursos da educação e como são gastos. Na escola, as pessoas se preocupam apenas com a sala de aula”.

Há vários motivos que justificam a ausência do tema nesses espaços, entre eles a passividade e falta de rotatividade entre os membros dos conselhos. Pode-se confirmar isso na fala de P8 “não são muitas pessoas que tem participação efetiva nos conselhos. Acabam sempre as mesmas pessoas fazendo parte de todos os conselhos municipais. Não há oxigenação nos municípios pequenos. É preciso buscar nas escolas e incentivar pessoas novas para compor os conselhos”. A participação é fundamental para que a aplicação dos recursos da educação seja eficiente e eficaz, como argumenta o participante P3 sobre a atuação dos conselheiros “a participação popular é muito restrita em todas as instâncias. Há um ditado que diz que ‘os ruins não são bons porque os bons não são melhores’, isso envolve a participação o querer, o estar, o se envolver”.



Parece ser consenso entre os participantes do grupo dos gestores quanto a dificuldade de obter participação efetiva de conselheiros nas reuniões dos diversos Conselhos (Alimentação, Educação, FUNDEB), especialmente nos municípios pequenos em que não há essa troca de membros, as pessoas que integram os diferentes conselhos, não apenas da área da Educação, mas de outras também, são sempre as mesmas, bem como “é difícil motivar e incentivar a renovação dos conselhos para poder ampliar o número de pessoas que adquirem conhecimento sobre o tema” (P4). Ressalta-se que, pela legislação vigente, a atividade dos conselheiros não deve ser remunerada, podendo representar um dos motivos do baixo interesse em participar.

Essas reuniões constituem um espaço rico de formação e discussão sobre o financiamento da educação e que a presença de uma pessoa da área contábil seria de grande importância para explicar detalhadamente a origem e aplicação dos recursos da educação, como afirma o participante P8 “se as pessoas participassem das reuniões dos conselhos, poderia se levar os contadores pra explicar, detalhadamente os recursos e os gastos do ensino. Isso também seria espaço de formação em Financiamento da Educação”. No município do participante P10, essa prática já é comum e tem trazido bons resultados, como se verifica na fala a seguir “no meu município, nas reuniões dos conselhos, sempre participa alguém da contabilidade pra explicar a composição das receitas e os gastos. É um momento de formação bem importante em que as pessoas tiram suas dúvidas”. Entretanto, na grande maioria dos Municípios não é assim que funciona, quando a pauta das reuniões é “números”, há uma certa apatia por parte dos membros, não havendo muito interesse em questionar, como afirma P4 “os conselheiros assinam muita coisa sem saber, sem compreender, pois o profissional de contabilidade em 5 minutos apresenta rapidamente, sem maiores explicações e os conselheiros não questionam nada”. Ainda sobre esses espaços de formação em Financiamento da Educação pode-se citar os momentos de discussão e elaboração dos Planos Municipais de Educação, audiências públicas de análise do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA), embora não tenha muita participação, são momentos de debate dos programas, ações e metas e, conseqüentemente, recursos necessários para o alcance das propostas. A fala do participante P8 demonstra a importância dessas instâncias de discussão:

Espaço rico de discussão sobre financiamento da educação foi a elaboração do Plano Municipal de Educação, onde houve uma participação intensa dos profissionais da educação tanto da rede estadual e municipal. Aí se percebe a falta de conhecimento sobre financiamento pois as pessoas geralmente fazem as críticas sem ter conhecimento técnico sobre o assunto.

No grupo dos conselheiros, a discussão sobre os espaços de formação e discussão sobre financiamento da educação foi interessante. Prevaleceu os cursos oferecidos pelo FNDE e as reuniões dos conselhos como principais espaços de formação e discussão sobre financiamento da educação. No que se refere aos cursos do FNDE, alguns já foram alunos, outros até tutores do programa, como pode-se observar na fala a seguir: “aprendi muito sobre o tema financiamento da educação, nos cursos do FNDE, onde fui aluna e agora sou tutora do curso”. (P1).

Sobre as reuniões dos conselhos, os participantes acreditam que elas são importantes espaços, mas que há pouca participação o que tem reflexos diretos no conhecimento sobre a temática em estudo. P6 explica que “aí entra a parte do conhecimento, pois quem nunca participou não tem conhecimento, é participando que as pessoas aprendem sobre financiamento. Quem começou um dia, não sabia também”. P2 corrobora com P6, ao argumentar que

[..] você tem que implorar para as pessoas participarem dos conselhos pois não é remunerado, e depois quando se convoca para reuniões, não há participação. Nas reuniões as pessoas simplesmente dizem “onde eu assino”, sem questionar. As pessoas não querem se envolver com a origem dos recursos e os gastos. Acreditam que isso é de competência dos gestores.

A mesma percepção e preocupação que os gestores têm sobre a atuação dos conselhos é confirmada pelos próprios integrantes do grupo focal dos conselheiros, o que nos leva a questionar: o que pode ser feito para melhorar a atuação dos conselhos de modo que possam melhor acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos da educação?

Outro espaço de discussão sobre o tema é a academia, a Universidade através de cursos de graduação e pós-graduação, pois alguns integrantes afirmam que obtiveram conhecimento a partir de disciplina a Pós-graduação na área da Educação, como pode ser observado no excerto a seguir: “obtivemos bons conhecimentos a partir das aulas de uma disciplina na Pós-graduação em Educação” (P5). Pois, segundo P7, “a gestão democrática da educação implica a participação e o conhecimento dos envolvidos”.

Assim, presume-se que, para poder discutir financiamento da educação, tem que haver esforço, interesse em estudar o tema, participação nas reuniões (quem nunca participa não tem conhecimento), realização de cursos (existem muitos cursos gratuitos e a distância, como por exemplo TCE, FNDE). Entretanto, também cabe aos gestores públicos motivar os Conselheiros para compreender “os números da educação”, conforme se verifica na fala de P1 “ao Gestor da Educação também cabe o papel de orientar os conselheiros, explicando detalhadamente os

programas, os recursos envolvidos e os gastos que foram realizados, dessa forma a gestão da educação poderá ser mais eficiente”.

A atuação dos conselheiros pode contribuir muito na melhoria da gestão dos recursos da educação na medida em que é legitimado pode acompanhar a execução dos recursos da educação em todo o seu processo, desde a licitação do bem ou serviço público, até a prestação de contas. P1 exemplifica a questão da eficiência da seguinte forma:

[...] a gestão eficiente é muito importante, a começar pelo serviço de transporte escolar, que as vezes é negociado com as empresas prestadoras de serviço o pagamento de alguns quilômetros a mais, ou seja, o motorista estará recebendo a mais sem trabalhar. Daí falta recurso para o pedagógico. A gestão da educação precisa ser feita pelos profissionais da educação, pelos professor, pelo profissional contábil, pelos conselheiros e pelo prefeito que, geralmente tem seus “acordos”.

Por isso, o conhecimento sobre “os números” é fundamental para que ocorra melhoria na aplicação dos recursos, conforme P2, “é muito importante explicar, apresentar, tornar público esses dados aos conselheiros e demais profissionais da educação, subsidiando-os com dados para que possam argumentar com a população.” P2 exemplifica uma situação que aconteceu em seu município e que, os dados foram muito importantes para tranquilizar a população, como pode ser verificado no excerto abaixo:

No meu município tivemos que diminuir gastos com a merenda e toda a comunidade escolar estava criticando muito, gerando conflito. Aí a nutricionista chamou e explicou, mostrou os números, os valores que eram repassados pela União e o quanto o Município aportava de recursos... ninguém mais criticou. O conhecimento foi fundamental para mudar toda uma situação conflituosa.

Para que os Conselheiros, profissionais da educação e população em geral possam melhorar sua atuação, controlando a execução dos recursos, fiscalizando-os, apreciando as prestações de contas com mais propriedade, os dados precisam ser disponibilizados de forma clara, objetiva e com linguagem que possa ser acessada por pessoas leigas também. Ao ser lançado o debate sobre a obrigatoriedade dos entes públicos publicarem os dados da educação, houve muita dúvida, especialmente no grupo dos conselheiros, como pode ser observar na fala de P15 “nós, cidadãos comuns, não sabemos a quem perguntar informações sobre os orçamentos da educação”. Por sua vez, a conselheira P9, que atua na área contábil, explica: “lido com a contabilidade, mas não é comum receber muitos questionamentos sobre os recursos da educação por parte dos professores e da comunidade em geral. Apenas os conselhos pedem algumas coisa. As pessoas não vêm buscar informações, e falam o que pensam, sem ter a certeza dos dados”. Esse excerto de P9 corrobora com a fala da participante P4, que também é Gestora

da educação, “os professores comentam que não sabem os números da educação, criticam muito, mas não vêm pedir, não procuram saber sobre o assunto.”

Por sua vez, o grupo dos Gestores expressou saber, de forma superficial, onde buscar as informações da educação, como pode-se observar na fala de P11 onde afirma que “os dados têm que ser publicados no site do município em tempo real”. P8 também demonstra saber sobre a obrigatoriedade de publicar esses dados e afirma que o “TCE exige a publicação de alguns dados também, além de que existe o SIOPE que é uma forma de prestação de contas ao FNDE.”

#### **4.13 Dificuldades em lidar com o tema “financiamento da educação”**

Lançou-se ainda, um questionamento sobre as dificuldades mais comuns encontradas pelos participantes ao lidar com o tema “Financiamento da Educação”. As principais dificuldades listadas foram em torno dos termos empregados. A questão das licitações também representa entrave para a compreensão do tema, como pode ser verificado na fala de P4 que é gestora: “a maior dificuldade que encontro é em relação as licitações, não sei como funciona na prática e a lei é muito complexa. Uma tabela ajudaria muito a definir o que é capital e o que é custeio, por exemplo”. Ainda, no grupo dos gestores, P8, explica que encontra dificuldades em saber o que pode e o que não pode ser gasto com MDE, compreendido os recursos 0020-MDE e 0031 - Fundeb, onde e quando pode empenhar... mas que tem a Contabilidade ao seu lado e acaba recorrendo a esse profissional, mas que se soubesse com mais detalhes, não precisaria depender tanto da área Contábil. P8 também diz que encontrou dificuldades para compreender que a Educação integra um todo maior, e que na área pública existem trâmites para toda e qualquer ação, tudo tem que seguir um processo.

No grupo dos conselheiros, P1 afirma que a maior dificuldade que encontra se refere aos conceitos, termos, expressões comumente utilizadas na área contábil/ financeira/ administrativa, como pode-se verificar na fala a seguir: “não compreendo o que é capital e o que é custeio, às vezes a contabilidade explica e muitas dessas orientações estão desatualizadas” e complementa “os termos do financiamento da educação, das prestações de contas, dos orçamentos, são complexos, difíceis, não é fácil compreender financiamento da educação. Não é como ler um livro do Paulo Freire” (P1).

A conselheira P3, explica que, quando é uma verba da escola do PDDE ou do Mais Educação ou outro programa, os conselheiros não compreendem os termos, mas acabam

ligando para os gestores dos programas (FNDE) e tirando dúvidas, mas tem que ter um conhecimento básico sobre o tema”.

#### **4.14 O papel dos conselhos e gestores no controle dos recursos da educação**

Por fim, lançou-se o questionamento sobre o papel dos Conselhos, gestores, professores, população em geral no controle dos recursos da educação. As discussões trouxeram à tona a preocupação com a corrupção, com os desvios, fraudes e erros na aplicação dos recursos. P2, expõe a questão cultural do Brasil de atribuir apenas aos gestores públicos a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos, como pode-se observar no excerto a seguir:

[...] se as pessoas comuns, a comunidade em geral, não acompanhar a aplicação dos recursos da educação, haverá muito mais desvios, pois no Brasil há a cultura de que, se não houver alguém verificando, acompanhando, se dedicando para que as coisas aconteçam dentro do correto, precisaremos de muitos fiscais e auditores.

P1 complementa a fala de P2 esclarecendo que esse problema se resolve com o primeiro controle público, ou seja, no exercício do poder do voto, “o primeiro controle social vem na escolha dos representantes do povo, através do voto”. Explica ainda que os Conselhos têm muito poder, mas que e ainda não se deram conta disso.

Os Conselhos ainda não funcionam bem, por falta de conhecimento, falta de tempo, falta de comprometimento, eles têm muito poder. Os conselhos são importantes se forem efetivos, atuantes. Não haveria necessidade de conselhos se os representantes do povo fizessem o seu papel como deveria ser. Está nas nossas mãos, enquanto educadores, tentar mudar essa cultura do Brasil, para que os responsáveis pela coisa pública ajam com ética.

A gestora identificada pelo codinome P8, entende que esse problema, da corrupção, dos desvios, da fraude com os recursos da educação e da ineficiência dos Conselhos deve ser maior em municípios maiores, como pode ser observar na fala a seguir: “se nos pequenos municípios, os conselhos, o controle social, já não funciona bem, imagino que em municípios maiores deve ser pior.” P3, que também já atuou na Coordenadoria de Educação, conclui explicando que os fenômenos da corrupção, da fraude, dos desvios ocorrem em forma de cascata, como consta a seguir: “por experiência vivenciada, a fraude, o erro acontece em cascata...como uma corrente...se o recurso da merenda, por exemplo, chega atrasado no município, lá também é provável que vai haver fraude na aquisição dos gêneros alimentícios e, conseqüentemente, na

produção da própria merenda”. Daí a importância de acompanhar não somente a aplicação dos recursos da educação, mas também a sua origem, ou seja, de onde vêm e para onde vai o dinheiro da educação.

Sendo assim, pelas falas expostas, a busca constante pelo conhecimento, pela informação, pela orientação, bem como a disponibilização e o acesso aos números da educação, é fundamental para que as pessoas possam exercer o controle social, a fiscalização e o acompanhamento da origem e aplicação dos recursos podendo, dessa forma, redirecionar a aplicação de recursos para que estes possam proporcionar melhoria na qualidade do ensino público.

A seguir apresenta-se um resumo (quadro 07) com as principais informações extraídas dos materiais publicados sobre o financiamento da educação, consideradas fundamentais para que os membros dos Conselhos vinculados a Política da Educação e os cidadãos em geral possam exercer o controle social preconizado pela Constituição Federal e legislações infraconstitucionais. Ressalta-se que essas informações devem ser tornadas públicas através dos instrumentos de publicização como o SIOPE, Portal da Transparência dos Municípios, Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas, visando atender as Leis 12.527/2011 – lei do Acesso à Informação e Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência - para que todo e qualquer cidadão tenha livre acesso e possa, dessa forma, questioná-los junto aos instâncias competentes.

Informação	Base legal	Comentário
É obrigatório os entes públicos publicarem os dados da educação?	Art. 72 da LDB, art. 165 da CF/88 e art. 52 da LRF, Portaria MEC 844/2008 Art. 25 da lei 11.494/2007	Até trinta dias após o encerramento de cada bimestre os entes devem publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, que contém o Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.
O Poder Público tem obrigação de investir em Educação?	Art. 212 da CF/88	Sim
Qual o volume de recursos o governo deve investir?	Art. 212 da CF/88 Art. 69 da LDB	Municípios, Estado e DF 25% União 18%
Quais as implicações para o ente público que não gastar o percentual mínimo em Educação estabelecido na Constituição Federal de 1988?	Art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF	É condição para o recebimento de transferências voluntárias por parte do ente da Federação, o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação
De onde vem os recursos que o governo deve investir em Educação?	Art. 68 da LDB Art. 212 da CF/88	Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.
Quais tributos e transferências compõem a cesta de recursos que formam a base de cálculo dos recursos da MDE nos Municípios?	Art. 212 da CF/88	25% da receita dos seguintes impostos:  - IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana - ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" - ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ITR - Imposto Territorial Rural (Caso tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III)  25% da receita das seguintes transferências constitucionais - Cota-Parte ITR

		(Caso não tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III) - Cota-Parte IPVA - Cota-Parte IOF Ouro - FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte ICMS
Além dos recursos dos impostos e das transferências, existem outros recursos destinados à Educação?	Art. 68 da LDB	- Outras transferências (transporte escola, merenda escolar, Plano de Ações Articuladas, Brasil Carinhoso...) - Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; - Receita de incentivos fiscais; - Outros recursos previstos em lei.
Quais as modalidades de ensino são financiadas com recursos públicos da educação? E nos Municípios, especificamente?	Art. 211 da CF/88 e parágrafos Art. 208, VII	Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio A União atuará financiando programas suplementares
Quando os recursos da Educação devem ser depositados na conta da MDE?	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 69 § 5º	§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.
O que é o FUNDEB?	ADCT, art. 60, I Lei 11.494, art. 1º	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Fundo de natureza contábil criado em cada Estado e no Distrito Federal.
Qual a composição do FUNDEB?	ADCT, art. 60, II; e Lei nº 11.494, de 2007, art. 3º.	Os fundos de cada Estado e do Distrito Federal serão constituídos por 20% (vinte por cento) das seguintes receitas: a) produto da arrecadação do imposto sobre transmissão causa mortis e doações – ITCD; b) produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços -ICMS (inclusive o valor recebido a título de transferências financeiras da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS);



		<p>c) produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores –IPVA;</p> <p>d) parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da sua competência tributária residual destinada ao Distrito Federal e aos Estados;</p> <p>e) parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural –ITR – destinada aos Municípios;</p> <p>f) parcelas do produto da arrecadação do imposto sobre rendas e proventos de qualquer natureza –IR –e do imposto sobre produtos industrializados –IPI –devidas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal –FPE–e ao Fundo de Participação dos Municípios –FPM(apenas a parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b);</p> <p>g) parcela do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados; e</p> <p>h) receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos acima mencionados, bem como juros e multas eventualmente incidentes.</p>
Como é o funcionamento do FUNDEB?	ADCT, art. 60, II; e Lei nº11.494, de 2007, art. 9º, § 1º.	Quando o ente recebe recursos de ICMS, ITCD, IPVA, FPE, Desoneração do ICMS (LC 87/96), IPI Exportação, FPM e ITR, 20% desses recursos fica retido no Fundo Contábil formado em cada Estado e no DF. Posteriormente, os recursos serão distribuídos entre cada Estado, seus Municípios e o Distrito Federal, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária
Os recursos distribuídos pelo Fundeb são iguais nas diversas modalidades de ensino?	Art 10 da lei 11.494/2007	A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as 19 diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica: creche em tempo integral; pré-escola em tempo integral; creche em tempo parcial; pré-escola em tempo parcial; anos iniciais do ensino fundamental urbano; anos iniciais do ensino fundamental no campo; anos finais do ensino fundamental urbano; anos finais do ensino fundamental no campo; ensino fundamental em tempo integral; ensino médio urbano; ensino médio no campo; ensino médio em tempo integral; ensino médio integrado à educação profissional; formação técnica e profissional prevista no inciso V do <b>caput</b> do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; (Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016); segunda opção formativa de ensino médio, nos termos do § 10 do <b>caput</b> do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996; (Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016); educação especial; (Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016); educação indígena e quilombola; (Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016); educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e (Incluído pela

		Medida Provisória nº 746, de 2016); educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo
Em que situações o município tem “perda” ou “decrécimo” com o FUNDEB?	Lei nº 11.494/07, art. 9º, caput e §§ 1º e 2º.	Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB (20% retido nas transferências) seja maior que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá decréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu menos recursos do que contribuiu para a formação do FUNDEB. Esse valor poderá ser considerado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), pois são valores que pertenciam ao ente, mas estão sendo aplicados em outros entes
Em que situações o município tem “ganho” ou “plus” ou “acrécimo” com o FUNDEB?	Lei nº 11.494/07, art. 9º, caput e §§ 1º e 2º.	Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB (20% retido nas transferências) seja menor que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB (recursos repassados pelo Fundo Estadual), haverá acréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo. As despesas liquidadas vinculadas ao acréscimo do FUNDEB não poderão ser computadas como do ente beneficiado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento).
Como devem ser utilizados os recursos do FUNDEB?	Lei 11.494/07, art. 22	Mínimo de 60% com remuneração dos profissionais do Magistério Máximo de 40% com demais despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica
Quem é considerado profissional do magistério para fins de gastos com o FUNDEB	Lei 11.494/07, art 22, parágrafo único, inciso II	Profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;
Qual o volume de recursos deve ser gasto com remuneração dos profissionais do magistério?	Lei 11.494/07	60% dos recursos do FUNDEB
Como devem ser utilizados os recursos da MDE?	Lei nº 9.394 de 1996, art. 70	a) à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

		g) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE; h) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar
O que não pode ser pago com recursos da MDE?	Lei nº 9.394 de 1996, art. 71	Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Quadro 07 – Informações básicas sobre Financiamento da Educação**

**Fonte: Elaborado pela autora (2017).**

Percebe-se, pelo levantamento do quadro 07 e pelos debates desencadeados nos Grupos Focais que existe um conjunto básico de informações sobre Financiamento da Educação que dão conta das bases legais sobre o tema, da origem dos recursos da educação, da forma da repartição dos mesmos entre os entes federados, da aplicação dos recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contemplando o FUNDEB e o MDE, da prestação de contas desses recursos e da disponibilização dos dados para acesso ao público interessado em acompanhar a execução.

Os grupos concordam que têm dificuldades em lidar com o tema “Financiamento da Educação”, que os dados são complexos, difíceis de serem elaborados e processados por pessoas leigas em Finanças Públicas, Contabilidade, Administração, especialmente os Conselheiros, é “muito diferente de ler uma obra de Paulo Freire” afirma a Conselheira P8. As dificuldades vão desde identificar o que é uma despesa de custeio e uma despesa de capital; definir custo, investimento, gasto e despesa; compreender os conceitos de despesa empenhada, liquidada e paga; identificar o que é recurso 0020 (MDE) e 0031 (FUNDEB) e distingui-los dos demais vínculos (PNATE, PNAE, PDDE); compreender o processo por que passa a realização de uma despesa pública, especificamente, licitação; compreender a educação como parte de um processo maior em que cada servidor público tem que ter consciência de que, por trás de qualquer ato público, existe um CPF, uma pessoa, no caso o Prefeito, que é responsável por tudo o que ocorre dentro da administração pública, inclusive respondendo por atos praticados por nós, enquanto gestores.

Os grupos também convergem no que se refere à necessidade de cada pessoa envolvida com a Educação como professores, conselheiros, sindicalistas, secretários, diretores, coordenadores, alunos, pais, buscarem constantemente atualização sobre o tema, realizar cursos, participar das reuniões de conselhos, participar das audiências públicas de análise e discussão dos orçamentos e avaliação das metas fiscais, buscar junto a Contabilidade informações que não estão claras, acessar os portais da transparência, os dados do Tribunal de Contas do Estado, enfim, deve haver uma preocupação constante de que o FAZER EDUCAÇÃO envolve uma interconexão com diversas áreas, entre elas, o financiamento da educação.

Os grupos concordam também que, com conhecimentos mínimos e com informações disponíveis seja na internet, murais, jornais, cursos, ou qualquer outro acesso franco, a fiscalização e o acompanhamento podem ser mais efetivos, fortaleceria especialmente o trabalho dos Conselheiros. Estes, conforme afirmado pelo grupo, muitas vezes não questiona,

não participa e não impõe seu poder também por medo de ser coagido, de sofrer represálias políticas, principalmente em municípios pequenos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dissertar sobre Financiamento Público da Educação significa abordar uma política educacional relativamente recente em termos de pesquisas acadêmicas. Embora a primeira vinculação constitucional de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino tenha sido inserida na Constituição de 1934, foi somente através da vinculação de recursos de impostos e transferências prevista no artigo 212 da Constituição de 1988 e com as Leis de criação dos Fundos públicos do FUNDEF e do FUNDEB, que foi dada a devida importância para a origem e aplicação dos recursos públicos da educação brasileira, elevando o Financiamento da Educação à categoria de política educacional. A partir de então, diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de criar uma identidade para o Financiamento Público da Educação.

Arelados ao Financiamento Público da Educação, encontram-se a Transparência Governamental e o Controle Social, que também fortalecidos pela Constituição Federal de 1988 e leis infraconstitucionais. Ambos são fundamentalmente necessários para que ocorra a correta e regular aplicação dos recursos da educação de modo a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino.

Neste sentido, a presente dissertação buscou colaborar, com base nas percepções e opiniões dos gestores e conselheiros da Educação, com as discussões sobre o Financiamento Público da Educação relacionado à Transparência Pública e ao Controle Social. Para tanto, traçou-se um plano teórico e empírico. No plano teórico, buscou-se contextualizar teórica e conceitualmente a publicidade, a transparência pública e o controle social, tentando identificar as relações existentes entre esses institutos e sua aplicação no âmbito do financiamento da educação.

Primeiramente, buscou-se analisar as Constituições Federais brasileiras, desde o período imperial até o momento atual, buscando identificar a presença dos princípios da Administração Pública, especialmente o princípio da Publicidade. Chegou-se à conclusão que, foi somente na Constituição de 1988 que os princípios da Legalidade, da Moralidade, da Impessoalidade, da Eficiência e da Publicidade foram explicitados.

Verificou-se também que o princípio da Publicidade foi aprimorado pelas Leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), Lei da Transparência Pública (Lei Complementar 131/2009) e Lei do Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), incorporando outros atributos. Em síntese, as informações sobre o Financiamento da Educação geradas pelas Administrações Públicas, devem ser franqueadas, de ofício, ao público em linguagem acessível, simples e orientadas para o perfil dos usuários. Essas informações também precisam ser

fidedignas, tempestivas e em tempo hábil para que o usuário possa utilizá-las para o controle social. Constatou-se que as tecnologias da informação, especialmente a internet (portais eletrônicos), são insumos indispensáveis para que os objetivos dessas legislações sejam atingidos plenamente.

Entretanto, constatou-se que, nem todos os dados e informações gerados pelas Administrações Públicas são objeto de publicidade. Constitucionalmente, alguns assuntos precisam ser mantidos em segredo por questões de segurança nacional e da sociedade, sendo que a Lei nº 12.527/2011 relacionou oito assuntos que são considerados imprescindíveis à segurança nacional e, portanto, devem ser preservados.

No que se refere a publicização e transparência dos dados sobre o Financiamento da Educação, a análise das legislações brasileiras pertinentes (LDB, FUNDEF, FUNDEB, PNEs) revelam a necessidade e obrigatoriedade dos entes públicos disporem os dados sobre as receitas e as despesas vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos portais eletrônicos (RREO), visando fortalecer o exercício do controle social.

A análise teórica e conceitual sobre o controle social na área governamental, especialmente na política educacional, ofereceu alguns elementos necessários para tecer algumas considerações. Primeiramente, foram identificados diversas passagens na Constituição Federal de 1988 que deixam claro a importância da participação na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas em diversas áreas como assistência, saúde, previdência, finanças, cultura e educação. Também identificou-se a Audiência Pública (criada pela Lei 101/2000), que caracteriza-se como um diálogo aberto e informal entre administradores e cidadãos para discussão de assuntos de interesse da coletividade, ou seja, um importante espaço de exercício do controle social.

Em segundo lugar percebe-se que a Constituição Federal de 1988 possibilitou aos cidadãos, enquanto setores organizados da sociedade civil, participar da coisa pública, exercendo o controle social através da participação nos Conselhos de Políticas Públicas como Conselho da Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar, Conselhos da Saúde, entre outros.

A análise das legislações brasileiras sobre o Financiamento da Educação possibilitou concluir que o Controle Social tem sido inserido de forma gradativa. Percebe-se a obrigatoriedade de criação e atuação dos CACs, dos Conselhos de Educação, dos Conselhos de Merenda Escolar com representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar; a necessidade de emissão e envio de pareceres pelos diversos conselhos, como por exemplo, os pareceres que integram as Prestações de Contas de Governo e que devem ser enviados ao

Tribunal de Conas do Estado, os pareceres que devem ser enviados ao FNDE nas Prestações de Contas do Transporte e da Merenda Escolar; a necessidade de manter a regularidade dos CACs no sítio do FNDE, como condição para recebimento de recursos do referido órgão.

A atuação dos referidos conselhos será tão melhor quanto maior for o acesso destes às informações sobre as receitas e despesas com ensino. Logo, os conselheiros precisam de autonomia, independência, capacitação e informações claras, acessíveis, tempestivas e fidedignas para que possam ter condições de verificar se os recursos disponibilizados para o ensino foram aplicados corretamente em conformidade com a LDB e se não houve fraudes, desperdícios, malversação dos já escassos recursos público da educação.

Ao finalizar os capítulos 2 e 3, percebe-se que a transparência e o controle social se complementam e se fortalecem. Quanto maior a transparência, melhor será o exercício do controle social; quanto mais efetivo o controle social, maior será a demanda por informações, fortalecendo a transparência. Logo, ambos são insumos necessários e fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino na medida em que constituem uma base consistente para qualquer reivindicação consciente de mudanças.

O plano empírico constante no capítulo 4 culminou com a realização de grupos focais com integrantes dos Conselhos Municipais da política educacional e com gestores municipais, foi possível encontrar diversos achados. Inicialmente, pode-se perceber que há um conjunto de informações básicas sobre Financiamento da Educação que precisa ser amplamente divulgado, disponibilizado e ofertado através de cursos, treinamentos, palestras, seminários ou quaisquer outras formas de acesso, preferencialmente, franco, às pessoas que possuem interesse no acompanhamento da execução e fiscalização dos recursos da educação. Dos participantes, diversos já acessaram esses cursos e dados e consideraram-os muito importantes para a sua formação.

No Brasil, houveram grandes avanços no que se refere ao franqueamento das informações sobre o Financiamento da Educação. Muitas dessas informações já podem ser acessadas em sites do TCE/RS, FNDE, portais da transparência dos municípios, murais, folders, encartes... Entretanto, muito ainda precisa avançar. Conforme os depoimentos dos grupos, os dados ainda são complexos, de difícil compreensão por pessoas leigas em Contabilidade, Administração e Finanças Públicas. Pouquíssimas Secretarias de Educação possuem em seus quadros, funcionários com conhecimentos aprofundados sobre o tema, que possam acompanhar as reuniões dos Conselhos e de gestores e esclarecer dúvidas relacionadas às origens e aplicações dos recursos da Educação, sendo que estes acabam recorrendo à Contabilidade para poderem auxiliar sobre onde e como gastar os recursos da Educação.



Sobre as percepções e conhecimentos dos integrantes dos grupos focais, infere-se que, especialmente o grupo dos gestores, possui um bom conhecimento sobre Financiamento da Educação, diferentemente dos Conselheiros que, com exceção de alguns integrantes que realizaram cursos de formação, o conhecimento é muito superficial, muitos devido ao pouco tempo que atuam na atividade. Os gestores afirmam saber um pouco sobre os percentuais a serem aplicados em Educação e suas bases legais, sobre prestações de contas, sobre o funcionamento do FUNDEB (embora não compreendam muito bem os acréscimos e decréscimos do fundo), entre outros. Por sua vez, os recursos que compõem a cesta de recursos da Educação e devidos percentuais não é assunto conhecido nem pelos conselheiros e nem pelos gestores. Superficialmente, os gestores sabem que os recursos não podem ser gastos em qualquer despesa, que há determinadas vedações, entretanto, se socorrem da Contabilidade quando o assunto é realizar despesas com recursos vinculados à MDE (0020) ou vinculados ao FUNDEB (0031). Os grupos também sabem que existem locais em que as informações sobre Financiamento da Educação devem estar disponíveis, entretanto, não é prática comum dos integrantes acessá-los.

A pesquisa aponta que os gestores e conselheiros têm clareza da importância do exercício do Controle Social sobre os recursos da Educação e dos dados estarem disponíveis para acesso público (para não haver constrangimentos entre administradores públicos e conselheiros na análise das contas). Esses dois elementos estão conectados e são fundamentais para que ocorra um maior controle e fiscalização dos recursos da Educação visando evitar os desperdícios, fraudes, corrupção, desvio de verbas públicas e que o primeiro Controle Social é exercido através do voto ao escolher os representantes do povo.

As discussões desencadeadas nos grupos apontam para a necessidade de se analisar os gastos com pessoal da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois, segundo os participantes, em seus municípios, não tem sobrado recursos para outras ações, pois praticamente todo recurso está sendo utilizado para pagar a folha de pagamento dos servidores da educação e profissionais do magistério, revelando uma preocupação com a sustentabilidade dos Planos de Carreira do Magistério Municipal.

Como sugestão de pesquisas futuras, poder-se-ia ampliar o debate sobre o tema, através de estudos que contemplem outros grupos e outras regiões do Estado, buscando averiguar preocupações, percepções, opiniões dos sujeitos convergem com os resultados encontrada nessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Recuo ao cientificismo paradoxos da transparência e corrupção em educação. **Educação e Pesquisa**. 41, São Paulo, dez., 2015. 1313-1326. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/109886> Acesso em 16 set. 2016.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. 1 ed. Brasiliense: São Paulo, 1986.

AMARAL, Luiz Felipe leite Estanislau do; MENEZES-FILHO, Naércio. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar, 2008. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acesso em 24 set 2016.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; FEIJÓ Paulo Henrique; GAMA, Janyluce Rezende. Transparência no setor público: uma proposta para incentivar. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**. Belo Horizonte, Ano2, nº 1, set., 2011. 219-227

ARENDDT, Hannah. **Crises da República**. Trad. José Volkmann. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOMFIM, Leny A. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis. Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 19. N. 3. 777-796, 2009. Disponível em [www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo). Acesso em 12 dez de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005 de 13 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundeb, de que trata o artigo 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 09 de junho de 2004, 10.845, de 5 de março de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (com redação atualizada). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6%C2%AA\\_edicao\\_versao\\_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8) Acesso em 21 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituições brasileiras.** Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf> Acesso em 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1988 (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brazil,** de 25 de março de 1824. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) Acesso em 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** de 16 de julho 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** de 10 de novembro de 1937. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em 17 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** de 18 de setembro de 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 17 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) Acesso em 17 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Consulta ao cadastro dos conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Disponível em: <

<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/item/593>>. Acesso em 28 de agosto de 2016.

\_\_\_\_ Ministério Público Federal de Goiás. **Ministério Público e o controle social da educação**. Goiânia: ESMP-GO, 2015. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/15/11\\_12\\_34\\_575\\_Cartilha\\_Control\\_Social\\_na\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_MPGO.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/15/11_12_34_575_Cartilha_Control_Social_na_Educa%C3%A7%C3%A3o_MPGO.pdf)> Acesso em 29 set 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Glossário. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=p> Acesso em 16 jul. 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. **Dicionário da Educação profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, Escola Politécnica Joaquim Venâncio, 2009. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html#topo> Acesso em 02 ago. 2016.

CRUZ, Flavio da; VICARI JUNIOR, Adauto; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: lei complementar 101, de 04 de maio de 2000. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In **XI Congrerso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala. 7-10 Nov, 2006. Disponível em [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia\\_controle\\_social\\_administracao.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf). Acesso em 24 set 2016.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? In **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GATTI, Bernardete A. A Construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **RBPAE**, 28(1), jan./abr., 2012. 13-34

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas para reflexão e um breve exemplo. **Políticas Culturais em Revista**, 2(5), 2012. 38-51. Disponível em <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewFile/6556/4820> Acesso em 15 jul. 2016.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donald Bello de (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

JARDIM, Jose Maria. A face oculta do leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**. 119(46), Brasília, jan./abr., 1995. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/141> Acesso em 08 jul. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Guia de orientação para as prefeituras. Brasília: BNDES, 2001. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/guia.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/guia.pdf) Acesso em 27ago 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo inserções. **In Conselhos municipais e controle social da educação** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**. V. 26, n.3, p. 497 – 514 . Set/dez.2010. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19795/11533>. Acesso em 12 nov. 2016.

MATOS, Teresa Cristina Coelho; FERREIRA, Maria D'Ávila Macedo. Participação e controle social no Brasil recente: influência do pensamento gramsciano. **Revista Em Pauta**. 35(13), Rio de Janeiro, 2015. 65-79.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizada até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013. 40 ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 76, de 28/11/2013. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MONLEVADE, João Antonio. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **Fineduca**, 2 (4), 2012.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional de combate à corrupção**. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) Acesso em 10 jul. 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, 42(3), Rio de Janeiro, mai./jun., 2008.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flavio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista e Revista**. 18(1), jan./mar., 2007. 75-94. Disponível em <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320> Acesso em 10 jul. 2016.

PRZEYBILOVICZ, Erico. A e-participação e a e-transparência da execução do orçamento público brasileiro para educação: uma investigação sob o paradigma de *design Science*. In **Congresso Iberoamericano de Ciência, Tecnologia, Innonavión y Educación**. Buenos Aires, 2014. Disponível em [www.oei.es/historico/congreso2014/memoriactei/613.pdf](http://www.oei.es/historico/congreso2014/memoriactei/613.pdf) Acesso em 18 set. 2016.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil - Marchas e contramarchas. **Eccos**, 2006.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. 1(1), jul. 2009.

SALVATTI NETO, Pedro. **Curso de Ciência Política**. 2 ed., v. 1. São Paulo: Hemeron, 1977.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa *versus* pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In GAMBOA, Silvio Sánchez (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 12-59. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 42).

SILVA, Heloísa helena Corrêa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lucia. Estado/sociedade e o controle social. **Divers@ - Revista Interdisciplinar Matinhos**, 1(1), jul./dez., 2008. 23-39

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Melheiros, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. Atlas: São Paulo, 2009.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/1> Acesso em 27 ago. 2016.

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

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista de Contabilidade e Finanças da USP**. 25(66), São Paulo, set./dez., 2014. 242-254

## **APÊNDICES**



**APÊNDICE 1 - Fotos da realização dos grupos focais – UPF – janeiro/2017**

Fotos da realização dos grupos focais – UPF – janeiro/2017



## CIP – Catalogação na Publicação

---

T796f Tres, Tagiane Graciel Fiorentin

Financiamento público da educação : análise da contribuição da transparência pública para a ampliação do controle social / Tagiane Graciel Fiorentin Tres. – 2017.

130 f. : il., color. ; 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2017.

CDU: 37.014.543(81)

---

Catalogação: Bibliotecário Luís Diego Dias de S. da Silva – CRB 10/2241